



Associazione Nazionale
fra le Imprese Assicuratrici

Le garanzie per contratti pubblici: il punto di vista delle assicurazioni e alcuni scenari internazionali

Maria Rita Arena

ANIA

Forum Banche e PA 2015

Roma 24 novembre 2015

Agenda

I messaggi chiave

Il punto di vista delle assicurazioni

- Le garanzie attualmente previste
- La garanzia globale di esecuzione, cenni e principali criticità
- Considerazioni del mercato assicurativo

Lo scenario internazionale

- Studio comparato sulle garanzie previste per la realizzazione di opere pubbliche nei Paesi UE

Le garanzie attualmente previste

Nel settore dei lavori pubblici, le imprese di assicurazione, in concorso con le imprese bancarie e altri intermediari finanziari abilitati (art. 75, comma 3, del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al D.Lgs. 163/2006), sono coinvolte nell'attività di rilascio di specifiche garanzie richieste dalla legge

Cauzione provvisoria

pari al 2% dell'importo a base d'asta, con riduzione all'1% in caso di imprese munite della certificazione di qualità.

Durata: almeno 180 giorni dalla data di presentazione dell'offerta.

Garantisce:

- la mancata sottoscrizione del contratto d'appalto;
- il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa (attestazione SOA);
- l'impegno alla emissione della cauzione definitiva

Cauzione definitiva

viene rilasciata in percentuale variabile (10%) in base al ribasso offerto, garantisce l'adempimento di tutte le obbligazioni contrattuali. Le imprese che offrono ribassi rilevanti risentono dell'incremento del massimale e l'ente pubblico dispone di un capitale più elevato da escutere nel caso di default dell'impresa appaltatrice.

Si riduce progressivamente in base agli stati avanzamenti lavori fino a un massimo dell'80% del massimale iniziale e permane per il 20% a lavori ultimati fino a emissione di documento che consenta lo svincolo (certificato di regolare esecuzione o collaudo provvisorio)

Inquadramento normativo: la GGE nel Codice dei contratti e nel regolamento

1

**Art. 129 del
Codice dei
contratti pubblici**

2

**Regolamento di
attuazione, artt.
129-136**

Si tratta di una garanzia introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 129 del codice dei contratti pubblici, e disciplinata nel regolamento attuativo

Caratteristiche: il garante deve assumersi l'obbligo di prestare

- una garanzia definitiva pari al 10% dell'importo dei lavori a copertura degli oneri di mancato o inesatto adempimento dell'opera da parte dell'esecutore del contratto;
- una garanzia del subentro, vale a dire l'obbligo di subentrare nell'esecuzione in sostituzione dell'esecutore inadempiente, indicando espressamente i nominativi di almeno due sostituti in possesso dei requisiti di partecipazione previsti nel bando

In sostanza, il garante è obbligato non solo alla corresponsione di una somma di denaro ma anche all'obbligazione di fare tramite un soggetto sostitutivo che subentra nell'esecuzione

Obiettivi della PA e contratti interessati

- effettiva realizzazione dell'opera pubblica in tempi certi e a costi predefiniti;
 - rigorosa selezione degli attuali operatori del mercato.
- La ratio della disciplina consiste nel corredare gli appalti superiori ad una data soglia di una garanzia di maggior rilevanza rispetto alla garanzia definitiva

La GGE è stata prevista

- facoltativa per appalti di lavori pubblici di importo superiore ai 100 milioni di euro;
- obbligatoria, per i contratti di appalto aventi ad oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione di LLPP (appalti integrati) di importo superiore ai 75 milioni di euro

Per le concessione di qualsiasi importo, non è prevista

Considerazioni del mercato: una ricognizione degli effetti della GGE per il garante assicurativo

- esposizioni relevantissime e non definibili a priori con impatti negativi sul bilancio del garante;
- durate potenzialmente interminabili delle esposizioni sugli appalti pubblici, soprattutto nei casi di attivazione ripetuta del subentro che può essere reiterata più volte;
- impossibilità per il garante di liberarsi dal proprio obbligo di adempimento effettuando il pagamento di un indennizzo nei confronti dell'ente appaltante;
- **estrema difficoltà per il garante di individuare imprese subentranti nell'attuale panorama economico italiano;**
- **configurazione della garanzia globale come “contratto autonomo” e quindi impossibilità di far valere le eccezioni dell'appaltatore nei confronti dell'ente pubblico;**
- pesanti ripercussioni sul subentrante e quindi sul garante derivanti dal ritardato o mancato sgombero del cantiere;
- **estrema difficoltà - ove non indisponibilità - dei riassicuratori a fornire le coperture per le ragioni sin qui riportate**

Alcuni scenari internazionali

panoramica
sulle garanzie
fideiussorie
per
l'esecuzione
di contratti
pubblici nei
principali
paesi europei



Nell'ambito delle attività legate all'iter legislativo di recepimento delle direttive sui contratti pubblici e ai possibili impatti sul sistema di garanzia globale di esecuzione, abbiamo svolto un approfondimento delle caratteristiche delle garanzie attualmente previste per l'esecuzione di appalti pubblici nei principali Paesi UE.

La finalità di questo approfondimento consiste nel verificare quali soluzioni siano state approntate negli altri ordinamenti UE, per capire se esista in Europa un sistema di “garanzia globale” analogo a quello italiano oppure se già esistano soluzioni alternative alla “garanzia globale” e in quale modo si fornisca copertura alle esigenze delle pubbliche amministrazioni.

Alcuni Paesi europei

GERMANIA

NORME E REGOLAMENTI RIGUARDANTI LE FIDEIUSSIONI IN GENERALE

Per il BGB tedesco è fideiussore colui che “si obbliga nei confronti del creditore di un terzo per garantire l’adempimento dell’obbligazione di quest’ultimo”. La fideiussione in Germania è comunque basata sul principio dell’accessorietà e della sussidiarietà, prevedendo da parte del debitore principale il rimborso (regresso) delle spese sostenute dall’escusso fideiussore che ha anche ha diritto di surroga. Tutto quanto sopra descritto senza che ciò possa escludere per il fideiussore l’eccezione della preventiva escussione del debitore principale

FIDEIUSSIONI PER IL SETTORE DELLE COSTRUZIONI E DEI CONTRATTI PUBBLICI

- Bid Bond/ Polizza a garanzia dell’offerta;
- Garanzia di buona esecuzione (simile alla garanzia definitiva) pari al 5%-20% del valore del contratto o del contratto di fornitura (10%-20%);
- Garanzia per l’anticipazione contrattuale e per lo svincolo anticipato delle ritenute a garanzia: la compagnia garantisce la restituzione degli acconti ricevuti dal committente, nel caso non venga eseguita la prestazione prevista dal contratto;
- Garanzia della manutenzione del manufatto/ Maintenance Bond; in taluni casi è richiesta una garanzia della durata fino a 4 o 5 anni dalla fine dei lavori

Alcuni Paesi europei

GERMANIA

Le fideiussioni possono essere emesse da parte di banche o da compagnie di assicurazione. Non esiste un testo di fideiussione regolato da apposita normativa (come invece accade in Italia). La legge tedesca consente comunque al beneficiario il diritto di accettare o meno il contenuto delle condizioni riportate nella fideiussione. Come detto, la fideiussione è di tipo accessorio all'obbligazione principale: il fideiussore può opporre le eccezioni che spettano al debitore principale.

Non esiste una norma del Codice Civile tedesco che preveda la garanzia autonoma o Garantievertrag (cioè il sinonimo di impegno puro e incondizionato inteso come contratto “atipico” per il quale “il garante si impegna a pagare il beneficiario quando questi, denunciato l’inadempimento del debitore principale, fa richiesta di risarcimento) che pure talvolta è richiesto dal beneficiario nell'ambito di transazioni commerciali.

Il mercato delle fideiussioni in Germania risulta ancora dominato dal sistema creditizio (75% contro il 25% del settore assicurativo).

Alcuni Paesi europei

FRANCIA

In Francia quando è possibile l'ente appaltante deve suddividere l'appalto in diversi lotti. Sono ammessi appalti globali solo quando l'oggetto del contratto renda difficile la sua suddivisione.

Tradizionalmente le fidejussioni vengono emesse soltanto dalle banche. Le compagnie di assicurazione rilasciano cauzioni in misura assai ridotta rispetto al volume totale della domanda.

In particolare, per quanto riguarda l'ammontare della cauzione (simile alla definitiva in Italia) esso è di solito pari al 10% del prezzo contrattuale.

È stato introdotto qualche anno fa l'istituto del Contratto autonomo di garanzia che – di fatto – ha precluso la diffusione dello stesso da parte del mercato assicurativo.

Il mercato in Francia risulta largamente dominato dal sistema creditizio (circa il 90%).

Alcuni Paesi europei

REGNO UNITO

FIDEIUSSIONI PER IL SETTORE DELLE COSTRUZIONI E DEI CONTRATTI PUBBLICI IN GENERALE (principali caratteristiche)

- Bid Bond/ Polizza a garanzia dell'offerta; è raramente prevista nei bandi di gara;
- Garanzia di buona esecuzione (simile alla nostra garanzia definitiva), normalmente del valore corrispondente al 10% del prezzo del contratto;
- Garanzia per l'anticipazione contrattuale, per lo svincolo anticipato delle ritenute a garanzia o per il periodo di manutenzione del manufatto o del servizio, qualora siano previste contrattualmente;

Le garanzie di buona esecuzione emesse dalle compagnie di assicurazione sono del tipo "condizionale o accessorio". Il periodo di copertura è tipicamente della durata di 2-3 anni che può essere esteso fino a 5 anni includendo il periodo di garanzia (Maintenance period) di due anni.

Il mercato delle fideiussioni in UK resta ancora dominato dal sistema creditizio ma le compagnie di assicurazione sono presenti su una fetta di mercato registrata in crescendo

Alcuni Paesi europei

SPAGNA

FIDEIUSSIONI PER IL SETTORE DELLE COSTRUZIONI E DEI CONTRATTI IN GENERALE (principali caratteristiche):

- Bid Bond/ Polizza a garanzia dell'offerta (pari al 3% del prezzo a base d'asta); tale garanzia è stata resa non più obbligatoria per la partecipazione ai bandi di gara;
- Garanzia di buona esecuzione (simile alla nostra garanzia definitiva, normalmente del valore corrispondente al 5% del prezzo del contratto ma che può essere richiesta in aumento a discrezione della stazione appaltante).

Nei contratti fra privati la percentuale della fideiussione è normalmente richiesta in ragione del 5%-10% del prezzo del contratto.

Le fideiussioni emesse in favore di enti pubblici sono “a semplice richiesta” cioè molto simili a quelle previste nel nostro mercato.

Il mercato delle fideiussioni in Spagna risulta ancora dominato dal sistema bancario (90% del mercato).

Alcuni Paesi europei

SVIZZERA

FIDEIUSSIONI PER IL SETTORE DEI CONTRATTI IN GENERALE (principali caratteristiche)

La normativa di riferimento delle cauzioni e garanzie è il Codice Federale di Complemento del Codice Civile Svizzero (

Per quanto riguarda le garanzie cauzionali relativi ai contratti d'appalto esistono tre principali tipologie:

- Pagamento anticipato a terzi per forniture e lavori da eseguire (garanzia di acconto);
- Esecuzione di lavori o forniture conformemente al contratto (garanzia di esecuzione);
- Eliminazione di vizi a lavori o forniture portati a termine (garanzia d'opera)

Le cauzioni di cui sopra sono richieste in ragione del 10% del prezzo del contratto principale e sono del tipo "on demand"/a semplice richiesta (se regolate dall'art. 111 CO) anche se il beneficiario è obbligato a documentare al garante l'inadempimento del contraente/debitore.

Il mercato delle fideiussioni appare dominato dalle banche (80% contro il 20% del mercato assicurativo).

Alcuni Paesi europei

POLONIA

Le fideiussioni previste nei contratti d'appalto sono:

1. Bid Bond/Cauzione Provvisoria (2%-5% del prezzo a base d'asta);
 2. Garanzia di buona esecuzione (simile alla nostra Cauzione) dal 10% fino al 30% del valore del contratto;
 3. Svincolo delle ritenute a garanzia (10% del valore del contratto);
 4. Maintenance bonds di durata da 5 anni fino a 10 anni.
- Mercato dominato dalle banche

OLANDA

Le fideiussioni sono previste dalla legge e dai contratti d'appalto

- Contract bid,
- performance bond
- advance payment bond

Il mercato è ampiamente dominato dalle banche (85% rispetto al 15% attribuibile al settore assicurativo).

AUSTRIA

Le fideiussioni sono regolate dal Codice Civile (Artt. 1346-1367) e sono di tipo accessorio all'obbligazione principale.

- Bid Bond/Cauzione Provvisoria;
- Cauzione di buona esecuzione (simile alla nostra cauzione definitiva) normalmente del 5% del valore del contratto;
- Svincolo delle ritenute a garanzia (10% del valore del contratto)



Associazione Nazionale
fra le Imprese Assicuratrici

Le garanzie per contratti pubblici: il punto di vista delle assicurazioni e alcuni scenari internazionali

Maria Rita Arena

ANIA

Forum Banche e PA 2015

Roma 24 novembre 2015