

L'Autorità dei lavori pubblici chiarisce (a modo suo) la polizza del progettista esecutivo

Sono obblighi solo le nuove spese di progettazione ed i maggiori costi di cui all'art. 25 co. 1 lett. d) L. 109/94 s.m.i..

Indubbiamente il combinato disposto dell'articolo 30 comma 5, della Legge 109/94 s.m.i. con gli articoli 105 e 106 del D.p.r. 554/99 è stato da sempre considerato uno dei tanti casi difficilmente risolvibili seguendo una interpretazione meramente letterale.

Alcuni interpreti sostenevano l'obbligatorietà anche di una polizza di Responsabilità civile Terzi (contemplata nella dicitura del quinto comma dell'articolo 30 della Legge 109/94 s.m.i. "5. Il progettista o i progettisti incaricati della progettazione esecutiva devono essere muniti, a far data dall'approvazione del progetto, **di una polizza di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di propria competenza**, per tutta la durata dei lavori e sino alla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio ...) altri propendevano verso la soluzione che ora trova d'accordo la stessa Autorità dei lpp.

In effetti si era subito notato una "discrepanza" fra quanto contemplato nella legge (appunto al quinto comma dell'articolo 30) e quanto sancito dall'articolo 105 del D.p.r. 554/99 ove risultava molto chiara la "scomparsa" dell'obbligo relativo anche alla polizza base.

In tale norma infatti si legge che :

"1. Le stazioni appaltanti richiedono ai progettisti, come forma di copertura assicurativa, la polizza di cui all'articolo 30, comma 5, della Legge. Tale polizza copre la responsabilità professionale del progettista esterno per i rischi derivanti da errori od omissioni nella redazione del progetto esecutivo o definitivo, che abbiano determinato a carico della stazione appaltante nuove spese di progettazione e/o maggiori costi.(...)"

A nostro avviso, l'interpretazione che troviamo nella deliberazione che ci occupa, invece di porre chiarezza, rischierà di creare ancor maggiore confusione all'interno delle stazioni appaltanti, ma non solo, anche minor garanzia nei confronti della responsabilità dei progettisti esecutivi.

Non dimentichiamoci infatti che il legislatore, al secondo comma dell'articolo 25 della Legge 109/94 s.m.i. (nemmeno messo in dubbio dall'ultimo "repulisti" effettuato dal collegato alla Finanziaria 2002), ha così inteso "blindare" il campo di azione di coloro che effettuano l'ultima progettazione (quella cantierabile quindi) :

"2. I titolari di incarichi di progettazione (esecutiva) sono responsabili per i danni subiti dalle stazioni appaltanti in conseguenza di errori o di omissioni della progettazione di cui al comma 1, lettera d)".

Anche nel caso non ci sia la necessità di fare varianti....

Sorge quindi spontanea una domanda: e se il progettista esecutivo non ha mezzi propri per risarcire la Stazione appaltante, chi pagherà???????

Per non trascurare l'annoso problema (sollevato anche dall'Autorità) sul ruolo del regolamento in materia assicurativa

Al momento (28 luglio 2000) dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione della Legge 109/94 s.m.i. innumerevoli ed autorevoli autori si sono posti il problema di delimitarne l'ambito di capacità operativa.

Già dalla relazione dell'assemblea generale del Consiglio di Stato convocata in data 29 marzo 1999, viene evidenziato che:

“ (omissis) Si tratta di verificare se la bozza di Regolamento adempia in modo puntuale agli specifici compiti ad esso assegnati dalla legge evidenziando:

- i casi in cui gli argomenti di competenza non sono affrontati ovvero lo sono in modo non esaustivo o non proporzionato;
- i casi in cui il Regolamento, esorbitando dai propri compiti, tratta materie già sufficientemente definite dalla legge o da altre disposizioni normative;
- i casi in cui, pur non essendoci una esplicita delega da parte della legge, sarebbe opportuno che il Regolamento si esprimesse, non essendo la materia sufficientemente normata.”

Si sono così delineate due ben specifiche funzioni: la prima normativa e la seconda attuativa..

La funzione normativa

Fondamentale a questo riguardo appare quanto scritto dal Ministero dei lavori pubblici nella relazione al regolamento stesso.

Si legge infatti al punto A) – Premesse e parte generale che :

“ (omissis) L'insieme delle disposizioni sopra ricordate porta a ritenere che il testo regolamentare sia configurato dalla legge con funzione in parte normativa, avente forza di delegificazione per le materie e le questioni per le quali siffatto potere è espressamente attribuito (art. 3, comma 1, lettere a, b, c, d della Legge), ed in parte attuativa per i restanti aspetti (ndr: in particolar modo quelle sulle assicurazioni contenute nel successivo comma 6 al punto t) vedi infra). Ne deriva una disciplina praticamente esaustiva dell'intera materia che ha la funzione di operare una totale sostituzione della normativa sino ad oggi vigente, tramite anche e soprattutto l'efficacia abrogativa attribuita al Regolamento stesso dal comma 4 dell'articolo 3 della legge quadro”.

Per quanto concerne il primo aspetto, relativamente alla funzione normativa, bisogna riferirsi a quanto contenuto esplicitamente nel primo comma dell'articolo 3 (della legge 109/94 s.m.i.) – Delegificazione della Legge:

“1. È demandata alla potestà regolamentare del Governo, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con le modalità di cui al presente articolo e secondo le norme di cui alla presente legge, la materia dei lavori pubblici con riferimento:

- a) alla programmazione, alla progettazione, alla direzione dei lavori, al collaudo e alle attività di supporto tecnico-amministrativo con le annesse normative tecniche;
- b) alle procedure di affidamento degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici, nonché degli incarichi di progettazione;
- c) alle forme di pubblicità e di conoscibilità degli atti procedimentali, anche mediante informazione televisiva o trasmissione telematica, nonché alle procedure di accesso a tali atti;
- d) ai rapporti funzionali tra i soggetti che concorrono alla realizzazione dei lavori e alle relative competenze”

La funzione attuativa

Sulla funzione meramente attuativa del regolamento, ovvero senza che le norme in esso contenute abbiano l'effetto di poter modificare e integrare le norme della legge 109/94 s.m.i., interessante è il punto t del 6 comma dell'articolo 3 della Legge :

“6. Il regolamento, con riferimento alle norme di cui alla presente legge, oltre alle materie per le quali è di volta in volta richiamato definisce in particolare:

(omissis)

t) le modalità di attuazione degli obblighi assicurativi di cui all'articolo 30, le condizioni generali e particolari delle polizze e i massimali garantiti, nonché le modalità di costituzione delle garanzie fideiussorie di cui al medesimo articolo 30; le modalità di prestazione della garanzia in caso di riunione di concorrenti di cui all'articolo 13;

(omissis)”

La materia assicurativa

Nella pratica significa che le norme del regolamento di attuazione, emanato con un decreto del presidente della repubblica, in materia assicurativa, non possono andare a sostituirsi a quanto contenuto nell'articolo 30 della Legge 109/94 s.m.i..

Una tale impostazione trova la sua giustificazione anche in quanto contenuto nel rilievo della Corte dei Conti del 24 gennaio 2000, relativamente alla norma (poi cassata dalla Corte stessa con la determinazione n. 40 del 30 marzo 2000) contenuta nell'articolo 107 (Requisiti dei fideiussori), comma 2 , della prima bozza di decreto licenziata dal consiglio dei ministri nel dicembre 1999.

L'organo di controllo ha infatti dubitato che possano legittimamente emanarsi norme regolamentari tese a disciplinare aspetti e questioni per le quali non si reperirebbero nella legge quadro espresse e corrispondenti disposizioni di rinvio alla fonte secondaria.

