



Oggetto:

Polizza indennitaria decennale a copertura dei rischi di rovina totale o parziale dell'opera, ovvero dei rischi derivanti da gravi difetti costruttivi, di cui all'art. 103, 8, del d.lgs. 50/2016 - richiesta parere.

UPREC-CONS-0077-2024

FUNZ. CONS. 37/2024

In esito a quanto richiesto con l'istanza prot. n. 44394 del 9 aprile 2024, ai sensi del Regolamento sulla funzione consultiva del 7 dicembre 2018, come modificato con delibera n. 654 del 22 settembre 2021, si comunica che il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 10 luglio 2024, ha approvato le seguenti considerazioni.

Preliminarmente, si rappresenta che esula dalla sfera di competenza di questa Autorità il rilascio di pareri preventivi in ordine ad atti e provvedimenti delle stazioni appaltanti, nonché alla stipula di contratti d'appalto o di concessione, fatto salvo l'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici ai sensi del Regolamento approvato con delibera n. 269 del 20 giugno 2023. Pertanto, il presente parere è volto a fornire un indirizzo generale sulla questione sollevata nell'istanza, esclusivamente sulla base degli elementi forniti nella stessa.

Con la citata istanza, ilOMISSIS.....ha rappresentato di aver stipulato un contratto di appalto per l'esecuzione di lavori di manutenzione per l'eliminazione delle perdite presenti su un canale adduttore, mediante la "*Realizzazione di un pacchetto impermeabile con utilizzo di membrane e geosintetici con successiva protezione in calcestruzzo (ad elementi prefabbricati o gettato in opera)*". Il progetto esecutivo dell'intervento, inserito nel PNRR con codice: PNRR-M2C4-I4.1-A3-25, è stato finanziato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, prima di essere verificato e validato, è stato approvato dal Comitato Tecnico Amministrativo presso il Provveditorato Interregionale dei LL.PP. per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna con voto n. 223/CA del 08.06.2017; del predetto progetto non faceva parte la relazione geologica, in quanto elaborato ritenuto non necessario per lavorazioni manutentive di tale tipologia.

I lavori sono stati appaltati mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, si sono regolarmente conclusi e la Commissione di collaudo, in data 31 marzo 2023, ha emesso l'Atto unico di collaudo tecnico amministrativo.

IlOMISSIS....., tenuto conto che l'importo dei lavori realizzati è pari a € 14.110.102,75, ha chiesto all'appaltatore di produrre la polizza indennitaria decennale a copertura dei rischi di rovina totale o parziale dell'opera e dei rischi derivanti da gravi difetti costruttivi, di cui all'art. 103, comma 8, d.lgs. 50/2016, nonché l'estensione della polizza CAR, di cui all'art. 103, comma 7, del D.lgs. 50/2016, a partire dalla data del Collaudo, offerta dall'impresa in sede di gara.

L'appaltatore ha riscontrato la richiesta affermando che le compagnie assicuratrici non sono disponibili a rilasciare le suddette polizze in quanto è propedeutica la trasmissione, tra i documenti richiesti, della relazione geologica, elaborato non presente nel progetto esecutivo dell'opera.

IlOMISSIS..... domanda, quindi, se le richieste delle compagnie assicuratrici, in relazione alla tipologia di intervento realizzato, siano lecite e, qualora lo siano, come possa ilOMISSIS..... disattendere alla disposizione di cui all'art. 103, comma 8, del D.lgs. 50/2016.

Il primo quesito posto, relativo alla liceità delle richieste delle compagnie assicuratrici, richiede di svolgere talune brevi considerazioni in merito alla natura della relazione geologica e, in particolare, se tale documento debba essere obbligatoriamente presente nel progetto dell'opera pubblica.

Sul punto si osserva che l'art. 23, comma 1, del d.lgs. 50/2016, applicabile *ratione temporis*, stabilisce che *"La progettazione in materia di lavori pubblici si articola, secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo"*. Tra la documentazione che compone il progetto di fattibilità tecnica ed economica, l'art. 19 del D.P.R. 207/2010, anch'esso applicabile *ratione temporis*, annovera la relazione tecnica, elaborato avente lo scopo di sviluppare gli studi tecnici specialistici del progetto, descrivere nel dettaglio le indagini effettuate e la caratterizzazione del progetto dal punto di vista dell'inserimento nel territorio e, *"salva diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento"*, analizzare, tra gli altri, anche gli aspetti geologici.

L'art. 26, comma 1, del D.P.R. 207/2010, in tema di relazioni tecniche e specialistiche del progetto definitivo, prevede che *"A completamento di quanto contenuto nella relazione generale, il progetto definitivo deve comprendere, salva diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento, almeno le seguenti relazioni tecniche, sviluppate - anche sulla base di indagini integrative di quelle eseguite per il progetto preliminare - ad un livello di definizione tale che nella successiva progettazione esecutiva non si abbiano significative differenze tecniche e di costo: a) relazione geologica: comprende, sulla base di specifiche indagini geologiche, la identificazione delle formazioni presenti nel sito, lo studio dei tipi litologici, della struttura e dei caratteri fisici del sottosuolo, definisce il modello geologico del sottosuolo, illustra e caratterizza gli aspetti stratigrafici, strutturali, idrogeologici, geomorfologici, nonché il conseguente livello di pericolosità geologica"*.

Infine, l'art. 35 del D.P.R. 207/2010 stabilisce che *"Il progetto esecutivo prevede almeno le medesime relazioni specialistiche contenute nel progetto definitivo, che illustrino puntualmente le eventuali indagini integrative, le soluzioni adottate e le modifiche rispetto al progetto definitivo"*.

Nonostante la relazione geologica sia espressamente inclusa tra gli elaborati del progetto definitivo e di quello esecutivo, la giurisprudenza ha avuto modo di osservare che non si tratta di un documento necessario ed imprescindibile del progetto dell'opera pubblica; ciò in quanto, proprio il comma 1 dell'art. 26 del D.P.R. 207/2010, dopo aver elencato le dieci relazioni specialistiche che corredano il progetto definitivo, fa salva in modo espresso la possibilità per il responsabile del procedimento di escludere taluna di esse attraverso una specifica determinazione (Cons. Stato, 13 settembre 2018, n. 5364).

Si deve, poi, osservare che il progetto dell'opera pubblica, prima di poter essere posto a base di gara, è sottoposto ad una serie di controlli, accertamenti e riscontri di carattere tecnico-amministrativo, vertenti, tra l'altro, sulla completezza degli elaborati e sulla conformità del progetto alla normativa vigente.

L'art. 26, comma 1, del D.lgs. 50/2016 stabilisce, invero, che *"La stazione appaltante, nei contratti relativi ai lavori, verifica la rispondenza degli elaborati progettuali ai documenti di cui all'articolo 23, nonché la loro conformità alla normativa vigente"*. In particolare, l'art. 45 del D.P.R. 207/2010 prevede che la verifica del progetto sia finalizzata *"ad accertare la conformità della soluzione progettuale prescelta alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali, normative e tecniche contenute nello studio di fattibilità, nel documento preliminare alla progettazione ovvero negli elaborati progettuali dei livelli già approvati. La verifica, sulla base dei criteri indicati nell'articolo 52, accerta in particolare: a) la completezza della progettazione"* e l'art. 52, in tema di criteri generali della verifica, precisa che *"Le verifiche sono condotte sulla documentazione progettuale per ciascuna fase, in relazione al livello di progettazione, con riferimento ai seguenti aspetti del controllo: a) affidabilità; b) completezza ed adeguatezza; c) leggibilità, coerenza e ripercorribilità; d) compatibilità; intendendosi per: a) affidabilità: 1. verifica dell'applicazione delle norme specifiche e delle regole tecniche di riferimento adottate per la redazione del progetto; 2. verifica della coerenza delle ipotesi progettuali poste a base delle elaborazioni tecniche ambientali, cartografiche, architettoniche, strutturali, impiantistiche e di sicurezza; b) completezza ed adeguatezza; 2. verifica documentale mediante controllo dell'esistenza di tutti gli elaborati previsti per il livello del progetto da esaminare"*. Il successivo art. 53 del D.P.R. 207/2010 stabilisce, poi, che, con riferimento alle relazioni specialistiche, il controllo effettuato dal verificatore è volto ad accertare *"che i contenuti presenti siano coerenti con: le specifiche esplicitate dal committente; le norme cogenti; le norme tecniche applicabili, anche in relazione alla completezza della documentazione progettuale; le regole di progettazione"*.

Gli esiti della verifica sono riportati nell'atto di validazione del progetto. La validazione, ai sensi dell'art. 26, comma 8, del d.lgs. 50/2016 è sottoscritta dal responsabile del procedimento e fa preciso riferimento al rapporto conclusivo del soggetto preposto alla verifica ed alle eventuali controdeduzioni del progettista.

Alla luce delle coordinate normative tracciate e tenuto conto dell'orientamento giurisprudenziale citato, appare possibile concludere che la relazione geologica non costituisce un documento necessario della progettazione di un'opera pubblica, potendo il responsabile del procedimento valutarne la non indispensabilità in relazione alla tipologia di intervento da realizzare, e che l'avvenuta approvazione, verifica e validazione del progetto depongono per la correttezza della valutazione operata a monte dal responsabile del procedimento.

Pertanto, con riferimento al primo quesito posto, si ritiene che la valutazione operata dalOMISSIS..... circa la non necessità di elaborare la relazione geologica, in quanto non prevista per lavorazioni manutentive del tipo descritto nel progetto, non può essere sconfessata da richieste o affermazioni generiche di soggetti terzi (i due broker assicurativi consultati dall'appaltatore), che non hanno alcun titolo, né contrattuale né di altra natura, con la Stazione appaltante, per sindacare la completezza della documentazione progettuale e, di riflesso, la correttezza delle attività di approvazione, verifica e validazione svolte.

Si aggiunga che, quand'anche la presentazione della suddetta relazione geologica fosse ritenuta indispensabile dalla Compagnia assicuratrice, sarebbe dovere della sola impresa appaltatrice – in qualità di contraente e di soggetto onerato, *ex lege*, della presentazione della polizza indennitaria decennale in favore della Stazione appaltante – approntare una soluzione alla carenza documentale eccepita dalla compagnia.

Per quanto concerne il secondo quesito, si osserva che l'art. 103, comma 8, del D.lgs. 50/2016, stabilisce che *"Per i lavori di importo superiore al doppio della soglia di cui all'articolo 35, il titolare del contratto per la liquidazione della rata di saldo è obbligato a stipulare, con decorrenza dalla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione o comunque decorsi dodici mesi dalla data di ultimazione dei lavori risultante dal relativo certificato, una polizza indennitaria decennale a copertura dei rischi di rovina totale o parziale dell'opera, ovvero dei rischi derivanti da gravi difetti costruttivi. La polizza deve contenere la previsione del pagamento dell'indennizzo contrattualmente dovuto in favore del committente non appena questi lo richieda, anche in pendenza dell'accertamento della responsabilità e senza che occorran consensi ed autorizzazioni di qualunque specie. Il limite di indennizzo della polizza decennale non deve essere inferiore al venti per cento del valore dell'opera realizzata e non superiore al 40 per cento, nel rispetto del principio di proporzionalità avuto riguardo alla natura dell'opera. L'esecutore dei lavori è altresì obbligato a stipulare, per i lavori di cui al presente comma una polizza di assicurazione della responsabilità civile per danni cagionati a terzi, con decorrenza dalla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione e per la durata di dieci anni e con un indennizzo pari al 5 per cento del valore dell'opera realizzata con un minimo di 500.000 euro ed un massimo di 5.000.000 di euro."*

Dall'esame della norma si evince, per un verso, che la stipula della polizza indennitaria decennale, da parte dell'appaltatore, è obbligatoria per tutti gli appalti di lavori di importo superiore al doppio della soglia eurounitaria; dall'altro, che la funzione assolta dalla suddetta polizza è quella di tenere indenne l'Amministrazione dai rischi di rovina totale o parziale dell'opera, ovvero dai rischi derivanti da gravi difetti costruttivi.

Il chiaro tenore letterale della norma, unitamente alla funzione assolta dalla polizza, depongono per l'assoluta impossibilità per l'Amministrazione di disattendere alla disposizione di cui all'art. 103, comma 8, del d.lgs. 50/2016.

Sulla base delle considerazioni espresse, si rimette dunque alOMISSIS..... ogni valutazione in ordine agli atti ed ai provvedimenti da adottare nella fattispecie oggetto della richiesta di parere, sulla base dell'indirizzo generale sopra illustrato.

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente