



## PROMEMORIA

### **ADEMPIMENTI ED ONERI CONSEGUENTI ALLA SOSPENSIONE DI LAVORI PUBBLICI A CAUSA DELLE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE DI CONTENIMENTO DELLA DIFFUSIONE DEL COVID – 19**

Va preliminarmente evidenziato che i recenti provvedimenti legislativi (D.P.C.M.), susseguitisi quasi settimanalmente, emanati per il contenimento della diffusione del Covid – 19 hanno interessato ovviamente anche l'attività dei cantieri pubblici (ed anche privati) che è comunque soggiacente alla normativa del "Codice dei contratti" e dei suoi provvedimenti regolamentari ed attuativi.

La comprensibile richiesta formulata dall'ANCE al Governo, di emanare una norma nazionale cogente che metta le imprese esecutrici al riparo da responsabilità improprie e chiarisca i rapporti contrattuali che vengono a determinarsi fra stazione appaltante e appaltatore in particolare in ordine alla classificazione del "Coronavirus" come "causa di forza maggiore" (con la conseguenza di una sospensione generalizzata dei cantieri e, in alcuni casi, del diritto alla corresponsione di indennizzi per i maggiori costi sopportati per tale sospensione) non ha a tutt'oggi avuto seguito.

Per valutare il quadro di riferimento normativo venutosi a creare a seguito dei numerosi provvedimenti legislativi generati dal diffondersi della pandemia virale occorre, a mio parere distinguere, ai fini delle valutazioni che qui verranno esposte, due principali situazioni temporalmente succedutesi.

#### **PRIMA SITUAZIONE**

Inizialmente i cantieri per la costruzione di opere pubbliche non appartenevano alle categorie di attività che, ai sensi del **D.P.C.M. 11.03.2020**, dovevano essere sospese; non erano state disposte quindi aprioristiche limitazioni alle attività lavorative che si svolgevano nei cantieri per il contenimento del contagio da coronavirus, quindi le stesse erano di fatto consentite. Tuttavia, al fine di evitare il più possibile ogni situazione di trasmissione del contagio il provvedimento legislativo si limitava a richiamare tutti gli operatori al rispetto di quanto stabilito in via generale per il contenimento del coronavirus. Di conseguenza per ogni singolo cantiere in corso di operatività, ai sensi del **D.Lgs. 81/2008**, è compito in particolare del datore di lavoro delle imprese esecutrici di



## ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI VENEZIA

provvedere, per garantire al proprio personale di operare in sicurezza, al necessario aggiornamento del piano operativo di sicurezza (**P.O.S.**) integrandolo con quanto previsto dal “**Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro**” del 14/03/2020 adottando accorgimenti e procedure anti-contagio compatibili con le lavorazioni da eseguire.

Il coordinatore della sicurezza in fase esecutiva (C.S.E.) provvederà quindi, sulla base delle indicazioni fornite dal datore di lavoro, a valutare le interferenze tra le varie imprese alla luce dei nuovi criteri di protezione verificando che le misure adottate dalle singole imprese garantiscano il rispetto di quelle volte al contenimento del Covid 19 evitando rischi interferenziali tra imprese. Le misure di risoluzione di tali nuovi rischi comporteranno di conseguenza l’aggiornamento e l’integrazione del piano di sicurezza e coordinamento (**P.S.C.**) con la relativa stima dei costi da riconoscere all’impresa esecutrice. Il C.S.E. dovrà ovviamente evidenziare gli eventuali ostacoli che impediscano la sopraccitata integrazione del P.S.C. fino a giungere a segnalare la parziale o totale impossibilità di operare in sicurezza con la conseguenza di costringere il direttore dei lavori a dover disporre la totale o parziale sospensione di lavori.

Il direttore dei lavori, in ragione delle diverse risultanze comunicate dal CSE (necessità di sospensioni totali o parziali), opererà ai sensi del **comma 1** o del **comma 4** dell’**art. 107 del D.Lgs 50/2016** che così dispongono:

- **Comma 1:** “*In tutti i casi in cui ricorrano circostanze speciali che impediscono in via temporanea che i lavori procedano utilmente a regola d'arte, e che non siano prevedibili al momento della stipulazione del contratto, il direttore dei lavori può disporre la sospensione dell'esecuzione del contratto, compilando, se possibile con l'intervento dell'esecutore o di un suo legale rappresentante, il verbale di sospensione, con l'indicazione delle ragioni che hanno determinato l'interruzione dei lavori, nonché dello stato di avanzamento dei lavori, delle opere la cui esecuzione rimane interrotta e delle cautele adottate affinché alla ripresa le stesse possano essere continuate ed ultimate senza eccessivi oneri, della consistenza della forza lavoro e dei mezzi d'opera esistenti in cantiere al momento della sospensione. Il verbale è inoltrato al responsabile del procedimento entro cinque giorni dalla data della sua redazione*”.

- **Comma 4:** “*Ove successivamente alla consegna dei lavori insorgano, per cause imprevedibili o di forza maggiore, circostanze che impediscano parzialmente il regolare*



## ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI VENEZIA

*svolgimento dei lavori, l'esecutore è tenuto a proseguire le parti di lavoro eseguibili, mentre si provvede alla sospensione parziale dei lavori non eseguibili, dandone atto in apposito verbale. Le contestazioni dell'esecutore in merito alle sospensioni dei lavori sono iscritte a pena di decadenza nei verbali di sospensione e di ripresa dei lavori, salvo che per le sospensioni inizialmente legittime, per le quali è sufficiente l'iscrizione nel verbale di ripresa dei lavori; qualora l'esecutore non intervenga alla firma dei verbali o si rifiuti di sottoscriverli, deve farne espressa riserva sul registro di contabilità. Quando la sospensione supera il quarto del tempo contrattuale complessivo il responsabile del procedimento dà avviso all'ANAC. In caso di mancata o tardiva comunicazione l'ANAC irroga una sanzione amministrativa alla stazione appaltante di importo compreso tra 50 e 200 euro per giorno di ritardo”.*

La sospensione dei lavori, sempre a seguito delle risultanze comunicate dal C.S.E., può essere disposta anche dal Responsabile Unico del Procedimento (RUP) se ricorrono le circostanze di cui al **comma 2 dell'art. 107 del D.Lgs 50/2016** che così dispone:

**- Comma 2:** *“La sospensione può, altresì, essere disposta dal RUP per ragioni di necessità o di pubblico interesse, tra cui l'interruzione di finanziamenti per esigenze sopravvenute di finanza pubblica, disposta con atto motivato delle amministrazioni competenti. Qualora la sospensione, o le sospensioni, durino per un periodo di tempo superiore ad un quarto della durata complessiva prevista per l'esecuzione dei lavori stessi, o comunque quando superino sei mesi complessivi, l'esecutore può chiedere la risoluzione del contratto senza indennità; se la stazione appaltante si oppone, l'esecutore ha diritto alla rifusione dei maggiori oneri derivanti dal prolungamento della sospensione oltre i termini suddetti. Nessun indennizzo è dovuto all'esecutore negli altri casi”.*

### **SECONDA SITUAZIONE**

Con successivo **D.P.C.M. del 22.03.2020** è stato disposto che solo i cantieri riconducibili alle attività economiche elencate nell'allegato 1, come modificato dal **D.M. 25.03.2020** del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), di *“Ingegneria Civile”* (codice ATECO/2007 n. 42 ad esclusione dei codici : 42.91 – 42.99.01 - 42.99.09) e di *“Installazione di impianti elettrici, idraulici e altri lavori di costruzioni ed installazioni”* (codice ATECO/2007 n. 43.2) potevano continuare ad operare a condizione che fossero rispettati i contenuti di cui alle **linee guida** emanate dal Ministero delle Infrastrutture e dei



## ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI VENEZIA

Trasposti (M.I.T.), in condivisione con le parti sociali, in data **19.03.2020** denominate “*Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid-19 nei cantieri edili*” che sono coerenti con il “*Protocollo di regolamentazione per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID 19 negli ambienti di lavoro*” sottoscritto in data 14.03.2020 dal Governo e dalle parti sociali che indicano le condizioni da dover soddisfare.

I lavori riconducibili alle sopraccitate categorie economiche ATECO sono desumibili dall’ultima classificazione predisposta dall’ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA nell’anno 2007 che è la versione nazionale della classificazione (Nace Rev. 2) definita in ambito europeo ed approvata con regolamento della Commissione n. 1893/2006, pubblicato su Official Journal del 30 dicembre 2006, che, a sua volta, deriva da quella definita a livello Onu (Isic Rev. 4).

Per completezza di esposizione e riferimento appare utile riportare di seguito in particolare tutte le lavorazioni comprese nelle attività economiche sopra indicate che potevano continuare ad essere svolte.