Il comma “incriminato” (e mai pubblicato in gazzetta ufficiale) conteneva infatti la seguente disposizione:

“2. Possono rilasciare garanzia fideiussoria in materia di lavori pubblici anche gli intermediari finanziari che svolgono in via esclusiva o prevalente attività di rilascio di garanzie sensi del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, a ciò autorizzati dal Ministero del Tesoro del Bilancio e della Programmazione economica, sentiti la Banca d'Italia e l'Ufficio Italiano Cambi, sulla base di criteri volti a stabilire requisiti soggettivi e patrimoniali adeguati”.

La norma in esame appare illegittima – puntualizza infatti la Corte dei Conti – per contrasto con l'art. 30, commi 1 e 2 bis, della legge quadro (legge 109/94 s.m.i.), secondo cui la cauzione può essere prestata anche mediante “fideiussione bancaria o assicurativa”. Pertanto, in presenza del chiaro dettato legislativo non sembra che la norma regolamentare (di esecuzione) in esame possa estendere l'ambito dei soggetti abilitati a rilasciare le fideiussioni idonee a sostituire il materiale versamento del denaro contante richiesto per la prestazione della cauzione.

Per analogia, riteniamo che lo stesso principio possa valere anche per l'obbligo di assicurazione gravante sul progettista esecutivo, sia esso dipendente della pubblica amministrazione o libero professionista.

Se così fosse, anche l'Autorità stessa sembrerebbe essere in errore in quanto , resta fermo l'obbligo, imposto dall'articolo 30 comma 5 della Legge, del progettista esecutivo (pubblico dipendente o libero professionista) di presentare una polizza di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento dell'attività professionale (Polizza di assicurazione di responsabilità civile terzi – sul fatturato - con estensione alle nuove spese di progettazione e ai maggiori costi per le varianti – sul valore dell'opera:dedicata).

Tanto più che, e questo a titolo meramente pratico, le Compagnie di assicurazioni sono molto restie in questo momento a rilasciare unicamente le due coperture a carattere contrattuale: interpretare quindi la legge nel senso di rendere obbligatoria anche la copertura di R.C.T. (responsabilità civile terzi)

farebbe senz'altro diminuire i costi della stessa; costi che alla fin fine graverebbero comunque, anche se indirettamente, sulla stazione appaltante.

A cura di Sonia LAZZINI

DELIBERAZIONE NUMERO 181 – ADUNANZA DEL 25 GIUGNO 2002
GDL 23/02/Q

Oggetto: POLIZZA ASSICURATIVA DEL PROGETTISTA ESECUTIVO

Riferimenti normativi: Art. 30 co. 5 L. 109/94 e s.m.i. ed artt. 105 e 106 del D.P.R. 554/99 e s.m.i..

Il Consiglio

Vista la relazione dell'Ufficio Affari Giuridici

Considerato in fatto

Nell'ambito dello svolgimento della propria attività, l'Autorità ha rilevato delle difficoltà interpretative, da parte delle stazioni appaltanti, in relazione al combinato disposto dell'art. 30 co. 5 della L. 109/94 e s.m. e degli artt. 105 e 106 del D.P.R. 554/99, in materia di polizza assicurativa del progettista.

In particolare, oggetto di valutazione è l'ampiezza della copertura della suddetta polizza, che appare diversificata a seconda che si faccia riferimento al tenore letterale del citato art. 30 co. 5, primo periodo, ed al combinato disposto dei co. 3 e 5 dello stesso, ovvero al tenore letterale degli artt. 105 e 106 del Regolamento. Secondo una prima interpretazione, la polizza dovrebbe coprire i rischi base (ad es.: lesioni personali e morte di persone, danni materiali a terzi compresi i danni all'opera ed alle eventuali opere preesistenti), garantendo così l'Amministrazione appaltante dai rischi di esecuzione che possono derivare dal difetto della progettazione esecutiva, nonchè da taluni rischi speciali (ossia, per i progettisti esterni: le nuove spese di progettazione ed i maggiori costi come definiti dall'art. 105 D.P.R. 554/99; e, per i progettisti interni, solo il maggior costo per eventuali di cui all'art. 25 co. 1 lett. d) L. 109/94).

