

LA RESPONSABILITÀ DEL DIRETTORE DEI LAVORI

Il direttore dei lavori può avere tre tipi di responsabilità

1. **Responsabilità Amministrativa** (se il committente è un Ente pubblico)
2. **Responsabilità civile**
3. **Responsabilità penale** (qui non trattata)

LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DEL DIRETTORE DEI LAVORI.

La responsabilità amministrativa è una responsabilità di natura patrimoniale affidata alla Corte dei Conti nella quale incorrono gli amministratori e dipendenti degli enti pubblici che, per inosservanza degli **obblighi di servizio**, abbiano arrecato un danno all'amministrazione sia in modo diretto che indiretto.

*Art. 82 R.D. n. 2440/1923 (c.d. legge di contabilità pubblica)
L'impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo*

Art. 52 R.D. n. 1214/1934 T. U. Corte dei Conti I funzionari e gli impiegati ed agenti civili e militari, ...che nell'esercizio delle loro funzioni per azione od omissione imputabile anche a sola colpa o negligenza cagionino danno allo Stato o ad altra amministrazione dalla quale dipendono sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti", la quale "valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto

Art. 18 D.p.r. n. 3/1957 L'impiegato pubblico è tenuto a risarcire alle amministrazioni...i danni derivanti da violazioni di obblighi di Servizio

Art. 1, comma 1, l. n. 20/1994 La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali

Struttura della responsabilità:

- Particolare rapporto di impiego o di servizio, del soggetto agente con una pubblica amministrazione
- Una specifica condotta danneggiante, attiva od omissiva
- Il sorgere di un danno concreto, valutabile economicamente
- Un particolare stato psicologico sotteso alla condotta danneggiante
- La presenza di un nesso di causalità tra la condotta antigiuridica ed il danno

La magistratura contabile si è espressa con interpretazioni via via più estensive, giungendo ad ampliare la competenza della propria giurisdizione anche a **soggetti “esterni”** all’amministrazione, purché ad essa legati anche da un semplice **“rapporto di servizio”**, individuabile ogni volta un soggetto venga inserito a qualsiasi titolo – volontario, coattivo, onorario, impiegatizio – nell’apparato organizzativo pubblico e venga investita sia autoritativamente che convenzionalmente dello svolgimento in modo continuativo di un’attività retta da regole proprie dell’azione amministrativa, così da essere partecipe dell’attività amministrativa.

Ordinanza n. 7446/2008 del 20 marzo 2008 – Sezioni Unite Civili – Corte Suprema di Cassazione.
Appalto pubblici – giurisdizione – progettista/direttore dei lavori – responsabilità amministrativa – giurisdizione contabile – devoluzione

Con riferimento alla responsabilità per danni cagionati all’amministrazione appaltante da chi ha svolto o sia l’incarico di progettista che quello di direttore dei lavori, la Corte – dopo aver richiamato la propria costante giurisprudenza, secondo cui la giurisdizione è del giudice contabile per il direttore dei lavori, temporaneamente inserito nell’apparato organizzativo della P.A. quale organo tecnico e straordinario della stessa, ed è del giudice ordinario per il progettista, non essendo ravvisabile un rapporto di servizio in presenza della necessaria approvazione del progetto da parte dell’amministrazione– ha affermato che la domanda nella quale il danno lamentato – dall’amministrazione– è prospettato come derivante dal complesso di tale attività spetta alla giurisdizione del giudice contabile, non potendosi giungere alla scissione delle giurisdizioni, stante il trend favorevole all’omogeneizzazione della giurisdizione in presenza di un rapporto unitario, come è nel caso di un cumulo di incarichi da cui sorge una complessiva attività professionale nella quale la progettazione è prodromica alla successiva attività di Direzione.

LA RESPONSABILITÀ CIVILE DEL DIRETTORE DEI LAVORI.

