



CEFME  CTP
Organismo Paritetico per la formazione
e la sicurezza in edilizia di Roma e provincia

QUADERNI
DELLA
SICUREZZA

**LA NORMATIVA
SUL CALCESTRUZZO**
COME MATERIA TRASVERSALE
FRA DISPOSIZIONI
PUBBLICISTICHE E PENALI

**LA NORMATIVA
SUL CALCESTRUZZO
COME MATERIA
TRASVERSALE
FRA DISPOSIZIONI
PUBBLICISTICHE E PENALI**

di Vittorio Capuzza

SEDI OPERATIVE
Pomezia
Via Monte Cervino, 8
Tel. 06.91962-1 (15 linee R.A.)
Fax 06.91962209

Roma
Via Casilina, 767
Tel. 06.2414000
Fax 06.24419879

SEDE LEGALE
Roma
Via Filippo Fiorentini, 7
Tel. 06.4063824 - 06.4065541
Fax 06.4064833

Presidente
ALESSANDRO MINICUCCI

Vicepresidente
MARCO FEDERICONI

Direttore
ALFREDO SIMONETTI

CEFMECTP - Organismo Paritetico per la formazione
e la sicurezza in edilizia di Roma e Provincia

STAFF DI PROGETTO
Responsabile scientifico
ALFREDO SIMONETTI
Autore
VITTORIO CAPUZZA
Consulenti Tecnici
FEDERICO FRATINI, MARTA SAPONETTI

Quaderni della Sicurezza
Collana tecnico-scientifica diretta da:
Alfredo Simonetti, Giuseppe D'Agostino, Ferdinando Izzo,
Vittorio Capuzza, Silvio Mancini, Federico Fratini

nuova serie
n. 1

Tutti i diritti riservati © 2015
CEFMECTP - Organismo Paritetico per la formazione
e la sicurezza in edilizia di Roma e Provincia

PREMESSA

a cura del Direttore Ing. **Alfredo Simonetti**

Il presente volume inaugura una nuova collana di studi tecnici e scientifici, a cura del CEFMECTP di Roma e provincia; in questi anni l'Ente ha continuato a produrre documenti, studi e ricerche che hanno abbracciato il tema delle costruzioni sotto diversi punti di vista: questo deriva dall'ampio margine di rapporti in essere con gli "Attori Istituzionali" della sicurezza nei luoghi di lavoro e non solo, quali le Università di Roma, l'Inail, le Pubbliche Amministrazioni, le Forze Armate, oltre ai fisiologici rapporti con le Parti Sociali e le Associazioni di categoria.

In quest'ottica di pluralità di soggetti il CEFMECTP si pone come raccordo per l'elaborazione di studi e analisi delle tematiche maggiormente significative e di quelle a carattere innovativo, come ad esempio l'ultimo studio sull'utilizzo delle scale cromatiche in ambito di Piani di Sicurezza e Coordinamento (cfr. la brochure "I colori della sicurezza"); il ruolo di centralizzazione delle richieste da parte dei Soggetti che quotidianamente manifestano esigenze differenti a seconda dei vari ambiti di appartenenza permette all'Ente di affrontare anche tematiche di carattere normo-giuridico, con l'approccio pratico che da sempre contraddistingue le pubblicazioni in materia. È in questo rapporto dialettico – tra il vissuto quotidiano e i precetti giuridici – che lo studio sulla normativa per la fornitura di calcestruzzo si inserisce, volendo proporre un suggerimento pragmatico ai soggetti che si trovano a dover affrontare una tematica delicata, che rischia di coinvolgere l'Impresa in un ambito di mancanza di trasparenza nelle forniture di materiali.

In un periodo in cui le difficoltà economiche portano gli Imprenditori a studiare con assoluta cautela le possibilità di risparmio economico, diventa ancora più importante che nell'ambito delle forniture si faccia attenzione a quelle che potrebbero rendere vani gli sforzi di

mantenere la propria Impresa nell'ambito dell'assoluta legalità e trasparenza; è altrettanto vero come, viceversa, citando testualmente le parole dell'autore, "si sa, infatti, che l'impresa nella cui compagine siano presenti ombre di infiltrazioni mafiose determina anche una concorrenza a dir poco sleale con altre società pulite e presenti sul mercato. Quest'ultime per assicurarsi la permanenza nell'alterato ritmo concorrenziale, potrebbero cedere all'usura, ovvero cedere ai tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata, ovvero ancora abbattere i costi, specialmente quelli relativi alla sicurezza. Dunque, l'eventuale violazione di prescrizioni contenute nel T.U. sicurezza potrebbe essere effetto di una matrice ben più ampia e cioè la sussistenza di criminalità diffusa e avvelenante il quadro reale della concorrenza fra imprese".

Il presente volume vuole quindi fornire una panoramica sui riferimenti legislativi e le prassi operative citando le principali norme tecniche in vigore per la corretta attività di approvvigionamento e fornitura di calcestruzzo, riferendo anche quelle che sono le sanzioni previste sia per i produttori che per i costruttori; vengono inoltre analizzati i compiti e le responsabilità del Direttore dei Lavori che potrà avvalersi delle indicazioni fornite nel testo per svolgere i controlli in fase sia di fornitura che di impiego dei materiali.

Nella convinzione che tematiche come queste siano da affrontare con la massima serietà e la maggiore informazione possibile, il CEFMECTP si pone quindi in prima linea, nuovamente, nella diffusione della cultura della trasparenza e della sicurezza, cercando di fornire un supporto reale agli attori del mondo delle Costruzioni, da sempre alle prese con il difficile confronto con la moltitudine di norme giuridiche e tecniche.

INDICE

1. LA NORMATIVA SUL CALCESTRUZZO INSERITA NELL'AMBITO PIÙ VASTO DEI SUBAFFIDAMENTI: ESIGENZE ANTICORRUZIONE E ANTIMAFIA.....	7
2. LE FONTI NORMATIVE SUL CALCESTRUZZO.....	11
3. PRESCRIZIONI E DOVERI NELLE NUOVE NORME TECNICHE DEL 2008.....	20
4. PRESCRIZIONI E SANZIONI PENALI NEL T.U. PER L'EDILIZIA N. 380/2001.....	25

1. LA NORMATIVA SUL CALCESTRUZZO INSERITA NELL'AMBITO PIÙ VASTO DEI SUBAFFIDAMENTI: ESIGENZE ANTICORRUZIONE E ANTIMAFIA

La materia trova principalmente una logica contiguità con il più ampio ambito dei subcontratti (forniture, noli, subappalti) poiché si tratta della normativa relativa ai materiali e prodotti per la costruzione, e quindi, in particolare, a quella riferita al calcestruzzo. Infatti, tale disciplina giuridica, divenuta nel tempo sempre più rigorosa, persegue due scopi fondamentali: da un lato quello di garantire il massimo livello di sicurezza e di resistenza delle costruzioni (e in tale contesto si inquadrano anche gli obblighi di vigilanza previsti e le relative sanzioni penali contravvenzionali sancite dal T.U. n. 380/2001); dall'altro lato, quello di scongiurare e combattere preventivamente i tentativi di infiltrazione mafiosa. In specie, la frode nelle pubbliche forniture, il riciclaggio, il favoreggiamento alla mafia e l'illecita concorrenza sono alcune delle ipotesi delittuose gravi che le Direzioni Distrettuali Antimafia spesso contestano anche nell'ambito delle complesse indagini per presunte irregolarità nella preparazione e nelle forniture del calcestruzzo.

In tale quadro, appare illuminante il fatto che il Ministero dell'Interno nella Relazione del 28 maggio 2009 *sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata - Anno 2007*, ha indicato che:

“*In materia di appalti le indagini hanno dimostrato come la penetrazione malavitosa riguarda maggiormente i subcontratti piuttosto che i contratti principali (...). Non a caso le attività economiche strutturalmente radicate sul territorio potenzialmente idonee a intercettare qualsiasi intervento pubblico nelle specifiche zone di influenza di ogni singola organizzazio-*

ne criminale sembrano concernere: l'esercizio di attività di cave; i noli a caldo; le forniture di calcestruzzo; la fornitura di bitume; lo smaltimento di rifiuti (...)”

La ragione dell'intima connessione fra la fornitura o comunque l'uso del calcestruzzo e l'ambito di cantiere ha spinto il legislatore a dettare apposita disciplina anche in tema preventivo per la lotta alla corruzione. È nota, infatti, la strumentalità di tale delitto con il raggio d'azione della criminalità organizzata di stampo mafioso, che utilizza anche la corruzione per entrare nel mercato e corrodere la pura concorrenza mediante attività a costo zero: le imprese terze corrono il rischio dinnanzi ad una concorrenza più che sleale di ricorrere all'usura (il "padrino" da persona fisica si trasforma così in persona giuridica), ovvero sono tentate di abbattere i costi non direttamente connessi all'impiego per conseguire l'utile (si pensi, ad esempio, ai costi per la sicurezza propri dell'attività generale della società; una violazione delle norme sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, già di per sé sanzionabile, può essere un indice sintomatico della presenza della criminalità nel mercato economico locale). Anche la gestione dello smaltimento dei rifiuti provenienti da cantieri, la gestione delle cave, la fornitura di calcestruzzo sono subcontratti che interessano da vicino anche la normativa antimafia e quindi, strumentalmente, sono oggetto di attenzione nella disciplina per la lotta alla corruzione. In particolare, la Legge 6 novembre 2012, n. 190 - *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* (G.U. n. 265 del 13 novembre 2012), nell'art. 1, comma 53 afferma in modo chiaro che sono definite come maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa le seguenti attività:

- a) trasporto di materiali a discarica per conto di terzi;
- b) trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi;
- c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti;
- d) *confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume;*
- e) noli a freddo di macchinari;

- f) fornitura di ferro lavorato;
- g) noli a caldo;
- h) autotrasporti per conto di terzi;
- i) guardiania dei cantieri.

Laddove tali attività riguardassero cantieri per contratti di appalto pubblico, troverebbero applicazione le disposizioni contenute nell'art. 118 del D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici), nel quale sono dettate norme specifiche anche ai fini antimafia per i subappalti, per i subaffidamenti che non siano subappalti e per i contratti assimilati al subappalto (si pensi alle forniture con posa in opera e i noli a caldo, laddove trovasse applicazione entrambe le condizioni individuate dal comma 11 dell'art. 118: è considerato, infatti, subappalto qualsiasi contratto avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2% dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50% dell'importo del contratto da affidare). Dopo le modifiche operate nella L. n. 190/2012 dal D.L. n. 90/2014 (conv. in L. n. 114/2014), per tali attività imprenditoriali, nelle quali sono presenti il confezionamento, la fornitura e il trasporto di calcestruzzo e di bitume, la comunicazione e l'informazione antimafia liberatoria da acquisire indipendentemente dalle soglie stabilite dal codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice antimafia), sono obbligatoriamente acquisite dalle amministrazioni pubbliche attraverso la consultazione, anche in via telematica, di apposito elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori. Il suddetto elenco è istituito presso ogni prefettura: si tratta della cd. *White list*. L'iscrizione nell'elenco è disposta dalla Prefettura della provincia in cui il soggetto richiedente ha la propria sede. Da notare che la Prefettura effettua verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa e, in caso di esito negativo, dispone la cancellazione dell'impresa dall'elenco.

Ai sensi del novello comma 52-bis dell'art. 1 della L. n. 190/2012, l'iscrizione nelle *White list* tiene luogo della comunicazione e dell'informazione antimafia liberatoria anche ai fini della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti relativi ad attività diverse da quelle per le quali essa è stata disposta.