Sulla base della seconda interpretazione, invece, la polizza opererebbe esclusivamente per i c.d. rischi speciali, espressamente elencati nel D.P.R. 554/99, agli artt. 105 e 106.

Stante il carattere generale della problematica in questione, si è ritenuto di chiedere il contributo dei firmatari dei Protocolli d'Intesa con questa Autorità, i quali hanno formulato le proprie valutazioni.

L'ANCE ha affermato che il contrasto tra le citate disposizioni del Regolamento e l'art. 30 co. 5 della L. 109/94 è solo apparente, in quanto tali norme si integrano vicendevolmente.

Ciò in considerazione del fatto che il D.P.R. 554/99, pur avendo funzione delegificante, come stabilito dall'art. 3 della L. 109/94, non potrebbe legittimamente restringere la portata di quest'ultima, e se ciò facesse, dovrebbe essere disapplicato non soltanto dal giudice ma dalla stessa amministrazione operante. Gli artt. 105 e 106 del Regolamento, pertanto, costituiscono una più dettagliata specificazione della copertura assicurativa relativa ai c.d. rischi speciali, già prevista dalla fonte primaria.

L'ALA Assoarchitetti, invece, ha evidenziato come la copertura della polizza dovrebbe essere modellata sulle effettive competenze del professionista e sulle mansioni da questi assunte, debitamente

distinte quando egli operi in qualità di progettista e/o di direttore dei lavori, in quanto alle competenze ed alle mansioni sono collegate le diverse responsabilità. In ogni caso, la polizza professionale per i progettisti deve obbligatoriamente coprire sia i rischi base sia i rischi speciali elencati nel D.P.R. 554/99. Ciò in relazione alla “valutazione e gestione del rischio” collegato alla prestazione di servizi di ingegneria ed architettura che, secondo la stessa Associazione comporta la necessità di coperture assicurative proporzionate e congruenti con la probabilità dei rischi professionali derivanti.

Ritenuto in diritto

L'art. 30 co. 5 della L. 109/94 e s.m., dispone che il progettista o i progettisti incaricati della progettazione esecutiva devono essere muniti (...) di una polizza di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di propria competenza, per tutta la durata dei lavori e sino alla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio (...). E' previsto, inoltre, che tale polizza deve coprire, oltre alle nuove spese di progettazione, anche i maggiori costi che l'amministrazione deve sopportare per le varianti di cui all'art. 25 co.1 lett. d), resesi necessarie in corso di esecuzione.

Il Regolamento attuativo approvato con D.P.R. 554/99, all'art. 105 ha completato la disciplina in materia di “polizze del progettista” prevedendo le relative modalità di esecuzione. L'art. 105 dello stesso Regolamento, infatti, specifica, al co. 1, che la polizza copre la responsabilità professionale del progettista esterno per i rischi derivanti da errori od omissioni nella redazione del progetto esecutivo o definitivo, che abbiano determinato a carico della stazione appaltante nuove spese di progettazione e/o maggiori costi, mentre i due commi seguenti forniscono una definizione di queste ultime due nozioni. All'art. 106, infine, il regolamento dispone che, qualora il progettista sia un dipendente, la stazione appaltante rimborsa a quest'ultimo il premio corrisposto da questi per la garanzia assicurativa relativa ai rischi professionali per il maggior costo per le varianti di cui all'art. 25 co. 1 lett. d) L. 109/94 e s.m..

Al fine di esaminare le suddette disposizioni, occorre preliminarmente richiamare l'art. 3 co. 6 lett. t) della L. 109/94, in base al quale il regolamento definisce in particolare, tra le altre materie, “le modalità di attuazione degli obblighi assicurativi di cui all'articolo 30, le condizioni generali e particolari delle polizze e i massimali garantiti, nonché le modalità di costituzione delle garanzie fideiussorie di cui al medesimo articolo 30; le modalità di prestazione della garanzia in caso di riunione di concorrenti di cui all'articolo 13;». Si rileva, dunque, come il suddetto art. 3 co. 6, della legge quadro, demandi alla potestà regolamentare le sole modalità di attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 30 co. 5, in materia di polizze assicurative dei progettisti.

Pertanto, deve ritenersi che gli artt. 105 e 106 del Regolamento non abbiano una funzione “sostitutiva o restrittiva” dell'art. 30 co. 5 L. 109/94, bensì integrativa e di completamento di quest'ultimo. Conseguentemente non può sussistere tra le suddette disposizioni alcun contrasto.

A ben vedere, infatti, l'art. 30 co. 5 non dispone che la polizza del progettista incaricato debba coprire i rischi base: l'inciso, in esso contenuto, per cui “gli incaricati della progettazione esecutiva devono essere muniti...di una polizza...per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di propria competenza” non implica l'obbligo di sottoscrizione di una polizza per i rischi base. Ciò può evincersi in maniera chiara ed esplicita dal secondo periodo del co. 5, il quale stabilisce che “tale polizza deve coprire, oltre alle nuove spese di progettazione, anche i maggiori costi che l'amministrazione deve sopportare per le

varianti di cui all'art. 25 co. 1 lett. d)...". Quest'ultimo inciso indica, dunque, i rischi che la polizza in esame deve coprire e, precisamente, quelli c.d. speciali, derivanti dalla progettazione.

Si ritiene, pertanto, che, ex art. 30 co. 5 della L. 109/94 e s.m., la polizza del progettista incaricato deve coprire i seguenti rischi c.d. speciali:

- per i progettisti esterni, i maggiori costi per varianti e/o le nuove spese di progettazione, così come precisato dall'art. 105 del D.P.R. 554/99, derivanti da errori od omissioni commessi durante l'attività di progettazione;
- per i progettisti interni solo il maggior costo per le varianti di cui all'art. 25 co. 1 lett. d) della L. 109/94 e s.m., così come precisato dall'art. 106 del citato D.P.R..

Gli artt. 105 e 106 del Regolamento, quindi, quali disposizioni di attuazione delle garanzie disposte dall'art. 30, precisano il contenuto di quest'ultimo, indicando, in maniera analitica, i rischi c.d. speciali coperti dall'apposita polizza: l'art. 105 puntualizza il significato, nei co. 2 e 3, di "maggior costo" e "nuove spese di progettazione", egualmente citati nel suddetto art. 30, mentre l'art. 106 indica con maggior precisione il contenuto della polizza del dipendente incaricato.

Alla luce delle suesposte considerazioni, pertanto, si ritiene che, ai sensi della normativa sui lavori pubblici, la polizza del progettista incaricato debba coprire i c.d. rischi speciali individuati mediante il combinato disposto dell'art. 30 co. 5 L. 109/94 con gli artt. 105 e 106 del D.P.R. 554/99.

In base a quanto sopra considerato,

Il Consiglio

- accerta che la polizza di responsabilità professionale del progettista deve coprire solo i c.d. rischi speciali di cui all' art. 30 co. 5 L. 109/94 e s.m. e di cui agli artt. 105 e 106 D.P.R. 554/99, derivanti dall'attività di progettazione da questi svolta; essi consistono, per i progettisti esterni, nei maggiori costi per varianti e/o nelle nuove spese di progettazione, così come precisato dall'art. 105 del D.P.R. 554/99, derivanti da errori od omissioni commessi durante l'attività di progettazione; per i progettisti interni, solo nel maggior costo per le varianti di cui all'art. 25 co. 1 lett. d) della L. 109/94 e s.m., così come precisato dall'art. 106 del citato D.P.R..

- manda all'Ufficio Affari Giuridici perché comunichi la presente deliberazione ai soggetti interessati.

il Relatore
Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data

il Presidente

Il Segretario