La responsabilità civile si può suddividere in due tipologie:

- La **responsabilità contrattuale** (art. 1218 c.c.), che è quella che sorge in capo alle parti stipulanti un contratto, un negozio giuridico (artt. 1321 e ss. c.c.); nello specifico essa concerne le obbligazioni, ossia i diritti e gli obblighi che sorgono in capo alle parti contrattuali (es. il lavoratore che ha stipulato un contratto di lavoro subordinato ex art. 2094 c.c., ha l'obbligo di eseguire la prestazione nei confronti della controparte contrattuale, il datore di lavoro).
- La **responsabilità extracontrattuale** da atto illecito ex art. 2043 c.c. che dice che “qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno”; ciò significa che qualunque fatto volontario o commesso con negligenza, imprudenza o imperizia (colpa generica) oppure per l'inosservanza di leggi, regolamenti, ordini (colpa specifica) che causi ad altri un ingiusto danno, rende responsabile colui che lo ha commesso al risarcimento del danno. Proprio dall'enunciato della norma è possibile ravvisare una differenza sostanziale dalla responsabilità penale che risiede nell'atipicità dell'illecito civile.

Talvolta la distinzione tra i due ambiti non è così immediata.

Si pensi al campo della responsabilità professionale medica, comunque ricondotta all'ambito contrattuale, talvolta dando per presupposta l'esistenza di un contratto di spedalità. Un altro esempio il danno conseguente all'occupazione senza titolo di un terreno da parte di un soggetto appartenente ad un Consorzio di imprese? L'appartenenza all'ambito contrattuale è stata sostenuta invocando la violazione di una delle norme del regolamento del Consorzio (Cass. Civ., Sez. II, sent. n. 13404/2014). Per i temi che qui rilevano, discussa, ad esempio, è **la natura della responsabilità ex art. 1669 c.c.** Mentre infatti, con riguardo alla fattispecie di cui all'art. 1667 cod. civ., dottrina e giurisprudenza concordano che si tratti di responsabilità contrattuale (poiché la responsabilità deriva da un'esecuzione dell'opera difforme rispetto a quanto pattuito, ovvero compiuta senza seguire le regole della tecnica), con riferimento invece all'art.

¹ 1669 cod. civ. si repute in prevalenza che trattarsi di un'ipotesi particolare di

testi dati presenti in questa relazione, sono strettamente riservati ad uso didattico e sono indirizzati esclusivamente ai destinatari della stessa. L'uso, la riproduzione e la divulgazione è vietata a coloro che non ne sono destinatari e comunque anche questi ultimi possono farlo solo previa autorizzazione scritta dello Studio. La materia trattata non è esaustiva, rispetto le norme vigenti, e può riportare argomenti e dati parziali non esaustivi, semplificati e solo indicativi ma, ritenuti più interessanti per lo scopo a cui il presente testo è redatto. Per i necessari approfondimenti vengono riportati i riferimenti alla normativa vigente.

responsabilità extracontrattuale.

Il direttore dei lavori quindi, può incorre tanto in responsabilità contrattuale, - nei confronti del committente che lo ha incaricato- quanto in quella non contrattuale, ad esempio nei confronti di terzi a seguito del compimento di atti rilevatosi dannosi.

Principi comuni alle responsabilità:

- ✓ rilevanza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa;
- ✓ possibile configurazione di cause di giustificazione (forza maggiore, caso fortuito).
- ✓ Responsabilità patrimoniale

Principali differenze:

- ✓ la responsabilità extracontrattuale prevede in capo al danneggiante la sufficienza della mera **capacità naturale**, intesa come la capacità di intendere e di volere (art. 2046 cod. civ.);
- ✓ nella responsabilità contrattuale, qualora l'inadempimento non dipenda da dolo del debitore, costui risponde soltanto dei **danni prevedibili** al tempo dell'insorgenza dell'obbligazione. L'autore dell'illecito extracontrattuale deve invece risarcire **tutti i danni, compresi anche quelli imprevedibili**. In particolare quando si versi in ipotesi di responsabilità extracontrattuale, la norma da tenere per quanto riguarda il danno risarcibile è l'art. **2056 c.c.**, che contiene un espresso rinvio all'art. 1223 c.c. (secondo il quale il risarcimento deve comprendere sia il danno emergente sia il lucro cessante ove siano conseguenza immediata e diretta dell'inadempimento), all'art. 1226 c.c. (secondo cui, in mancanza di prova sull'esatto ammontare del danno, spetta al giudice compiere una valutazione equitativa) e all'art. 1227 c.c. (che stabilisce una diminuzione del risarcimento, in caso di concorso colposo del danneggiato e la non risarcibilità dei danni che quest'ultimo avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza).

