

# IL CANTIERE:

aspetti tecnici e responsabilità penali  
dei soggetti coinvolti  
nella sua gestione

Torino, 27 giugno 2018

Avvocato  
Carlo Cavallo

ORDINE AVVOCATI TORINO

## **VIOLAZIONI E SANZIONI AGLI OBBLIGHI DI IMPIEGO DEI PRODOTTI DA COSTRUZIONE**

**(artt. 19, 20, 21, 22, D.Lgs. N. 106/2017)**

Normativa di riferimento

D.Lgs.  
106/2017

DECRETO LEGISLATIVO N. 106/2017  
in vigore dal 9/8/2017

OGGETTO

Marcatura CE dei prodotti da costruzione

Sorveglianza del mercato e sanzioni

FINALITA'

Adeguamento della normativa italiana al Reg. UE 305/2011

ATTENZIONE:

il Regolamento è **immediatamente esecutivo** in Italia

# Normativa di riferimento

D.Lgs. N.  
106/2017

## IL TESTO DI LEGGE SI COMPONE DI **31 ARTICOLI**

- Capo I: **disposizioni generali** (Preambolo + Artt. da 1 a 6)

La disposizione più importante è contenuta all'**art. 2**: si tratta di una serie di **definizioni** utili o necessarie per la corretta applicazione del provvedimento. In particolare:

- Definizione di «**Materiali e prodotti per uso strutturale**»: *materiali e prodotti che prioritariamente assicurano o contribuiscono alla sicurezza strutturale ovvero geotecnica delle opere stesse e che consentono ad un'opera ove questi sono incorporati permanentemente di soddisfare in maniera prioritaria il requisito di base delle opere n.1 «Resistenza meccanica e stabilità», di cui all'Allegato I del regolamento.*
- Definizione di «**Materiali e prodotti per uso antincendio**»: *materiali e prodotti che prioritariamente assicurano o contribuiscono alla protezione passiva o attiva contro l'incendio, e che consentono ad un'opera ove questi sono incorporati permanentemente di soddisfare in maniera prioritaria il requisito di base delle opere n. 2 «Sicurezza in caso d'incendio», di cui all'Allegato I del regolamento (UE) n. 305/2011.*

# Normativa di riferimento

D.Lgs.  
106/2017

- Capo V: **vigilanza e sanzioni** (Artt. da 16 a 23)

Si riferisce alle procedure per la **vigilanza sul mercato** nel settore dei **prodotti da costruzione**.

Importante:

- Art. 17: **vigilanza sul mercato e nei cantieri** - La norma indica le Amministrazioni competenti a svolgere dette funzioni, le modalità esecutive (anche mediante richiami a quanto previsto dal Codice del Consumo, d.lgs. 206/2005, e da altre norme di legge).
- Art. 18: **procedure di vigilanza** - La norma tratta delle procedure **da attuarsi nello svolgimento dell'attività di vigilanza** sul mercato nel settore dei prodotti da costruzione, prevedendo che agli interessati è consentito partecipare agli accertamenti riguardanti i propri prodotti, salvi i casi di grave o immediato pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, per la salute, per l'incolumità pubblica o privata.

Si fa rinvio ad un decreto interministeriale da adottarsi entro sei mesi (apr. 2018)

# Normativa di riferimento

D.Lgs.  
106/2017

Articoli da 19 a 23: **impianto sanzionatorio** del decreto in esame

1. PRIMA PREMessa: le **sanzioni** sono studiate tenendo in considerazione le attività rispettivamente svolte dagli **operatori economici** e la loro effettiva **capacità di incidere** sugli aspetti relativi alle **caratteristiche**, alla **qualità** ed alla **sicurezza** del prodotto.
2. SECONDA PREMessa: il sistema sanzionatorio in parola si compone di **due diverse tipologie di misure afflittive** per i destinatari, ciascuna afferente ad un ben preciso ramo dell'ordinamento:
  - il sistema della responsabilità **amministrativa**, che prevede esclusivamente **sanzioni di tipo pecuniario**;
  - il sistema della responsabilità **penale**, che prevede, viceversa, vere e proprie **pene, detentive e/o pecuniarie**.

