

L'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici interviene in merito all'obbligo dell'appaltatore di stipulare, prima della consegna dei lavori, una polizza cd C.A.R., evidenziandone le differenze rispetto alla garanzia per gli oneri e obblighi contrattuali (cauzione definitiva)

L'assicurazione a favore dell'amministrazione appaltante deve coprire, ai sensi dell'art. 30 co.3 della L. 109/94, due ordini di rischi: 1) i danni alle opere da qualsiasi causa determinati, ad eccezione di quelli derivanti da lacune o errori progettuali, azioni di terzi o cause di forza maggiore (la somma assicurata deve essere indicata nel bando); 2) la responsabilità civile per danni a terzi nell'esecuzione dei lavori (art. 103 co.2 del reg. gen.: massimale minimo 500.000 euro).

Possiamo ricavare anche quattro importanti considerazioni:

1. La garanzia in esame può ammettere franchigie o scoperti per ogni sinistro, entro limiti ben individuati, e purchè la parte corrispondente rimanga a carico del contraente.
2. E' necessario prevedere una specifica revisione della somma assicurata nel caso in cui l'importo dei lavori subisca modificazioni a seguito di perizie.
3. Per ogni interruzione dei lavori o rideterminazione del termine di esecuzione ovvero per ritardi nella emissione del certificato di collaudo provvisorio, occorre prevedere una proroga dell'assicurazione.
4. Secondo il chiaro disposto del 5° comma del citato art. 103, la garanzia rimane efficace anche nell'eventualità che l'appaltatore non dovesse pagare il premio o lo dovesse pagare in ritardo: in tal caso il semplice ma inequivoco richiamo nel testo della polizza della disciplina regolamentare, ne comporta l'eteroapplicazione

Di Sonia LAZZINI

Con la Deliberazione n. 44 (R/48.04) del 18/03/2004 , l'Authority sottolinea che l'oggetto della garanzia ex art. 30 co. 3 L.109/94 s.m.i., concerne i danni direttamente derivanti dalla realizzazione dell'opera, diversamente da quello della cauzione definitiva ex art. 101 del Reg. gen., che riguarda invece i danni conseguenti all'inadempimento dell'appaltatore circa gli obblighi derivanti dal contratto.

E ciò giustifica il fatto che nella polizza assicurativa , la copertura può estendersi ai danni subiti a causa del danneggiamento o distruzione di opere ed impianti, anche se non formano oggetto del contratto di appalto in quanto preesistenti, per i quali sussista un ragionevole interesse della stazione appaltante alla garanzia e purchè vi sia una stretta attinenza con l'oggetto dell'appalto

Si ricorda inoltre che "L'art. 103 comma 1 del Reg. gen. 554/99 dispone che la somma assicurata deve essere indicata espressamente nel bando di gara ed è stabilita discrezionalmente dalla S.A., rapportando il valore dell'opera con l'incidenza del rischio connesso alle lavorazioni da effettuare; tale previsione è stata inoltre ritenuta quale obbligo inequivoco la cui inosservanza potrebbe determinare conseguenze a carico dell'amministrazione"

Per la determinazione di tale somma bisogna tener conto del seguente principio::

l'amministrazione non può pretendere un'assicurazione con valore maggiore dell'importo lordo dei lavori, naturalmente comprensivo degli oneri per la sicurezza

Per quanto riguarda la responsabilità civile verso i terzi di cui al punto 2), essa è determinata nel 5% della stessa somma assicurata per le opere, con un minimo di 500.000 euro ed un massimo di 5.000.000 euro (art. 103 co. 2 reg. gen.). e quindi:

in mancanza di un diverso accordo non potrà che corrispondere a 500.000 euro.