Un'unica osservazione: questo sistema efficace – così come dimostrato per gli interventi a L'Aquila e a Reggio Emilia in cui vige la normativa speciale a seguito dei terremoti – nella previsione della Legge anticorruzione invece rischia logicamente di rimanere quasi inutile; infatti, la richiesta di iscrizione da parte delle imprese rimane prevista su base volontaria, essendo l'obbligo di consultazione dell'elenco sancito in capo alle sole amministrazioni, sempre che l'operatore economico abbia a monte scelto di presentare l'istanza di iscrizione e l'abbia ottenuta. E non appare dirimente per giustificare tale scelta del legislatore la motivazione secondo la quale andrebbe garantita l'esigenza di non limitare il mercato e la concorrenza con preventivi obblighi di iscrizione ad elenchi: il sistema di qualificazione SOA per i lavori pubblici, ad esempio, testimonia il contrario. Eppoi, la lotta alla criminalità organizzata è chiaramente a tutela anche della pura concorrenzialità delle imprese sane.

Come già detto, si sa, infatti, che l'impresa nella cui compagine siano presenti ombre di infiltrazione mafiosa determina anche una concorrenza a dir poco sleale con altre società pulite e presenti nel mercato. Queste ultime per assicurarsi la permanenza nell'alterato ritmo concorrenziale, potrebbero cedere all'usura, ovvero cedere ai tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata, ovvero ancora abbattere i costi, specialmente quelli relativi alla sicurezza. Dunque, l'eventuale violazione di prescrizioni contenute nel T.U. sicurezza potrebbe essere effetto di una matrice ben più ampia e cioè la sussistenza di criminalità diffusa e avvelenante il quadro reale della concorrenza fra imprese. In tali casi, con il rigetto delle procedure che incanalano la ricerca scrupolosa, essendo infetta la struttura del mercato locale, basterebbe "scavare in un punto qualunque e affiora del male" (F. Cordero, *Procedura penale*, IX edizione, Milano, p. 25).

2. LE FONTI NORMATIVE SUL CALCESTRUZZO

Il quadro normativo di riferimento in materia di calcestruzzi è composto da una legislazione stratificata nel tempo e proveniente da diverse fonti, comunitarie e nazionali.

Le norme *specifiche tecniche volontarie* EN, UNI e ISO già di per sé compongono un amplissimo specchio normativo-tecnico. Si pensi, ad esempio, alla UNI EN 206-1:2006 della UNICEMENTO, in vigore dal 23 marzo 2006, che rappresenta la versione ufficiale in lingua italiana della norma europea EN 206-1 (edizione dicembre 2000), dell'aggiornamento A1 (edizione luglio 2004) e dell'aggiornamento A2 (edizione giugno 2005). La normativa in oggetto trova applicazione per il calcestruzzo per strutture gettate in sito, strutture prefabbricate e componenti strutturali prefabbricati per edifici e strutture di ingegneria civile; infatti, il calcestruzzo può essere miscelato in cantiere, confezionato o prodotto in un impianto per componenti di calcestruzzo prefabbricato. Tale normativa UNI specifica i requisiti per:

- i materiali componenti del calcestruzzo;
- le proprietà del calcestruzzo fresco ed indurito e la loro verifica;
- le limitazioni per la composizione del calcestruzzo;
- la specifica del calcestruzzo;
- la consegna del calcestruzzo fresco;
- le procedure per il controllo di produzione;
- i criteri di conformità e la valutazione della conformità (per quanto qui indicato, si veda il sommario al Documento, che è contenuto nel prodotto UNIEDIL STRUTTURE edizione 2007.1).

Venendo alle fonti normative nazionali, c'è da evidenziare che la disciplina sul calcestruzzo si differenzia per *ambito oggettivo* in due grandi categorie: la prima riguarda le norme per la disciplina delle opere pubbliche e private da realizzare con tale materiale; la seconda si compone di



12

norme tecniche, emanate (dopo il 2004) ai sensi della legge di disciplina. In quest'ultimo ambito sono da annoverarsi anche diverse *Linee guida* che, soprattutto in anni antecedenti all'emanazione delle Norme tecniche, hanno garantito un certo grado di uniformità e di coerente applicazione.

Per quanto concerne la disciplina di legge, l'attuale quadro è formato dal DPR 6 giugno 2001, n. 380 *Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*, in particolare dalla Parte II *Normativa tecnica per l'edilizia*, Capo I *Disposizioni di carattere generale*, dall'art. 52 all'art. 76.

Il T.U. per l'edilizia ha riunito diverse disposizioni contenute in due normative distinte ed emanate in diversi anni; in particolare:

a) la Legge 5 novembre 1971 n.1086 *Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica*;

b) la Legge 2 febbraio 1974 n. 64 *Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche*.

Il quadro di riferimento si completa con il DPR 21 aprile 1993, n. 246 *Regolamento di attuazione della Direttiva 89/106/CEE relativa ai prodotti da costruzione*.

L'art. 1 del DPR n. 246/93 relativamente all'ambito di applicazione del regolamento dispone che:

“Il presente regolamento si applica ai materiali da costruzione nei casi in cui essi devono garantire il rispetto di uno o più requisiti essenziali, di cui all'allegato A, relativi alle opere di costruzione.

Ai fini del presente regolamento è considerato 'materiale da costruzione' ogni prodotto fabbricato al fine di essere incorporato o assemblato in modo permanente negli edifici e nelle altre opere di ingegneria civile. I 'materiali da costruzione' sono in appresso denominati 'prodotti'.

Le opere di costruzione, inclusi gli edifici e le opere di ingegneria civile, sono in appresso denominate 'opere'”.