*Segue...*

# Focus: responsabilità penale e responsabilità amministrativa

## caratteri essenziali

Nell'ambito che qui interessa, un illecito può avere carattere **amministrativo** oppure **penale**. La diversa connotazione dipende dalla natura della norma violata e, in ultima analisi, dall'**importanza del bene protetto**.

### RESPONSABILITA' PENALE

- La sanzione penale consegue ad un reato
- Si applica nei casi di violazioni di norme che tutelano interessi prioritari o fondamentali dello Stato e della Società
- Si concretizza in una pena pecuniaria o detentiva
- Competente ad irrogare la pena è l'Autorità giudiziaria (Tribunale ordinario)

### RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

- La sanzione amministrativa consegue ad un illecito amministrativo
- Si applica nei casi di violazioni di minore rilievo relative all'inosservanza di obblighi sussistenti nei confronti della Pubblica Amministrazione
- Consiste sempre e solo in una sanzione di tipo pecuniario
- Competente ad irrogarla è una Autorità amministrativa

# Focus: responsabilità penale e responsabilità amministrativa

## caratteri essenziali

### RESPONSABILITA' PENALE

- Principio di personalità della pena (art. 27 Cost.): la sanzione deve far carico ad una persona fisica e non è trasmissibile.
- Elemento psicologico del reato: esso deve essere commesso con dolo, colpa o preterintenzione (sempre che il soggetto sia imputabile). (art. 43 c.p.)

### RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

- Intrasmisibilità dell'obbligo di pagare la sanzione amministrativa pecuniaria (art. 7 L. 689/1981).
- Elemento psicologico della violazione amministrativa: la violazione deve essere cosciente e volontaria: è sufficiente la consapevolezza di porre in essere il comportamento da sanzionare, sia esso doloso o colposo (sempre che il soggetto sia imputabile). (art. 2 L. 698/1981)



# Focus: responsabilità penale e responsabilità amministrativa

## caratteri essenziali

### RESPONSABILITA' PENALE

- Principio di legalità (art. 25 Cost.): *Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso.* Corollari:
  - riserva di legge in materia penale
  - tassatività
  - divieto di analogia
  - irretroattività della norma sfavorevole
- Si applica la legge in vigore al tempo del fatto commesso, salvo che la successiva sia più favorevole (reatroattività *in melius*)

### RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

- Principio di legalità (art. 1, L. 689/1981): *Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.* La sanzioni amministrative è ammessa solo:
  - per i fatti previsti da leggi, d.l. e d.lgs.
  - nei riguardi di soggetti indicati dalla legge
  - per le sanzioni previste dalla legge
- Si applica la legge del tempo in cui si è verificata la violazione. No retroattività *in melius*.

**Focus:**  
responsabilità  
penale e  
responsabilità  
amministrativa

**caratteri  
essenziali**

- **PRINCIPIO DI SPECIALITÀ** (MUTUATO DALL'ART. 15 DEL CODICE PENALE):

Se un medesimo fatto è previsto come violazione penale e come illecito amministrativo, **prevale la norma speciale** → dunque **si applica solo la sanzione amministrativa.**

- **PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ:**

- Accanto alla persona fisica che ha commesso la violazione può esistere un altro soggetto, coobbligato in solido al pagamento.
- Accresce la garanzia di pagamento della sanzione
- È destinatario eventuale della contestazione (notificazione)

# Normativa di riferimento

D.Lgs.  
106/2017

3. TERZA PREMESSA: i soggetti attivi - cioè i **destinatari delle sanzioni** - in relazione alle violazioni previste dagli artt. 19 e seguenti del decreto sono i seguenti

Norma	Soggetti
Art. 19	Fabbricante
Art. 20	Progettista
Art. 21	Costruttore Direttore dei Lavori Direttore dell'Esecuzione Collaudatore
Art. 21	Operatori Economici (Fabbricante, Importatore, Distributore, Mandatario)
Art. 22	Chiunque

Le sanzioni dell'art. 19 non si applicano nel caso di non conformità formali rimosse da fabbricante entro il termine stabilito.