Riguardo invece all'ultima polizza richiesta dal quarto comma dell'art 30 della L. 109/94, viene sottolineato che:

L'obbligo di stipulare tale polizza - posta a copertura dei rischi di rovina totale o parziale dell'opera o derivanti da gravi difetti costruttivi – decorre infatti solo dalla emissione del certificato di collaudo provvisorio ed è subordinato a quelle tipologie di lavori il cui importo superi un preciso ammontare, stabilito con decreto del Ministro dei lavori pubblici 1° dicembre 2000 (importo dei lavori superiore al controvalore in euro di 10 milioni di DSP)

Massima:

In tema di garanzia di cui all'art. 30, comma 3, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m. - che impone all'appaltatore l'obbligo di stipulare una polizza assicurativa a favore della stazione appaltante che copra sia i rischi di esecuzione, da qualsiasi causa determinati, salvo quelli derivanti da errori progettuali, insufficiente progettazione, azioni di terzi o cause di forza maggiore, sia la responsabilità civile per danni a terzi nell'esecuzione dei lavori - incombe sull'amministrazione l'obbligo di indicare negli atti di gara i contenuti di cui al medesimo art. 30, comma 3, e quelli previsti dall'art. 103 del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e s.m. Nel caso in cui detti elementi manchino o siano carenti o dubbi, è possibile la loro integrazione, in primo luogo, attraverso l'accordo integrativo delle parti e, quando questo manchi, è legittimo il ricorso ai criteri di interpretazione del contratto ex artt. 1362 e ss. del c.c., tra cui: il rispetto del senso letterale delle parole utilizzate negli atti di gara, la regola della conservazione del contratto (art. 1367), quella dell'interpretatio contra stipulatorem (art. 1370) e la regola finale secondo cui occorre realizzare l'equo contemperamento degli interessi delle parti.

AUTORITA' PER LA VIGILANZA SUI LAVORI PUBBLICI

Il Consiglio

Deliberazione n. 44

Adunanza del 18/03/2004

Oggetto: Appalto di lavori per il consolidamento dei costoni rocciosi sottostanti la zona del "Castello" a salvaguardia del centro abitato e della zona archeologica – Disciplina in materia di polizza assicurativa - Risoluzione del contratto per grave inadempimento.

Stazione appaltante: Comune di Caltavuturo (PA)

Vista la legge quadro sui lavori pubblici 11 febbraio 1994 n. 109 e successive modificazioni ed in particolare gli artt. 4 e 5.

Visto il regolamento generale sui lavori pubblici approvato con D.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554 ed in particolare gli artt. 3 - 6.

Considerato in fatto

L'impresa Calabrese Costruzioni S.r.l. - aggiudicataria dell'appalto in oggetto - ha chiesto all'Autorità di esprimere il proprio avviso in merito alla polizza assicurativa per danni di esecuzione e responsabilità civile, richiesta dalla S.A. ai sensi dell'art. 30 co.3 della L.109/94 (coord. con la L.R. n. 7/02 e s.m.) e dell'art. 103 del D.P.R. 554/99, nonché in merito alla polizza indennitaria decennale e R.C. di cui al medesimo art. 30 co. 4 medesima legge 109.

A tal fine l'impresa ha trasmesso la seguente documentazione: bando di gara per pubblico incanto, stralcio del disciplinare di gara riguardante la copertura assicurativa a carico dell'impresa (art. 16), copia della polizza di assicurazione per responsabilità civile stipulata con la CARIGE Assicurazioni, copia della polizza di assicurazione "tutti i rischi della costruzione di opere civili" stipulata con la NUOVA TIRRENA, nonché copia della corrispondenza intercorsa tra l'impresa e la S.A. avente ad oggetto, da un lato, le reiterate richieste del Comune di integrare, per dare corso all'appalto, le polizze assicurative e per responsabilità civile e, dall'altro, le risposte ed i documenti assicurativi forniti dall'impresa ma ritenuti insufficienti dalla S.A..

Dagli atti inviati è inoltre emerso che da ultimo, con lettera del 30.12.2003, il Direttore dei lavori, su disposizione del Responsabile del procedimento, ha minacciato di attivare la risoluzione del contratto per grave inadempimento ai sensi dell'art.119 co.2 del D.P.R. 554/99, formulando all'impresa contestazione di inadempienza degli incombenti assicurativi.

In particolare, la S.A. ritiene che le polizze assicurative stipulate - in più fasi - dall'impresa aggiudicataria siano inadeguate e non rispondenti alle norme vigenti e alle disposizioni contenute nel C.S.A. e nel contratto.

Ciò avuto riguardo sia alla somma assicurata in relazione all'importo del contratto (€ 1.075.620,75 b.a. + € 56.010,57 per oneri di sicurezza = € 1.131.631,32), sia ai rischi di esecuzione che la polizza assicurativa avrebbe dovuto coprire ai sensi dell'art. 30 della L. 109/94 e dell'art. 103 del D.P.R. 554/99 (vale a dire i danni che la S.A. può subire a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti ed opere, anche preesistenti, che nel corso dei lavori si possono verificare).

Inoltre la S.A. contesta la mancata previsione nella polizza dell'impegno della Società assicuratrice a non opporre all'Amministrazione l'inefficacia della garanzia in caso di mancato pagamento del premio da parte dell'esecutore dei lavori (come prescritto dall'art. 103 co. 5 del D.P.R. 554/99), ed in caso di sospensione dei lavori per periodi superiori a quindici giorni.

Anche relativamente alla polizza per responsabilità civile verso terzi, la S.A. solleva contestazioni sia in ordine al contenuto che al massimale assicurato, il cui importo - a detta della S.A.- sarebbe decurtato da detrazioni non previste dalla legge e dal contratto.

A causa della mancata rispondenza delle polizze assicurative ai requisiti prescritti, la S.A. lamenta di non avere potuto effettuare la consegna dei lavori, tenuto conto della norma regolamentare che prescrive che la polizza venga trasmessa in copia all'Amministrazione almeno dieci prima della consegna dei lavori (art. 103 co. 4 D.P.R. 554/99).

Per tali ragioni la S.A., come accennato, ha avviato la procedura di risoluzione del contratto per grave inadempimento.

Dal canto suo l'impresa ritiene invece di aver assolto agli adempimenti assicurativi richiesti dalla normativa vigente e prescritti dal C.S.A., e che le continue, ripetute, quasi vessatorie richieste della S.A. siano in realtà ingiustificate ed ultronee.

In particolare l'impresa evidenzia il fatto che nel bando di gara (contrariamente a quanto prescritto dall'art. 103 co.1 D.P.R. 554/99) non era stabilita la somma da assicurare. Essa è invece indicata nel disciplinare di gara che si limita a prevedere (art. 16) che la somma assicurata contro i rischi

dell'esecuzione non deve essere inferiore all'importo dei lavori, e per la responsabilità civile non inferiore a 1.500.000 euro.

La S.A. non avrebbe quindi specificato, né in sede di bando di gara né nel disciplinare, l'importo da destinare a copertura dei danni derivanti dalle opere da costruire e quello a copertura dei danni connessi, invece, agli edifici preesistenti.

Relativamente poi alla polizza indennitaria decennale e per R.C. di cui all'art. 30 co. 4 della L. 109/94, anch'essa richiesta dalla S.A., l'impresa riferisce di aver più volte fatto presente alla S.A. che tale polizza, ai sensi del D.M. 1.12.2000, è obbligatoria solo per i lavori di importo superiore al controvalore in euro di 10 milioni di DSP e che, in ogni caso, la stessa decorre dalla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio (v. art. 104 del D.P.R. 554/99) e dunque può eventualmente essere emessa dalla Compagnia di assicurazione dopo la stipula del contratto.

Considerato in diritto

Prima di svolgere le necessarie considerazioni sui contenuti della garanzia in argomento al fine di fornire utili indicazioni ai contraenti, appare opportuno premettere alcune valutazioni di ordine generale sulla materia delle garanzie relative all'appalto di lavoro pubblico.

Si osserva in primo luogo che permane la mancanza del decreto interministeriale previsto dall'art. 9 comma 59 della legge 415/98 (c.d. Merloni ter), con cui si sarebbero dovuto approvare gli schemi tipo delle diverse forme di garanzie. E ciò, nonostante la segnalazione dell'Autorità a Parlamento e Governo (relativa più specificamente alla garanzia fidejussoria) che aveva a suo tempo messo in luce i possibili rischi derivanti da tale vuoto normativo, sia in termini di contenzioso che di aggravio dei tempi, evidenziando la necessità di una sollecita definizione degli schemi anzidetti da parte dei Ministeri competenti.

Ciò comporta che al momento la materia delle garanzie ed in particolare delle polizze assicurative trova la sua specifica disciplina di riferimento attraverso le indicazioni contenute nella legge quadro e nel regolamento generale n. 554/99, con conseguenti difficoltà applicative per gli operatori, come paventato dallo stesso Consiglio di Stato nel primo parere del 3 giugno 2002 reso sullo schema di decreto interministeriale di approvazione delle polizze tipo.

