

La Direzione dei Lavori

L'istituzione della Direzione lavori.

Ai sensi dell'art.10, comma 1, lett.I, del Reg., l'istituzione dell'ufficio di direzione dei lavori è promossa dal responsabile del procedimento prima dell'esperimento di gara per l'affidamento dei lavori (Art.147 del Reg.).

Sia se operi come organo tecnico a sé stante (D.L. esterna), sia se agisca come strumento operativo dell'ufficio tecnico direzionale o dello stesso committente (D.L. interna), nei confronti dell'appaltatore **il direttore dei lavori rappresenta l'amministrazione committente** .

Da ciò il divieto assoluto di intrattenere rapporti professionali con l'appaltatore vista la necessità di garantire che il direttore dei lavori vigili sulla corretta esecuzione dell'opera nell'esclusivo interesse della pubblica amministrazione.

Vi è chi ha sottolineato come il direttore dei lavori sia solo un organo tecnico e non un organo decisionale dell'amministrazione, nel senso **che non è titolare del potere di manifestare la volontà di quest'ultima, ma un mero tramite** che è tenuto ad eseguirne le disposizioni e a comunicare qualsiasi evenienza al responsabile del procedimento, **senza possibilità di assumere decisioni definitive** .

L'obbligazione del direttore dei lavori

L'obbligazione del direttore dei lavori, sia interno che esterno, avendo per oggetto la prestazione di un'opera intellettuale, **è un'obbligazione di mezzi e non di risultato** .

Secondo una distinzione tradizionale e ancora seguita in dottrina (non senza dissensi) e in giurisprudenza, la prestazione del direttore dei lavori, appartiene alla categoria delle obbligazioni ***“di mezzi”***, per distinguerle da quelle ***“di risultato”***, avendo ad oggetto le prime **"solo" un comportamento professionalmente adeguato**, le seconde **il risultato stesso che il creditore ha diritto di conseguire**.

L'obbligazione del Direttore dei Lavori sarebbe pertanto quella di porre in essere un comportamento professionalmente adeguato, espressione della diligenza ordinaria, non essendo al contrario tenuto a far conseguire un risultato consistente nell'esito finale, giacché solo in parte legata alla prestazione che gli viene richiesta.

Ciò in contrapposizione con la prestazione tipica dell'appaltatore che è, invece, il compimento dell'opera e quindi costituisce un “obbligazione di risultato”.

Il Responsabile del Procedimento

Di fatto il Responsabile del Procedimento è parte integrante dell'Ufficio di direzione lavori anche se la normativa lo pone formalmente fuori da tale ambito. Infatti la responsabilità della corretta esecuzione dell'opera fa capo al Responsabile del Procedimento, mentre il direttore dei lavori rappresenta solo il suo *"braccio operativo"*

Art.9 del reg. *"1. Le fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione di ogni singolo intervento sono eseguite sotto la diretta responsabilità e vigilanza di un responsabile del procedimento, ...omissis"*

Il responsabile del procedimento deve possedere due requisiti fondamentali:

- a) titolo di studio e competenza adeguata all'intervento da realizzare
- b) abilitazione all'esercizio della professione

Tale istituzione è stata altresì confermata per i Lavori Pubblici nonché estesa anche per gli appalti di Forniture e Servizi (Resp. Proc. e Direttore dell'Esecuzione)

(Nella Relazione al Regolamento dpr 554/99) "Il responsabile del procedimento è la figura centrale del nuovo sistema di realizzazione dei lavori pubblici" ed egli *"è il vero dominus, il vero centro unitario di imputazione delle funzioni di scelta, controllo e vigilanza"* titolare *"dei compiti di un vero e proprio "project manager", sull'esempio del modulo organizzativo che più è diffuso all'estero"*.

L'Appaltatore come esecutore qualificato e sua autonomia

L'appaltatore è tenuto ad eseguire l'opera a regola d'arte ed in conformità alle clausole contrattuali.

L'appaltatore non è un *nudus minister*, e cioè un mero esecutore materiale, ma un esecutore altamente qualificato ed è tenuto a segnalare all'Amministrazione qualsiasi fatto che possa determinare vizi all'opera.

L'appaltatore è perciò tenuto a segnalare tempestivamente gli errori progettuali o l'erroneità di un ordine o qualsiasi altra circostanza che può incidere sulla corretta esecuzione dell'opera.

Solo adottando tale comportamento egli può assumere la veste di *nudus minister* a meno che non provi che il controllo richiedeva cognizioni tecniche eccedenti i limiti della diligenza dovuta.

L'Appaltatore, invece, non è esonerato da responsabilità qualora prosegua l'esecuzione dell'opera nonostante abbia riscontrato che i lavori possano causare danni a terzi o provocare conseguenze penali.

Il potere di controllo e di vigilanza del direttore dei lavori non annulla l'autonomia dell'appaltatore che, salvo patto contrario, rimane tenuto a rispettare, nell'esecuzione dell'appalto, le regole dell'arte, al fine di assicurare un risultato tecnico conforme alle esigenze del committente.

D.M. 145/2000 Art. 4. Condotta dei lavori da parte dell'appaltatore

1. *L'appaltatore che non conduce i lavori personalmente deve conferire mandato con rappresentanza a persona fornita dei requisiti d'idoneità tecnici e morali, per l'esercizio delle attività necessarie per la esecuzione dei lavori a norma del contratto. L'appaltatore rimane responsabile dell'operato del suo rappresentante.*

2. *Il mandato deve essere conferito per atto pubblico ed essere depositato presso l'amministrazione committente, che provvede a dare comunicazione all'ufficio di direzione dei lavori.*

Il Direttore di Cantiere

Diversa è la figura del **direttore di cantiere**, collaboratore dell'appaltatore, che assicura, ai sensi dell'art. 6 del Capitolato generale, l'organizzazione, la gestione tecnica e la conduzione del cantiere **e cura gli interessi dell'appaltatore** nei confronti della pubblica amministrazione.

Art. 6. Disciplina e buon ordine dei cantieri

2. *L'appaltatore, tramite il **direttore di cantiere** assicura l'organizzazione, la gestione tecnica e la conduzione del cantiere.*

5. *Il direttore dei lavori ha il diritto, previa motivata comunicazione all'appaltatore, di esigere il cambiamento del direttore di cantiere e del personale per indisciplina, incapacità o grave negligenza.*

6. *L'appaltatore è comunque responsabile dei danni causati dall'imperizia o dalla negligenza di detti soggetti, e risponde nei confronti dell'amministrazione committente per la malafede o la frode dei medesimi nell'impiego dei materiali.*

Le funzioni del Direttore dei Lavori.

L'ufficio di direzione lavori

Le stazioni appaltanti, prima della gara, istituiscono l'Ufficio di direzione lavori conferendogli «*il coordinamento, la direzione ed il controllo tecnico-contabile dell'esecuzione di ogni singolo intervento*» (art. 147, c. 1, reg.).

L'ufficio è preposto alla direzione ed al controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione dell'opera secondo le disposizioni contrattuali. Tale formulazione ha destato qualche perplessità, già in occasione del dpr 554/99, inducendo a ritenere mutata **da monocratica a collegiale** la natura del soggetto incaricato della direzione dei lavori.

Ma appare evidente che l'Ufficio di direzione dei lavori deve essere inteso non come organo collegiale, ma come semplice ufficio che svolge la sua attività a supporto del direttore dei lavori, il solo in grado di impegnare la stazione appaltante verso l'esterno (ed avente, quindi, natura monocratica.)

Ciò in ragione dell' **Art.148 del reg.** "2. Il direttore dei lavori **ha la responsabilità del coordinamento e della supervisione dell'attività di tutto l'ufficio di direzione dei lavori**, ed interloquisce in via esclusiva con l'appaltatore in merito agli aspetti tecnici ed economici del contratto. "

I componenti dell'Ufficio di direzione lavori "sono altresì responsabili delle conseguenze derivate dall'aver ordinato o lasciato eseguire variazioni o addizioni al progetto, senza averne ottenuta regolare autorizzazione, sempre che non derivino da interventi volti ad evitare danni a beni soggetti alla vigente legislazione in materia di beni culturali e ambientali" **Art.161 c.11 del reg.**

La composizione dell'Ufficio di direzione lavori

Le stazioni appaltanti istituisco, prima della gara, "un ufficio di direzione lavori, costituito da un direttore dei lavori **ed eventualmente**, in relazione alla dimensione e alla tipologia e categoria dell'intervento, da uno o più assistenti con funzioni di direttore operativo o di ispettore di cantiere." (Art. 147)

Si ravvisa, quindi, un concetto di proporzionalità fra composizione dell'Ufficio e la dimensione e tipologia dell'intervento.

Le Mansioni del Direttore dei Lavori

I compiti Principali del Direttore dei Lavori

Al direttore dei lavori sono attribuiti essenzialmente i seguenti compiti e responsabilità:

- a) Controllare che i lavori siano eseguiti a regola d'arte ed in conformità al progetto ed alle condizioni contrattuali
- b) L'accettazione dei materiali

dpr 207/10 Art. 148 (Direttore dei lavori)

1. Il direttore dei lavori cura che i lavori cui è preposto siano eseguiti a regola d'arte ed in conformità del progetto e del contratto.

3. Il direttore dei lavori ha la specifica responsabilità dell'accettazione dei materiali, sulla base anche del controllo quantitativo e qualitativo degli accertamenti ufficiali delle caratteristiche meccaniche di questi così come previsto dall'articolo 3, comma 2, della legge 5 novembre 1971, e in aderenza alle disposizioni delle norme tecniche per le costruzioni di cui alla legge 5 novembre 1971, n. 1086, alla legge 2 febbraio 1974, n. 64, al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, ed al decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, e successive modificazioni.

La regola d'arte

Per regole dell'arte si intendono le norme, i criteri e le cognizioni generali dettati dalla tecnica e le massime di esperienza professionale che costituiscono patrimonio comune di tutti coloro che esercitano una determinata attività e, nell'appalto, anche i principi elaborati dalla scienza delle costruzioni (Cianflone Givannini).

Esse sono strettamente relative alla natura della singola opera ed alla funzione tipica cui la stessa è normalmente destinata.

Le regole dell'arte cui l'appaltatore è obbligato ad attenersi sono quelle comuni e generalmente seguite in quel determinato luogo e in quella determinata epoca, non quelle eccezionali che implicino l'adozione di procedimenti tecnici del tutto speciali o particolarmente dispendiosi.

In tema di opere pubbliche, pur in mancanza di una specifica prescrizione contrattuale, i materiali da impiegare nell'esecuzione dell'opera debbono essere della **migliore qualità**. (Art.167 c.1 del reg.)

Conformità al contratto e sua interpretazione (Vedi relativo capitolo)

Quando l'applicazione delle disposizioni contrattuali risulta incerta si devono seguire le regole che disciplinano l'interpretazione dei contratti tra privati contenute negli articoli del cod. civ. dal 1362 al 1371.

Nell'interpretare il contratto il direttore dei lavori dovrà ricostruire l'effettiva volontà delle parti. Disposizione di particolare importanza è la norma contenuta nell' art.1370 in base alla quale le clausole contrastanti o dubbie vanno interpretate a favore di chi non ha redatto l'atto, ovvero vanno interpretate a favore dell'appaltatore.

L'accettazione dei materiali (Vedi relativo capitolo)

Il direttore dei lavori ha la specifica responsabilità dell'accettazione dei materiali, sulla base anche dei controlli quantitativi e qualitativi e degli accertamenti ufficiali delle caratteristiche meccaniche che egli può disporre (art. 148, comma 3, reg.).

L'autonomia decisionale del direttore dei lavori

Il direttore dei lavori non può in alcun modo determinare modifiche al progetto e al contratto. Egli è infatti chiamato proprio ad assicurare la corrispondenza dell'opera ai patti contrattuali salvo alcune eccezioni:

- 1- **Le variazioni di dettaglio** previste dall'art. 132, comma 3, primo periodo della legge quadro (le c.d. non varianti).
- 2- **Nei casi di somma urgenza** ovvero in quei casi che *“non consentono alcun indugio”* (Art. 176 del reg.). Norma che di fatto surroga alle disposizioni che erano contenute nell'abrogato art. 342 L. n. 2248 del 1865, All. F

L'obbligazione del direttore dei lavori è un'obbligazione di mezzi e non di risultato.

Tuttavia, questo non significa che il suo incarico debba ritenersi limitato al riscontro della conformità dell'opera al progetto, giacché il direttore dei lavori, come l'appaltatore, è tenuto all'individuazione e alla correzione di eventuali carenze progettuali che impediscono la buona riuscita del lavoro .

In merito agli aspetti tecnici ed economici del contratto, il direttore dei lavori interloquisce **in via esclusiva con l'appaltatore**.

Altre mansioni del Direttore dei Lavori

Le mansioni del direttore dei lavori sono definite, oltre che dalle fonti normative e dai capitolati generali e speciali, anche dalla prassi amministrativa .

Sono state redatte numerose elencazioni dei suoi compiti specifici al fine di definirne il preciso ambito di competenza.

Pur tenendo conto della complessità dei compiti del direttore dei lavori e della varietà delle situazioni possibili, possono così elencarsi, senza pretesa di esaustività, le mansioni del direttore dei lavori quali risultano dal complesso normativo vigente :

1. studio di tutti gli elementi progettuali, tecnici, catastali ed amministrativi, con particolare riferimento al capitolato speciale d'appalto ed al contratto;
2. verifica del progetto in relazione alla situazione dei suoli, ai tracciamenti ed alla sussistenza di tutti i benestare, concessioni, nulla osta, autorizzazioni preliminari necessari;
3. verifica dei progetti di strutture ed impianti, con particolare riferimento al rispetto della normativa nazionale e comunitaria, alla norme antisismiche, alle norme sulla sicurezza, al contenimento dei consumi energetici, alla eliminazione delle barriere architettoniche ecc., controfirmando, ove previsto dalle norme stesse, i progetti medesimi;
4. redazione del verbale di consegna;
5. verifica della "cantierabilità" od "appaltabilità" dell'opera. Attività di verifica che dovrebbe produrre una "*minimizzazione dei rischi di introduzione di varianti e di contenzioso*" (relazione al regolamento)

Art. 54 c. 7. *Il rapporto conclusivo del soggetto preposto alla verifica riporta le risultanze dell'attività svolta e accerta l'avvenuto rilascio da parte del direttore lavori della attestazione, di cui all'articolo 106, comma 1.*

Art. 106. Disposizioni preliminari per gli appalti e le concessioni di lavori pubblici

1. L'avvio delle procedure di scelta del contraente presuppone l'avvenuta validazione del progetto di cui all'articolo 55 del regolamento, previa acquisizione da parte del responsabile del procedimento dell'attestazione del direttore dei lavori in merito:

- a) alla accessibilità delle aree e degli immobili interessati dai lavori secondo le indicazioni risultanti dagli elaborati progettuali;*
- b) alla assenza di impedimenti sopravvenuti rispetto agli accertamenti effettuati prima dell'approvazione del progetto;*
- c) alla conseguente realizzabilità del progetto anche in relazione al terreno, al tracciamento, al sottosuolo ed a quanto altro occorre per l'esecuzione dei lavori.*

6. redazione accurata di tutti i documenti contabili di propria competenza e controllo della corretta tenuta da parte degli assistenti di quelli a loro affidati;

7. Organizzazione e supervisione dell'ufficio di direzione lavori

Spetta, inoltre, al direttore dei lavori :

- esercitare personalmente o a mezzo degli assistenti l'alta sorveglianza sui lavori, verificando il rispetto del progetto approvato, la corretta esecuzione, la qualità, l'idoneità e la corretta messa in opera dei materiali;
 - disporre gli adattamenti richiesti dalle necessità della minuta tecnica, redigendo o facendo redigere dall'impresa, su proprie indicazioni, i disegni costruttivi con conseguente assunzione di relative responsabilità;
- Art.15 c.4 del reg. "4. Al fine di potere effettuare la manutenzione e le eventuali modifiche dell'intervento nel suo ciclo di vita utile, gli elaborati del progetto sono aggiornati in conseguenza delle varianti o delle soluzioni esecutive che si siano rese necessarie, a cura dell'esecutore e con l'approvazione del direttore dei lavori, in modo da rendere disponibili tutte le informazioni sulle modalità di realizzazione dell'opera o del lavoro."*
- introdurre le variazioni cosiddette di dettaglio di cui all'art.132, comma 3, primo periodo, del d.lgs 163/06;
 - esigere, previa motivata comunicazione, l'allontanamento del direttore di cantiere e del personale dell'impresa per indisciplina, incapacità o grave negligenza;
 - collaborare con tutti i soggetti aventi causa per la migliore riuscita dei lavori e formulare proposte per la risoluzione di particolari problematiche, sempre nell'ambito e nei limiti delle proprie competenze;
 - proporre al responsabile del procedimento eventuali varianti, assestamenti, concordamento nuovi prezzi, perizie e partecipare alle eventuali riunioni con i progettisti;
 - esaminare le variazioni migliorative in diminuzione proposte dall'appaltatore;
 - procedere in contraddittorio con l'appaltatore alla misura delle opere ed ai controlli tecnici;
 - verificare in corso d'opera il rispetto dei tempi esecutivi in relazione al tempo utile complessivo ed assumere i conseguenti provvedimenti in caso negativo;
 - segnalare l'insorgenza di ritardi e la maturazione di penali;
 - impartire gli eventuali ordini di servizio all'appaltatore sulla base delle necessità del lavoro e delle disposizioni del responsabile del procedimento;
 - accertare periodicamente il possesso e la regolarità da parte dell'appaltatore della documentazione prevista dalle leggi vigenti in materia di obblighi nei confronti dei dipendenti;
 - controllare il rispetto della normativa antimafia anche nei rapporti tra appaltatore ed eventuali subappaltatori, nella conservazione ed aggiornamento delle tabelle dei lavori, nella verifica dei contratti, nella corretta sorveglianza del cantiere ecc.;
 - curare la costante verifica di validità del programma di manutenzione, dei manuali d'uso e dei manuali di manutenzione
 - disporre le sospensioni e le riprese dei lavori, ai sensi dell'art. 158, reg.;
 - redigere il certificato di ultimazione dei lavori;
 - redigere gli eventuali verbali di accertamento di danni di forza

- maggiore e relative perizie;
- redigere i verbali per lavori di urgenza e somma urgenza se a ciò incaricato dal responsabile del procedimento;
- denunciare eventuali sinistri alle persone o danni alle proprietà e redigere apposita relazione;
- provvedere all'esecuzione delle prove necessarie per accertare la qualità dei materiali e dei componenti approvvigionati, dopo l'approvazione delle campionature;
- provvedere alle verifiche statiche delle strutture in corso d'opera ed alle prove di funzionamento di apparecchiature ed impianti;
- provvedere tempestivamente alla liquidazione dei lavori, al calcolo eventuale del prezzo chiuso sulla base del cronoprogramma ed alla definizione del saldo nei termini;
- provvedere al calcolo degli eventuali interessi per ritardato pagamento a favore dell'appaltatore;
- dare comunicazione al responsabile del procedimento delle contestazioni eventualmente insorte con l'appaltatore;
- segnalare al responsabile del procedimento il raggiungimento delle condizioni per il tentativo di accordo bonario;
- mettere a disposizione del collaudatore tutti i documenti necessari previsti;
- partecipare alle visite di collaudo ovvero provvedere a redigere il certificato di regolare esecuzione nelle particolari condizioni in cui sia previsto;
- predisporre entro i termini contrattuali la contabilità finale;
- redigere, se prevista, la relazione a struttura ultimata;
- predisporre il certificato di regolare esecuzione;
- pronunciarsi in merito alle riserve avanzate dall'appaltatore .
- collaborare con il responsabile del procedimento nell'affidamento di eventuali lavori in economia.
- Informare periodicamente responsabile del procedimento sull'andamento dei lavori. Art.152 c.1 del dpr 207/10
- predisporre quanto necessario per "l'adeguamento dei prezzi" di cui all'art.133 del D.lgs 163/2006.

Ordini di servizio

Risolta in via definitiva il "conflitto di attribuzione" in merito all'emanazione degli "ordini di servizio" non più di esclusiva competenza del responsabile del procedimento come da lettura dell' art.128 c.2 del dpr 554/99. Condizione questa che era correttamente mitigata dalle disposizioni contenute nell'art.18 del dm 145/2000. Ora " *L'ordine di servizio è l'atto mediante il quale sono impartite all'esecutore tutte le disposizioni e istruzioni da parte del responsabile del procedimento **ovvero del direttore dei lavori***" mentre "Nell'ambito delle disposizioni di servizio impartite dal responsabile del procedimento al direttore dei lavori **resta di competenza di quest'ultimo l'emanazione di ordini di servizio all'esecutore in ordine agli aspetti tecnici ed economici della gestione dell'appalto.**"

Inoltre tale atto torna ad essere "atto dell'appalto idoneo" a ricevere l'iscrizione di riserve.

Art. 152. Disposizioni e ordini di servizio

1. Il responsabile del procedimento impartisce al direttore dei lavori con disposizione di servizio le istruzioni occorrenti a garantire la regolarità dei lavori, fissa l'ordine da seguirsi nella loro esecuzione, quando questo non sia regolato dal contratto, e stabilisce, in relazione all'importanza dei lavori, la periodicità con la quale il direttore dei lavori è tenuto a presentare un rapporto sulle principali attività di cantiere e sull'andamento delle lavorazioni.

2. Nell'ambito delle disposizioni di servizio impartite dal responsabile del procedimento al direttore dei lavori resta di competenza di quest'ultimo l'emanazione di ordini di servizio all'esecutore in ordine agli aspetti tecnici ed economici della gestione dell'appalto.

3. L'ordine di servizio è l'atto mediante il quale sono impartite all'esecutore tutte le disposizioni e istruzioni da parte del responsabile del procedimento ovvero del direttore dei lavori. L'ordine di servizio è redatto in due copie e comunicato all'esecutore che lo restituisce firmato per avvenuta conoscenza. Qualora l'ordine di servizio sia impartito dal direttore dei lavori, deve essere vistato dal responsabile del procedimento. L'esecutore è tenuto ad uniformarsi alle disposizioni contenute negli ordini di servizio, fatte salve le facoltà di iscrivere le proprie riserve. In ogni caso, a pena di decadenza, le riserve sono iscritte nel registro di contabilità all'atto della firma immediatamente successiva all'ordine di servizio oggetto di riserve.