# Violazione obblighi di dichiarazione, prestazione e marcatura CE da parte del Fabbricante

## art.19 D.Lgs. 106/2017

<b>Tipologia di violazione</b>	<b>Ipotesi base (sanzione min e max)</b>	<b>Ipotesi aggravata (prodotti e materiali destinati ad uso strutturale o antincendio)*</b>
comma 1. mancata redazione del DoP	Amm. Pecuniaria € 4.000 - € 24.000	Arresto fino a 6 mesi Ammenda € 10.000 - € 50.000
comma 3. mancata conformità prodotto alla DoP	Amm. Pecuniaria € 1.000 - € 4.000	Amm. Pecuniaria € 2.000 - € 10.000
comma 4. mancato rispetto delle prescrizioni contenute nella DoP	Amm. Pecuniaria € 1.000 - € 10.000	Arresto fino a 2 mesi Ammenda € 3.000 - € 30.000
comma 5. mancato rispetto delle prescrizioni indicate nella DoP e della fornitura di DoP	Amm. Pecuniaria € 1.000 - € 4.000	Amm. Pecuniaria € 2.000 - € 10.000
comma 6. mancato rispetto delle prescrizioni relative all'uso della marcatura ce	Amm. Pecuniaria € 4.000 - € 24.000	Arresto fino a 6 mesi Ammenda € 10.000 - € 50.000
comma 7. mancato rispetto delle condizioni relative all'apposizione della marcatura CE	Amm. Pecuniaria € 4.000 - € 24.000	Arresto fino a 6 mesi Ammenda € 10.000 - € 50.000

\* salvo che il fatto costituisca più grave reato

# Violazione obblighi di impiego dei prodotti da costruzione

art. 20  
D.Lgs. 106/2017

<b>Soggetto</b>	<b>Tipologia di violazione</b>	<b>Ipotesi base (sanzione min e max)</b>	<b>Ipotesi aggravata (prodotti e materiali destinati ad uso strutturale o antincendio)*</b>
Costruttore	comma 1. utilizzazione di prodotti non conformi alla DoP o alla marcatura CE	Amm. Pecuniaria € 4.000 - € 24.000	Arresto fino a 6 mesi Ammenda € 10.000 - - € 50.000
Direttore Lavori			
Direttore Esecuzione			
Collaudatore			
Progettista Opera	comma 1. utilizzazione di prodotti non conformi alla DoP o alla marcatura CE	Amm. Pecuniaria € 2.000 – € 12.000	Arresto fino a 3 mesi Ammenda € 5.000 - - € 25.000

\* salvo che il fatto costituisca più grave reato

# Violazione obblighi di impiego degli operatori economici

**art. 21  
D.Lgs. 106/2017**

<b>Soggetto</b>	<b>Tipologia di violazione</b>	<b>Ipotesi base (sanzione min e max)</b>	<b>Ipotesi aggravata (prodotti e materiali destinati ad uso strutturale o antincendio)*</b>
Operatore economico	comma 1. mancata ottemperanza ai provvedimenti di ritiro, sospensione o richiamo di prodotti da costruzione che siano suscettibili di mettere in pericolo la sicurezza delle persone	Amm. Pecuniaria € 4.000 - € 24.000	Arresto fino a 6 mesi Ammenda € 10.000 - - € 50.000
	comma 2. mancata ottemperanza alle disposizioni relative alla dichiarazione e dei contenuti di DoP e di marcatura CE	Amm. Pecuniaria € 500 - € 5.000	Amm. Pecuniaria € 1.500 - € 15.000

*\* salvo che il fatto costituisca più grave reato*

# Violazione obblighi certificazione

art. 22  
D.Lgs. 106/2017

<b>Soggetto</b>	<b>Tipologia di violazione</b>	<b>Ipotesi base (sanzione min e max)</b>	<b>Ipotesi aggravata (prodotti e materiali destinati ad uso strutturale o antincendio)*</b>
Chiunque	comma 1. attestazione di fatti rilevanti non rispondenti al vero nelle attività svolte dagli organismi notificati o laboratori di prova e nelle relative certificazioni	Amm. Pecuniaria € 2.000 - € 12.000	Arresto fino a 6 mesi Ammenda € 5.000 - - € 25.000
Organismo o laboratorio	comma 2. inadempienza alle richieste dell'organismo di controllo	Amm. Pecuniaria € 1.000 - € 6.000	Amm. Pecuniaria € 2.000 - € 12.000
Chiunque	Comma 3. attestazione di conformità del prodotto da costruzione da parte di soggetto non autorizzato	Amm. Pecuniaria € 4.000 - € 24.000	Arresto fino a 6 mesi Ammenda € 10.000 - - € 50.000