Il caso in esame riguarda l'obbligo dell'appaltatore di stipulare, in aggiunta alla cauzione definitiva, e prima della consegna dei lavori, una assicurazione a favore dell'amministrazione appaltante che copra, ai sensi dell'art. 30 co.3 della L. 109/94, due ordini di rischi:

- 1) i danni alle opere da qualsiasi causa determinati, ad eccezione di quelli derivanti da lacune o errori progettuali, azioni di terzi o cause di forza maggiore;
- 2) la responsabilità civile per danni a terzi nell'esecuzione dei lavori (art. 103 co.2 del reg. gen.).

L'art. 103 co. 1 del D.P.R. 554/99 (Reg. Gen. di attuazione) stabilisce la disciplina di attuazione dell'assicurazione di cui al precedente punto 1), menzionando i danni conseguenti a danneggiamento o distruzione totale o parziale di impianti ed opere, anche preesistenti, che si possono verificare nel corso dei lavori.

L'oggetto di tale garanzia concerne dunque i danni direttamente derivanti dalla realizzazione dell'opera, diversamente da quello della cauzione definitiva ex art. 101 del Reg. gen., che riguarda invece i danni conseguenti all'inadempimento dell'appaltatore circa gli obblighi derivanti dal contratto.

E ciò giustifica il fatto che nella polizza assicurativa ex art. 30 co. 3 L.109/94 la copertura può estendersi ai danni subiti a causa del danneggiamento o distruzione di opere ed impianti, anche se non formano oggetto del contratto di appalto in quanto preesistenti, per i quali sussista un ragionevole interesse della stazione appaltante alla garanzia e purchè vi sia una stretta attinenza con l'oggetto dell'appalto.

Tenuto conto dell'ampiezza e al tempo stesso di una certa genericità della polizza assicurativa in argomento (legata anche al fatto che essa non copre i danni da errori progettuali, quelli da azioni di terzi e da cause di forza maggiore), non è mancato in dottrina chi ha sottolineato la difficoltà di trasferire i rischi indicati dall'art. 30 co. 3 in sede assicurativa, e ciò tanto più se si considera la mancata emanazione degli schemi di polizza-tipo, come sopra detto.

L'art. 103 comma 1 del Reg. gen. 554/99 dispone che la somma assicurata deve essere indicata espressamente nel bando di gara ed è stabilita discrezionalmente dalla S.A., rapportando il valore dell'opera con l'incidenza del rischio connesso alle lavorazioni da effettuare; tale previsione è stata inoltre ritenuta quale obbligo inequivoco la cui inosservanza potrebbe determinare conseguenze a carico dell'amministrazione.

Nel caso di specie, il bando di gara non ha indicato l'importo da assicurare; esso è però contemplato nell'art. 16 del disciplinare di gara, che si limita a prevedere che "la somma assicurata contro i rischi dell'esecuzione non deve essere inferiore all'importo del contratto."

In ordine all'importo assicurato, applicando i canoni interpretativi del contratto previsti dagli artt. 1362 e segg. del cod. civ., tra cui il rispetto del senso letterale delle parole, la regola della conservazione del contratto (art. 1367), quella dell'interpretatio contra stipulatorem (art. 1370) e la regola finale dell'equo temperamento degli interessi delle parti, non pare consentito che l'amministrazione possa ora pretendere un'assicurazione con valore maggiore dell'importo lordo dei lavori, naturalmente comprensivo degli oneri per la sicurezza, salvo quanto in appresso si osserverà.

Nessuna specificazione è poi fornita in relazione alla diversa circostanza che i danni subiti derivino dal danneggiamento o distruzione di opere preesistenti ovvero di opere oggetto del contratto di appalto.

Sotto tale aspetto, le richieste in seguito avanzate dalla stazione appaltante possono considerarsi legittime nel rispetto del limite indicato pari all'importo dei lavori a base d'asta.

E' chiaro che le precedenti considerazioni valgono come indicazioni, dato che è fatta salva l'autonomia negoziale dei contraenti (nei limiti in cui si raggiunga un accordo), per la parte in cui manca una specifica disciplina, in attesa degli schemi tipo.

Per quanto riguarda la responsabilità civile verso i terzi di cui al punto 2), essa è determinata nel 5% della stessa somma assicurata per le opere, con un minimo di 500.000 euro ed un massimo di 5.000.000 euro (art. 103 co. 2 reg. gen.).

Ora poiché la somma assicurata è stata indicata solo in quanto "... non deve essere inferiore all'importo del contratto", alla luce delle precedenti considerazioni e degli indici previsti dalla disposizione da ultimo indicata, il valore della R.C. in mancanza di un diverso accordo non potrà che corrispondere a 500.000 euro.

Quanto alla validità temporale, analogamente alla cauzione definitiva, anche la polizza assicurativa in argomento cessa di avere efficacia alla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio (o

comunque decorsi 12 mesi dalla data di ultimazione dei lavori se l'amministrazione lo ha stabilito nel capitolato speciale di appalto).

In ordine all'altra tematica, non sembra trovare fondamento la richiesta - avanzata dalla S.A. ai fini della consegna dei lavori - della polizza indennitaria decennale ai sensi dell'art. 30 co.4 L. 109/94 e dell'art. 104 del D.P.R. 554/99.

L'obbligo di stipulare tale polizza - posta a copertura dei rischi di rovina totale o parziale dell'opera o derivanti da gravi difetti costruttivi - decorre infatti solo dalla emissione del certificato di collaudo provvisorio ed è subordinato a quelle tipologie di lavori il cui importo superi un preciso ammontare, stabilito con decreto del Ministro dei lavori pubblici 1° dicembre 2000 (importo dei lavori superiore al controvalore in euro di 10 milioni di DSP).

Circostanza, quest'ultima, che non attiene all'appalto in questione.

Inoltre - sulla base della fitta corrispondenza intercorsa tra l'impresa aggiudicataria e la S.A. - si osserva ancora quanto segue.

La garanzia in esame può ammettere franchigie o scoperti per ogni sinistro, entro limiti ben individuati, e purchè la parte corrispondente rimanga a carico del contraente.

E' necessario prevedere una specifica revisione della somma assicurata nel caso in cui l'importo dei lavori subisca modificazioni a seguito di perizie.

Per ogni interruzione dei lavori o rideterminazione del termine di esecuzione ovvero per ritardi nella emissione del certificato di collaudo provvisorio, occorre prevedere una proroga dell'assicurazione.

Secondo il chiaro disposto del 5° comma del citato art. 103, la garanzia rimane efficace anche nell'eventualità che l'appaltatore non dovesse pagare il premio o lo dovesse pagare in ritardo: in tal caso il semplice ma inequivoco richiamo nel testo della polizza della disciplina regolamentare, ne comporta l'eteroapplicazione.

In conclusione, occorre osservare che proprio la particolarità delle opere da eseguire, come ha sottolineato la stessa S.A., avrebbe dovuto comportare da parte di quest'ultima una maggiore attenzione nella fase preliminare della predisposizione del bando e degli altri atti di gara relativamente alla disciplina della garanzia in trattazione (ad es. per quanto attiene alle opere preesistenti).

In relazione a quanto sopra:

IL CONSIGLIO

1. Approva la presente deliberazione nei termini e secondo le valutazioni precedentemente formulate.
2. Ritiene che in tema di garanzia di cui all'art. 30 comma 3 della legge 109/94 e s.m., incombe sull'amministrazione l'obbligo di indicare negli atti di gara i contenuti di cui al medesimo art. 30, co. 3 e quelli previsti dall'art. 103 del reg. gen. 554/99, con la conseguenza che, nel caso in cui detti elementi manchino o siano carenti o dubbi, sia possibile la loro integrazione, in primo luogo, attraverso l'accordo integrativo delle parti e quando questo manchi, sia legittimo il ricorso ai criteri di interpretazione del contratto ex artt. 1362 e segg. del cod. civ., tra cui il rispetto del senso letterale delle parole utilizzate negli atti di gara, la regola della conservazione del contratto (art. 1367), quella dell'interpretatio contra stipulatorem (art. 1370), e la regola finale secondo cui occorre realizzare l'equo temperamento degli interessi delle parti.

3. Manda al Servizio Ispettivo di trasmettere la presente deliberazione al Comune di Caltavuturo per gli eventuali provvedimenti di propria competenza e all'impresa esponente.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE