
Centro Studi
Consiglio Nazionale Ingegneri

***Responsabilità e copertura assicurativa del
progettista dipendente***

Sintesi stampa

(c.r. 124)



Roma, marzo 2006



Sintesi stampa

Obiettivo della pubblicazione redatta dal Centro studi del Consiglio nazionale degli ingegneri è quello di esaminare la natura e l'oggetto della polizza assicurativa in favore del progettista dipendente pubblico prevista dal combinato disposto di cui all'art. 17, 3° comma, della Legge 109/1994 e dall'art. 106 del D.P.R. n. 554/99, recentemente arricchito dalla complessa disciplina di dettaglio derivante dallo schema 2.1 del D.M. 12.03.2004, n. 123.

Il dipendente pubblico incaricato dell'attività di progettazione integra da un lato la "classica" e generale responsabilità aquiliana di cui all'art. 2043 del Codice civile e dall'altro quella - propria dei dipendenti pubblici - di natura amministrativa per i danni arrecati, direttamente o indirettamente, all'amministrazione pubblica. Proprio la doppia natura, civile ed amministrativa, della responsabilità del progettista dipendente crea non poche difficoltà ai tentativi di definizione dell'oggetto specifico della polizza prevista dall'art. 106 del D.P.R. n. 554/99 e dal relativo D.M. n. 123/2003.

In verità, il dettato normativo e la sua analisi logico sistematica, lascia trasparire il fatto che la polizza in questione copre il dipendente progettista per i soli profili afferenti alla responsabilità amministrativa verso la pubblica amministrazione e non anche per quelli relativi alla responsabilità civile per i danni arrecati a terzi.

In particolare, l'art. 106 del D.P.R. n. 554/99 circoscrive la copertura assicurativa ai soli *"maggiori costi"* dovuti alle varianti di cui all'art. 25 lett. d) della L. n. 109/1994; *"maggiori costi"* espressamente definiti dall'art. 105, 2° comma, del DPR n. 554/99 come *"la differenza fra i costi e gli oneri che la stazione appaltante deve sopportare per l'esecuzione dell'intervento a causa dell'errore o omissione progettuale ed i costi e gli oneri che essa avrebbe dovuto affrontare per l'esecuzione di un progetto esente da errori ed omissioni"*.

La norma in esame chiarisce senza ombra di dubbio la portata della garanzia assicurativa in questione, che non può estendersi a tutelare i rapporti tra progettista dipendente ed i terzi eventualmente danneggiati. Allorché il terzo intenda agire direttamente contro il dipendente per i danni



cagionatigli da un errore di progettazione, quest'ultimo non potrà avvalersi della copertura assicurativa della polizza di cui all'art. 106.

Così configurata, peraltro, la polizza assicurativa non contrasta con quel costante orientamento della giurisprudenza contabile che fa divieto alle amministrazioni pubbliche di sostenere l'onere di polizze assicurative che coprano i rischi derivanti dalla responsabilità amministrativa dei propri dipendenti. È, forse, proprio dall'esigenza di aggirare tale divieto che scaturisce una ulteriore aporia del contenuto dell'art. 106 citato il quale, contrariamente a quanto disposto dalla Legge 109/94, prevede in favore del dipendente il solo "*rimborso*" dei costi della polizza che, pertanto, questi sarà costretto ad anticipare.

Anche lo schema di polizza di cui al punto 2.1 del D.M. 12.03.2004, n. 123 risente delle incertezze derivanti dall'interpretazione del contesto normativo di riferimento, a cominciare dall'esatta individuazione del suo oggetto, definito come di "*responsabilità civile*". Il riferimento è palesemente impreciso alla luce del quadro normativo di riferimento; le disposizioni del D.M. n.123/2004, peraltro, definiscono requisiti procedurali particolarmente stringenti (attinenti in particolare alla notificazione dei sinistri ed ai termini di scadenza della polizza), difficilmente conciliabili con la realtà operativa dei lavori pubblici.

La "prassi" evidenzia una risposta alquanto "fredda" delle compagnie di assicurazione, che quasi in nessun caso hanno predisposto polizze specificamente destinate ai progettisti dipendenti.

Al fine di verificare la risposta delle Compagnie assicurative rispetto al "nuovo" mercato delle polizze assicurative a favore dei dipendenti pubblici incaricati dell'attività di progettazione, nel mese di febbraio 2006 sono state contattate le direzioni delle principali compagnie assicurative operanti in Italia, anche se in alcuni casi, su indicazione delle direzioni medesime, le informazioni sono state fornite dalle agenzie dislocate sul territorio.

Alla richiesta hanno risposto 14 compagnie assicurative che, in base ai dati forniti dall'ANIA, coprono quasi il 60% del mercato RC Generale in Italia (i rispettivi gruppi arrivano a circa il 90%); tali compagnie sono:

- Assicurazioni Generali;
- Ina - Assitalia;
- Milano assicurazioni - MAA;
- Meieaurora - Winterthur;



- Lloyd's (tramite AEC Broker);
- Compagnia Ass. Unipol;
- Società Reale Mutua;
- Axa Assicurazioni;
- Toro Assicurazioni;
- Società Cattolica;
- Zurigo;
- Carige Assicurazioni;
- Allianz Subalpina.

Tutte le compagnie contattate hanno predisposto una polizza di copertura per gli ingegneri liberi professionisti, ma solo i Lloyd's tramite AEC Broker offrono una polizza specificatamente indirizzata agli ingegneri dipendenti della pubblica amministrazione che svolgano attività di progettazione per l'ente di appartenenza.

La tendenza compagnie di assicurazioni si come emersa dall'indagine è quella di "isolare" i rischi connessi ad una polizza per il singolo progetto si come richiesta dalla Legge Merloni, inquadrandola nell'ambito di una più generale copertura assicurativa diretta a coprire la responsabilità civile del progettista; i rischi connessi all'attività di progettazione sono evidentemente reputati elevati dagli assicuratori che, dunque, per ricercare un equilibrio fra premi e sinistro sono portati a sviluppare e fare leva sul principio di mutualità.

Si fa in particolare riferimento all'AEC Broker del gruppo Lloyd's, che costituisce tuttora l'unico soggetto del settore ad aver predisposto una specifica polizza per il dipendente progettista, autonoma dalla generale polizza per la copertura della responsabilità del dipendente pubblico.

La polizza generale presenta le seguenti caratteristiche fondamentali¹:

1. garanzia di tipo "*claims made*"²; per le richieste di indennizzo avanzate nei confronti dell'assicurato e notificati agli

¹ Trattasi delle caratteristiche della polizza tipo predisposta da AEC Broker per ANTEL (Associazione nazionale tecnici enti locali) presenti sul sito www.polizzemerloni.it

² *Claims made* è una formula assicurativa, di concezione anglosassone, particolarmente in uso nell'assicurazione R.C. Professionale, per cui vengono accolte le richieste di risarcimento presentate durante il periodo di validità contrattuale, indipendentemente dal momento in cui si sia verificato l'errore o l'omissione che ha cagionato il danno, purché l'assicurato non ne abbia conoscenza.



- assicuratori per la prima volta durante il periodo di validità della copertura;
2. attività pregresse; è prevista anche una copertura per le attività pregresse pari rispettivamente a 2 anni, 5 o illimitatamente prima della data di effetto dell'assicurazione;
 3. massimale unico da 500 mila a 3 milioni di euro per qualsiasi tipologia di danno (danni diretti, consequenziali e indiretti);
 4. copertura Base "*all risks*"³ di responsabilità patrimoniale e professionale per : qualsiasi attività rientrante nelle competenze dei tecnici operanti per qualunque Ente pubblico soggetto alla giurisdizione della Corte dei conti nonché tutte le aziende o le strutture alle quali si applica la Legge Merloni; qualsiasi tipologia di opera e per qualsiasi valore; spese legali civili e penali sostenute dall'assicurato in caso di danno.

Per quanto concerne, invece, la polizza Merloni ai sensi dell'art. 17, comma 3 della Legge Merloni così come regolato dall'art. 106 del regolamento DPR 554/99, che si colloca come contratto autonomo rispetto alla polizza generale, le caratteristiche fondamentali sono le seguenti:

- massimali pari al 10% del valore delle opere progettate fino a 25 milioni di euro;
- garanzie prestate per i rischi di cui all'art. 25, 1° comma, lett. d) della Legge Merloni;
- copertura di qualsiasi tipologia di opera con durata dei lavori fino a 36 mesi;
- testo del Certificato conforme alla bozza di polizza ministeriale nonché alla Determinazione n. 181 dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici.

La scelta delle compagnie assicurative di definire una copertura RC totale del progettista sulla quale innestare una copertura assicurativa per la responsabilità afferente il singolo lavoro pubblico, seppur non richiesta dalla Legge n. 109/94, è astrattamente ammissibile per il professionista esterno, ma si scontra, per quanto concerne invece il dipendente interno,

³ L'impostazione "*all risks*" di responsabilità professionale tipica del mercato anglosassone si traduce in polizze che contemplano e garantiscono tutti i rischi relativi alla singola attività professionale assicurata "*salvo quanto esplicitamente esclusi*", al contrario di quanto avviene per le tradizionali coperture del mercato assicurativo italiano che si limitano ad elencare i rischi assicurati.



con il generale principio affermato dal Giudice contabile in merito alla non assicurabilità con oneri a carico della pubblica amministrazione dei danni cagionati dalla condotta del dipendente.

In sostanza seguendo la prassi di cui sopra, il dipendente verrebbe costretto a pagare una polizza generale per la propria responsabilità amministrativa per, poi, usufruire della polizza sullo specifico progetto – richiesta per legge - e del rimborso della pubblica amministrazione che chiaramente dovrebbe essere circoscritto a solo quest'ultima garanzia.

E' evidente l'effetto distorsivo che così facendo si genera: il dipendente progettista è costretto a sostenere gli oneri di una polizza assicurativa per usufruire della tutela della polizza “Merloni” e del rimborso di questa da parte della pubblica amministrazione.

A difesa delle Compagnie assicurative va detto che l'entrata in vigore del nuovo regime può legittimare, ad un primo approccio, inevitabili difficoltà e dunque orientamenti originali e difforni dal dettato normativo; va però ricordato che la previsione ministeriale degli Schemi di polizza rappresenta l'ultimo atto di un sistema operante, oramai, quanto meno dall'entrata in vigore del regolamento generale (sette anni), un lasso di tempo sicuramente congruo per ovviare alle difficoltà di cui sopra. Le Compagnie assicurative hanno invece optato per un sostanziale immobilismo, almeno per quanto concerne i progettisti dipendenti, ed ossia per la riproposizione di pratiche sostanzialmente distorsive come quella di cui si è fatto cenno sopra, che sono peraltro applicate anche ai progettisti liberi professionisti⁴.

Le incertezze giuridiche, accompagnate dalla debole risposta del mercato assicurativo, spiegano le ragioni dell'ancora difficile “attecchimento” presso i professionisti ed i dipendenti pubblici del sistema di assicurazioni delineato dalla Legge 109/94 e dovrebbe spingere il legislatore ad un auspicabile processo, se non di radicale riforma, quanto meno di chiarificazione del quadro normativo esistente.

⁴ Si veda la pubblicazione del Centro studi CNI *La copertura assicurativa del progettista. Quadro normativo e caratteristiche dell'offerta*, n. 31/2001.