- ✓ il creditore può limitarsi a dedurre l'inadempimento ed il titolo dell'obbligazione: è il **debitore che deve provare che l'inadempimento non dipende da causa a lui imputabile** (cd **principio dell'inversione dell'onere della prova**. art. 1218 cod. civ.). Il legislatore, difatti, ha introdotto una presunzione relativa di colpevolezza del debitore che si rende inadempiente, esonerando l'attore dal relativo onere probatorio. La relatività della presunzione fa salva, tuttavia, la possibilità del debitore di liberarsi da ogni responsabilità: costui dovrà provare l'assenza di una qualsiasi colpa propria, essendo l'impossibilità di adempiere derivata da causa a lui non imputabile (cfr. art. 1218 c.c.). Nella responsabilità extracontrattuale occorre invece dar conto anche della sussistenza del dolo o della colpa: l'onere della prova incombe sul danneggiato; così ai sensi dell'art. 2697 c.c., spetta al danneggiato (attore) dimostrare l'esistenza di tutti gli elementi indefettibili del fatto illecito, compreso l'atteggiamento soggettivo dell'autore (salve le fattispecie di responsabilità indiretta ovvero oggettiva),
- ✓ **il termine di prescrizione è quello ordinario decennale in tema di responsabilità contrattuale, quinquennale ai sensi dell'art. 2947 cod. civ. per quella extracontrattuale.**
- ✓ Un'ulteriore differenza di disciplina può rinvenirsi in merito all'istituto della **mora**. Solo nella responsabilità contrattuale tale figura non opera mai al semplice verificarsi del ritardo, ammettendosi un certo grado di tolleranza del creditore; nella responsabilità extracontrattuale, al contrario, la mora opera automaticamente, poiché non è tollerato alcun ritardo.
- ✓ L'aver cagionato un danno ingiusto determina l'insorgenza di un'obbligazione che è regolata dalle norme di cui agli artt. 1218 e ss.: ad es. l'art. 1219 cod. civ. prescrive che non è necessaria la **costituzione in mora** quando il debito deriva da fatto illecito.

L'elemento comune più importante relativo ai due ambiti è la **responsabilità, patrimoniale** intesa quale obbligo imposto ad un soggetto di far fronte alle conseguenze pregiudizievoli determinate della propria condotta.

La **responsabilità patrimoniale** può definirsi come **l'assoggettamento del patrimonio del responsabile dell'illecito civile, e cioè il debitore inadempiente, al soddisfacimento forzoso delle ragioni del creditore.**

La **responsabilità si manifesta quale conseguenza dell'inadempimento** e concorre al contempo anche **a realizzarne la tutela – il risarcimento del danno-** che scatterà quando non è possibile e non è più utile per il creditore ottenere **l'esecuzione in forma specifica** della prestazione, che rappresenta la prima forma di rimedio dell'inadempimento. (E' chiaro infatti che la miglior forma di tutela in linea astratta è poter "costringere" il debitore ad adempiere) Dunque quando c'è un inadempimento il creditore può esercitare un' azione diretta contro il debitore inadempiente diretta:

1. all'**esecuzione in forma specifica** quando ciò è possibile ed ancora utile
2. al **risarcimento del danno** quale tutela di carattere residuale ancorchè in concreto di gran lunga prevalente.