### “cod. 42 - INGEGNERIA CIVILE

*Questa divisione include i lavori generali per la costruzione di opere di ingegneria civile. Essa include i nuovi lavori, le riparazioni, le aggiunte e le alterazioni, il montaggio di strutture prefabbricate in cantiere e anche le costruzioni di natura temporanea.*

*È inclusa anche la costruzione di opere di ingegneria civile quali autostrade, strade, ponti, gallerie, ferrovie, campi di aviazione, porti ed altre opere idrauliche, la costruzione di sistemi di irrigazione e di fognatura, condotte e linee elettriche, impianti sportivi all’aperto eccetera. Queste attività possono essere effettuate in conto proprio o in conto terzi. Il lavoro può essere effettuato totalmente o parzialmente in subappalto.*

#### **42.1 COSTRUZIONE DI STRADE E FERROVIE**

##### *42.11.00 Costruzione di strade, autostrade e piste aeroportuali*

- *costruzione di autostrade, strade, altri passaggi per veicoli e marciapiedi*
- *lavori di superficie per strade, autostrade, ponti o gallerie: asfaltatura di strade, pavimentazione in pietra, posa di porfido, verniciatura della segnaletica orizzontale e di altri segnali, installazione di barriere di sicurezza, cartelli segnaletici stradali non luminosi e simili*
- *costruzione di piste di campi di aviazione*

##### *42.12.00 Costruzione di linee ferroviarie e metropolitane*

##### *42.13.00 Costruzione di ponti e gallerie*

- *costruzione di ponti, inclusi quelli per autostrade sopraelevate (viadotti)*

#### **42.2 COSTRUZIONE DI OPERE DI PUBBLICA UTILITÀ**

##### *42.21.00 Costruzione di opere di pubblica utilità per il trasporto di fluidi*

- *costruzione di opere di ingegneria civile per condutture urbane e per lunghe distanze via terra o subacquee, reti e condotte idriche, sistemi di irrigazione (canali), cisterne*



## ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI VENEZIA

- costruzione di: sistemi di fognatura, inclusa la riparazione, impianti di scarico delle acque reflue, stazioni di pompaggio

- perforazione di pozzi d'acqua

- costruzione di strutture per impianti depuratori

42.22.00 Costruzione di opere di pubblica utilità per l'energia elettrica e le telecomunicazioni

- costruzione di opere di ingegneria civile per: linee di comunicazione ed elettriche urbane e per lunghe distanze via terra o subacquee, centrali elettriche

42.9 COSTRUZIONE DI ALTRE OPERE DI INGEGNERIA CIVILE

42.91.00 Costruzione di opere idrauliche (attività esclusa dal D.M. M.S.E. 25.03.2020):

- costruzione di: idrovie, porti ed opere fluviali, porticcioli per imbarcazioni da diporto, chiuse eccetera, dighe e sbarramenti

- dragaggio di idrovie

42.99.0 Costruzione di altre opere di ingegneria civile n.c.a.

42.99.01 Lottizzazione dei terreni connessa con l'urbanizzazione (attività esclusa dal D.M. M.S.E. 25.03.2020)

- lottizzazione dei terreni volta al miglioramento degli stessi (ad esempio: aggiunta di strade, infrastrutture di pubblica utilità eccetera), consorzi di urbanizzazione e lottizzazione

42.99.09 Altre attività di costruzione di altre opere di ingegneria civile n.c.a. (attività esclusa dal D.M. M.S.E. 25.03.2020):

- costruzione di strutture per impianti industriali quali: raffinerie, impianti chimici (esclusi gli edifici)

- lavori di costruzione (esclusi gli edifici) quali: impianti sportivi all'aperto stadi, campi da tennis, campi da golf eccetera (escluse le piscine)".

### "Cod. 43.2 - INSTALLAZIONE DI IMPIANTI ELETTRICI, IDRAULICI E ALTRI LAVORI DI COSTRUZIONI ED INSTALLAZIONI"

Questo gruppo include le attività di installazione di servizi che supportano il funzionamento di un edificio inclusa l'installazione di impianti elettrici, idraulici (acqua, gas e sistemi di fognatura), impianti di riscaldamento e condizionamento dell'aria, ascensori eccetera.

43.21.0 Installazione di impianti elettrici ed elettronici (inclusa manutenzione e riparazione)

43.21.01 Installazione di impianti elettrici in edifici o in altre opere di costruzione (inclusa manutenzione e riparazione)

- installazione di impianti elettrici in tutti i tipi di edifici e nelle strutture di genio civile: cablaggio e connessioni elettriche, impianti di illuminazione

- installazione di impianti di collegamento di elettrodomestici e apparecchi elettrici

- installazione di impianti fotovoltaici

43.21.02 Installazione di impianti elettronici (inclusa manutenzione e riparazione)

- cablaggio per telecomunicazioni, reti di elaboratori e sistemi televisivi via cavo, incluse le fibre ottiche, parabole satellitari, impianti di segnalazione d'incendio, sistemi di allarme antifurto

43.21.03 Installazione impianti di illuminazione stradale e dispositivi elettrici di segnalazione, illuminazione delle piste degli aeroporti (inclusa manutenzione e riparazione)



## ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI VENEZIA

*43.22 Installazione di impianti idraulici, di riscaldamento e di condizionamento dell'aria*  
*Questa classe include l'installazione di impianti idraulici, di riscaldamento e di condizionamento dell'aria, inclusi i rinnovi e i restauri, la manutenzione e la riparazione.*

*43.22.0 Installazione di impianti idraulici, di riscaldamento e di condizionamento dell'aria (inclusa manutenzione e riparazione)*

*43.22.01 Installazione di impianti idraulici, di riscaldamento e di condizionamento dell'aria (inclusa manutenzione e riparazione) in edifici o in altre opere di costruzione*

*- installazione in edifici o in altre opere di costruzione di: impianti di riscaldamento (elettrici, a gas e petrolio), caldaie, torri di raffreddamento, collettori di energia solare non elettrici, impianti idraulicosanitari, impianti e condotte di ventilazione e di condizionamento dell'aria*

*43.22.02 Installazione di impianti per la distribuzione del gas (inclusa manutenzione e riparazione)*

*- installazione di raccordi per il gas, distributori di vapore*

*43.22.03 Installazione di impianti di spegnimento antincendio (inclusi quelli integrati e la manutenzione e riparazione)*

*- installazione di sistemi di spegnimento antincendio inclusi quelli integrati*

*43.22.04 Installazione di impianti di depurazione per piscine (inclusa manutenzione e riparazione)*

*43.22.05 Installazione di impianti di irrigazione per giardini (inclusa manutenzione e riparazione)*

*43.29.0 Altri lavori di costruzione e installazione*

*43.29.01 Installazione, riparazione e manutenzione di ascensori e scale mobili*

*- installazione in edifici o in altre opere di costruzione di: ascensori, scale mobili inclusa riparazione e manutenzione*

*43.29.02 Lavori di isolamento termico, acustico o antivibrazioni*

*- installazione in edifici o in altre opere di costruzione di: materiali isolanti per isolamento termico, acustico o antivibrazioni*

*43.29.09 Altri lavori di costruzione e installazione n.c.a.*

*- installazione in edifici o in altre opere di costruzione di: porte automatiche e girevoli, parafulmini, sistemi di aspirazione*

*- installazione di impianti pubblicitari*

*- installazione di cancelli automatici*

*- installazione di insegne elettriche e non*

*- montaggio di palchi, stand e altre strutture simili per manifestazioni*

*- installazione di impianti luci ed audio per manifestazioni.*

Con l'ultimo recente **DPCM 10.04.2020** è stata eliminata l'esclusione della categoria economica "42.91.00 Costruzione di opere idrauliche: idrovie, porti ed opere fluviali, porticcioli per imbarcazioni da diporto, chiuse eccetera, dighe e sbarramenti" che pertanto risulta attualmente inclusa fra le attività che possono continuare ad operare sempre a condizione che siano rispettati i contenuti di cui al Protocollo condiviso di regolamentazione sopra citato.





## ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI VENEZIA

Sempre per completezza di esposizione e riferimento, appare utile riportare di seguito, in modo molto sintetico, rimandando al testo integrale per i dettagli, le non lievi condizioni contenute nelle linee guida di cui al sopraccitato *“Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid-19 nei cantieri edili”* emanato dal M.I.T. in data il 19.03.2020.

Le linee guida contengono le misure che riguardano i titolari del cantiere, tutti i subappaltatori e i subfornitori presenti in cantiere e illustrano, dettagliatamente, tutto quello che occorre per garantire la sicurezza in un cantiere relativamente ai seguenti aspetti:

- modalità di comportamento da tenere;
- modalità di accesso dei fornitori esterni;
- pulizia e sanificazione;
- precauzioni igieniche personali;
- dispositivi di protezione personale;
- gestione degli spazi comuni;
- organizzazione del cantiere (turnazione, rimodulazione dei cronoprogramma delle lavorazioni);
- gestione di una persona sintomatica;
- sorveglianza sanitaria.

Il documento inoltre contiene raccomandazioni in ordine a:

- massimo utilizzo da parte delle imprese di modalità di lavoro agile per le attività di supporto al cantiere che possono essere svolte dal proprio domicilio o in modalità a distanza;
- incentivazione di ferie e i congedi retribuiti per i dipendenti nonché gli altri strumenti previsti dalla contrattazione collettiva per le attività di supporto al cantiere;
- sospensione di quelle lavorazioni che possono essere svolte attraverso una riorganizzazione delle fasi eseguite in tempi successivi senza compromettere le opere realizzate;
- assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non fosse possibile in relazione alle lavorazioni da eseguire rispettare la distanza interpersonale di un metro come principale misura di contenimento, siano adottati strumenti di protezione individuale;



## ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI VENEZIA

- massima limitazione degli spostamenti all'interno e all'esterno del cantiere, contingentando l'accesso agli spazi comuni anche attraverso la riorganizzazione delle lavorazioni e degli orari del cantiere;
- intesa tra organizzazioni datoriali e sindacali.

Con il successivo **D.P.C.M. del 01.04.2020** tali disposizioni, che erano efficaci fino al 03.04.2020, sono state prorogate fino al 13.04.2020 e con il recente **D.P.C.M. del 10.04.2020** ulteriormente prorogate fino al 03.05.2020.

Il nuovo D.P.C.M., attualmente in vigore, dispone quindi che tutte i lavori nei cantieri ove si svolgano attività diverse da quelle sopra indicate debbano essere sospesi poiché tali attività non sono più consentite.

Appare di conseguenza logico dedurre, a mio parere, che per tali cantieri, sospesi “*ope legis*”, sussistano senz'altro le condizioni di cui al sopra riportato **comma 2 dell'art. 107 del D.Lgs 50/2016** che consentono o meglio obbligano il RUP a disporre, con atto motivato, la sospensione dei lavori “*per ragioni di necessità o di pubblico interesse*” (sancite in questo caso da disposizioni provenienti da un provvedimento legislativo a valenza nazionale).

In tale caso ne consegue che se la sospensione dura per un periodo di tempo superiore ad un quarto della durata complessiva contrattualmente prevista per l'esecuzione dei lavori, o comunque quando si protragga per oltre sei mesi, l'impresa esecutrice può chiedere la risoluzione del contratto senza indennità; se la stazione appaltante si oppone, l'esecutore ha diritto alla rifusione dei maggiori oneri derivanti dal prolungamento della sospensione oltre i termini suddetti.

Restano ferme ovviamente le regole e gli adempimenti sopraccitati da porre in essere per i cantieri ove si svolgono attività consentite riconducibili alle categorie economiche ATECO 2007 indicate nell'allegato al D.M. 25.03.2020 del MISE, fatto salvo naturalmente un futuro eventuale ampliamento delle attività consentite come prima anticipazione della cosiddetta “fase 2” di graduale allentamento delle misure restrittive.

Vale la pena evidenziare che le sospensioni dei lavori disposte dal direttore dei lavori o dal RUP sulla base di quanto sopra esposto vanno tutte considerate, a mio parere, come sospensioni cosiddette “legittime”, essendo motivate da circostanze riconducibili a forza maggiore ovvero a ragioni di pubblico interesse, con la conseguenza che non possono essere riconosciuti all'impresa esecutrice indennizzi o compensi per eventuali danni o oneri aggiuntivi che dovessero subire a causa di tali sospensioni, fatto salvo quanto





## ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI VENEZIA

disposto dal sopra richiamato comma 2 dell'art. 107 del D.Lgs 50/2016 ed eventuali circostanze che rendano successivamente "illegittime" tali sospensioni per fatti o cause addebitabili alla stazione appaltante.

Diversamente qualora si rendesse necessario, per le circostanze sopra richiamate, dover integrare o modificare il piano di sicurezza e coordinamento di cui al D.Lgs. 81/2008 per consentire il proseguimento dei lavori o la loro ripresa, comportante un aumento dei costi per la sicurezza, i relativi maggiori oneri riconoscibili dovranno essere quantificati dal C.S.E. ed essere corrisposti all'impresa esecutrice mediante la predisposizione, approvazione e contrattualizzazione di una apposita perizia di variante suppletiva.

Venezia 17.04.2020

Ing. Roberto Scibilia