13

Con riguardo alle Norme tecniche, occorre da subito indicare che con la Legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186 (conversione del D.L. 28 maggio 2004 n. 136 *Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione*), nell'art. 5 sono state sancite prescrizioni circa le normative tecniche in materia di costruzioni:

“1. Per assicurare uniformi livelli di sicurezza, ferme restando le competenze delle regioni e delle province autonome, il Consiglio superiore dei lavori pubblici, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, provvede, di concerto con il Dipartimento della protezione civile, secondo un programma di priorità per gli edifici sco-

lastici e sanitari, alla redazione di norme tecniche, anche per la verifica sismica ed idraulica, relative alle costruzioni, nonché alla redazione di norme tecniche per la progettazione, la costruzione e l'adeguamento, anche sismico ed idraulico, delle dighe di ritenuta, dei ponti e delle opere di fondazione e sostegno dei terreni. Ai fini dell'emanazione delle norme tecniche per la progettazione, la costruzione e l'adeguamento, anche sismico ed idraulico, delle dighe di ritenuta, il Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti acquisisce il parere tecnico del Registro italiano dighe, da inviare entro trenta giorni dalla richiesta.

2. Le norme tecniche di cui al comma 1 sono emanate con le procedure di cui all'articolo 52 del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, di concerto con il Dipartimento della protezione civile”.

14

Da tale prescrizione sono scaturiti nel tempo due Decreti Ministeriali che approvavano *Norme tecniche per le costruzioni*: il primo era il DM Infrastrutture e Trasporti 14 settembre 2005; il secondo (che ha abrogato il DM del 2005) attualmente in vigore è il Decreto Ministeriale 14 gennaio 2008 (pubblicato nel Supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale n. 29 del 4 febbraio 2008).

Nelle premesse e nell'oggetto delle Norme tecniche 2008, in armonia con il disposto dell'art. 5, comma 2 della citata L. n. 186/04, è precisato che:

“Le presenti Norme tecniche per le costruzioni sono emesse ai sensi delle leggi 05.11.1971, n. 1086, e 02.02.1974, n. 64, così come riunite nel Testo Unico per l'Edilizia di cui al DPR 06.06.2001, n. 380, e dell'art. 5 del Decreto Legge 28.05.2004, n. 136, convertito in legge, con modificazioni,

dall'art. 1 della Legge 27.07.2004, n. 186 e ss. mm. ii. Esse raccolgono in un unico organico testo le norme prima distribuite in diversi decreti ministeriali.

Oggetto - Le presenti Norme tecniche per le costruzioni definiscono i principi per il progetto, l'esecuzione e il collaudo delle costruzioni, nei riguardi delle prestazioni loro richieste in termini di requisiti essenziali di resistenza meccanica e stabilità, anche in caso di incendio, e di durabilità.

Esse forniscono quindi i criteri generali di sicurezza, precisano le azioni che devono essere utilizzate nel progetto, definiscono le caratteristiche dei materiali e dei prodotti e, più in generale, trattano gli aspetti attinenti alla sicurezza strutturale delle opere”.

*

L'art. 5 della L. n. 186/04 al comma 2-bis ha disposto che:

“Al fine di avviare una fase sperimentale di applicazione delle Norme tecniche di cui al comma 1, è consentita, per un periodo di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore delle stesse, la possibilità di applicazione, in alternativa, della normativa precedente sulla medesima materia, di cui alla Legge 5 novembre 1971, n. 1086, e alla Legge 2 febbraio 1974, n. 64, e relative norme di attuazione, fatto salvo, comunque, quanto previsto dall'applicazione del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1993, n. 246”.

Tale termine (di cui al comma 2-bis dell'articolo 5) era stato nel tempo già prorogato al 31 dicembre 2007, ai sensi dell'articolo 3, comma 4-bis, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, convertito, con modificazioni, dalla Legge 26 febbraio 2007, n. 17; da ultimo, con l'ar-

15

articolo 1-bis, comma 1, Legge n. 77 del 2009 – che ha modificato il comma 1 dell'art. 20 del D.L. n. 248/2007 – il termine è stato differito al 30 giugno 2009. Pertanto, dal 1° luglio 2009 è obbligatoria l'applicazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni di cui al decreto del Ministro delle Infrastrutture 14 gennaio 2008.

A seguito della cessazione il 30 giugno 2009 del regime transitorio, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha emanato la Circolare 5 agosto 2009, con la quale vengono trattati:

- i richiesti chiarimenti in ordine al regime intertemporale degli interventi per i quali, avuto riguardo al livello di definizione progettuale e/o allo stadio procedimentale raggiunto, anche dopo il termine del 30 giugno 2009: è consentita l'applicazione della normativa tecnica precedentemente in vigore al citato decreto ministeriale 14 gennaio 2008;
- i chiarimenti circa l'utilizzabilità dei materiali e degli elementi per uso strutturale prodotti prima del termine del 30 giugno 2009.

In relazione a tale ultimo aspetto dei materiali e dei prodotti di costruzione, viene finalmente affermato nella Circolare che:

“Per quanto riguarda poi la qualificazione dei materiali e dei prodotti da costruzione, va evidenziato che la materia è soggetta ad un proprio autonomo regime giuridico-normativo, che trova la sua cornice, in primis, nei principi comunitari dettati dalla direttiva 89/106/CEE recante «Direttiva del Consiglio del 21 dicembre 1988 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernente i prodotti da costruzione», recepita in Italia con DPR 21 aprile 1993, n. 246, «Regolamento di attuazione della direttiva 89/106/CEE relativo ai prodotti da costruzione». Al riguardo, si osserva che la stessa disposizione di legge (comma 2-bis dell'art. 5 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136,



«Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione», convertito, con modificazioni, con Legge 17 luglio 2004, n. 186), che ha disciplinato l'avvio della fase sperimentale di applicazione delle norme tecniche per le costruzioni, consentendo la possibilità di utilizzare, in alternativa, la precedente normativa tecnica, ha, necessariamente, «fatto salvo, comunque, quanto previsto dall'applicazione del regolamento di cui al DPR 21 aprile 1993, n. 246».

Pertanto, ai fini dell'impiego di elementi per uso strutturale, prodotti anche prima del termine del 30 giugno 2009, occorre riferirsi a tali disposizioni regolamentari.

In merito, va evidenziato che le disposizioni del capitolo 11 (Materiali e prodotti per uso strutturale) del decreto ministeriale 14 gennaio 2008, che peraltro sostanzialmente riproducono quelle del corrispondente capitolo 11 (Materiali e prodotti per uso strutturale) della normativa tecnica approvata con decreto ministeriale 14 settembre 2005 (sostituita da

quella approvata con decreto ministeriale 14 gennaio 2008), costituiscono il necessario riferimento circa le modalità di identificazione, qualificazione ed accettazione dei materiali e dei prodotti da costruzione per uso strutturale”.

Circoscrivendo l'analisi ai materiali e ai prodotti da costruzione, va evidenziato il fondamentale capitolo 11 del Decreto Ministeriale del 14 gennaio 2008, il cui paragrafo 11.2 riguarda specificamente il calcestruzzo e dispone anche un rinvio: “Le Norme contenute nel presente paragrafo si applicano al calcestruzzo per usi strutturali, armato e non, normale e precompresso di cui al § 4.1”.

In genere, il cap. 11 del DM 2008 ha previsto che i materiali e i prodotti per uso strutturale devono essere obbligatoriamente:

- *identificati* univocamente a cura del produttore, secondo le procedure applicabili;
- *qualificati* sotto la responsabilità del produttore, secondo le procedure applicabili;
- *accettati* dal Direttore dei lavori mediante acquisizione e verifica della documentazione di qualificazione, nonché mediante eventuali prove sperimentali di accettazione.

Con riferimento al calcestruzzo, il relativo controllo di qualità – finalizzato alla garanzia del rispetto delle prescrizioni definite in sede di progetto – si compone, secondo le previsioni del paragrafo 11.2.2, in 4 fasi:

- a) *Valutazione preliminare della resistenza*, che serve a determinare, prima dell'inizio della costruzione delle opere, la miscela per produrre il calcestruzzo con la resistenza caratteristica di progetto.
- b) *Controllo di produzione*, che riguarda il controllo da eseguire sul calcestruzzo durante la produzione del calcestruzzo stesso.
- c) *Controllo di accettazione*, che riguarda il controllo da eseguire sul calcestruzzo prodotto durante l'esecuzione dell'opera, con prelievo effettuato contestualmente al getto dei relativi elementi strutturali.

d) *Prove complementari*: sono prove che vengono eseguite, ove necessario, a complemento delle prove di accettazione.

Viene anche prescritto che le prove di accettazione e le eventuali prove complementari siano eseguite e certificate dai laboratori di cui all'art. 59 del DPR n. 380/2001.

Alla luce dell'interpretazione data dalla Circolare ministeriale del 5 agosto 2009, è chiaro che anche per le opere già iniziate alla data del 30 giugno 2009 sono obbligatorie le disposizioni contenute nel DM del 2008, comprese quindi le suddette prescrizioni del capitolo 11, in cui sono comprese le certificazioni. Infatti, nelle nuove Norme tecniche sussiste l'obbligo per tutti gli impianti di produzione di calcestruzzo di possedere adeguate procedure di controllo del processo produttivo che siano certificate da un ente terzo indipendente e in possesso di determinate caratteristiche stabilite dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (si tratta della certificazione FPC).



3. PRESCRIZIONI E DOVERI NELLE NUOVE NORME TECNICHE DEL 2008

Oltre alla necessità di garantire pienamente la sicurezza degli edifici e delle costruzioni, la particolare complessità delle norme tecniche in materia può essere spiegata anche alla luce di un'altra ragione. È infatti indubbio che la materia delle forniture di calcestruzzo così, come più in generale, dell'uso dei materiali e dei prodotti per uso strutturale utilizzati nelle opere pubbliche e private, sia campo di interesse anche della criminalità organizzata. La disciplina pertanto nel suo articolarsi tecnico appare essere sempre più dettagliata e stringente, onde evitare al massimo i fenomeni di infiltrazione mafiosa e qualsivoglia altro aspetto criminoso.

Con riferimento a quanto indicato nelle Norme tecniche 2008 riguardo all'identificazione, alla qualificazione e all'accettazione, le stesse regole stabiliscono chiaramente i doveri in capo alle singole figure interessate; in particolare: per l'identificazione dei materiali e dei prodotti la cura è ovviamente del produttore secondo le procedure all'uopo dettate; per la qualificazione la responsabilità è dello stesso produttore, ma non solo; per l'accettazione l'agire fa capo al Direttore dei lavori che acquisisce e verifica la documentazione di qualificazione ed eventualmente, opererà verifiche e prove sperimentali di accettazione.

In tale ottica, il capitolo 11 delle Norme tecniche 2008 fissa un dovere di condotta per i produttori di materiali, prodotti o componenti che sono disciplinati dallo stesso DM 2008: essi devono dotarsi di adeguate procedure di controllo di produzione in fabbrica. Dunque, il legislatore della fonte ministeriale ha previsto un precetto (più dettagliato rispetto ai doveri più generici già indicati nel T.U. edilizia del 2001), sanzionabile in forza di un rinvio ad altra fonte legislativa, di cui si dirà tra breve. Dunque, il controllo di produzione in fabbrica, *ab intra* per

così dire, è il controllo permanente della produzione effettuato dal fabbricante, il quale – continua il cap. 11 del DM 2008 – deve lasciare a disposizione di qualsiasi soggetto o ente che abbia titolo al controllo, le procedure e le disposizioni adottate e documentate.

Ancor più nel dettaglio, con riferimento esclusivo al calcestruzzo, rispetto ai controlli di qualità di cui al paragrafo 11.2.2, in ogni fase sono individuati soggetti titolari di doveri e per i quali scaturiscono responsabilità. In particolare:

- a) per la fase della *valutazione preliminare della resistenza*, il costruttore, che deve preliminarmente effettuare idonee prove di studio per ottenere prestazioni coerenti col progetto, è responsabile della qualità del calcestruzzo (paragrafo 11.2.3, ultimo capoverso), che il Direttore dei lavori controllerà per l'accettazione (terza fase);
- b) per la seconda fase, quella del *prelievo dei campioni*, il Direttore dei lavori è l'organo propulsivo e controllante la rispondenza, anche secondo precise normative indicate nelle UNI EN richiamate dal DM 2008 (paragrafo 11.2.4);
- c) per la terza fase *dei controlli*, il Direttore dei lavori sulla qualità del calcestruzzo dovrà effettuare controlli di accettazione e controlli sistematici in corso d'opera (dettagliatamente indicati dalle Norme tecniche 2008 nel paragrafo 11.2.6 in tema di resistenza del calcestruzzo) per verificare la conformità delle caratteristiche del calcestruzzo messo in opera rispetto a quello indicato dal progetto e sperimentato in sede di valutazione preliminare (1^a fase);
- d) le *prove complementari* vedono il procedimento uguale a quello dei controlli di accettazione, senza però essere sostitutive di quello.

Inoltre, sempre relativamente al paragrafo 11.2 del DM 2008 in tema di calcestruzzo, va evidenziato che le Norme stabiliscono una serie di prescrizioni – che coinvolgono principalmente il Direttore dei lavori – relative al calcestruzzo confezionato con "processo industrializzato". Ecco le prescrizioni stabilite dal paragrafo 11.2.8 del DM 2008:



22

- a) gli impianti per la produzione con processo industrializzato del calcestruzzo disciplinato dalle presenti norme devono essere idonei ad una produzione costante, disporre di apparecchiature adeguate per il confezionamento, nonché di personale esperto e di attrezzature idonee a provare, valutare e mantenere la qualità del prodotto;
- b) gli impianti devono dotarsi di un sistema permanente di controllo interno della produzione allo scopo di assicurare che il prodotto risponda ai requisiti previsti dalle presenti norme e che tale rispondenza sia costantemente mantenuta fino all'impiego;
- c) il sistema di controllo della produzione di calcestruzzo confezionato con processo industrializzato in impianti di un fornitore, predisposto in coerenza con la norma UNI EN ISO 9001:2000, deve fare riferimento alle specifiche indicazioni contenute nelle Linee

- guida sul calcestruzzo preconfezionato elaborate dal Servizio Tecnico Centrale del Consiglio Superiore dei LL.PP.;
- d) come già precisato nel presente parere, il sistema di controllo deve essere certificato da organismi terzi indipendenti che operano in coerenza con la norma UNI CEI EN ISO/IEC 17021:2006, autorizzati dal Servizio Tecnico Centrale del Consiglio Superiore dei LL.PP. sulla base dei criteri di cui al DM 9/5/2003 n. 156;
 - e) i documenti che accompagnano ogni fornitura di calcestruzzo confezionato con processo industrializzato devono indicare gli estremi di tale certificazione;
 - f) nel caso in cui l'impianto di produzione industrializzata appartenga al costruttore nell'ambito di uno specifico cantiere, il sistema di gestione della qualità del costruttore, predisposto in coerenza con la norma UNI EN ISO 9001:2000, certificato da un organismo accreditato, deve comprendere l'esistenza e l'applicazione di un sistema di controllo della produzione dell'impianto, conformemente alle specifiche indicazioni contenute nelle Linee guida sul calcestruzzo preconfezionato elaborato dal Servizio Tecnico Centrale del Consiglio Superiore dei LL.PP.;
 - g) il Direttore dei Lavori, che è tenuto a verificare quanto sopra indicato e a rifiutare le eventuali forniture provenienti da impianti non conformi, dovrà comunque effettuare le prove di accettazione previste al § 11.2.5 e ricevere, prima dell'inizio della fornitura, copia della certificazione del controllo di processo produttivo;
 - h) per produzioni di calcestruzzo inferiori a 1.500 m³ di miscela omogenea, effettuate direttamente in cantiere, mediante processi di produzione temporanei e non industrializzati, la stessa deve essere confezionata sotto la diretta responsabilità del costruttore. Il Direttore dei Lavori deve avere, prima dell'inizio delle forniture, evidenza documentata dei criteri e delle prove che hanno portato alla determinazione della resistenza caratteristica di ciascuna miscela omogenea di conglomerato, così come indicato al § 11.2.3.

23

Infine, con riferimento a tutti i materiali e prodotti per uso strutturale vige il disposto dell'art. 11 del DPR n. 246/1993, in forza del quale sussiste una *facoltà* in capo ai diversi Ministeri dell'Industria, del Commercio, dell'Interno, delle Infrastrutture, e quindi per il Servizio Tecnico del Consiglio Superiore dei LL.PP.: nell'ambito delle rispettive competenze, tali dicasteri hanno quindi la possibilità di avviare un sistema di vigilanza presso i cantieri e i luoghi di lavorazione per verificare la corretta applicazione delle disposizioni contenute soprattutto nel capitolo 11 del DM 14 gennaio 2008.

In tal senso, il Servizio Tecnico del Consiglio Superiore dei LL.PP. – come indicato nelle *Generalità* del capitolo 11 delle Norme Tecniche 2008 – ha mera facoltà di intervento di controllo, fungendo così da organo terzo, che potrà attivare d'ufficio tale possibilità di controllo ovvero attuarla su istanza di privati o di altri enti.

Ma l'intervento è rimesso, da parte dalla stessa disposizione normativa contenuta nel regolamento del 1993, alla valutazione discrezionale del suddetto Ufficio terzo.

24



4. PRESCRIZIONI E SANZIONI PENALI NEL T.U. PER L'EDILIZIA N. 380/2001

La disciplina dettata dalle Norme tecniche si inquadra nel più ampio ambito oggettivo formato dalla normativa contenuta nel T.U. n. 380/2001, dall'art. 52 all'art. 76.

In specie, le sanzioni, tutte di natura penale anche se – insufficientemente rispetto al vero bene giuridico tutelato – di tipo contravvenzionale (arresto o ammenda), sono espresse nella Sezione III del Capo II, artt. 71-76 del T.U.

Tale sezione compone il quadro di diritto penale speciale, che si aggiunge alle più generali fattispecie astratte contenute nel codice penale. Dunque, tali reati speciali possono concorrere, a seconda dei singoli casi in concreto, con le previsioni delittuose e contravvenzionali del codice penale.

Le singole fattispecie sono composte con la tecnica del c.d. rinvio, ossia i precetti la cui violazione comporterebbe le sanzioni penali indicate *in subjecta materia* sono descritti dalle precedenti norme del T.U. (dall'art. 52). Tale tecnica adottata dal legislatore per molte normative speciali (si pensi anche alle previsioni penali contenute nel T.U. sulla sicurezza – D.Lgs. n. 81/2008, e nel Codice dell'ambiente – D.Lgs. n. 152/2006) rischia comunque di non essere in linea con i caratteri costituzionalmente previsti per le norme penali, fra i quali vi è quello della "sufficiente determinatezza della fattispecie".

Ecco le norme penali contenute nel T.U. n. 380/2001 che interessano a questa analisi di studio.

- a) L'art. 71, al comma 1 fa riferimento alla violazione dei doveri sanciti nell'art. 64, commi 2, 3 e 4 secondo cui: la costruzione delle opere deve avvenire in base ad un progetto esecutivo redatto da un tecnico abilitato; l'esecuzione delle opere deve aver luogo sotto la direzione di un tecnico abilitato; il progettista ha la responsabilità

25

diretta della progettazione di tutte le strutture dell'opera comunque realizzate.

b) Il comma 2 dell'art. 71 (arresto fino ad 1 anno o ammenda), per il soggetto che non osserva le prescrizioni dell'art. 58 (nel quale non è escluso in via astratta che – a seconda dei singoli fatti storici e con possibilità di diverse altre configurazioni di illeciti – possano essere ascrivibili anche le procedure di controllo di produzione in fabbrica di cui al capitolo 11 delle Norme tecniche 2008), prevede una sanzione più aspra. La condotta indicata nell'art. 58 del T.U. 380/01 e comprendente anche le procedure di controllo del capitolo 11 del DM 2008, prevede l'obbligo in capo alle ditte che procedono alla costruzione di manufatti in conglomerato armato normale o precompresso ed in metallo, di darne preventiva comunicazione al Servizio tecnico centrale del Ministero dei lavori pubblici, con apposita relazione. In detta relazione le imprese debbono:

- descrivere ciascun tipo di struttura indicando le possibili applicazioni e fornire i calcoli relativi;
- precisare le caratteristiche dei materiali impiegati sulla scorta di prove eseguite presso uno dei laboratori di cui all'articolo 59;
- indicare, in modo particolareggiato, i metodi costruttivi e i procedimenti seguiti per la esecuzione delle strutture;
- indicare i risultati delle prove eseguite presso uno dei laboratori di cui all'articolo 59. Tutti gli elementi precompressi debbono essere chiaramente e durevolmente contrassegnati onde si possa individuare la serie di origine. Le ditte produttrici di tutti i manufatti di cui ai commi precedenti sono tenute a fornire tutte le prescrizioni relative alle operazioni di trasporto e di montaggio dei loro manufatti.

La responsabilità della rispondenza dei prodotti rimane a carico della ditta produttrice, che è obbligata a corredare la fornitura con i disegni del manufatto e l'indicazione delle sue caratteristiche di impiego.



c) Le altre disposizioni penali contenute negli artt. 72, 73, 74, 75 e 76 riguardano la responsabilità penale del costruttore, del Direttore dei lavori e del collaudatore relativamente alle diverse condotte descritte nei lì richiamati articoli del T.U.

In particolare, occorre evidenziare che in rapporto al Direttore dei lavori, al quale si riferisce la gran parte delle disposizioni contenute nel DM 14 gennaio 2008 al capitolo 11, in specie nel paragrafo 11.2, l'art. 73 del T.U. 2001 stabilisce che esso è punibile con ammenda ove non ottemperasse alle prescrizioni dell'art. 66. In tale ultimo articolo è fatto obbligo al D.L. di conservare un apposito giornale dei lavori e la documentazione di cui all'art. 65, commi 3 e 4; la documentazione è relativa alla denuncia allo sportello unico (la denuncia vede allegati il progetto dell'opera, la relazione illustrativa e le qualità, le dosature dei materiali che verranno impiegati nella costruzione).

Ma per il D.L. sussiste anche la configurazione dell'apposito reato indicato nello stesso art. 73, al comma 2 del T.U. 2001:

“*Alla stessa pena (l'ammenda) soggiace il direttore dei lavori che omette o ritarda la presentazione al competente ufficio tecnico regionale della relazione indicata nell'articolo 65, comma 6*”.

L'art. 65, comma 6 dispone che:

“*A strutture ultimate, entro il termine di sessanta giorni, il direttore dei lavori deposita presso lo sportello unico una relazione, redatta in triplice copia, sull'adempimento degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3, esponendo:*

- a) i certificati delle prove sui materiali impiegati emessi da laboratori di cui all'articolo 59;*
- b) per le opere in conglomerato armato precompresso, ogni indicazione inerente alla tesatura dei cavi ed ai sistemi di messa in coazione;*
- c) l'esito delle eventuali prove di carico, allegando le copie dei relativi verbali firmate per copia conforme*”.

28



Sono evidenti i riferimenti alle più dettagliate prescrizioni emanate poi dal capitolo 11 del DM 2008; il che presuppone come logica condizione che la non corretta applicazione delle previsioni contenute nelle Norme tecniche 2008 relativamente ai controlli di qualità del calcestruzzo (in 4 fasi), sia determinante – a seconda dei singoli casi concreti – l'impossibilità per il D.L. di compiere gli adempimenti finali di cui al comma 6 dell'art. 65, con il conseguente configurarsi della sanzione ex art. 73, comma 2 del T.U.

d) Da un punto di vista sistematico, oltre alle diversissime ipotesi in base alle quali possono venire a configurarsi in concreto concorsi di persone nel reato (ex art. 110 c.p.), lo scenario delle responsabilità penali presenta anche una ulteriore fondamentale previsione che abbraccia i singoli doveri esplicitati nelle Norme tecniche 2008: l'art. 64, comma 5 stabilisce che:

“*Il direttore dei lavori e il costruttore, ciascuno per la parte di sua competenza, hanno la responsabilità della rispondenza dell'opera al progetto, dell'osservanza delle prescrizioni di esecuzione del progetto, della qualità dei materiali impiegati, nonché, per quanto riguarda gli elementi prefabbricati, della posa in opera*”.

29

Ma anche se *prima facie* sembra qui configurarsi una mancanza espressa di sanzione (infatti, da un punto di vista penale, tale norma precettizia non è richiamata *tout-court* da nessuna delle fattispecie sanzionatorie penali speciali contenute nella sezione III del T.U. 2001), ciò non significa che non sussistano comunque precise responsabilità (penali, civili e amministrativo-contabili) contenute in altre disposizioni normative dell'ordinamento e riferite proprio alle figure su richiamate; anzi, sembra che tale previsione dell'art. 64, c. 5 del T.U. 2001 intenda appunto rafforzare, o almeno marcare, quelle respon-

sabilità contenute nelle altre fattispecie. Rimane ferma, ovviamente *in primis*, la possibile configurazione in concreto di reati previsti dal codice penale, per effetto dei principi di legalità e di tassatività.

*

Oltre alla *facoltà* di disporre verifiche e controlli circa la conformità dei prodotti da costruzione alle prescrizioni regolamentari (e delle Norme tecniche 2008) – riconosciuta in capo ai Dicasteri sopra citati dall'art. 11 del DPR n. 246/1993 –, sussiste invece un *obbligo* di vigilanza in forza degli artt. 68, 69 e 70 del T.U. n. 380/2001.

In particolare, va precisato che si tratta di norme che impongono ai soggetti da esse individuati un dovere di controlli, accertamenti e sospensione dei lavori ove si configurino le previsioni ivi sancite.

I soggetti individuati dalle norme sono:

- 1) il dirigente o il responsabile dell'Ufficio Comunale competente territorialmente rispetto ai lavori (indicati nell'art. 53, c. 1 del T.U.);
- 2) i funzionari e gli agenti comunali;
- 3) il dirigente dell'Ufficio tecnico Regionale.

I dirigenti o i responsabili comunali hanno il compito – ex art. 68, c. 1 T.U. – di vigilare che siano osservati tutti gli adempimenti previsti dalla legge, e dunque anche le prescrizioni che riguardano i materiali e i prodotti per la costruzione.

I funzionari e gli agenti comunali, dei quali si avvale il dirigente comunale, hanno il dovere di redigere apposito verbale circa le infrazioni accertate; il verbale – cura del dirigente – deve essere inoltrato in base a quanto previsto dall'art. 69 alla competente Autorità Giudiziaria (essendo le ipotesi sanzionate penalmente) e contemporaneamente all'Ufficio tecnico della Regione per i conseguenti provvedimenti di sospensione dei lavori (art. 70) a mezzo di Decreto notificato al direttore dei lavori, al costruttore e al committente.

È ovvio che sono comunque e parallelamente vigenti i poteri di indagine stabiliti dall'ordinamento alla polizia giudiziaria per la prevenzione e repressione dei reati.

L'AUTORE

Prof. Vittorio Capuzza, Ph.D.

Svolge la propria attività didattica e di ricerca nell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

È docente di *Diritto Amministrativo*: nel Dipartimento di Scienze e Tecnologie della Formazione - Facoltà di Lettere; nella Scuola IaD - Facoltà di Medicina e Chirurgia; nella Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali (in materia di *contrattualistica pubblica*), Facoltà di Giurisprudenza.

Per i Corsi di Laurea dell'Università (Facoltà di Giurisprudenza) è docente (*Ius 10 - contrattualistica pubblica*) presso la Scuola Ufficiali Carabinieri di Roma e la Scuola Marescialli dei Carabinieri di Velletri; presso l'Accademia della Guardia di Finanza è docente aggiunto di *Diritto pubblico dell'economia* e di *Diritto dell'ambiente*.

È docente di *Organizzazione del Cantiere - modulo giuridico*, e di *Ingegneria forense*, nel Dipartimento di Ingegneria Civile e Ingegneria Informatica. Nello stesso Dipartimento tiene lezioni di *Legislazione delle Opere Pubbliche*.

È Responsabile scientifico-didattico dell'Ufficio Studi e Ricerche per l'applicazione delle disposizioni relative alle Università - Divisione I.

È Responsabile del Settore Legale della CRUI - Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, e della Fondazione CRUI.

*Finito di stampare
nel mese di agosto 2015*

CEFME  CTP
Organismo Paritetico per la formazione
e la sicurezza in edilizia di Roma e provincia

€ 1,50

ISBN 978-88-941194-0-4



9 788894 119404