\* salvo che il fatto costituisca più grave reato

**Focus:**  
la clausola di  
sussidiarietà  
prevista per le  
violazioni più gravi

*\*solo per prodotti e  
materiali destinati ad  
uso strutturale o  
antincendio.*

In relazione alle violazioni previste dagli artt. 19, 20, 21 e 22 del Decreto, il Legislatore ha previsto che il fatto, **ove commesso con riguardo a materiali destinati ad uso strutturale o antincendio**, assuma carattere penale (nella specie contravvenzionale) - e sia quindi punito con le più gravi sanzioni dell'arresto e dell'ammenda - **salvo che non costituisca un più grave reato**; in tale ultimo caso si applicherà solo la sanzione prevista per il *più grave reato*.

Tale clausola è detta, in termini giuridici, **clausola di sussidiarietà**, perché subordina l'applicabilità di una fattispecie sanzionatoria (in questo caso quella del D.Lgs. 106/2017) all'assenza di una diversa e più grave ipotesi di reato – integrata dal medesimo fatto - che debba applicarsi con priorità.

La clausola opera soltanto qualora si sia in presenza di un **medesimo fatto** (qui da intendersi nel senso di **medesima condotta violativa** del precetto normativo).



**Focus:**  
i profili di colpa  
per i soggetti  
coinvolti nel  
cantiere

## LA COLPA

Presupposti della responsabilità colposa:

- comportamento umano qualificato da **coscienza e volontà** ( art. 42 co. 1 c.p.);
- costituisce la base della concezione del reato → solo un fatto che sia **dominato o dominabile dalla volontà** è preso in considerazione dal diritto penale ed è ritenuto meritevole di sanzione (**rimproverabile**);
- deve trattarsi di un «**fatto umano**» → dunque ciò che fuoriesce dal novero dei fenomeni naturali;
- Il fatto deve essere riferibile al soggetto agente in termini di azione od omissione (c.d. **suitas**) → esclusione della forza maggiore e della costrizione fisica irresistibile

**Focus:**  
i profili di colpa  
per i soggetti  
coinvolti nel  
cantiere

## PRINCIPIO DI COLPEVOLEZZA

C. Cost. n. 364/1988 e n. 1085/1988

perché la responsabilità penale sia autenticamente personale è indispensabile che tutti e ciascuno degli elementi che concorrono a contrassegnare il disvalore della fattispecie penale siano collegati all'agente, cioè investiti dal dolo o dalla colpa (*nulla poena sine culpa*).

**Focus:**  
i profili di colpa  
per i soggetti  
coinvolti nel  
cantiere

## LA COLPA ED I SUOI REQUISITI

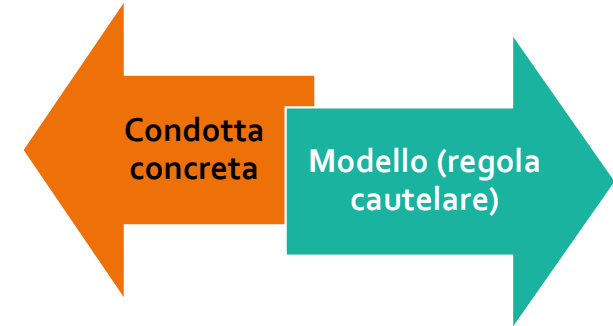
La colpa si caratterizza per **due elementi** (o requisiti), uno negativo ed uno positivo:

- **requisito negativo:** assenza di volontà di realizzare l'evento (nei reati di evento) o di realizzare un certo comportamento (nei reati c.d. di mera condotta);
- **requisito positivo:** la condotta deve porsi in **contrasto con una regola cautelare**. In questo sta la essenza della colpa.

La regola cautelare è quella **regola di condotta** che suggerisce di comportarsi in un determinato modo per **evitare un determinato evento** o la realizzazione di un fatto tipico di reato.

## Focus: i profili di colpa per i soggetti coinvolti nel cantiere

La colpa, nelle sue diverse forme e varianti, si fonda su un **giudizio interamente normativo**.