Con il risarcimento del danno, in buona sintesi la prestazione inadempita di realizzare un' opera, contenuta ad esempio in un contratto di appalto, si trasforma in una obbligazione di pagare una somma di denaro, (cd **perpetuatio obligationis**) determinata secondo determinati criteri (in sintesi, il cd danno emergente ed il lucro cessante) ¹

In tema di responsabilità patrimoniale – propriamente si intende il solo risarcimento del danno- vigono due regole fondamentali:

- **art 2740: il debitore risponde con tutti i suoi beni presenti e futuri**
- **art 2741: i creditore hanno un eguale diritto di essere soddisfatti sui beni del creditore** (cd par condicio creditorum)

Si può concludere evidenziando che il codice proprio per rafforzare le ragioni del creditore, offre allo stesso un sistema di garanzie che implicano la scelta tra **tre possibilità:**

1. **aumento dei soggetti passivi dell'obbligazione**, e quindi dei patrimoni assoggettati, attraverso in primis la previsione di una responsabilità solidale se si tratta di più soggetti, o altre forme di garanzie personali nel caso di un solo debitore, come la **fideiussione** la contigua **lettera**

testi dati presenti in questa relazione, sono strettamente riservati ad uso didattico e sono indirizzati esclusivamente ai destinatari della stessa. L'uso, la riproduzione e la divulgazione è vietata a coloro che non ne sono destinatari e comunque anche questi ultimi possono farlo solo previa autorizzazione scritta dello Studio. La materia trattata non è esaustiva, rispetto le norme vigenti, e può riportare argomenti e dati parziali non esaustivi, semplificati e solo indicativi ma, ritenuti più interessanti per lo scopo a cui il presente testo è redatto. Per i necessari approfondimenti vengono riportati i riferimenti alla normativa vigente.

- 2 **eliminazione del concorso degli altri creditore**, ad esempio con il **pegno** e l'**ipoteca**.
- 3 **ottenimento dell'anticipo di parte della prestazione** attraverso ad esempio una **caparra**

L'OBBLIGAZIONE DEL DIRETTORE DEI LAVORI NELLA RESPONSABILITÀ CONTRATTUALE

L'obbligazione consiste in un **rapporto tra due parti** –ad esempio raggiunto con un contratto che ha forza di legge tra le stesse- in virtù del quale una parte di essa detta debitrice **è obbligata** (ha il dovere giuridico di) **tenere un certo comportamento** o di **eseguire una certa prestazione che realizzi l'interesse del creditore**.

Se l'obbligazione riguarda il dovere giuridico di tenere solo un certo comportamento sarà denominata **obbligazione di mezzi**, mentre il dovere giuridico dedotto nell'obbligazione impone anche di eseguire una certa prestazione che realizzi l'interesse del creditore sarà denominata **obbligazione di risultato**.

L'obbligazione del direttore dei lavori, è qualificata tradizionalmente dalla giurisprudenza come un'**obbligazione di mezzi** e non **una obbligazione di risultato** (Cass. 22 marzo 1995, n. 3624; Cass. 21 ottobre 1991, n. 11116).

La Suprema Corte in tema di responsabilità del Direttore dei lavori è tornata con una sentenza illuminante la quale afferma che il soggetto in questione per conto del committente presta *un'opera professionale in esecuzione di una obbligazione di mezzi e non di risultati, ma, essendo chiamato a svolgere la propria attività in situazioni involgenti l'impiego di particolari e peculiari competenze tecniche, deve utilizzare le proprie risorse intellettive ed operative per assicurare, relativamente all'opera in corso di realizzazione, il risultato che il committente – preponente si aspetta di conseguire, onde il suo comportamento deve essere valutato non con riferimento al normale concetto di diligenza, ma alla stregua della diligentia quam in concreto; che rientrano pertanto nelle obbligazioni del direttore dei lavori l'accertamento delle conformità sia della progressiva realizzazione dell'opera al progetto, sia delle modalità dell'esecuzione di essa al capitolato e/o alle regole della tecnica, nonché l'adozione di tutti i necessari accorgimenti tecnici volti a garantire la realizzazione dell'opera, e segnalando all'appaltatore tutte le situazioni anomale e gli inconvenienti che si verificano in corso d'opera* (Cass. 27 gennaio 2012 n. 1218 cfr. in tal senso anche Cass. 13 aprile 2015 n. 7373).

Ad ogni modo, anche in considerazione del fatto che detta distinzione, nella più recente dottrina

testi dati presenti in questa relazione, sono strettamente riservati ad uso didattico e sono indirizzati esclusivamente ai destinatari della stessa. L'uso, la riproduzione e la divulgazione è vietata a coloro che non ne sono destinatari e comunque anche questi ultimi possono farlo solo previa autorizzazione scritta dello Studio. La materia trattata non è esaustiva, rispetto le norme vigenti, e può riportare argomenti e dati parziali non esaustivi, semplificati e solo indicativi ma, ritenuti più interessanti per lo scopo a cui il presente testo è redatto. Per i necessari approfondimenti vengono riportati i riferimenti alla normativa vigente.

e giurisprudenza è sempre più sfumata, è indiscusso che le responsabilità del D.L. siano estese e gravose, fino quasi a far scomparire le differenze rispetto ad una tipica obbligazione di risultato, atteso che la giurisprudenza più recente, ritiene che **egli deve compiere tutte le attività necessarie atte ad evitare il prodursi di effetti dannosi.** (l'evento dannoso è in un certo qual modo un risultato)

In ogni caso anche il solo obbligo di **obbligo di diligenza si esplicita** si articola in una serie molto articolata di attività che riguardano, in sintesi:

- **il controllo dei lavori** (presenza in cantiere anche non giornaliera),
- **la conformità delle opere con il progetto** (piena rispondenza dei lavori a quanto stabilito dal progetto),
- **conformità normativa** (adeguatezza e corrispondenza dell'eseguito alle norme vigenti),
- **verifica tecnica** (compiutezza e correttezza tecnica delle lavorazioni eseguite),
- **verifica contabile-amministrativa** (correttezza degli atti contabili e corrispondenza delle liquidazioni rispetto ai lavori – completezza delle autorizzazioni richieste).

Non è chiaro se nell'accertare la conformità della progressiva realizzazione dell'opera al progetto e, per quanto riguarda le modalità tecniche, nel rispetto delle regole d'arte e delle indicazioni contenute nel capitolato sia compresa anche la concreta e continua vigilanza dell'attività di carattere esecutivo: la giurisprudenza di legittimità ha assunto un indirizzo rigoroso, asserendo il potere-dovere del professionista di rilevare le inesattezze del progetto e dell'esecuzione, verificando materialmente l'esito delle sue indicazioni e segnalando al committente le ulteriori inadempienze da parte dell'appaltatore.

Tale obbligo di intervento non pare comunque doversi spingere fino al controllo delle operazioni più semplici, la cui corretta esecuzione non può che rientrare nella sfera di responsabilità del materiale esecutore. Non per niente la giurisprudenza più recente ha avuto modo di distinguere tra la figura del direttore dei lavori per conto del committente e quello che agisce, invece, quale dipendente dell'appaltatore, al quale spetterà la sorveglianza sulle ordinarie operazioni di cantiere.

La presenza del direttore dei lavori, nominato dal committente, non elide peraltro l'autonomia dell'appaltatore, a carico del quale resta comunque l'obbligo di controllare e correggere gli eventuali errori di progetto e di eseguire l'opera a regola d'arte, assicurando un risultato tecnico conforme alle esigenze del committente, escludendosi tale autonomia soltanto nel caso in cui debba eseguire il progetto predisposto e le istruzioni ricevute senza nessuna possibilità di iniziativa e di valutazione, riducendo la sua funzione a quella di *nudus minister*.

SAIA

STUDIO LEGALE SPINELLI



I testi e l'elaborazione dei testi, sono strettamente riservati ad uso didattico, sono indirizzati esclusivamente ai partecipanti al corso e, anche se curati con attenzione, non possono comportare specifiche responsabilità per involontari errori e/o inesattezze.

L'uso, la riproduzione e la divulgazione è vietata a coloro che non ne sono i destinatari e comunque anche questi ultimi possono farlo solo previa autorizzazione scritta dello Studio SAIA e dello Studio Legale Spinelli.

Tutti i diritti sono riservati.

SAIA Studio Associato Ingegneria Amministrativa

__Via di Corticella, 181/3_ 40128 BOLOGNA_ tel. 051326066 e-

mail: saiabo@studiosaia.191.it

STUDIO LEGALE SPINELLI

___Piazza Michelotti, 1_ 06122 PERUGIA TEL. 0755732054_

e-mail : daniele.spinelli@studiolegalespinelli.it