Ciò significa che:

- essa non dipende da un particolare atteggiarsi della volontà del soggetto (*coefficiente psicologico*);
- bensì deriva da un **contrasto** tra la **condotta concreta dell'agente** e il **modello di condotta** imposto dalla c.d. **regola cautelare** (che può essere contenuta in una norma di legge o in una generica regola di diligenza, prudenza e perizia) il cui rispetto *avrebbe evitato* la realizzazione prevedibile del fatto dannoso. **La colpa consiste dunque sempre in uno scostamento del comportamento concreto rispetto ad un modello imposto.**

**Focus:**  
i profili di colpa  
per i soggetti  
coinvolti nel  
cantiere

Possono così sintetizzarsi gli elementi la cui sussistenza è richiesta per potersi parlare di **colpa**:

- **Contrasto** oggettivo tra condotta concretamente tenuta e quella prescritta;
- **Prevedibilità** dell'evento dannoso verificatosi (non in tutte le sue minuziose articolazioni, ma in generale con riguardo al *tipo di evento verificabile*);
- **Evitabilità** dell'evento stesso (*l'evento si sarebbe evitato laddove si fosse tenuta la condotta prescritta*);
- Rapporto di **causalità** (tra la condotta doverosa omessa e l'evento dannoso)
  - non solo nel caso in cui la condotta appropriata avrebbe *certamente* impedito l'evento, ma anche nel caso in cui avrebbe avuto ***significant probability*** di scongiurarlo (Cfr. Cass. S.U. 18,9,2014, n. 38343, Thyssenkrupp).

**Focus:**  
i profili di colpa  
per i soggetti  
coinvolti nel  
cantiere

## LE REGOLE CAUTELARI

Le **regole cautelari** scaturiscono:

- dalla **esperienza comune**
- dalla **esperienza tecnico scientifica**
- ovvero possono essere derivare da altre fonti che fissano le modalità di condotta che occorre adottare in determinate situazioni per evitare determinati eventi.

Si parla di:

- **Colpa generica** in presenza di violazione di regole cautelari derivanti dall'esperienza comune (diligenza, prudenza, perizia);
- **Colpa specifica** in presenza di violazione di regole cautelari «scritte» (leggi, regolamenti, ordini, discipline, anche di natura tecnica)

**Focus:**  
i profili di colpa  
per i soggetti  
coinvolti nel  
cantiere

**Colpa generica:**

- *Imprudenza*: denota il contrasto fra la condotta concreta e la norma che vietava in assoluto di agire o vietava di agire con determinate modalità;
- *Negligenza*: sta a denotare l'omesso compimento di un'azione doverosa;
- *Imperizia*: consiste in un'imprudenza e/o in una negligenza nello svolgimento di attività che esigono il possesso e l'impiego di particolari abilità e/o cognizioni.

Va in ogni caso sottolineata la **finalità di cautela** che accomuna le regole di diligenza, prudenza e perizia: la loro osservanza serve cioè ad evitare la realizzazione di eventi dannosi o pericolosi prevedibili.

**Focus:**  
i profili di colpa  
per i soggetti  
coinvolti nel  
cantiere

**Problema: secondo quale criterio si deduce l'esistenza di una regola prevenzionistica (o cautelare)?**

- Il criterio si basa sulle norme di condotta elaborate nella prassi: **massime di esperienza** - Es.: *frenare violentemente sul ghiaccio provoca sbandamento.*
- Occorre poi tener conto della condizione e della preparazione in cui si trovava il soggetto agente nel caso concreto (c.d. criterio dell'*homo eiusdem condicionis et professionis*) – Es.: *Altro è la frenata di un principiante, altro quella di un abile camionista*
- Ciò si traduce nella formulazione, nell'ordine, di due tipologie di domande:
  1. **quale condotta avrebbe tenuto un agente modello che svolgesse lo stesso tipo di attività dell'agente (l'*homo eiusdem professionis*)?**
  2. **quale condotta - esigibile da un uomo medio ragionevole (l'*homo eiusdem condicionis*) - sarebbe stata in grado di prevenire i rischi e di evitarne la realizzazione?**



**Focus:**  
i profili di colpa  
per i soggetti  
coinvolti nel  
cantiere

**Colpa specifica:**

- ciò che *differenzia* queste forme di colpa dalla colpa generica è solo la fonte delle regole la cui inosservanza determina la colpa: si tratta di **norme giuridiche, pubbliche o private** (leggi, regolamenti, ordini, discipline)
- ciò che *accomuna* tutte le regole di diligenza, prudenza e perizia, qualunque ne sia la fonte, è il loro **scopo** che, invariabilmente, è la **prevenzione di eventi dannosi prevedibili**.

**Focus:**  
i profili di colpa  
per i soggetti  
coinvolti nel  
cantiere

**Problema: l'accertamento della colpa specifica**

- L'inosservanza di regole cautelari scritte non è di per sé sufficiente a fondare la responsabilità per colpa nei reati colposi di evento: bisogna accertare se l'**evento** concreto rappresenta o meno la **realizzazione del rischio** che la norma cautelare mirava ad evitare.
- Le norme giuridiche contenenti regole di condotta possono essere:
  - **Rigide** = obbligano il destinatario ad una condotta determinata in modo tassativo (es.: *arrestarsi al segnale di «stop» per evitare collisioni*).
  - **Elastiche** = debbono essere interpretate in relazione alla situazione concreta (es.: *viaggiare con prudenza in caso di nebbia*).

**Focus:**  
i profili di colpa  
per i soggetti  
coinvolti nel  
cantiere

**ATTENZIONE:**

- L'individuazione della condotta prescritta dall'ordinamento è differente a seconda che il rimprovero abbia ad oggetto la colpa generica o quella specifica:
- **Generica:** il giudice deve individuare la regola di diligenza che andava rispettata nel caso concreto (es.: *non frenare sul ghiaccio*).
- **Specifica:** il giudice è chiamato a constatare il mancato rispetto di una regola cautelare descritta da una norma giuridica (es.: *arrestarsi al semaforo rosso*).

**Focus:**  
i profili di colpa  
per i soggetti  
coinvolti nel  
cantiere

Parlando di **leggi, regolamenti, ordini e discipline** (anche di natura tecnica), occorre riferirsi, ovviamente, solo a quelle/i:

- che vietano o impongono il compimento di azioni **per prevenire il verificarsi di eventi dannosi prevedibili**
- e che presentano una qualche **attinenza causale** con l'evento dannoso che occorre prevenire nel caso concreto.

Ciò si riflette nella **imputazione dell'evento a titolo di colpa**: non ogni evento verificatosi dopo la violazione della regola cautelare sarà per ciò solo addebitato all'agente, ma soltanto **l'evento (o gli eventi) che la norma violata mirava a prevenire** → c.d. **causalità della colpa**.

*Es.: Tizio, marciando in senso vietato, fa schizzare un sasso che ferisce un passante; le lesioni cagionate **non costituiscono** l'evento alla cui prevenzione è diretta la norma stradale che, in certi casi, impone il senso unico.*

**Focus:**  
i profili di colpa  
per i soggetti  
coinvolti nel  
cantiere

## IL PROBLEMA DELLA COLPA GENERICA RESIDUA

Si è visto che la funzione della **colpa specifica** è quella di fissare degli **standard certi** cui il soggetto possa fare **sicuro affidamento** nell'esercizio di una certa attività, specie in contesti caratterizzati da un elevato tasso tecnico.

Ciò spesso si accompagna alla scelta di affidare ad organi specializzati l'individuazione della soglia del c.d. **rischio consentito**.

A questo punto, occorre però domandarsi se, in un contesto di attività disciplinata da norme cautelari «positive», al fine di escludere la colpa sia sufficiente il rispetto di tali norme o se residui – oltre a ciò – un profilo di **colpa generica**, cioè se sia necessaria l'osservanza anche di una regola cautelare non scritta.

**Focus:**  
i profili di colpa  
per i soggetti  
coinvolti nel  
cantiere

## IL PROBLEMA DELLA COLPA GENERICA RESIDUA

Per rispondere occorre guardare alla **ratio della norma cautelare** scritta, al fine di verificare se, nella situazione concreta, siano ravvisabili o meno peculiarità non «calcolate» e non prese in considerazione nella norma, tali da determinare una ulteriore e speciale pericolosità rispetto a quella considerata dalla regola scritta.

*Esempio tratto dal settore dell'infortunistica sul lavoro*

*Vd. foglio*

**Focus:**  
i profili di colpa  
per i soggetti  
coinvolti nel  
cantiere

Cass. Pen. sez. IV, Sent. 1522/2008

