

Responsabilità e copertura assicurativa del progettista dipendente



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

dott. ing. Sergio Polese	<i>Presidente</i>
dott. ing. Ferdinando Luminoso	<i>Vice Presidente Vicario</i>
dott. ing. Romeo La Pietra	<i>Vice Presidente Aggiunto</i>
dott. ing. Renato Buscaglia	<i>Segretario</i>
dott. ing. Alessandro Biddau	<i>Tesoriere</i>
dott. ing. Leonardo Acquaviva	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alberto Dusman	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Ugo Gaia	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alcide Gava	<i>Consigliere</i>
prof. ing. Giancarlo Giambelli	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Domenico Ricciardi	<i>Consigliere</i>

Presidenza e Segreteria: 00187 Roma - Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6976701, fax 06.69767048

www.tuttoingegnere.it



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Giovanni Angotti	<i>Presidente</i>
dott. ing. Alberto Speroni	<i>Vice Presidente</i>
dott. ing. Leonardo Acquaviva	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Renato Cannarozzo	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Ugo Gaia	<i>Consigliere</i>
dott. Massimiliano Pittau	<i>Direttore</i>

COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	<i>Presidente</i>
dott. Stefania Libori	<i>Revisore</i>
dott. Francesco Ricotta	<i>Revisore</i>

Il presente testo è stato redatto ed elaborato dall'avv. Lorenzo Passeri con la collaborazione del dott. Emanuele Palumbo.

Sommario

Premessa e sintesi <i>di Giovanni Angotti</i>	pag. 11
1. La responsabilità del dipendente pubblico	» 15
2. Gli elementi dell'illecito amministrativo	» 21
2.1. <i>La condotta illegittima o illecita ed il rapporto di servizio</i>	» 22
2.2. <i>Il dolo e la colpa grave, il danno ed il nesso di causalità</i>	» 34
3. La responsabilità del progettista	» 45
4. La copertura assicurativa dei dipendenti pubblici	» 51
5. La copertura assicurativa del progettista dipendente	» 55
5.1. <i>Oggetto ed onere</i>	» 59
6. Il D.M. 12.03.2004, n. 123	» 71
6.1. <i>Lo schema tipo relativo alla copertura assicurativa del progettista dipendente</i>	» 73
7. La normativa regionale	» 91
8. La risposta del mercato assicurativo	» 95

Premessa e sintesi

Obiettivo del presente lavoro 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. Anche nel caso in cui tale tipologia di polizza sia stata predisposta (i Lloyd’s tramite AEC Broker), essa si configura come un mero allegato ad una più generale copertura assicurativa del dipendente pubblico. In questo caso, fermi restando i maggiori costi della polizza, rimane il problema dell’incompatibilità di un sistema assicurativo così congegnato rispetto ai principi statuiti in materia dal giudice contabile, che vieta alla pubblica amministrazione di sostenere gli oneri di polizze assicurative che coprano in generale le responsabilità amministrativa e civili dei propri dipendenti.

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.

Giovanni Angotti

1 • La responsabilità del dipendente pubblico

L'analisi delle forme e dei contenuti delle garanzie assicurative poste in favore del dipendente pubblico incaricato della attività di progettazione secondo quanto disposto attualmente dagli articoli 17 e 30 della legge 109/94 e dal D.P.R. n. 554/1999, impone una preventiva disamina della posizione che quest'ultimo è chiamato a ricoprire nell'amministrazione di appartenenza, delle connesse funzioni ad esso assegnate, nonché delle diverse fattispecie di responsabilità che la sua azione può integrare.

Proprio da quest'ultimo punto di vista, va fin d'ora rilevata l'assoluta peculiarità della posizione del progettista-dipendente il quale, oltre alle funzioni inerenti all'ufficio pubblico del quale è componente, è chiamato a svolgere un'attività dal contenuto evidentemente professionale qual è appunto quella della progettazione di un'opera. La peculiarità ricorre non tanto nel cumulo delle predette attività in capo al medesimo soggetto, quanto soprattutto nel fatto che tale cumulo porta con sé una stratificazione di tipologie di responsabilità distinte e, come si vedrà, non sovrapponibili.

È infatti possibile distinguere, in generale, fra la responsabilità professionale e la responsabilità del dipendente pubblico, la quale ultima, a sua volta, si distingue in:

- 1) responsabilità amministrativa e/o contabile;
- 2) responsabilità verso terzi.

La responsabilità amministrativa incombe sul pubblico dipendente che abbia cagionato un danno ad un ente pubblico o amministrazione pubblica anche se non siano quelli di appartenenza¹. A sensi dell'art. 18 del D.P.R. 10.01.1957, n. 3², *"l'impiegato delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse il danno derivanti da violazioni di obblighi di servizio"*. In termini analoghi dispongono l'art. 82 del R.D. 18.11.1923, n. 2440, secondo cui *"l'impiegato che, per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato è tenuto a risarcirlo"*, nonché l'art. 52 del R.D. 12.07.1934, n. 1214³ secondo il quale: *"i funzionari, impiegati ed agenti, civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da amministrazioni, aziende e gestioni statali ad ordinamento autonomo, che nell'esercizio delle loro funzioni, per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza, cagionino danno allo Stato o ad altra amministrazione dalla quale dipendono, sono sottoposti alla giurisdizione della Corte nei casi e modi previsti dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e da leggi speciali"*. Da ultimo va, poi, menzionato l'art. 1 della Legge 14.01.1994, n. 20⁴ e s.m. il cui primo comma dispone che: *"la responsabilità*

1. Per quanto concerne il danno cagionato ad un ente o amministrazione diversi da quelli di appartenenza, la responsabilità del dipendente pubblico è stata espressamente prevista dall'art. 1, 4° comma, legge 14.01.1994, n. 20 che testualmente dispone: *"La Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza, per i fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge"*.

2. Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato.

3. Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti.

4. Recante *"Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti"*.

dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi".

Dalla responsabilità amministrativa va distinta la responsabilità verso terzi; ai sensi dell'art 22 del D.P.R. 10.01.1957, n. 3, qualora il dipendente pubblico "...nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell'art. 23 è personalmente obbligato a risarcirlo". A sua volta l'articolo 23 del D.P.R. 10.01.1957, n. 3, dispone che: "è danno ingiusto, agli effetti previsti dall'art.22 quello derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per dolo o per colpa grave".

Siamo, dunque, in presenza di due distinte fattispecie di responsabilità: quella di cui all'art. 18 del D.P.R. 10.01.1957, n. 3 che identifica la responsabilità per i danni che siano stati direttamente cagionati dal dipendente all'ente di appartenenza e quella di cui all'art. 22 dello stesso D.P.R. 10.01.1957, n. 3, relativa, invece, alla responsabilità per danni cagionati dal dipendente, nell'esercizio delle proprie funzioni, a terzi.

Alla responsabilità del dipendente si associa anche la responsabilità dell'amministrazione pubblica che, secondo una tesi mai del tutto abbandonata dalla dottrina⁵, è da ricondursi alla fattispecie dell'illecito aquiliano di cui all'art. 2043 del Codice civile⁶.

5. V. V. CERULLI IRELLI *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1994, 678-679; E. CASSETTA *Responsabilità della pubblica amministrazione (ad vocem)* in NDI - disciplina pubblicistica 211 ss.

6. L'art. 2043 del Codice civile sancisce: "Qualunque fatto doloso, o colposo, che cagiona ad altri danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno".

In sintesi, mentre il dipendente pubblico è chiamato a rispondere dell'illecito commesso qualora - fermi restando ovviamente gli ulteriori elementi della fattispecie - egli abbia agito quanto meno con *colpa grave*, la pubblica amministrazione, di contro, potrà essere ritenuta responsabile della propria azione qualora abbia agito anche solamente con *colpa*. Il legislatore richiede, dunque, per sanzionare la responsabilità del dipendente pubblico nei confronti di terzi o della stessa amministrazione pubblica, un grado di diligenza nell'esercizio delle proprie azioni di intensità inferiore rispetto a quello gravante sulla amministrazione pubblica, la quale ultima, di conseguenza, potrà più facilmente - almeno per ciò che concerne il profilo soggettivo - essere individuata quale soggetto responsabile dei danni cagionati a terzi.

Dal punto di vista processuale, i risvolti sono facilmente intuibili. Se, infatti, in via astratta, è più agevole accertare la responsabilità dell'amministrazione pubblica rispetto a quella del dipendente agente e se, come noto, sulla scorta del rapporto organico e/o di servizio l'azione illecita di questi, che abbia cagionato un danno a terzi, radica anche la responsabilità della amministrazione pubblica secondo quanto statuito dall'art. 2043 del Codice civile, per il danneggiato sarà più conveniente esperire la propria richiesta risarcitoria direttamente nei confronti dell'amministrazione⁷ (anche in considerazione della maggiore solvibilità di quest'ultima).

Di contro, siccome il dipendente che abbia cagionato un danno a terzi nell'esercizio delle proprie funzioni obbligando al risarcimento l'amministrazione di appartenenza, arreca danno anche a quest'ultima, la sua condotta integrerà gli estremi della fattispecie di cui al citato art. 18 del T.U. n. 3/1957. L'amministrazione danneggiata potrà quindi agire in via

7. Davanti al Giudice ordinario in quanto, come visto, la responsabilità dell'amministrazione è inquadrabile nell'ambito dell'illecito aquiliano.

di regresso nei confronti del dipendente, ma non più secondo le regole civilistiche sottese alla responsabilità solidale e dunque davanti al Giudice ordinario, ma, piuttosto, seguendo le regole del processo amministrativo e contabile, davanti alla Corte dei Conti alla cui giurisdizione sono demandate le forme di responsabilità amministrativa.

È innegabile, pertanto, che l'elemento soggettivo crea una disparità di trattamento - evidentemente consapevolmente voluta dal legislatore statale - fra il dipendente e la pubblica amministrazione, che spinge il danneggiato ad indirizzare l'azione risarcitoria verso quest'ultima la quale, sua volta, potrà eventualmente rivalersi verso il proprio dipendente.

Un'ultima notazione merita la questione relativa all'applicabilità del D.P.R. n. 3 del 1957 anche ai dipendenti delle Regioni e delle Autonomie locali in genere. L'art. 58 della Legge n. 142/90 e successivamente l'art. 93 del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267⁸ hanno esteso l'applicazione delle vigenti disposizioni in materia di responsabilità amministrativa degli impiegati civili dello Stato anche agli amministratori ed al personale degli enti locali⁹.

8. Dispone, in particolare, l'art. 93, 1° comma, del D.Lgs. n. 267/2000 che: *“per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato”*.

9. In questi termini v. Cass. civ, Sez. Un., 13.01.2003, n. 340; *id.*, 28.10.1995, n. 11298. Sulla responsabilità amministrativa-contabile degli amministratori locali v. L. SCHIAVELLO *Responsabilità amministrativa* in Enc. Giur., appendice, 895 ss.; P. FUSI *Disciplina degli enti locali in materia di responsabilità contabile*, in *La finanza locale*, 1998, 10, 1259 ss. F. SILERI commento all'art. 93 in *L'ordinamento degli enti locali nel testo unico* di F. CARINGELLA, A GIUNCATO, F. ROMANO (a cura di), Milano, 2001, 473 ss; GARRI *La colpa grave nella responsabilità contabile per danno erariale per attività materiale e contabile*, in *Enti pubblici*, 2000, 387; I. NICOLETTI *La nuova disciplina della responsabilità degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, gennaio-aprile 1999, 38ss.

L'estensione delle norme afferenti la responsabilità amministrativa riguarda anche le società partecipate dalle autonomie locali. Difatti secondo un recente orientamento della giurisprudenza poiché non può certamente negarsi che tra la società di diritto privato (partecipata in maniera quasi totalitaria dal Comune) e l'ente territoriale si stabilisca un rapporto di servizio (ravvisabile ogni qual volta si instauri una relazione (non organica ma) funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto esterno nell'iter procedimentale dell'ente pubblico come compartecipe dell'attività a fini pubblici di quest'ultimo) ne consegue l'assoggettamento di tale società alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità per danno erariale, non rilevando, in contrario, la natura privatistica dell'ente affidatario e/o dello strumento contrattuale con il quale si è costituito ed attuato il rapporto in questione¹⁰.

10. In questi termini Cass. civ. Sez. Un. sentenza del 26 febbraio 2004 n. 3899. In dottrina v. G. BARZARI *La giurisdizione della Corte dei Conti nei confronti degli amministratori di società pubbliche tra tutela dell'interesse pubblico e uniformità di normazione*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, XII, n. 4, 2004, 521 ss.

2. Gli elementi dell'illecito amministrativo

Alla luce delle summenzionate disposizioni normative è possibile affermare che la fattispecie generale dell'illecito amministrativo (e della conseguenziale responsabilità amministrativa del dipendente pubblico) è caratterizzata da una serie di elementi indefettibili quali:

- a) una condotta illegittima (in quanto *contra ius*) o addirittura illecita;
- b) l'esistenza di un rapporto di impiego o di servizio in costanza ovvero in occasione del quale la condotta illegittima o illecita è stata perpetrata;
- c) un elemento psicologico (dolo o colpa grave);
- d) un danno patrimoniale e/o non patrimoniale, ma comunque economicamente valutabile, subito dalla amministrazione pubblica;
- e) il nesso di causalità tra la condotta antigiuridica e l'evento dannoso.

Come detto ciascuno di tali elementi assume una propria specifica connotazione, rivelandosi di per se stesso indispensabile al fine dell'integrazione della relativa fattispecie; l'illecito in parola, d'altra parte, si colloca in posizione mediana fra l'illecito civile e quello sanzionatorio avvalendosi, pertanto, delle nozioni, definizioni, categorie logico - giuridiche di sintesi fra le discipline di detti istituti.

È necessario, pertanto, analizzare il contenuto specifico degli elementi che compongono la fattispecie dell'illecito amministrativo.

2.1. La condotta illegittima o illecita ed il rapporto di servizio

Perché possa parlarsi di responsabilità amministrativa in capo ad un dipendente pubblico è indispensabile che quest'ultimo tenga una condotta che, in presenza degli ulteriori elementi previsti dalla normativa in esame, sia causalmente collegata al danno lamentato; in sintesi che sia la causa di tale danno.

Tale condotta può consistere in attività materiali ovvero nel compimento di atti amministrativi ed essere illegittima o illecita. Il comportamento illegittimo è quello perpetrato in violazione della legge, mentre quello illecito è il comportamento illegittimo che integra una fattispecie sanzionatoria sia essa penale o amministrativa.

La responsabilità amministrativa non è limitata esclusivamente all'attività provvedimentale, ma comprende tutti i comportamenti commissivi e/o omissivi, imputabili a dolo o colpa grave e dai quali sia scaturito un danno alla pubblica amministrazione.

Sulla scorta di tale principio, ad esempio, è stata rinvenuta una responsabilità amministrativa, prescindendo dalla sussistenza di una attività provvedimentale, nel caso:

- a) degli enti gestori dei corsi di formazione professionale, finanziati dalla Regione, meramente apparenti, inutili o inadeguati, dai quali sia derivato un danno alla Regione¹¹;

11. V. Cass. S.U. n. 926/1999.

- b) dei medici specialisti privati convenzionati, in relazione all'indebita percezione dei compensi professionali per prestazioni falsamente attestate non effettivamente effettuate¹²;
- c) del pubblico impiegato che omettendo di chiedere il collocamento in aspettativa per mandato regionale, abbia indebitamente percepito emolumenti¹³.

Ovviamente l'atto amministrativo non è di per se stesso mai illecito, ma esclusivamente illegittimo, mentre illecita potrebbe eventualmente mostrarsi la condotta del dipendente che ha prodotto quel determinato atto lesivo.

Ad ogni buon conto, ancorché illegittimo e dannoso, la sussistenza di tale provvedimento non è comunque in grado, da sola, di generare una responsabilità amministrativa¹⁴ essendo all'uopo occorrenti gli altri elementi astrattamente richiesti dalla fattispecie normativa. Fra questi, indefettibile, è la sussistenza di un rapporto di impiego o di servizio fra l'agente e l'amministrazione pubblica.

In particolare perché possa integrarsi la fattispecie dell'illecito amministrativo e della correlativa responsabilità sarà necessario che la condotta lesiva sia posta in essere nell'esercizio ovvero in occasione dell'esercizio delle funzioni di cui è titolare l'agente in virtù del rapporto di impiego o di servizio che lo lega all'ente pubblico danneggiato. In sostanza l'azione lesiva dovrà scaturire dall'esercizio di mansioni di cui il dipen-

12. V. Cass. S.U. n. 6442/1985.

13. V. Cass. S.U. n. 6009/1979.

14. Ex multis si veda Corte conti, sez. I, 22-06-1993, n. 96 secondo cui *"Ai fini della configurabilità di un danno quale elemento costitutivo della responsabilità amministrativa non è sufficiente l'esistenza di un provvedimento illegittimo, essendo necessario che si verifichi un effettivo pregiudizio alle pubbliche finanze (fattispecie di elargizione di sussidi sulla base di procedure irregolari)."* in *"La Legge"*, Milano, 2004.

dente è attributario in forza del predetto rapporto di impiego o di servizio ovvero, quanto meno, a quest'ultimo collegata da un rapporto di occasionalità necessaria.

Sulla scorta di un consolidato orientamento elaborato dalla giurisprudenza, per integrare una responsabilità di tipo amministrativo è sufficiente che tra l'autore del danno e l'amministrazione od ente pubblico danneggiato sia ravvisabile un rapporto, non necessariamente di impiego in senso proprio o ristretto, ma di servizio, per quest'ultimo intendendosi la sussistenza di una relazione funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto nell'iter "*procedimentale o nell'apparato organico dell'ente, tale da rendere il primo compartecipe dell'attività amministrativa del secondo*"¹⁵. In sostanza il rapporto di servizio si pone, con il rapporto di impiego, in un rapporto di *genus ad speciem* nel senso che di quest'ultimo può rappresentare una aspetto parziale.

Affinché possa dirsi integrato tale rapporto di servizio è richiesta la sussistenza di un duplice elemento: l'uno di carattere funzionale e l'altro di carattere materiale.

Il primo si concreta nella sussistenza di quella "*relazione funzionale*" individuata dalla Corte, ossia di un rapporto fra il soggetto agente e l'ente giustificato dall'esigenza di perseguire un determinato obiettivo. In questo senso è possibile ritenere che il rapporto di servizio, pur non richiedendo necessariamente la stabilità di un contratto di impiego, imponesse l'esistenza di un rapporto fra il soggetto agente e l'amministrazione

¹⁵, In questi termini *ex multis* si veda Cass. civ. Sez. Unite, sent. 22.12.2003, n. 19662. Sulla scorta del principio enunciato la Corte ha ritenuto sussistere il rapporto di servizio tra i sanitari, componenti le commissioni mediche incaricate di accertare il grado di invalidità degli aspiranti al relativo assegno mensile, ed il Ministero dell'interno, a carico del quale è posta tale provvidenza.

pubblica causalmente giustificato dalla necessità di perseguire un determinato interesse della cui cura e attributaria la stessa pubblica amministrazione.

Il requisito materiale, invece, trova riscontro nella necessità di un incardinamento dell'agente - ancorché non pubblico dipendente - nell'organizzazione della pubblica amministrazione, sia attraverso un suo coinvolgimento, anche se solo di fatto, nell'iter procedimentale che ha portato alla condotta generatrice del danno, sia attraverso un suo inquadramento nell'apparato organico dell'ente, di modo da poterlo ritenere compartecipe dell'attività amministrativa di quest'ultimo.

In sintesi il "rapporto di servizio" fra un soggetto ed un ente, richiesto ai fini della configurabilità in capo al primo di una responsabilità di tipo amministrativo, è individuabile non solo qualora vi sia un rapporto di impiego ma anche quando il soggetto preposto sia esclusivamente collocato in posizione di compartecipe fattivo dell'attività amministrativa dell'ente pubblico preponente¹⁶. Ciò comporta la necessità di accertare, sulla base di una indagine esperibile per ogni singolo caso, quali siano le mansioni ricoperte dal soggetto, nonché i poteri-doveri che ne caratterizzano l'attività ed ancora l'incidenza del loro esercizio (poteri) e/o del loro adempimento (doveri) sulla complessiva azione della pubblica amministrazione coinvolta.

Ai fini del presente lavoro, particolarmente importante è chiarire quale sia la collocazione, nell'organizzazione della specifica amministrazione pubblica, del progettista, del direttore dei lavori, del collaudatore, del responsabile del procedimento e di tutti i soggetti che prestano attività di supporto a quest'ultimo distinguendo, inoltre, a seconda che i sog-

¹⁶ In questi termini Cass. Sez. Un., 13.01.2003, sentenza n. 340; *id.* 24.07.2000, n. 515; *id.* 26.03.1999, n. 188.

getti incaricati siano dipendenti pubblici ovvero liberi professionisti¹⁷. Per quanto riguarda i dipendenti pubblici, è indubbia la sussistenza di un collegamento fra essi e la pubblica amministrazione riconducibile alla sussistenza di un rapporto di pubblico impiego.

Ciononostante occorre chiarire se l'attività di progettazione, e con essa tutte quelle altre attività di natura tipicamente professionale connesse alla realizzazione dei lavori pubblici, possano mai assumere un significato particolare rispetto alle altre mansioni del dipendente pubblico, capace di incidere sulla configurabilità della stessa responsabilità amministrativa.

17. Giova in proposito ricordare che ai sensi dell'art. 17 della Legge n. 109/1994 le prestazioni relative alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva nonché alla direzione dei lavori ed agli incarichi di supporto tecnico-amministrativo alle attività del responsabile unico del procedimento e del dirigente competente alla formazione del programma triennale di cui all'articolo 14, sono espletate: a) dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti; b) dagli uffici consortili di progettazione e di direzione dei lavori che i comuni, i rispettivi consorzi e unioni, le comunità montane, le aziende unità sanitarie locali, i consorzi, gli enti di industrializzazione e gli enti di bonifica possono costituire; c) dagli organismi di altre pubbliche amministrazioni di cui le singole amministrazioni aggiudicatrici possono avvalersi per legge; d) da liberi professionisti singoli od associati nelle forme di cui alla Legge n. 1815/1939, e successive modificazioni; e) dalle società di professionisti di cui al comma 6, lettera a); f) dalle società di ingegneria di cui al comma 6, lettera b); g) da raggruppamenti temporanei costituiti dai soggetti di cui alle lettere d), e) ed f), ai quali si applicano le disposizioni di cui all'articolo 13 in quanto compatibili; g-bis) da consorzi stabili di società di professionisti di cui al comma 6, lettera a), e di società di ingegneria di cui al comma 6, lettera b), anche in forma mista. Peraltro l'art. 17, 4° comma, della medesima legge ha affermato un principio che, nonostante svariati tentativi di erosione, è tutt'oggi vigente, ossia la preferenza della progettazione interna rispetto a quella esterna, difatti consentita nei soli casi indicati dal predetto art. 17, 4° comma, della Legge n. 109/1994.

A quest'ultimo riguardo giova riportare quanto precisato dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici che nella Regolazione dell'8.11.1999, n. 6 nella quale si precisa che: *“La circostanza che le prestazioni relative alla progettazione attengono ad un'attività umana prettamente intellettuale e di contenuto corrispondente a quello proprio di una professione liberale, individualmente esercitata, non è idonea a far ritenere che, nel nostro ordinamento, i tecnici appartenenti all'Ufficio pubblico svolgano un'attività di libera professione in quanto autori delle medesime elaborazioni intellettive proprie delle professioni liberali. Quel che, invece, è vero, è che l'attività di progettazione svolta da funzionari pubblici è attività professionalmente qualificata, ma non di libera professione”*. Il fatto che il pubblico dipendente eserciti un'attività i cui contenuti sono in tutto e per tutto equiparabili a quelli di un'attività libero-professionale, non incide sul suo *status* di pubblico dipendente e, dunque, sul rapporto di impiego pubblico che lo lega alla pubblica amministrazione e, ancora, sulla configurabilità della responsabilità amministrativa nei confronti della stessa amministrazione pubblica. È, peraltro, evidente che la prestazione dei dipendenti, proprio per il fatto di essere riferita direttamente all'amministrazione di appartenenza, è da considerare svolta *ratione officii* concretando *“una modalità di svolgimento del rapporto di pubblico impiego”*¹⁸. Occorre, peraltro, distinguere la posizione del dipendente pubblico *“a tempo pieno”* da quella del dipendente pubblico con rapporto di lavoro *“a tempo parziale”* e con prestazione lavorativa non inferiore al 50% di quella relativa al tempo pieno. Difatti, mentre per i primi vige il divieto assoluto di esercitare attività libero professionale esterna, ai secondi tale facoltà è stata espressamente riconosciuta dall'art. 1, comma 56 *bis* della legge 662/96, con la sola preclusione di assunzione di

18. In questi termini Cass. civ, Sez. Un., 2.4.1998, n. 3386 e l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici nella citata regolazione 6/99.

incarichi affidati dalle amministrazioni pubbliche di appartenenza. È dunque possibile che i dipendenti pubblici *part - time* assumano un incarico di progettazione come liberi professionisti da parte di un'altra amministrazione pubblica, ma è chiaro che ciò non muta la portata dei principi di cui sopra circa la posizione del progettista interno che espleti, nell'ambito delle proprie competenze funzionali, l'attività di progettazione all'interno della *propria* pubblica amministrazione. Le medesime considerazioni valgono sia per il direttore dei lavori che per il collaudatore qualora siano dipendenti della pubblica amministrazione e non prestino l'incarico come liberi professionisti anche se, per questi due incarichi - come si avrà modo di verificare nel prosieguo del presente lavoro - il libero professionista è comunque passibile di responsabilità amministrativa.

Un'ultima notazione merita, poi, la circostanza di cui all'art. 19, 3° comma, della Legge n. 109/1994 e s.m.i. secondo cui le amministrazioni aggiudicatrici ed i soggetti di cui all'art. 2, comma, 2, lett. B¹⁹, possono affidare l'espletamento delle funzioni e delle attività di stazione appaltante di lavori pubblici, sulla base di apposito disciplinare, esclusivamente ai Provveditorati alle opere pubbliche o alle amministrazioni provinciali. Sorge, dunque, la necessità di verificare quale sia la posizione dei dipendenti di tali Enti in termini di responsabilità amministrativa.

19. Dispone la norma citata che: *“ai concessionari di lavori e di servizi pubblici e ai soggetti di cui al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158, e successive modificazioni, alle aziende speciali ed ai consorzi di cui agli articoli 114, 2 e 31 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alle società di cui agli articoli 113, 113-bis, 115 e 116 del citato testo unico, alle società con capitale pubblico, in misura anche non prevalente, che abbiano ad oggetto della propria attività la produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza; ai predetti soggetti non si applicano gli articoli 7, 14, 18, 19, commi 2 e 2-bis, 27 e 33 della presente legge”*.

Come precisato, condivisibilmente, dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici²⁰, il fatto che l'assunzione delle funzioni di stazione appaltante da parte degli enti indicati dall'art. 19 sia disposta per legge conduce, inequivocabilmente, a ritenere che *"il relativo esercizio rientra tra i doveri di ufficio, e cioè tra gli ordinari doveri dei dipendenti ad essi assegnati"*. In questo caso si instaura, pertanto, quel rapporto di servizio di cui sopra che intercorre, però, fra il Provveditorato e/o la Provincia ed i dipendenti di tali enti incaricati della progettazione e non anche fra questi ultimi e l'ente beneficiario dell'attività di progettazione.

Difatti nel caso di cui all'art. 19, 3° comma, L. n. 109/1994 si instaura, in forza della concessione di committenza, un rapporto trilaterale fra ente beneficiario della progettazione, ente incaricato della progettazione e dipendente di quest'ultimo chiamato a svolgere la relativa attività tecnica; rapporto in costanza del quale, in caso di errore progettuale, l'ente concessionario sarà tenuto a risarcire i danni all'ente concedente subendo, a sua volta un danno e, dunque, potendo astrattamente rivalersi sul proprio dipendente che sia stato autore dell'errore.

Anche se d'importanza secondaria ai fini del presente lavoro, appare interessante confrontare la descritta posizione funzionale del dipendente pubblico rispetto a quella del libero professionista esterno all'amministrazione pubblica incaricato rispettivamente dell'attività di progettazione, direzione dei lavori e del collaudo dei lavori pubblici.

Per quanto concerne l'attività di progettazione, un costante orientamento giurisprudenziale ha sancito che: *"l'incarico per la progettazione di opera pubblica affidato ad un libero professionista non determina l'instaurazione di un rapporto di servizio con l'ente pubblico committente, in quanto non impli-*

20. Atto di regolazione 08.11.1999, n. 6 *cit.*

ca l'inserimento del professionista privato nell'apparato organizzativo e nell'iter procedimentale della p.a., né l'esercizio da parte di costui dei poteri propri della pubblica amministrazione"²¹. Secondo tale impostazione, il professionista esterno incaricato dell'attività di progettazione è legato alla pubblica amministrazione esclusivamente da un contratto d'opera in quanto la sua prestazione (progettazione di un'opera pubblica) acquista rilevanza pubblicistica esclusivamente in un momento successivo alla sua predisposizione, momento che coincide con l'approvazione dei relativi elaborati da parte della pubblica amministrazione. Sul piano sostanziale, pertanto, non si instaura alcuna relazione funzionale fra il libero professionista incaricato dell'attività di progettazione e l'amministrazione committente in quanto il primo svolge la propria attività senza alcun vincolo o legame se non quelli aventi natura squisitamente privatistica e scaturenti dal contratto d'opera.

Questo è, altresì, l'orientamento prevalente della giurisprudenza contabile secondo cui *"pur inerendo l'attività di progettazione ad interessi pubblici, trattasi comunque di attività che - non comportando l'esercizio di poteri propri della pubblica amministrazione - è disciplinata dalle comuni regole del rapporto di prestazione professionale e soggetta, conseguentemente, alla responsabilità contrattuale di natura civilistica"*²².

Si tratta, peraltro, di un orientamento - contrariamente a quanto visto per il Giudice ordinario - non univoco.

Difatti secondo altri il rapporto di servizio potrebbe rinvenirsi anche in casi di partecipazione ad attività proprie dell'amministrazione, quale

21. In questi termini Cass. Civ., Sez. Un., sent. 23.03.2004, n. 5781; *id.*, ord. 13.01.2003, n. 340.

22. Corte dei conti Appello - Sezione giurisdizionale - sent. 7.11.2001, n. 186; Corte Conti - Sezione Toscana, sentenza del 20.7.1999, n. 806; Corte Conti - Sezione Molise - Sentenza 2.11.2002 n. 34.

quella della predisposizione di un progetto di opera pubblica. In questo caso il progettista assumerebbe una posizione di servizio in conseguenza del suo inserimento funzionale temporaneo nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione²³.

In realtà la diatriba può dirsi definitivamente risolta dall'intervento della Suprema Corte con l'ordinanza n. 340/2003 di cui sopra, come dà atto la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Lazio, nella sentenza n. 2230, del 29.09.2003. Secondo la Corte, infatti, *"...il quadro normativo delineato non offre, pertanto, spazio ad un inserimento funzionale del progettista libero professionista nella compagine amministrativa dell'ente pubblica amministrazione in quanto il progetto redatto viene consegnato al soggetto pubblico che, dopo una dettagliata opera di verifica, lo approva divenendo così prodotto del soggetto pubblico. Ciò comporta che, mentre il progettista libero professionista risponde del proprio operato dinanzi al giudice ordinario secondo le comuni regole della responsabilità civile, degli eventuali danni erariali conseguenti a difetti od omissioni della progettazione, potranno rispondere, nella concorrenza di tutti gli altri elementi, i soggetti che, a vario titolo, hanno consentito che fosse portato ad esecuzione un progetto carente o errato"*.

È necessario, dunque, concludere nel senso che qualora l'attività del libero professionista esterno sia circoscritta alla attività di progettazione, egli non esercita alcuna funzione di rilevanza pubblicistica tale da collocarlo in un rapporto di servizio con l'amministrazione, ma si "limita" ad adempiere ad una obbligazione collocandosi, peraltro, la sua attività intellettuale in una fase prodromica non solamente alla gara, ma anche alla

23. In questi termini Corte dei conti - Sezione Lombardia - sentenza n. 1243/99/EL; Corte dei conti sezione III centrale 27 febbraio 2002 n. 63, Corte conti, sezione Molise n.194 del 17.12.1999, Corte conti sezione Lombardia n. 436 del 14 aprile 1999.

medesima attività di programmazione²⁴. Esulano da tali considerazioni tutti i casi particolari nei quali il progettista, esorbitando da quello che è l'ambito delle sue competenze professionali, eserciti funzioni ed espleti attività aventi una tale rilevanza pubblicistica da integrare il predetto rapporto di servizio con la pubblica amministrazione e che deve essere inteso - lo si ricorda - come materiale partecipazione alla realizzazione dell'attività della pubblica amministrazione. È questo, ad esempio, il caso del progettista che sia anche incaricato della direzione dei lavori; in quest'ultimo caso, infatti il libero professionista è ritenuto un organo della pubblica amministrazione alla quale è, pertanto, avvinto, da un rapporto di servizio.

Univoco è, infatti, l'orientamento della giurisprudenza per quanto concerne la posizione del libero professionista che assuma l'incarico di direttore dei lavori; questi, difatti, *in considerazione dei compiti e delle funzioni che gli sono devoluti, che comportano l'esercizio di poteri autoritativi nei confronti dell'appaltatore e l'assunzione della veste di agente, deve ritenersi funzionalmente e temporaneamente inserito nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione che gli ha conferito l'incarico quale organo tecnico e straordinario della stessa*²⁵. Lo stesso dicasi per quanto concerne il collaudatore.

In quest'ottica si colloca un altro orientamento del Giudice contabile, secondo il quale “...l'attività di progettazione viene ad assumere un rilievo

24. È circostanza nota quella secondo cui l'inserimento di un lavoro nell'elenco annuale richiede - ove d'importo pari o superiore ad un milione di euro - la predisposizione di un progetto quanto meno di livello preliminare.

25. In questi termini Cass. civ. Sez. Unite, 13.01.2003, n. 340; *id.* 24.07.2000, n. 515; *id.* 26.03.1999, n. 188; *id.* 5.4.1993, n. 4060. Per la Giurisprudenza contabile *ex multis* Corte Conti Appello - Sezione giurisdizionale - sent. 7.11.2001, n. 186; Corte Conti - Sezione Toscana, sentenza del 20.7.1999, n. 806; Corte Conti - Sezione Molise - Sentenza 2.11.2002 n. 34.

*pubblicistico nel momento stesso in cui il soggetto assume anche la veste di direttore dei lavori pubblici. In pratica l'attività di costruzione di un'opera pubblica può essere considerata un'attività amministrativa in senso proprio perché realizzatrice di un interesse pubblico quando le due figure di progettista e di direttore dei lavori si assommano nella stessa persona"*²⁶.

Se è pacifico ritenere che l'incarico di direzione dei lavori e quello relativo al collaudo delle opere pubbliche generino un rapporto funzionale fra il libero professionista incaricato e la pubblica amministrazione conferente, discutibile è che tale rapporto funzionale si configuri anche per l'attività di progettazione qualora essa sia associata anche alla direzione dei lavori. Restano del tutto oscure le ragioni di tale automatismo, che presenta pesanti ripercussioni anche sui confini della responsabilità amministrativa in quanto il professionista "doppiamente" incaricato potrebbe essere chiamato a rispondere in via amministrativa davanti alla Corte dei conti non solo per l'attività di direzione dei lavori, ma anche per quella di progettazione.

Non appare illogico ritenere che l'eventuale identificazione delle due posizioni debba avvenire sotto il profilo oggettivo funzionale della loro rilevanza nell'ambito del procedimento e non certamente dal punto di vista soggettivo dell'immedesimazione in capo allo stesso soggetto. Sicché, contrariamente a quanto asserito dal giudice amministrativo, le due posizioni ancorché incardinate nella medesima persona dovrebbero rimanere distinte in quanto diversa è la posizione, per funzioni e ruolo, che assume il libero professionista di fronte alla pubblica amministrazione a seconda che espleti le mansioni di progettista ovvero le funzioni di direttore dei lavori.

26. In questi termini Corte Conti - Appello, 16.03.2001.

2.2. Il dolo e la colpa grave, il danno ed il nesso di causalità

Di particolare importanza ai fini dell'integrazione della fattispecie della responsabilità amministrativa è anche l'elemento soggettivo²⁷.

È bene fin d'ora precisare che la "colpa grave" presuppone un grado di negligenza che, quali che siano i suoi profili contenutistici, dovrà essere sicuramente più marcato rispetto a quello richiesto per l'integrazione

27. In dottrina l'argomento è stato lungamente trattato, fra i tanti si veda F.FRACCHIA *Osservazioni in tema di responsabilità del dipendente pubblico e attività contrattuale* (Nota a Cass. sez. II civ. 6 febbraio 1999, n. 1045.) in FA 1999, fasc. 4, pagg. 1194-1197; M. ANTONELLI *Riflessioni brevi sulla colpa grave nella responsabilità amministrativa*; in *Il nuovo diritto*, 1999, fasc. 2-3, pagg. 139-142; G. BARZAZI, *Variazioni dell'appaltatore all'opera, giudizio arbitrale e responsabilità degli amministratori*. (Nota a C. Conti sez. giurisdizionale CM 11 dicembre 1998, n. 93.), in *I contratti dello Stato e degli Enti pubblici*, 1999, fasc. 4, pagg. 595-599; M. CANIGGIA, *Appunti in merito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 371/98: Corte dei conti tra vecchie tentazioni e nuove prospettive*. in *L' amministrazione italiana*, 1999, fasc. 5, pp. 707-710; G. CORSO, *Giudizio di responsabilità davanti alla Corte dei conti e principi costituzionali*; in *Nuove Autonomie*, 1999, fasc. 3, pp. 321-330; A. MINGARELLI, *Responsabilità amministrativa per il danno prodotto da società di capitali che gestiscono pubblici servizi locali*. (Nota a C. Conti. sez. giur. LA 10 settembre 1999, n. 1015) in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1999, fasc. 10, pt. 3, pp. 952-967; A. TRAVI *I rischi di una disciplina speciale sulla responsabilità degli amministratori locali* in "Le Regioni", 1985, 5, 756-762 G. MORBIDELLI, *Della responsabilità contrattuale (e di quella "provvedimentale") dei dirigenti*; in *Diritto amministrativo*, 1999, fasc. 2, pp. 201-254; F. STADERINI, *Responsabilità amministrativa e contabile*, in N.D.I., discipline pubblicistiche, 199 ss; M.S. GIANNINI *Svolgimento della dottrina delle responsabilità contabili in studi in onore di E. Betti*, V, Milano, 1962, 183; MADDALENA, *Solidarietà passiva e responsabilità amministrativa*, in FA, 1982, III, 360; SCHIAVELLO, *responsabilità contabile formale e amministrativa*, Napoli, 1987; SEPE, *La giurisdizione contabile*, Padova, 1989.

della “*colpa lieve*”²⁸. Su tale concetto ruotano, d’altra parte, i diversi tentativi definitivi nei quali si è impegnata la giurisprudenza che è copiosamente intervenuta sul punto.

In particolare, premesso che la mancata diligenza, l’imperizia e l’imprudenza possono essere collegate ad un comportamento tanto commissivo quanto omissivo, si è affermato che per il pubblico dipendente la *colpa grave* consiste nella evidente e marcata trasgressione di obblighi di servizio o di regole di condotta, che si sostanzia nell’inosservanza di quel minimo di diligenza richiesto nel caso concreto o in una marcata imperizia o una irrazionale imprudenza²⁹. Tale criterio è stato recepito da un orientamento della giurisprudenza contabile, oramai consolidato, che ha incentrato l’accertamento della sussistenza della *colpa grave* in capo al dipendente, sulla manifestazione di una *intensa* negligenza.

In merito è stata messa in evidenza l’impossibilità di individuare un criterio atto a definire, in via generale, i comportamenti capaci di integrare di per sé una *colpa grave*; difatti è stato precisato che “*non ogni compor-*

28. Sulle caratteristiche della colpa grave v. GLINIANKSI STEFANO, *La responsabilità dei pubblici dipendenti. La variabilità del giudizio di responsabilità dei pubblici dipendenti in relazione alla qualifica posseduta e i suoi eventuali riflessi in sede di valutazione di colpa grave dei dipendenti e funzionari degli enti locali preposti a funzioni gestionali*. in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2003, fasc. 12, pp. 1474-1477; BIONDO TIZIANA, *Colpa grave nella responsabilità amministrativa. La colpa grave nelle scelte discrezionali*. (Nota a C. Conti VA sez. giur. 7 agosto 2000, n. 38); in *Nuove Autonomie*, 2002, fasc. 4-5, pp. 804-808; DEL BOSCO GIOVANNI, *La colpa grave del Direttore dei lavori e dell’Ingegnere capo nell’esecuzione di opera pubblica - Aspetti*. (Nota a C. Conti TO sez. giur. 28 dicembre 1999, n. 1516.) in *Nuove Autonomie*, 2002, fasc. 4-5, pp. 813-814; INDORANTE GIOVANNI, *Colpa grave e dolo contrattuale in Nuove Autonomie*, 2002, fasc. 3.

29. Corte conti Sezioni Riunite 10 giugno 1997 n. 56/A; Corte Conti, Sez. Giurisd. Puglia, sent. n. 22/2004.

tamento censurabile può integrare gli estremi della colpa grave, ma solo quelli contraddistinti da precisi elementi qualificanti, che – nella inconfigurabilità di un criterio generale – vanno accertati caso per caso dal giudice in relazione alle modalità del fatto, all’atteggiamento soggettivo dell’autore, nonché al rapporto tra tale atteggiamento e l’evento dannoso”³⁰.

Non manca, però, un diverso orientamento della giurisprudenza³¹ che, sulla scorta di una ricognizione del vigente quadro normativo ha individuato un criterio generale di inquadramento dei casi di “colpa grave” nell’art. 2 della l. n. 117/1988, nonché nell’art. 5, comma 3 del d.l.vo n. 472/1997. La prima legge, afferente la responsabilità dei magistrati, definisce colpa grave “*la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile*”. La seconda, invece, relativa alle sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, più specificamente prevede che “*la colpa è grave quando l’imperizia o la negligenza del comportamento sono indiscutibili e non è possibile dubitare ragionevolmente del significato e della portata della norma violata e, di conseguenza, risulta evidente la macroscopica inosservanza di obblighi elementari*”. In sintesi la colpa grave, sì come delineata dalla giurisprudenza contabile, impone che la negligenza, l’imperizia e l’imprudenza riscontrabili nella condotta del dipendente, presentino caratteri talmente marcati ed evidenti da non consentire giustificazione alcuna. Dal contesto normativo di cui sopra, emerge anche che si configura una colpa grave quando la condotta posta in essere dal dipendente pubblico violi regole di condotta elementari che chiunque, al suo posto, avrebbe osservato.

30. Corte Conti, Sez. Giurisd. Puglia, sent. n. 22/2004.

31. Corte conti, Sez. I Centr. 16 marzo 2000 n. 83/A; si veda anche Corte Conti, Sez. I Centr. 27 gennaio 2003 n. 32 che, al fine della realizzazione della colpa grave, ha ritenuto occorra un’inescusabile negligenza ed un’antigiuridicità evidente.

Non può certamente sfuggire, la diversa posizione del responsabile a seconda che la fattispecie sanzionatoria sia incentrata sulla *colpa lieve* ovvero sulla *colpa grave*; in quest'ultimo caso l'inosservanza degli obblighi gravanti sull'agente dovrà essere sicuramente più marcata di quanto non avvenga nel primo caso; ne consegue, come peraltro già detto sopra, che il grado di diligenza richiesto nell'espletamento dell'attività sarà sicuramente più rigoroso nel caso in cui il criterio di imputazione soggettiva dell'illecito sia quello della *colpa lieve*.

Va rilevato che, per quanto concerne la materia dei lavori pubblici, mentre la responsabilità del libero professionista esterno incaricato dalla pubblica amministrazione è incardinata sul combinato normativo di cui agli artt. 1176 e 2236³² del Codice civile e, pertanto, in via generale e fatte salve le eccezioni, è incentrato sulla *colpa lieve*³³, la responsabilità del dipendente pubblico incaricato delle medesime prestazioni - responsabilità che per la qualifica ricoperta è di natura prettamente amministrativa - è incentrata comunque ed esclusivamente sulla *colpa grave*.

È dunque palese la disparità di trattamento fra il libero professionista esterno ed il dipendente interno nello svolgimento delle medesime attività di natura professionale; mentre il primo sarà passibile di essere chiamato a rispondere per l'inadempimento delle proprie obbligazioni e per il danno cagionato a terzi anche solo per *colpa lieve*, il dipendente pubblico lo sarà esclusivamente qualora abbia violato obblighi elementa-

32. L'art. 1176 del Codice civile statuisce: "Nell'adempiere l'obbligazione il debitore deve usare la diligenza del buon padre di famiglia. Nell'adempimento delle obbligazioni inerenti all'esercizio di un'attività professionale, la diligenza deve valutarsi con riguardo alla natura dell'attività esercitata"; l'art. 2236 del Codice civile statuisce: "Se la prestazione implica la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà, il prestatore d'opera non risponde dei danni, se non in caso di dolo o colpa grave".

33. Salvo quanto previsto dall'art. 2236 c.c. sul quale *infra*.

ri, nei termini di cui al suesposto orientamento della giurisprudenza, integrando i presupposti per il riconoscimento di una *colpa grave*.

Tale ricostruzione normativa è stata già censurata sotto il profilo della sua legittimità costituzionale³⁴, ma la Consulta, chiamata a pronunciarsi sull'argomento, l'ha ulteriormente avallata³⁵ legittimando l'assoluta discrezionalità del legislatore statale, con l'unico limite della ragionevolezza e della logicità, nella individuazione dei presupposti e delle forme di responsabilità dei dipendenti pubblici³⁶.

A conforto delle proprie argomentazioni, in particolare, la Corte estrinseca la *ratio* della suddetta disposizione di legge, constatando come essa sia diretta, attraverso un affievolimento della intensità del grado di responsabilità, ad incentivare il dipendente pubblico ad una maggior efficienza ed efficacia nella propria azione, atteso che tali obiettivi potreb-

34. In particolare è stata contestata la legittimità costituzionale dell'art. 3, 1° comma, lett. a) del D.L. 23.10.1996, n. 543 recante *Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti* convertito nella Legge 20.12.1996, n. 639 che, sostituendo l'art. 1, comma 1, della Legge 14.01.1994, n. 20, ha limitato la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti ai fatti ed omissioni posti in essere con dolo e colpa grave.

35. Si veda Corte Cost. 20.11.1998, n. 371 in Riv. amm. R. It. 1998, 945 con nota di MADDALENA; Funzione pubbl. 1999, fasc. 1, 425; Foro amm. 1997, f. 11-12; Cons. Stato 1998, II,1609; Giur. cost. 1998, fasc. 6; Rass. avv. Stato 1999, I, 8; Giust. civ. 1999, I, 377; Corriere giuridico 1999, 116; Finanza locale 1999, 811; Giur. it. 1999, 1059; Giornale dir. amministrativo 1999, 8, pag. 769 con nota di BALDANZA A. Negli stessi termini anche Corte Cost. sentt. nn. 1032/98; 164/1982 e 54/1975.

36. Precisa, infatti la Corte nella sentenza citata che: "*Non v'è, infatti, alcun motivo di dubitare che il legislatore sia arbitro di stabilire non solo quali comportamenti possano costituire titolo di responsabilità, ma anche quale grado di colpa sia richiesto ed a quali soggetti la responsabilità sia ascrivibile (sentenza n. 411 del 1988), senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà.*".

bero essere seriamente compromessi da una esposizione a forme di responsabilità del tipo di quella ordinaria, cui è invece sottoposto il professionista esterno³⁷.

Presentano profili meno problematici gli ulteriori elementi che compongono la fattispecie dell'illecito amministrativo.

La nozione di *danno* sia per quanto concerne la dottrina civilistica che la giurisprudenza, anche contabile, è stata oggetto di un recente approfondimento che ha condotto a ricomprendervi la lesione di interessi, oltre che di rango reddituale, anche di natura areddituale e non patrimoniali. È bene dare succintamente delucidazione di tale processo evolutivo, in quanto esso è strumentale a chiarire l'estensione della responsabilità amministrativa.

37. Dispone sempre la citata pronuncia della Consulta che: *“Quali siano le finalità ispiratrici della contestata norma è dato desumere, del resto, dagli stessi lavori parlamentari, che evidenziano l'intento di predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa. Nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto qui in esame, la disposizione risponde, perciò, alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo. E ciò secondo valutazioni che, ovviamente, non spetta alla Corte sindacare dal punto di vista della convenienza ed opportunità, restando, perciò, fuori dal presente giudizio ogni apprezzamento al quale, sotto il profilo da ultimo accennato, potrebbe, in ipotesi, prestarsi l'avvenuta generalizzazione del criterio della colpa grave; parimenti sfuggono all'apprezzamento, che va espresso in questa sede, anche altri profili, fra quelli segnalati da taluna delle ordinanze, che possono evidenziare, tutt'al più, problemi di mera disarmonia ovvero di non compiuto raccordo fra il nuovo regime introdotto ed altri istituti vigenti nell'ordinamento”*.

L'originaria, e limitata, dicotomia fra danno patrimoniale *ex art. 2043* del Codice civile e danno non patrimoniale *ex art. 2059*³⁸ dello stesso Codice che esauriva integralmente l'ambito di operatività del risarcimento di matrice civilistica, venne ben presto superata dalla consapevolezza dell'esistenza di una serie di danni che, pur non essendo direttamente riconducibili alla categoria del danno patrimoniale, non erano comunque tutelati dalla previsione dell'art. 2059. Incombeva, pertanto, la necessità di superare le ristrettezza della tutela del danno non patrimoniale garantita dall'art. 2059 e, conseguentemente, di estendere l'area della "patrimonialità" e, dunque, della valutabilità economica a tutte le componenti attinenti al concetto di "*integrità psicofisica*", postulando un autonomo *tertium genus* di danno.

Sulla scorta di tali principi è stata introdotta la categoria di "*danno esistenziale*" diretta, appunto, a ricomprendere tutte quelle forme di danno non aventi "naturalmente" natura patrimoniale e la cui risarcibilità non fosse legata ad una specifica disposizione normativa (come richiesto dall'art. 2059) se non quella scaturente dall'art. 2043 sulla generale risarcibilità dell'illecito aquiliano.

In sintesi possono individuarsi tre categorie di danno, rispettivamente: patrimoniale, morale ed esistenziale. All'interno di quest'ultima categoria, saranno riconducibili le sottocategorie del danno biologico di natura psicofisica, (come delineato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 372/94) da un lato e le altre ipotesi risarcitorie diverse dalla tutela del diritto alla salute (esaurito dal predetto danno biologico) quali, ad esempio la famiglia, il lavoro, la libertà di espressione, la maternità, la scuola, il buon andamento dell'amministrazione pubblica. Un recente

38. L'art. 2059 del Codice civile sancisce: "*Il danno non patrimoniale deve essere risarcito solo nei casi determinati dalla legge*".

orientamento della giurisprudenza contabile ha definito il danno esistenziale “come la forzosa rinuncia allo svolgimento di attività non remunerative, fonte di compiacimento o benessere per il danneggiato, perdita non causata da una compromissione dell’integrità psicofisica”³⁹.

Il danno esistenziale, dunque, si differenzia dalle categorie tradizionali di danno in quanto, rispetto al danno biologico, sussiste indipendentemente da una lesione fisica o psichica; rispetto al danno morale, non consiste in una sofferenza (la quale può rappresentare una ulteriore conseguenza, ma non si identifica con esso), ma nella rinuncia ad un’attività concreta. Diversamente dal danno patrimoniale prescinde da una riduzione della capacità reddituale.

Nell’ambito delle categorie dei diritti la cui lesione sia riconducibile alla categoria del danno esistenziale, va annoverato anche il “diritto all’immagine”, inteso come diritto al conseguimento, al mantenimento ed al riconoscimento della propria identità come persona giuridica pubblica sì come riconosciuta nella Carta costituzionale⁴⁰. Non vi è dubbio che la lesione dell’immagine della pubblica amministrazione da parte del dipendente sia economicamente valutabile; essa infatti si risolve in un one-

39. In questi termini Corte Conti, SS RR, 12.03.2003, 10/qm/2003 in *www.cortedeiconti.it*; Corte Conti, Sez. giur. Lombardia, sent. 12.02.2004, n. 143. Si vedano anche C. Cost. 11 luglio 2003 n. 233; Cass. sez. III civ. 31 maggio 2003 n. 8828; Cass. sez. III civ. 31 maggio 2003 n. 8827; Cass. sez. III civ. 19 agosto 2003 n. 12124. In dottrina SCARPELLO ALDO *Danno esistenziale e sistema del danno alla persona: la Cassazione, la Consulta e l’art. 2059 cod. civ.* in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2004, fasc. 2, pagg. 260-265, pt. 1.

40. DI LEO GENEROSO, *Il danno all’immagine della p.a.* (Nota a C. Conti sez. riunite in sede giurisdizionale 23 aprile 2003, n. 10.) in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2003, fasc. 5, pp. 984-991; CASSANO GIUSEPPE, *Il danno all’immagine della pubblica amministrazione come danno esistenziale?* Nota a C. Conti UM sez. giur. 18 ottobre 2000, n. 557; in *Danno e responsabilità*, 2001, fasc. 12, pp. 1196-1204.

re finanziario che si ripercuote sull'intera collettività, dando luogo ad una carente utilizzazione delle risorse pubbliche ed a costi aggiuntivi per correggere gli effetti distorsivi che sull'organizzazione della pubblica amministrazione si riflettono in termini di minor credibilità e prestigio e di diminuzione di potenzialità operativa⁴¹. Per la quantificazione del danno all'immagine, che coincide con la spesa necessaria al suo ripristino, sostenuta o da sostenere, in mancanza di prova si deve ricorrere al criterio equitativo dettato dall'art.1226 del Codice civile⁴².

Deve, pertanto, ritenersi superata, alla luce delle innovazioni della legge n. 20 del 1994, quella giurisprudenza contabile che, applicando parametri esclusivamente civilistici, affermava la natura patrimoniale e contrattuale della responsabilità amministrativa ed in essa individuava l'ambito esclusivo della giurisdizione contabile. Corollario di quest'assunto era la rimessione alla giurisdizione del giudice ordinario delle fattispecie concernenti i danni non patrimoniali, pur dopo averne affermata la risarcibilità a favore della pubblica amministrazione. All'evoluzione della nozione di danno si collega, inevitabilmente, una configurazione più appropriata della nozione di responsabilità amministrativa, che contempla sia la tradizionale funzione di recupero del patrimonio pubblico, sia la tutela dei sostanziali e generali degli interessi della collettività.

Nello specifico caso in cui sia prevista la realizzazione di lavori pubblici commissionati da un determinato ente ma finanziati da altro ente pubblico, il danneggiato è stato individuato nel primo ossia nell'ente

41. *Ex multis* Corte dei conti sez. giur. regione Lazio - sentenza 11 gennaio 2005, n. 19; Corte dei conti, sez. giur. regione Emilia Romagna - sentenza 16 dicembre 2004, n. 2269; Corte dei conti, sez. giur. regione Abruzzo - sentenza 6 novembre 2001, n. 885.

42. In tal senso Corte conti n. 995-2004, Cass. SS.UU. nn. 5668 del 1997 e 744 del 1999.

pubblico che avrebbe potuto sfruttare l'opera. Infatti, in questo caso, *“il danno non consiste nell'esborso di denaro, ma soprattutto nella mancata utilizzazione dell'opera, mentre la somma inutilmente spesa per realizzarla può servire da parametro per la quantificazione dello stesso”*⁴³.

Per quanto concerne, invece, il nesso di causalità, esso si concreta nel collegamento fra l'azione posta in essere dal dipendente pubblico ed il danno subito dal terzo ovvero dall'ente pubblico di appartenenza. Secondo la giurisprudenza ormai consolidatasi, in tema di nesso di causalità va respinta la teoria dell'equivalenza delle cause, mentre va adottata quella della *“condotta costitutiva”*, cioè direttamente collegata all'evento lesivo⁴⁴ ragion per cui il nesso di causalità deve ritenersi sussistente quando l'evento dannoso, può considerarsi, *“secondo la comune esperienza degli accadimenti umani, conseguenza immediata e diretta della condotta addebitata all'agente”*.

43. V. Cass. civ., Sez. Un. 24.07.2000, n. 515 in *“La Legge”*, 2004; *id.* 26.08.1998, n. 8450; Cass. civ., sez. Unite, 17-10-1991, n. 10963; Cass. civ., sez. Unite, 27-07-1993, n. 8385 Cass. civ., sez. Unite, 08-06-1994, n. 5567; Cass. civ., sez. Unite, 28-10-1995, n. 11309; Cass. civ., sez. Unite, 28-10-1995, n. 11309.

44. Corte dei Conti, Sezione giuris. Campania, sent. 4.5.2004, n. 1558; Corte Conti, Sez. III, 30 settembre 2002, n. 3000 / A tutte in *www.cortedeiconti.it*

3. La responsabilità del progettista

Per quanto di nostro interesse, nel presente lavoro saranno tracciati brevemente anche i profili essenziali della responsabilità civile del professionista nell'adempimento della prestazione d'opera intellettuale con particolare riferimento alla figura dell'ingegnere progettista⁴⁵ per farne, successivamente, un raffronto con la responsabilità amministrativa del progettista dipendente.

È bene innanzitutto chiarire che la menzionata responsabilità civile può avere natura *contrattuale* o *extracontrattuale* a seconda che essa scaturisca dall'inosservanza delle prescrizioni contenute nel documento contrattuale⁴⁶ ovvero direttamente dalla violazione del principio del *neminem laedere*⁴⁷ ai sensi dell'art. 2043 del Codice civile che testualmente dispone: "Qualunque fatto doloso, o colposo, che cagioni ad altri un danno ingiusto obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno". È dunque chiaro che mentre la responsabilità contrattuale trova nell'inadempimento la pro-

45. Per una esauriente trattazione dei diversi profili di responsabilità giuridica dell'ingegnere si rimanda a N. Colacino, "I profili di responsabilità giuridica dell'ingegnere alla luce delle normative in materia di sicurezza sul lavoro, sicurezza nei cantieri, appalti pubblici, dichiarazione di inizio attività", Centro Studi CNI, n.19/2000.

46. Responsabilità contrattuale.

47. Responsabilità extracontrattuale.

pria fonte, quella extracontrattuale nasce da un fatto illecito capace di integrare gli elementi della fattispecie di cui all'art. 2043 citato⁴⁸; in entrambi i casi, comunque, il soggetto responsabile sarà tenuto al risarcimento dei danni.

In dottrina l'analisi della tematica in esame è stata particolarmente controversa. Alcune trattazioni⁴⁹ distinguono fra colpa contrattuale quale conseguenza dell'inadempimento delle obbligazioni contrattuali e colpa extracontrattuale quale criterio d'imputazione della responsabilità. Altre trattazioni configurano, invece, un superamento della dicotomia di cui sopra prospettando una omogeneizzazione dei criteri d'imputazione della responsabilità⁵⁰, altre ancora, infine, prospettano un concorso fra le due tipologie di responsabilità⁵¹. In verità proprio quest'ultima impostazione pare preferibile; difatti per quanto si tenda a far coincidere l'attività professionale con l'area del contratto d'opera intellettuale, la responsabilità contrattuale non riesce a coprire tutta l'area della responsabilità del professionista; essa deve, pertanto, essere integrata dalla responsabilità extracontrattuale. Sono questi i casi di responsabilità del debitore (pro-

48. Tali elementi sono: la condotta dolosa o colposa ed il danno ingiusto arrecato ad un altro soggetto.

49. L. Mengoni, *Responsabilità contrattuale*, Milano; R. Scognamiglio, *Responsabilità contrattuale ed extracontrattuale*, in NN. D.I., XV, Torino, 1968, 673.

50. Il riferimento è a C. Castronovo, *L'obbligazione senza prestazione*, Milano, 187, che nega la configurabilità di una responsabilità extracontrattuale in capo al professionista per una duplice ragione. In primo luogo, lo stato "professionale" del professionista lo distinguerebbe dal soggetto "qualunque" al quale solo può essere riferita la responsabilità extracontrattuale; in secondo luogo, la presenza di obblighi specifici riferibili allo stato professionale del soggetto escluderebbe l'operatività della responsabilità aquiliana operante solamente in presenza di doveri generici.

51. Cfr. G. Montaneri, *Cumulo*, Milano, 172 ss.

fessionista) nei confronti dei terzi, estranei al contratto, per inesecuzione o cattiva esecuzione della prestazione⁵² ovvero i casi nei quali l'attività professionale venga svolta indipendentemente dall'esistenza di un contratto o precedentemente alla stipulazione dello stesso. Orbene, come si avrà modo di evidenziare nel prosieguo del presente lavoro, proprio le diverse disposizioni normative – legislative e regolamentari – che sono intervenute nel disciplinare la materia delle coperture assicurative dei progettisti, hanno posto delle ampie limitazioni all'ambito oggettivo di operatività della copertura assicurativa, tendenzialmente circoscritta ai casi di responsabilità contrattuale con esclusione di quelli di responsabilità extracontrattuale.

Chiarite le interrelazioni esistenti fra la responsabilità contrattuale e quella extracontrattuale del professionista, nonché l'estensione di quest'ultima, è bene ora precisare i confini della prima. La sua effettiva portata è strettamente collegata alla definizione della natura delle prestazioni che il progettista è chiamato ad adempiere; è necessario, dunque, verificare se la progettazione configuri un'obbligazione di mezzi o di risultato.

A differenza dell'obbligazione di mezzi, la quale richiede al debitore soltanto la diligente osservanza del comportamento pattuito, indipendentemente dalla sua fruttuosità rispetto allo scopo perseguito dal creditore, nell'obbligazione di risultato, nella quale il soddisfacimento effettivo dell'interesse di una parte è assunto come contenuto essenziale della prestazione, l'adempimento coincide con la piena realizzazione dello

52. Si pensi alla responsabilità del progettista nei confronti dei terzi acquirenti dell'immobile da lui stesso progettato. Si tratta evidentemente di un profilo di responsabilità che sfugge al contratto (concluso fra il committente ed il progettista ed al quale estranei sono i terzi acquirenti) che viene ricondotto alla responsabilità professionale mediante la sua configurabilità quale illecito aquiliano.

scopo perseguito dal creditore e questo indipendentemente dall'attività e dalla diligenza spiegate dall'altra parte per conseguirlo. In buona sostanza, se l'obbligazione di risultato vincola il debitore al raggiungimento dell'obiettivo prefissato dal creditore, mentre l'obbligazione di mezzi lo vincola esclusivamente all'adempimento diligente della propria prestazione senza alcun vincolo di risultato, va da se che la soglia di responsabilità che nel primo caso graverà sul soggetto obbligato sarà sicuramente più ampia che non nel secondo.

Con riferimento specifico all'obbligazione di redigere un progetto di ingegneria, dopo una iniziale contrasto⁵³, la giurisprudenza sembra essersi orientata sulla definizione della stessa come obbligazione di risultato in quanto con essa il professionista si obbliga alla realizzabilità dell'opera progettata⁵⁴ e, pertanto, la sua prestazione non può certamente esaurirsi nello svolgimento dell'attività tecnica oggetto dell'incarico, ma deve anche estendersi alla messa a disposizione del cliente del risultato del lavoro. In questo caso, pertanto, la responsabilità contrattuale del progettista ricorrerà ogni qual volta non si raggiunga il risultato utile imposto e definito dal cliente⁵⁵.

Diverso è, invece, il discorso qualora la prestazione alla quale è chiamato il progettista sia configurata quale obbligazione di mezzi; difatti in tale caso la responsabilità del professionista dovrà essere valutata alla stregua dei doveri inerenti lo svolgimento dell'attività professionale ed in particolare al dovere di diligenza professionale regolamentata dall'art. 1176 del Codice civile il quale testualmente reca: *“nell'adempire l'obbligazione il debitore deve usare la diligenza del buon padre di famiglia. Nell'adempi-*

53. Per gli estremi di tale diatriba si veda N. Colacino, *op.cit.*, 70 ss.

54. In questo senso Cass. Civ. n. 97/2540.

55. Si veda Cass. Civ, Sez. II, 08.08.2000, n. 10431.

mento delle obbligazioni inerenti all'esercizio di un'attività professionale, la diligenza deve valutarsi con riguardo alla natura dell'attività esercitata".

Si fa rilevare la differenza posta dal legislatore per la determinazione della "condotta diligente" a seconda che si tratti di attività normale ovvero professionale. Difatti, mentre nel primo caso il parametro è quello della "diligenza del buon padre di famiglia" da intendersi come il modello di cittadino avveduto, che vive in un determinato ambiente sociale, secondo i tempi, le abitudini, i rapporti economici ed il clima politico sociale⁵⁶, nel secondo caso è tale criterio è quello, ben più vincolante, della diligenza media richiesta dalla natura dell'attività esercitata e cioè la diligenza posta che deve essere riposta nell'esercizio della propria attività da un professionista che abbia capacità e preparazione "medie".

La responsabilità del professionista trova, dunque, fondamento in una condotta negligente dello stesso nell'adempimento della propria prestazione d'opera professionale dovuta a colpa, lieve e grave, nonché a dolo a meno che la prestazione da eseguire in concreto non necessiti della soluzione di problemi tecnici di particolare difficoltà; in questo caso, infatti, la responsabilità è attenuata, configurandosi secondo l'espresso disposto di cui all'art. 2236 del Codice civile, solamente nel caso di dolo e colpa grave⁵⁷.

A chiarimento dei rapporti intercorrenti fra le due disposizioni normative la Corte di Cassazione, Sezione III, con la sentenza n. 499, del 15.01.2001⁵⁸ ha precisato che: *"in tema di responsabilità del professionista la relazione tra l'art. 1176 del Codice civile e l'articolo 2236 dello stesso Codice è di*

56. In questi termini Cass. Civ. n. 49/1951.

57. Sulla responsabilità del professionista *ex multis* FAVALE ROCCO, *La responsabilità professionale del progettista e del direttore dei lavori*; in *Danno e responsabilità*, 1999, fasc. 5, pp. 493-501; GIUSEPPE MUSOLINO, *la responsabilità del professionista tecnico*, Rimini, 2004.

58. In Guida al diritto, n. 7/2001, 54.

integrazione per complementarietà e non già per specialità. In altri termini vale, come regola generale, quella diligenza del buon padre di famiglia con riguardo alla natura dell'attività prestata, ma quando la prestazione implica la soluzione di problemi tecnici di particolare difficoltà opera la successiva norma dell'art. 2236 del Codice, delimitando la responsabilità professionale al dolo o alla colpa grave". Ancora, la Suprema Corte, nella sentenza n. 7618, del 14.08.1997⁵⁹, ha precisato che "l'accertamento relativo al se la prestazione professionale in concreto eseguita implichi - o meno - la soluzione di problemi tecnici di particolare difficoltà, è rimesso al giudice di merito ed il relativo giudizio è incensurabile in sede di legittimità, sempre che sia sorretto da motivazione congrua ed esente da vizi logici o da errori di diritto".

Confrontando la responsabilità del tecnico (progettista, direttore dei lavori ecc.) libero professionista con quella del dipendente pubblico incaricato delle medesime prestazioni è di immediata percezione che quest'ultima è disancorata dai parametri normativi definiti dal combinato normativo di cui agli artt. 1176 - 2236 del Codice civile. Nello specifico, si è detto che il libero professionista tecnico risponde dei danni cagionati qualora abbia agito con dolo o colpa lieve, lì dove, invece, la responsabilità amministrativa è imputabile al dipendente pubblico qualora lo stesso abbia agito con dolo o colpa grave. Ricorre, in buona sostanza, una *deminutio* della intensità della diligenza richiesta al dipendente rispetto a quella pretesa dal libero professionista; diversità che viene ricondotta ad unità nel solo caso disposto dall'art. 2236 del Codice civile, ossia nel caso di particolare complessità della prestazione professionale da eseguire, nel quale è previsto il criterio di imputazione per colpa grave.

59. In banca dati C.e.d. presso la Corte di Cassazione.

4. La copertura assicurativa dei dipendenti pubblici

Il Codice civile italiano vigente disciplina il contratto di assicurazione nel capo XX, Titolo III del libro delle obbligazioni. Ai sensi dell'art. 1882 del Codice civile: *“L'assicurazione è il contratto col quale l'assicuratore, verso il pagamento di un premio, si obbliga a rivalere l'assicurato, entro i limiti convenuti, del danno ad esso prodotto da un sinistro, ovvero a pagare un capitale o una rendita al verificarsi di un evento attinente alla vita umana”*. La norma in esame dà una duplice definizione del contratto di assicurazione distinguendo fra assicurazione dei danni e sulla vita; nel presente lavoro oggetto di interesse sarà esclusivamente la prima tipologia di contratto di assicurazione.

Il contratto di assicurazione è generalmente annoverato fra i *“contratti aleatori”* ossia quella particolare categoria di contratti nei quali la perfezione della sinallagmaticità delle prestazioni contrattuali viene alterata dall'alea; più precisamente in tale tipologia contrattuale alla prestazione di una parte non segue automaticamente la controprestazione dell'altro contraente che è, invece, condizionata da un evento il cui verificarsi è incerto e casuale⁶⁰.

60. Nel contratto di assicurazione contro i danni al pagamento del premio da parte dell'assicurato non corrisponde alcun pagamento dal parte dell'assicuratore fino al verificarsi del sinistro.

Parti necessarie del contratto sono l'assicuratore e l'assicurato. Il primo è colui che si obbliga a rivalere l'assicurato del danno ad esso prodotto da un sinistro dietro il pagamento di un corrispettivo detto "*premio*"; l'assicurato è, invece, colui cui viene prestata la garanzia; egli in via generale coincide con il soggetto contraente pur sussistendo delle tipologie contrattuali nelle quali le due figure (contraente ed assicurato) non coincidono come nel caso del contratto "*per conto altrui*" e "*per conto di spetta*". Il contratto con l'assicuratore può essere concluso in nome proprio, ma nell'interesse di un terzo che viene immediatamente indicato all'atto della stipulazione come assicurato (per conto altrui) ovvero quest'ultimo potrà rimanere indeterminato sino al verificarsi del sinistro che nell'assicurazione lo individua come titolare dell'interesse assicurato (per conto di spetta).

Il contratto di assicurazione richiede la forma scritta *ad probationem*; esso viene di norma documentato mediante una scrittura (polizza) che va sottoscritta dalle parti contraenti e contenente le condizioni generali e speciali dell'instaurando rapporto assicurativo.

La polizza può essere "*nominativa*" ovvero "*all'ordine*" o "*al portatore*". Nella prima titolare della situazione tutelata sarà esclusivamente il soggetto indicato nel documento cartolare, diversamente da quanto avverrà nella seconda che, nell'intento di favorire la circolazione del contratto, individua quale soggetto avente diritto della prestazione il possessore del documento. Le polizze assicurative contro i danni sono generalmente polizze al "*portatore*".

Per quanto concerne i dipendenti pubblici è necessario precisare alcuni aspetti in merito all'individuazione del soggetto gravato dei relativi oneri assicurativi ed in particolare se tali oneri debbano ricadere sulla pubblica amministrazione ovvero direttamente sul dipendente pubblico assicurato. Si tratta, peraltro, di una questione di ordine generale che non

involge la specifica materia dei lavori pubblici per i quali, come si verificherà, la Legge n. 109/1994 prevede che gli oneri assicurativi siano integralmente a carico dell'amministrazione.

Riguardo alla questione sollevata è indispensabile rammentare i principi affermati dalla giurisprudenza relativamente al pagamento, da parte della pubblica amministrazione, degli oneri assicurativi.

In particolare è stato precisato che *“la copertura assicurativa, implicando una spesa pubblica deve corrispondere adeguatamente allo scopo di salvaguardare soltanto la responsabilità civile incombente sulla struttura organizzativa pubblica, riguardata come mandante, con esclusione, cioè, di qualsiasi aggravio che deriva dall'assicurare anche altre evenienze dannose, le quali, non connesse all'espletamento del mandato, debbono restare a carico delle persone fisiche degli amministratori”*⁶¹. Ancora è stato puntualizzato che *“un ente pubblico può assicurare esclusivamente rischi che rientrino nella sfera della propria responsabilità patrimoniale e che si vogliono trasferire all'assicuratore, con la conseguenza che è illegittima, e comporta responsabilità di chi l'ha deliberata, la stipula di una polizza per coprire gli amministratori dai rischi conseguenti ad una eventuale responsabilità amministrativa”*⁶². Infine è stato precisato che *“del tutto al di fuori del sistema appare l'assunzione da parte dell'ente pubblico dell'onere della tutela assicurativa dei propri amministratori o dipendenti con riferimento alla responsabilità amministrativa per danno erariale, per la sua contrarietà al principio di cui all'art. 28 della Costituzione, tenendosi anche conto della peculiare natura di tale forma di responsabilità in relazione alla sua funzione di deterrenza che ne costituisce contenuto essenziale accanto a quello risarci-*

61. In questi termini *ex multis*: Corte dei conti Deliberazione 9.2.2005 n. 1/2005/P in www.appaltiecontratti.it; Corte dei conti SS.RR., 5.4.1991, n. 770/A.

62. In questi termini ancora Corte dei conti Deliberazione 9.2.2005 n. 1/2005/P *cit.*; Corte dei conti, Sez. Lazio, 12.02.1997, n. 12.

torio; funzione che non può essere annullata o ridotta utilizzandosi risorse pubbliche, la cui destinazione a tale scopo non può che essere ritenuta illecita e produttiva di danno per l'erario, giacché si opera traslazione del rischio dal soggetto imputabile al soggetto creditore”⁶³.

In estrema sintesi le norme costituzionali (in particolare l'art. 28) e le ulteriori disposizioni normative di cui al D.P.R. n. 3/1957, ostano alla possibilità, da parte della pubblica amministrazione, di accollarsi gli oneri delle polizze assicurative dirette a coprire la responsabilità amministrativa e contabile dei propri dipendenti. In tali ipotesi, anzi, il contratto risulterebbe privo di causa in quanto diretto a coprire la responsabilità di coloro che dovrebbero risarcire un danno alla medesima amministrazione. Un'azione amministrativa diretta a tal fine dovrà, quindi, ritenersi illecita ed in quanto tale foriera a sua volta di responsabilità amministrativa.

È pertanto da ritenere legittima una polizza assicurativa che copra i rischi civili dell'ente pubblico ma non anche quelli “amministrativi” connessi all'espletamento del mandato degli amministratori ed all'esercizio delle funzioni affidate ai dipendenti⁶⁴.

63. In questi termini ancora Corte dei conti Deliberazione 9.2.2005 n. 1/2005/P cit.; Corte dei conti, sez. Giur. Regione Lombardia - Sentenza 9 maggio 2002, n. 942; *id.*, 08.11.2001, n. 12509.

64. Sull'argomento in dottrina si veda (a cura di) BATÀ ANTONELLA, SPIRITO ANGELO, *Osservatorio di legittimità*, in *Danno e responsabilità*, 2003, fasc. 6, pp. 663-670; URSONE GIUSEPPE, *I limiti alla stipula del contratto di assicurazione per la responsabilità amministrativa e contabile dei dipendenti degli enti locali*, in *Comuni d'Italia*, 2003, fasc. 5, pp. 39-41.

5 • La copertura assicurativa del progettista dipendente

Nel quadro generale in materia di coperture assicurative dei dipendenti pubblici delineato nel precedente paragrafo, interviene la Legge 11.02.1994, n. 109 e s.m.i. che regola esplicitamente la disciplina della copertura assicurativa per il progettista che sia anche dipendente della pubblica amministrazione.

In via generale, l'art. 25, 2° comma, della Legge n. 109/1994 statuisce la responsabilità dei titolari degli incarichi di progettazione (siano essi "interni" o "esterni" la pubblica amministrazione) per i danni subiti dalle stazioni appaltanti in conseguenza di errori o di omissioni della progettazione sì come individuati dal medesimo art. 25, 1° comma, lett. D⁶⁵.

Di seguito l'art. 30, 5° comma, della predetta legge, sì come modificato dall'art. 9, comma 56, della Legge n. 415/98, dispone testualmente che: *"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"*.

65. Dispone l'art. 25, comma 1, lett. d che le varianti sono ammissibili *"per il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione; in tal caso il responsabile del procedimento ne dà immediatamente comunicazione all'Osservatorio e al progettista"*.

Tale polizza, sempre secondo la citata previsione normativa - e coerentemente con quanto previsto dall'art. 25, 2° comma di cui sopra - dovrà essere diretta a coprire, oltre alle nuove spese di progettazione, anche i maggiori costi che l'amministrazione sarà costretta a sopportare per le varianti di cui al citato articolo 25, comma 1, lettera *d* della stessa Legge n. 109/1994.

La garanzia della polizza deve essere prestata per un massimale non inferiore al 10 per cento dell'importo dei lavori progettati, con il limite di 1 milione di ECU, per lavori di importo inferiore a 5 milioni di ECU, IVA esclusa, e per un massimale non inferiore al 20 per cento dell'importo dei lavori progettati, con il limite di 2 milioni e 500 mila ECU, per lavori di importo superiore a 5 milioni di ECU, IVA esclusa⁶⁶.

È possibile notare, dal tenore letterale del citato art. 30, come la copertura assicurativa sembrerebbe circoscritta esclusivamente ai casi di errori commessi in fase di predisposizione della progettazione esecutiva mentre irrilevante sarebbero gli eventuali errori afferenti gli altri prodromici livelli di progettazione. In realtà tale limitazione si mostra coerente con la previsione normativa di cui all'art. 17, comma 14 *sexies* della legge n. 109/1994 secondo cui *“le progettazioni definitiva ed esecutiva sono di norma affidate al medesimo soggetto, pubblico o privato, salvo che in senso contrario sussistano particolari ragioni, accertate dal responsabile del procedimento. In tal caso occorre l'accettazione, da parte del nuovo progettista, dell'attività progettuale precedentemente svolta. L'affidamento può ricomprendere entrambi i livelli di progettazione, fermo restando che l'avvio di quello esecutivo resta sospensivamente condizionato alla determinazione delle stazioni appaltanti sulla progettazione definitiva”*.

66. Art. 30, 5° comma, della Legge n. 109/1994 così come modificato dall'art. 8-quinquies, decreto legge 3 aprile 1995, n. 101, convertito nella Legge 2 giugno 1995, n. 216.

Dalla norma traspare come inevitabile un collegamento fra il progetto definitivo e quello esecutivo, o perché le due progettazioni sono affidate al medesimo progettista ovvero perché comunque il progettista al quale viene affidata la progettazione esecutiva, ha avallato, accettandola, la progettazione definitiva assumendone - ancorché solidalmente con l'autore del progetto definitivo - la responsabilità per eventuali errori e/o omissioni. Pur prescindendo, per il momento, dagli approfondimenti circa il beneficiario della polizza assicurativa è innegabile che la Legge 109/94, obbligando il progettista esecutivo alla stipula della polizza, garantisca adeguatamente la pubblica amministrazione per gli eventuali maggiori oneri consequenziali ad errori commessi nell'attività di progettazione.

Il successivo intervento regolamentare non si mostra del tutto coerente con la descritta disciplina di rango legislativo. L'art. 106 del D.P.R. 21.12.1999, n. 554, riguardo alla materia in esame fa riferimento ad una generica "progettazione" affidata al proprio dipendente da parte della pubblica amministrazione senza specificare se essa debba essere di livello definitivo e/o esecutivo. La genericità della norma lascia perplessi ove si venga a considerare che potrebbe verificarsi l'eventualità di un affidamento disgiunto dei due livelli di progettazione a differenti dipendenti pubblici; in questo caso, la pubblica amministrazione dovrà farsi carico della stipula di una polizza assicurativa per entrambi i dipendenti ovvero esclusivamente al dipendente che esegue la progettazione esecutiva? L'adesione a quest'ultima tesi trova supporto nella necessità (sancita dalla legge) per il progettista del livello esecutivo, di accettare - facendola propria - la pregressa attività progettuale.

Tale interpretazione potrebbe vacillare alla luce del tenore letterale della previsione regolamentare di cui all'art. 105 del D.P.R. 21.12.1999, n. 554 riguardante la polizza del progettista "esterno". Secondo tale articolo la polizza deve coprire la responsabilità professionale del progettista

“esterno” per i rischi derivanti da errori od omissioni nella redazione *del progetto esecutivo o definitivo*. La particella disgiunta “o” potrebbe lasciare intendere che sia necessaria la polizza assicurativa anche nel caso in cui venga affidato un incarico per la realizzazione di una progettazione definitiva e non esclusivamente per la progettazione esecutiva. Ovviamente, ove fosse ritenuto valido, tale precetto dovrebbe trovare applicazione – a scanso di illegittime discriminazioni di trattamento fra pubblico e privato - anche per il progettista dipendente con la conseguenza che la pubblica amministrazione si vedrebbe costretta a sostenere, per la medesima attività di progettazione - seppur di livello diverso – la stipula di due distinte polizze assicurative.

In realtà tale ultima impostazione non sembra coerente con la portata del dettato legislativo sopra citato. Difatti, una volta specificato che il progettista del livello esecutivo deve accettare la progettazione definitiva eventualmente predisposta da altro progettista, assumendone la correlativa responsabilità per eventuali errori ed omissioni che siano in essa presenti, ne consegue che, imponendo la polizza al solo progettista del livello esecutivo, il legislatore ha garantito la pubblica amministrazione anche per eventuali errori scaturenti dalla progettazione definitiva. L’inciso di cui all’art. 105 del D.P.R. 21.12.1999, n. 554 deve quindi essere inteso nel senso che, in forza della previsione di cui all’art. 17, comma 14-*sexies* della Legge n. 109/94, la polizza del progettista copre i danni conseguenti ad errori nella progettazione esecutiva anche qualora gli stessi siano conseguenza di errori commessi in fase di predisposizione del livello definitivo della progettazione. Ragionando diversamente si dovrebbe convenire per una sostanziale illegittimità della norma regolamentare per contrasto con la previsione di legge.

Una conferma, seppur indiretta, di quanto affermato si ritrova in una recente pronuncia della Corte dei conti, sez. Giurisdiz. Friuli Venezia

Giulia, che nella delibera 23-04-2002, n. 2 ha precisato che: *“Ai termini dell’art. 105, comma 1[^] del D.P.R. n. 554/1999 sussiste l’obbligo per la stazione appaltante di richiedere ai progettisti la polizza di cui all’art. 30, comma 5[^] della L. n. 109/1994; peraltro, essendo il cosiddetto appalto integrato un procedimento complesso la cui prima fase si chiude con l’approvazione del progetto definitivo e del contratto e la seconda con la redazione e successiva approvazione del progetto esecutivo, è solo in questa seconda fase che si concretizza l’obbligo per l’amministrazione di verificare la sussistenza della stipula della polizza di cui al predetto art. 30, comma 5[^] della L. n. 109/1994”*⁶⁷. Tralasciando la natura complessa dell’istituto dell’appalto integrato, il principio di carattere generale che emerge dalla summenzionata pronuncia è che il momento nel quale la pubblica amministrazione è onerata a richiedere al progettista la stipula della polizza assicurativa è quello dell’approvazione del progetto esecutivo.

5.1. Oggetto ed onere

Con specifico riferimento al progettista dipendente, l’art. 17, 3° comma, della Legge n. 109/1994, statuisce che: *“Il regolamento definisce i limiti e le modalità per la stipulazione per intero, a carico delle amministrazioni aggiudicatrici, di polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale a favore dei dipendenti incaricati della progettazione”*. Va immediatamente rilevato che, diversamente da quanto previsto per i progettisti “esterni”, il progettista “interno” non dovrà accollarsi le spese della polizza assicurativa che graveranno sull’amministrazione pubblica per la quale il professionista presta la propria opera e della quale è dipendente.

67. Massima tratta dalla “Legge”, Milano, 2005.

L'art. 106 del D.P.R. n. 554/99, difatti, nella sua originaria versione⁶⁸, stabiliva che la stazione appaltante avrebbe dovuto assumere *“l'onere del rimborso al dipendente dei due terzi del premio corrisposto da questi per contrarre garanzia assicurativa per la copertura dei rischi professionali”*. Sennonché il 3° comma, dell'art. 17 della Legge n. 109/94 è stato successivamente modificato dall'art. 145, comma 89, della Legge 23.12.2000, n. 388⁶⁹ nel senso dell'accollo integrale, da parte delle amministrazioni pubbliche, dei costi delle polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale a favore dei dipendenti incaricati della progettazione.

Deve, pertanto, ritenersi che, una volta caducata la limitazione di cui all'originale versione dell'art. 17, 3° comma, della Legge n. 109/94 e con essa anche la successiva limitazione normativa recata dal citato art. 106 del D.P.R. n. 554/99, il costo delle polizze assicurative dei progettisti *“interni”* debba essere interamente a carico dell'amministrazione pubblica.

La norma di cui all'art. 17 della Legge, è evidentemente ispirata dall'esigenza di tutelare la posizione del dipendente che si trovi ad operare quale progettista nella materia dei lavori pubblici; la dizione *“copertura dei rischi di natura professionale”* non dovrebbe lasciare adito a dubbi: oggetto della copertura sono i rischi nei quali il dipendente potrebbe incorrere nell'esercizio della propria attività professionale. Sennonché, come di qui a breve si vedrà, l'intenzione del legislatore non ha trovato rispondenza nelle successive norme regolamentari, le quali hanno trasformato l'originario strumento assicurativo in una polizza funzionale, soprattutto, alle esigenze della pubblica amministrazione e non a quelle del dipen-

68. Versione, peraltro, non formalmente modificata.

69. *“Finanziaria 2000”*. La norma citata dispone che: *“89. All'articolo 17, comma 3, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, dopo le parole: «il regolamento definisce i limiti e le modalità per la stipulazione», sono inserite le seguenti: «per intero»”*.

dente. Non vi è dubbio, peraltro che tale mutamento di *ratio*, crea seri problemi di raccordo con quel costante orientamento della giurisprudenza - del quale si è detto sopra - secondo il quale non possono gravare sulla pubblica amministrazione gli oneri delle polizze assicurative dirette a sollevare i propri dipendenti dalle conseguenze connesse alla responsabilità amministrativa degli stessi.

La questione impone un chiarimento preliminare. Ai sensi dell'art. 105 del D.P.R. n. 554/99 la polizza in favore dei liberi professionisti "...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".

Prescindendo dai contenuti della copertura assicurativa, va posto in evidenza che, secondo lo schema tipico dei contratti di assicurazione, per la polizza in esame, contraente ed assicurato coincidono con la persona del progettista che è "coperto" per la propria responsabilità professionale⁷⁰ scaturente da errori ed omissioni afferenti all'attività di progettazione, nei limiti in cui essa cagioni a carico della stazione appaltante nuove spese di progettazione e/o maggiori costi. Oggetto della polizza è, dunque, la responsabilità professionale e beneficiario della stessa è il progettista libero professionista.

70. Dunque sia essa scaturente da colpa lieve ovvero, ai sensi dell'art. 2236 del Codice civile, da colpa grave oltre che, ovviamente dal dolo. In tale senso depone il dettato normativo di cui all'art. 105 che parla genericamente di "responsabilità professionale" senza alcuna distinzione tipologica. Cosicché la responsabilità professionale è sia (anzi prioritariamente) quella scaturente da colpa lieve sia quella - ma solamente nel caso di particolare complessità dell'intervento - anche quella scaturente da colpa grave. La polizza assicurativa, stipulata dal professionista, dunque, deve coprire la responsabilità professionale del progettista libero professionista per entrambe le tipologie di colpa.

In questo contesto la posizione dei dipendenti pubblici è particolare. In questo caso, infatti, non solo l'oggetto è diverso ma vi è anche una divaricazione tra contraente e beneficiario. L'art. 106 del D.P.R. n. 554/99 prevede da un lato che la polizza sia diretta a *“contrarre garanzia assicurativa per la copertura dei rischi professionali”*; dall'altro precisa che: *“L'importo da garantire non può essere superiore al dieci per cento del costo di costruzione dell'opera progettata e la garanzia copre il solo rischio per il maggior costo per le varianti di cui all'art. 25, comma 1, lettera d), della legge”*. In sintesi la polizza assicurativa del dipendente deve avere ad oggetto, al pari di quella del libero professionista, la copertura assicurativa per i rischi professionali, ma il *quantum* risarcitorio si limita esclusivamente al *“maggior costo”* dell'opera.

La lettura combinata delle due parti della norma recata dall'art. 106 del regolamento palesa una contraddittorietà di fondo della stessa ed estrinseca la caratteristica peculiare di tale polizza assicurativa, posta a garanzia dell'amministrazione pubblica più che a garanzia del dipendente.

Come detto, dunque, la polizza deve coprire la responsabilità professionale del dipendente pubblico nei limiti del solo *“maggior costo per le varianti di cui all'art. 25, comma 1, lett. d) della Legge⁷¹”* e non anche delle *“nuove spese di progettazione”* come invece previsto dall'art. 105 del regolamento per le polizze dei liberi professionisti esterni.

È bene ricordare che il dipendente tecnico che sia chiamato ad eseguire - nei limiti ovviamente della propria competenza professionale - un'attività di progettazione, eserciterebbe delle mansioni strettamente inerenti al rapporto di pubblico impiego o di servizio che lo lega alla pub-

71. Si tratta, si ripete, delle varianti dovute per il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione; in tal caso il responsabile del procedimento ne dà immediatamente comunicazione all'Osservatorio ed al progettista.

blica amministrazione. In questo caso è incontestabile che, in presenza di errore gravemente colposo (ovvero doloso) che cagioni un danno alla predetta pubblica amministrazione, la sua condotta integrerà una forma di responsabilità amministrativa alla quale conseguirà la relativa obbligazione risarcitoria in favore della stessa amministrazione sia che essa sia stata danneggiata direttamente, sia qualora la stessa agisca per rivalsa, qualora il danno sia, dal dipendente, arrecato a terzi che abbiano a loro agito verso l'amministrazione medesima.

Chiaramente tutto ciò non esclude che il dipendente possa cagionare un danno a terzi e dunque essere direttamente chiamato a risarcire i relativi danni; il problema, però, nel contesto che si sta esaminando, assume connotati diversi e va circoscritto alla portata oggettiva della copertura assicurativa.

Difatti la questione principale non è quella di individuare le forme di responsabilità del dipendente pubblico⁷², ma esclusivamente quella di verificare quale sia l'ambito oggettivo della copertura assicurativa di cui all'art. 106 del D.P.R. n. 554/99. Ebbene, fermo restando quanto si avrà modo di sottolineare successivamente relativamente al sollevato profilo problematico, è opportuno fin d'ora rilevare che, alla luce del quadro normativo di operatività della polizza, dal contenuto dei suoi rimandi normativi, nonché delle limitazioni operate alla sua "copertura", la polizza del dipendente copre le conseguenze connesse alla responsabilità amministrativa dello stesso, ossia alla responsabilità per i danni cagionati all'amministrazione di appartenenza sì come sopra ricostruiti e non si estende, invece, alla responsabilità, di natura civile, verso i terzi.

È altresì chiaro che, contrariamente a quanto accade per il libero professionista, il dipendente non potrebbe che rispondere per errori ed omis-

72. Questione alla quale, peraltro, si è già cercato di rispondere sopra.

sioni commessi con colpa grave (nonché, chiaramente, con dolo) in quanto è proprio quest'ultimo il criterio minimo d'imputazione soggettiva della responsabilità amministrativa.

Nonostante, dunque, l'art. 106 D.P.R. n. 554/99 specifichi che la garanzia assicurativa è diretta a coprire "*i rischi professionali*" derivanti dall'espletamento dell'attività di progettazione del dipendente pubblico, essa collega la garanzia ai maggiori costi dell'opera dovuti ad errori e/o omissione nell'espletamento dell'attività di progettazione: quest'ultima, a sua volta, rientrando nell'attività tipica del dipendente progettista, integra - in caso di errori ed omissioni - un danno per la pubblica amministrazione e, conseguentemente, la responsabilità amministrativa del dipendente.

In estrema sintesi, e sulla scorta di quanto detto sopra in merito alla responsabilità amministrativa, il dipendente che commette, quanto meno con colpa grave, errori ed omissioni nell'esercizio di una propria attività istituzionale è, nei confronti dell'amministrazione, responsabile in via amministrativa e non civilmente. Ciò, ovviamente, non esclude che, nei confronti del terzo, la pubblica amministrazione sia responsabile civilmente ovvero che tale sia lo stesso dipendente; in questo contesto, la questione centrale è però capire se la polizza del dipendente copra la sua responsabilità amministrativa o, insieme ad essa, anche quella civile.

L'art. 25, 1° comma, lett. d) della legge 11.02.1994, n. 109 ammette la variante all'opera progettata, fra l'altro, "*per il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione*". A sua volta, il 2° comma della medesima disposizione normativa precisa che: "*I titolari di incarichi di progettazione 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).*", mentre, infine, il 4° comma puntualizza che: "*Ove le varianti di cui al comma 1, lettera d), eccedano il quinto dell'importo originario del contratto, il soggetto*

aggiudicatore procede alla risoluzione del contratto e indice una nuova gara alla quale è invitato l'aggiudicatario iniziale."

L'art. 25 della Legge n. 109/1994 ritiene i progettisti responsabili per i danni subiti dalla stazione appaltante in conseguenza di errori ed omissioni progettuali che compromettano la realizzazione ovvero l'utilizzazione dell'opera. Del pari, il risarcimento concedibile all'appaltatore è condizionato, espressamente, alla risoluzione del contratto intentata direttamente dalla pubblica amministrazione ed è quantitativamente limitato *ex lege* al pagamento dei lavori eseguiti, dei materiali utili e del 10 per cento dei lavori non eseguiti, fino a quattro quinti dell'importo del contratto. Se, dunque, condizione indefettibile per l'azionabilità del risarcimento del danno è la risoluzione del contratto, che potrà essere intentata dalla sola pubblica amministrazione al committente, lo stesso committente potrà rivolgersi esclusivamente a quest'ultima per rivendicare l'eventuale risarcimento, nei limiti quantitativi di cui sopra, in quanto è l'amministrazione, e non anche il progettista dipendente, parte contraente. Il progettista, difatti, è estraneo al rapporto sinallagmatico le cui vicende, siano esse fisiologiche ovvero patologiche, si snodano fra pubblica amministrazione ed impresa appaltatrice.

L'art. 106 del D.P.R. n. 554/99, come più volte affermato, limita la copertura assicurativa ai soli maggiori costi dovuti alle varianti di cui all'art. 25 lett. d) della L. n. 109/1994. Tale "voce" è espressamente definita dall'art. 105, 2° comma, del DPR n. 554/99 che espressamente individua come maggior costo *"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"*. Dal *"maggior costo"*, almeno come definito dal 2° comma, dell'art. 105 del regolamento generale, sono quindi esclusi i danni eventualmente e direttamente subiti da

terzi in conseguenza della nuova realizzazione. Ne consegue che, ove 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.

In sintesi, la polizza di cui all'art. 106 del regolamento generale, come affermato in apertura, non copre la responsabilità civile del dipendente verso i terzi, ma esclusivamente le conseguenze connesse alla sua responsabilità amministrativa. Tutto ciò, si ribadisce, non esclude l'eventuale configurabilità della responsabilità civile del progettista, ma le conseguenze risarcitorie connesse a quest'ultima non sembrano trovare copertura nella polizza di cui all'art. 106 del regolamento generale ove quest'ultimo voglia essere interpretato coerentemente al quadro normativo nel quale viene ad inserirsi.

Così definito l'ambito di operatività della polizza assicurativa del dipendente un aspetto problematico che si presenta attiene al fatto che i costi della suddetta polizza sono, dal legislatore, posti integralmente a carico della pubblica amministrazione. Come si colloca, dunque, tale disposizione rispetto a quel costante orientamento della giurisprudenza contabile che vieta alla pubblica amministrazione di sostenere i costi delle polizze assicurative dirette a coprire la responsabilità amministrativa dei propri dipendenti?

Va innanzitutto evidenziato che, contrariamente ai casi citati dalla giurisprudenza⁷³, nel caso in esame vige una specifica norma autorizzatoria che si colloca in un rapporto di specialità con i principi generali in materia di responsabilità amministrativa. La legittimità della copertura assicurativa per i rischi professionali (*id est*: responsabilità professionale)

73. Si veda Corte dei Conti, Sezione regionale Friuli Venezia Giulia, sent. 19.10.2000, n. 489/EL/2000.

del dipendente trova infatti specifico avallo nell'art. 30, 5° comma, della Legge n. 109/1994 sì come attuato dal più volte citato art. 106 D.P.R. n. 554/99. In sostanza, il legislatore statale ha ritenuto, sulla scorta di un proprio apprezzamento discrezionale, per la materia dei lavori pubblici⁷⁴, di attribuire gli oneri derivanti dalla copertura assicurativa dei rischi professionali dei dipendenti pubblici a carico della pubblica amministrazione.

Se il quadro normativo citato, per il rango legislativo che lo connota, è chiaramente in grado di derogare ai precetti sulla responsabilità amministrativa, purtuttavia potrebbe presentare problemi di legittimità costituzionale alla luce degli artt. 3⁷⁵, 28⁷⁶ e 97⁷⁷ della Costituzione .

74. Non mancano, tuttavia, ulteriori deroghe legislative; in particolare si veda l'art. 28 del D.P.R. 20.12.1979 n. 761 che testualmente dispone: *"In materia di responsabilità, ai dipendenti delle unità sanitarie locali si applicano le norme vigenti per i dipendenti civili dello Stato di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, e successive integrazioni e modificazioni. Le unità sanitarie locali possono garantire anche il personale dipendente, mediante adeguata polizza di assicurazione per la responsabilità civile, dalle eventuali conseguenze derivanti da azioni giudiziarie promosse da terzi, ivi comprese le spese di giudizio, relativamente alla loro attività, senza diritto di rivalsa, salvo i casi di colpa grave o di dolo"*. Ancora si veda l'art. 23 della Legge 27.12.1985, n. 816 - abrogato ma confermato dall'art. 26, 5° comma, della Legge n. 142/1990 - che testualmente disponeva che: *"I comuni e le province possono assicurare i propri amministratori ed i propri rappresentanti contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato"*. Anche le Regioni sono intervenute in materia; si vedano in particolare: la l.r. Emilia Romagna del 26.07.1997, n. 24; la l.r. Lazio n. 48/98 di modifica della 02.05.1995, n. 19.

75. Dispone l'art. 3 della Costituzione che: *"Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"*.

76. L'Articolo 28 della Costituzione dispone che: *"I funzionari e i dipendenti*

In merito occorre ricordare quanto statuito dalla Corte costituzionale relativamente alla circostanza che il legislatore è libero di esperire le proprie scelte senza limiti e condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà⁷⁸. Riguardo allo specifico caso della responsabilità amministrativa, la Corte ha precisato che *“deve ritenersi che rientra nella discrezionalità del legislatore configurare unitariamente la responsabilità ovvero diversificarla in ordine a taluni ambiti o benefici, secondo la configurazione delle sfere di competenze e dell’ordinamento”*⁷⁹.

In quest’ottica, premesso che la garanzia assicurativa per la responsabilità amministrativa del dipendente in materia di progettazione è a carico dell’amministrazione per espressa disposizione normativa, il vaglio di costituzionalità della disposizione potrebbe essere superato alla luce del fatto che rientra nell’ambito della discrezionalità del legislatore costruire una disciplina diversificata in materia, una volta riscontrata l’esistenza di peculiarità e particolare complessità quali quelle che oggettivamente connotano l’attività del progettista dipendente pubblico.

Per quanto concerne, invece, i contenuti della polizza, come si è detto sopra essa copre, ai sensi dell’art. 106 del D.P.R. n. 554/99 *“... il solo rischio per il maggior costo per le varianti di cui all’art. 25, comma, 1 lett. d)*

Segue nota 76

dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici”.

77. Ai sensi dell’articolo 97 della Costituzione: *“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione. Nell’ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”.*

78. *Ex multis* si veda Corte Costituzionale sent. 20.11.1998, n. 371

79. In questi termini Corte Cost. sent. 24.10.2001, n. 340.

della Legge”; in ogni caso, l’importo da garantire non potrà essere superiore al 10% del costo di costruzione. Come visto sopra, ai sensi dell’art. 105, 2° comma, del D.P.R. n. 554/99 s’intende per “maggior costo” “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”. Sono, dunque, escluse dalla copertura assicurativa le nuove spese di progettazione.

È opportuno, infine, ricordare che l’art. 106 del D.P.R. n. 554/99 individua quali “maggiori costi” risarcibili esclusivamente quelli di variante, diversamente - lo si ribadisce - da quanto previsto dal prodromico art. 105 del medesimo D.P.R. n. 554/99 che “svincola” il maggior costo risarcibile dal verificarsi di una variante di cui all’art. 25, 1° comma, lett. d) della Legge n. 109/94.

Ora, il fatto che il testo dell’art. 106 del regolamento colleghi il “maggior costo” alle varianti, mentre alcun riferimento a tale collegamento è fatto nel precedente art. 105, avalla l’impostazione di cui sopra circa la maggior estensione della copertura assicurativa nel caso del progettista “esterno” rispetto a quello “interno” per quanto tale distinzione sembrerebbe disattesa dal successivo schema di polizza tipo del progettista “esterno” che, come visto, circoscrive ugualmente il danno risarcibile relativo ai maggiori costi esclusivamente a quelli che comportano le varianti di cui all’art. 25, 1° comma, lett. d) della Legge n. 109/94.

6. Il D.M. 12.03.2004, n. 123

Con il D.M. del 12.03.2004, n. 123 il Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro delle infrastrutture, ha definitivamente approvato, ottemperando a quanto disposto dall'art. 9, 59° comma, della legge n. 415/98, gli *“Schemi di polizza tipo per le garanzie fideiussorie e le coperture assicurative previste dagli articoli 17 e 30 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, e dal regolamento generale di attuazione emanato con decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, in materia di lavori pubblici”*.

È opportuno soffermarsi brevemente sulla natura giuridica dell'atto in questione ed in particolare precisare se esso abbia natura amministrativa ovvero normativa. Verso quest'ultima soluzione ha proteso il Giudice amministrativo⁸⁰ che ha riconosciuto la natura normativa del decreto in questione con un duplice ordine di argomentazioni:

- 1) il D.M. reca norme di carattere generale che si pongono con effetti che vogliono essere impegnativi e vincolanti;
- 2) il D.M. integra *“a mezzo degli obblighi nello stesso previsti, il regime delle garanzie genericamente dettate dall'atto legislativo e regolamentare generale”*.

80. Cons. St., Sez. Consultiva atti normativi, parere 3.6.2002, n. 1635; *id.* parere 10.03.2003, n. 580 entrambi in www.giustizia-amministrativa.it.

Il Decreto ha dunque valenza di atto normativo integrativo di un quadro normativo "incompleto", delineato dalla fonte legislativa e regolamentare generale. In tali casi non sarebbe possibile parlare di atto amministrativo generale, il quale presupporrebbe una esaustiva definizione del quadro normativo di riferimento che rinvia ad una "fonte esterna" come avviene, ad esempio, nel caso della normativa tecnica; nel caso del D.M. n.123/2004, pertanto, *"non si tratta di normativa tecnica ma di completamento della stessa normativa generale ed astratta, in parte già dettata dalla legge e ora ripresentata dal D.m. in esame nella veste formale di schema tipo"*⁸¹. *Nulla quaestio*, inoltre, circa la competenza regolamentare dello Stato sulla materia, in quanto il settore disciplinato può essere considerato rientrante nell'ambito della materia dello "ordinamento civile" rimessa alla potestà normativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, 2° comma della Costituzione, sì come modificato dalla Legge costituzionale n. 3/2001.

Per quanto concerne gli effetti del predetto atto normativo, occorre fare riferimento a quanto previsto dal suo art. 1, 2° comma, secondo cui: *"i contratti fideiussori ed assicurativi devono essere conformi agli schemi di polizza tipo di cui al comma 1"*. L'inciso *"devono essere conformi"* esprime evidentemente un dettato imperativo del quale non vi è riscontro nella Legge né nel regolamento generale, circostanza questa che lascia fortemente dubbiosi in merito alla legittimità della previsione.

In realtà tale obbligatoria conformità opera in sostituzione della sanzione della nullità delle polizze difformi comminata dalla prima versione del D.P.R. n. 554/99 e cassata dal Consiglio di Stato; il consesso consultivo, peraltro, proponeva il ricorso all'inciso contestato riportato nella versione finale del D.M., ma con esclusivo riferimento al contratto fideiussorio, in conformità di quanto previsto dall'art. 107 del D.P.R. n. 554/99.

81. In questi termini Cons. St. parere n. 1653/2002 *cit.*

Fermi restando i dubbi palesati, ciò non toglie che la nullità delle polizze assicurative difformi possa essere ricavata *aliunde* in base all'art. 1418 del Codice Civile che sancisce la nullità dei contratti difformi a norma imperativa.

Per quanto concerne, infine, la struttura, il D.M. n. 123/2004 consta di un unico articolo più un allegato ripartito in due sezioni - una per le garanzie fideiussorie e l'altra per le coperture assicurative - a loro volta articolate in tre parti riguardanti rispettivamente:

- 1) le definizioni;
- 2) gli schemi tipo;
- 3) le schede tecniche.

6.1. Lo schema tipo relativo alla copertura assicurativa del progettista dipendente

Per quanto concerne il progettista-dipendente, lo schema di polizza tipo è il 2.1 recante, *"Copertura assicurativa della responsabilità civile professionale del dipendente pubblico incaricato della progettazione di lavori"*. Di seguito se ne esamineranno in dettaglio i contenuti.

In via preliminare occorre rilevare la genericità, rispetto al caso, dell'inciso *"responsabilità civile"*. Si è detto sopra che la progettazione rientra a tutti gli effetti fra le funzioni di ufficio del dipendente progettista che ne risponde a titolo di responsabilità amministrativa nei confronti della pubblica amministrazione. Ciò non toglie, ovviamente, che il dipendente possa direttamente rispondere dei danni cagionati, nell'esercizio delle proprie funzioni, a terzi; in questo caso potrebbe definirsi tale responsabilità come *"civile"*, ma con la precisazione che essa - ricorrendone i presupposti - integra anche una forma di responsabilità amministrativa qualora il ter-

zo danneggiato citi direttamente in giudizio l'amministrazione pubblica alla quale appartiene il dipendente che ha causato con la propria condotta il danno e quest'ultima sia costretta a risarcire il terzo per poi rivalersi sul proprio dipendente.

Come visto sopra il quadro normativo di riferimento identifica con l'amministrazione committente il soggetto danneggiato nell'ambito di una forma di responsabilità del dipendente che è tipicamente di natura amministrativa. In questo senso, peraltro, depone inequivocabilmente il 2° comma, dell'art. 25 della Legge n. 109/1994 secondo cui i titolari degli incarichi di progettazione sono responsabili per i danni subiti dalle stazioni appaltanti.

La norma regolamentare di cui all'art. 106 del D.P.R. n. 554/99 fa generico riferimento alla "*copertura assicurativa*" dei "*rischi professionali*" del dipendente. L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, nella deliberazione n. 181, del 25.06.2002, ha precisato che la polizza assicurativa di responsabilità professionale del progettista dipendente copre i soli "*rischi speciali*".

Orbene, si può ragionevolmente ritenere che, quali che siano le definizioni adottate dai diversi atti normativi di riferimento, l'attività assicurata dalla polizza del dipendente incaricato dell'attività di progettazione è oggettivamente riconducibile al novero delle attività tipiche del suo rapporto di servizio con l'amministrazione pubblica. A riguardo va ricordato che la stessa Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, con la Deliberazione n. 164 del 04.06.2003, ha puntualizzato che: "*L'attività di progettazione svolta da pubblici funzionari è attività professionalmente qualificata, ma non di libera professione, è espletata "ratione officii" e non "intuitu personae" e si risolve in una modalità di svolgimento del rapporto di pubblico impiego*". Se a tutto ciò si aggiunge che, per espressa disposizione normativa il danneggiato è l'ente al quale il dipendente appartiene, ne consegue che la re-

sponsabilità coperta dalla polizza assicurativa in oggetto non potrà altro che essere di natura amministrativa, così di fatto escludendo la “copertura” della responsabilità civile del dipendente.

Allora delle due l’una: o lo schema di polizza prevedeva che la copertura dell’assicurato copriva anche i maggiori danni cagionati a terzi, così estendendosi anche all’ipotesi della responsabilità civile del dipendente o, prevedendo la diretta copertura dei costi in capo alla sola p.a., ha presupposto un danno diretto nei confronti di quest’ultima per l’errore e l’omissione del dipendente (responsabilità di natura amministrativo-contabile) ovvero un danno indiretto nei confronti della medesima a seguito di un’azione diretta da parte del terzo danneggiato (responsabilità di natura amministrativo - contabile). Alla luce di tali considerazioni appare, dunque, inadeguato il riferimento alla responsabilità civile.

L’art. 1 dello schema tipo recante “oggetto dell’assicurazione” dispone che: *“La società si obbliga a tenere indenne l’Assicurato/contraente di quanto questi sia tenuto a pagare quale civilmente responsabile ai sensi di legge, a titolo di risarcimento danni (capitale, interessi e spese) esclusivamente per i maggiori costi per le varianti di cui all’art. 25, comma 1, lett. d) della legge rese necessarie in corso di esecuzione dell’opera o della parte di opera progettata, sostenuti dalla stazione appaltante dei lavori, in conseguenza di errori od omissioni non intenzionali del progetto esecutivo imputabili ad errori od omissioni del progettista”*.

La norma delimita l’ambito oggettivo della copertura assicurativa in sostanziale coerenza con i disposti normativi legislativo e regolamentare. Difatti tale copertura si estende ai costi ulteriori sostenuti dalla stazione appaltante per il completamento e/o la correzione del progetto di livello esecutivo, ma non anche - come sopra sottolineato - definitivo e preliminare. Deve trattarsi di errori ed omissioni che incidono sull’elaborato progettuale fino al punto da costringere la stazione appaltante ad ammettere una variante in corso d’opera ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 25, 1°

comma, lett. *d* della Legge 11.2.1994, n. 109. La copertura è circoscritta esclusivamente ai “*maggiori costi*” che, ai sensi dell’art. 105, 2° comma del D.P.R. n. 554/99 sono dati dalla “*differenza fra i costi e gli oneri che la stazione appaltante deve sopportare per l’esecuzione dell’intervento ... ed i costi e gli oneri che essa avrebbe dovuto affrontare per l’esecuzione di un progetto esente da errori ed omissioni*”⁸².

È di tutta evidenza come la polizza in questione copra solamente una piccolissima parte dei rischi connessi all’attività del progettista dipendente, in particolare quella relativa alla responsabilità amministrativa nei confronti dell’amministrazione di appartenenza. Tale limitazione ne conferma la reale *ratio*, che risiede nel garantire all’amministrazione pubblica una pronta liquidazione dell’eventuale maggiore costo per l’esecuzione del progetto derivante da un errore del proprio progettista dipendente.

Dal punto di vista soggettivo, l’errore ed omissione progettuale deve essere imputabile al progettista dipendente. Ora se, come si ritiene, l’attività espletata dal progettista rientra nel novero delle attività inerenti al suo rapporto di servizio con l’amministrazione pubblica, i criteri di imputazione da considerare dovranno essere quelli tipici della responsabilità amministrativa e, quindi, oltre al dolo, la sola colpa grave.

Il fatto che la polizza non copra i danni derivanti da più gravi violazioni commesse però con colpa lieve, scaturisce dal fatto che la responsabilità amministrativa del dipendente è integrabile per violazioni commesse solamente per dolo o colpa grave. La limitazione siffatta comporta che la polizza non possa estendersi all’ipotesi in cui i maggiori oneri conseguano ad errore dovuto a colpa lieve in quanto, in tal caso, non sarebbe integrabile alcuna responsabilità del progettista dipendente verso la pub-

82. V. art. 5 dello schema tipo.

blica amministrativa e conseguentemente non sarebbe esperibile alcuna garanzia assicurativa.

Va ricordato, difatti, che il professionista risponde in via generale per colpa lieve e, ai sensi dell'art. 2236, per colpa grave nei soli casi in cui la prestazione professionale sia particolarmente complessa. In realtà il problema per il dipendente non si pone in quanto, comunque sia, egli è imputabile, anche per i danni cagionati a terzi, solamente qualora la sua condotta sia colposamente grave.

Nel caso di colpa lieve, dunque, non configurandosi direttamente la responsabilità amministrativa del dipendente, l'unica forma residua di responsabilità potrebbe essere quella aquiliana di cui all'art. 2043 del Codice civile, che, però, non è coperta dalla polizza di cui all'art. 105 del Regolamento generale.

In definitiva, la polizza del progettista dipendente potrà essere diretta a coprire esclusivamente le maggiori spese connesse ad errori progettuali imputabili a dolo e colpa grave, ma non anche quelle connesse a colpa lieve che, come detto, non integrano la responsabilità del dipendente.

Ai sensi delle definizioni generali contenute nella Sezione II del D.M. n. 123/2004, per assicurato si devono intendere *“le persone fisiche e giuridiche specificate nei singoli Schemi Tipo”*, mentre contraente è *“il soggetto che stipula con la società l'assicurazione”*.

L'art. 2 del D.M. dispone che: *“Ai fini della presente copertura assicurativa è considerato Assicurato/Contraente il singolo dipendente o la pluralità di dipendenti pubblici che l'Amministrazione abbia incaricato della progettazione esecutiva dell'opera oggetto dell'appalto”*.

Sulla scorta di tali definizioni non pare dubitabile che l'assicurato/ contraente sia il dipendente incaricato della progettazione esecutiva. Dal punto di vista formale non dovrebbero destare più preoccupazione le

considerazioni di quella parte della dottrina⁸³ secondo le quali lo schema di polizza avrebbe personificato nell'amministrazione pubblica le due figure di contraente e beneficiario. Il dato normativo sancisce invece, chiaramente, che il soggetto contraente ed il soggetto beneficiario coincidono con il dipendente (o i dipendenti) pubblico (pubblici) incaricati dalla propria amministrazione dell'attività di progettazione.

Pur se la polizza è formalmente posta in favore del dipendente, la sua *ratio* giustificatrice è comunque ibrida nel senso che essa, oltre che in favore del dipendente, è altresì sottesa alla necessità di operare in favore della amministrazione pubblica, in quanto diretta a consentire alla stessa amministrazione una pronta liquidità per il ristoro dei danni cagionati dall'errore progettuale.

D'altra parte in questo senso - ossia in favore della pubblica amministrazione - operano anche tutte le altre polizze previste dalla Legge 109/94.

L'art. 3 dello Schema tipo 2.1. individua sia le condizioni di validità della polizza, sia quelle in presenza delle quali la copertura perde la sua efficacia.

Riguardo al primo aspetto la norma condiziona l'operatività della garanzia oltreché - chiaramente - alla vigenza del contratto, all'esperimento di un duplice adempimento:

- 1) la notifica al dipendente assicurato degli errori e delle omissioni "*non intenzionali*" del progetto esecutivo manifestatisi durante il periodo di efficacia dell'assicurazione e per i quali la stazione appaltante ha dovuto sostenere "*maggiori costi*" per le varianti di cui all'art. 25, comma 1, lett. *d* della legge 109/94;

83. S. LAZZINI, *Cauzioni e coperture assicurative nelle opere pubbliche per progettisti e responsabili del procedimento*, Rimini, 2001, 416 ss.

- 2) la denuncia alla Società assicuratrice dei suddetti *“errori od omissioni non intenzionali”* con le modalità di cui all’art. 16 (e non l’art. 17 come disposto dall’art. 3, 1° comma) dello Schema tipo⁸⁴.

Di contro la copertura è inefficace qualora:

- a) l’attività di progettazione dell’opera venga affidata con procedura giudizialmente riconosciuta viziata da violazione delle specifiche norme in materia dettate dalla Legge o da incompetenza o da eccesso di potere;
- b) la realizzazione dell’opera progettata venga affidata con procedura giudizialmente riconosciuta viziata da violazione delle specifiche norme in materia dettate dalla Legge o da incompetenza o da eccesso di potere;
- c) i lavori progettati siano eseguiti da imprese di cui l’Assicurato/ Contraente, il coniuge, i genitori, i figli, nonché qualsiasi altro parente ed affine se con essi convivente sia proprietario, amministratore, legale rappresentante, socio a responsabilità illimitata.

In questi casi la Società rimborserà al Contraente il premio pagato al netto delle imposte.

Ai sensi dell’art. 4 dello Schema tipo 2.1 viene individuato il criterio per la determinazione dell’indennizzo; in particolare è precisato che: *“fermo*

84. Dispone in particolare l’art. 16 dello schema tipo 2.1 che *“L’Assicurato/ Contraente deve comunicare tempestivamente alla Società la data effettiva di inizio dei lavori ovvero l’eventuale mancato inizio dei lavori stessi entro 24 mesi dalla data di approvazione del progetto. In caso di sinistro, l’Assicurato/Contraente deve darne avviso scritto all’Agenzia alla quale è assegnata la presente copertura assicurativa oppure alla Società, entro tre giorni da quando ne hanno avuto conoscenza. In particolare, l’Assicurato/Contraente deve dare avviso di ogni comunicazione ricevuta ai sensi dell’art. 25, comma 1, lettera d), della Legge e di ogni riserva formulata dall’Esecutore dei lavori riconducibile ad errori od omissioni a lui imputabili di cui abbia conoscenza, astenendosi in ogni caso da qualsiasi riconoscimento della propria responsabilità”*.

il massimale indicato all'art. 8, i costi di cui all'art. 1 sono indennizzabili nei limiti delle maggiori spese che la Stazione appaltante, che abbia affidato l'incarico di progettazione, deve sostenere per la realizzazione della medesima opera rispetto a quelli che avrebbe sostenuto qualora il progetto fosse risultato esente da errori od omissioni". Sul significato di "maggior costo" si è già detto sopra ed a tali considerazioni si rinvia.

L'art. 8, invece, detta i criteri per la determinazione del massimale della copertura assicurativa rinviando al combinato normativo di cui all'art. 106 D.P.R. n. 554/99 e 25, comma 1, lett. d) della Legge n. 109/1994. Sul contenuto dell'art. 106 del regolamento si è già detto; esso precisa i criteri di determinazione del massimale in senso negativo, ossia individuandone i limiti. Riguardo quest'ultimo aspetto il massimale non potrà essere superiore al 10% del costo di costruzione dell'opera progettata⁸⁵, fermo restando che la relativa copertura assicurativa potrà avere ad oggetto esclusivamente "...il solo rischio per il maggior costo per le varianti di cui all'art. 25, comma, 1, lett. d) della Legge".

Come si è già avuto modo di evidenziare, rispetto a quanto previsto per il progettista "esterno" la cui assicurazione oltre i "maggiori costi" deve anche coprire le eventuali nuove spese di progettazione, l'assicurazione del progettista dipendente si limita alla copertura dei primi.

Altra limitazione riguarda l'entità del massimale che è pari, *al massimo*, al 10% dell'opera progettata; ed è chiaro che ci si debba riferire al costo dell'opera inizialmente progettata, prescindendo dagli incrementi determinati dalle eventuali varianti. Tale importo del massimale, inoltre, dovrà costituire la garanzia per tutti i sinistri che si siano verificati durante il periodo di efficacia dell'assicurazione ed anche qualora vi sia la

85. In questo senso, però, anche l'art. 8, 2° comma, dello schema di polizza tipo.

corresponsabilità di più assicurati fra loro (art. 9) ovvero in caso di responsabilità solidale (art. 10). Da questo punto di vista, il massimale determinato dal 10% del costo dell'opera offre un margine di "sicurezza" per la stazione appaltante piuttosto ristretto, soprattutto in quest'ultimo caso.

Va peraltro evidenziato che, nel caso in esame, non si definisce un limite al massimale del risarcimento contrariamente a quanto invece avviene per i liberi professionisti, che sono assicurabili per un importo pari: 1) al 10% del costo dell'opera, ma nel limite di importo di un milione di ECU per lavori di importo inferiore ai 5 milioni di ECU iva esclusa ovvero 2) al 20 % del costo dei lavori progettati con il limite massimo dei 2.500.000 di ECU, qualora i lavori superino l'importo dei cinque milioni di ECU iva esclusa. Ciò comporta una ulteriore conseguenza ove si tenga conto della prassi delle Compagnie assicurative, come si vedrà nei capitoli successivi, di limitare la copertura assicurativa a favore del progettista dipendente ad un importo pari al 10% del costo dell'opera , entro però il limite massimo pari a 3.000.000,00 di euro. Qualora, dunque, l'opera superi il valore di 30 milioni di euro, il massimale di cui sopra non è sufficiente a coprire per intero il 10% richiesto dalla polizza tipo, con la conseguenza che non essendo previsto dallo Schema un limite massimo all'importo della polizza, il dipendente sarà costretto a ricorrere alla coassicurazione ovvero a circoscriverne l'entità all'importo di cui sopra.

L'art. 5 individua i rischi esclusi dall'assicurazione; in particolare la copertura non comprende i danni, le spese e i costi:

- a) conseguenti a morte o lesioni personali ovvero a deterioramento di cose;
- b) conseguenti allo svolgimento di attività di direzione dei lavori;
- c) conseguenti a mancato rispetto di vincoli urbanistici, di regolamenti edilizi locali e di altri vincoli imposti dalle Pubbliche Autorità;

- d) relativi alla violazione di norme o vincoli in materia di ambiente e/o conseguenti ad inquinamento di aria, acqua, suolo; conseguenti ad interruzione, impoverimento o deviazione di sorgenti e corsi di acqua, alterazioni od impoverimento di falde acquifere, di giacimenti minerari ed in genere di quanto trovasi nel sottosuolo suscettibile di sfruttamento; derivanti da sviluppo di energia nucleare o radioattività.

L'ampiezza delle esclusioni enunciate rileva, indirettamente, la sostanziale marginalità della copertura assicurativa riconosciuta al progettista dipendente. Alcune delle esclusioni riguardano inoltre errori ovvero omissioni che, in via teorica, possono essere commesse dal progettista dipendente; ci si riferisce, in particolare, al *"mancato rispetto di vincoli urbanistici, di regolamenti edilizi locali e di altri vincoli imposti dalle Pubbliche Autorità"* di cui alla lettera c, dell'art. 5 dello Schema. Il rispetto di tali vincoli incide prioritariamente sulla progettazione definitiva, ma, per il collegamento fra quest'ultimo livello di progettazione e quello esecutivo, il mancato rispetto degli stessi può riverberarsi anche sulla progettazione esecutiva.

Le medesime considerazioni possono esperirsi per quanto riguarda la violazione dei vincoli in materia ambientale. Anche in questo caso, infatti, la violazione configura un errore della progettazione che non necessariamente scaturisce da una condotta dolosa del progettista. Palesa la marginalità della copertura assicurativa anche l'esclusione dal suo ambito delle attività afferenti la direzione dei lavori; in questo caso non si tratta propriamente di attività di progettazione, anche non infrequentemente il progettista esecutivo può essere incaricato direttamente anche della predetta direzione.

Così come congegnata, la polizza del progettista dipendente copre una piccolissima parte della potenziale responsabilità di quest'ultimo.

D'altra parte è noto che la fattispecie afferente alla responsabilità extracontrattuale denoti l'illecito in termini atipici nonché che la individuazione circa la sussistenza di tale responsabilità e dell'eventuale risarcimento del danno sia rimessa all'Autorità giudiziaria. In questi termini, considerate le ristrettezze della polizza "Merloni", il dipendente pubblico quasi sicuramente sarà costretto a subire il giudizio davanti al Giudice contabile ed a pagare in proprio per quanto concerne gli ulteriori profili di danno che la sua condotta potrebbe avere arrecato. Emerge, dunque, anche in questo la vera finalità della polizza esaminata che è indiscutibilmente ed esclusivamente quella di garantire la stazione appaltante dei "maggiori costi" di realizzazione dell'opera.

Quanto detto circa la marginalità dell'intervento assicurativo trova conferma anche nell'interpretazione data dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici al combinato normativo di cui agli artt. 30, 5° comma della legge n. 109/94 e 106 del D.P.R. n. 554/99. Difatti l'Autorità, nella deliberazione n. 181 del 25.06.2002, ha precisato che *"la polizza del progettista incaricato debba coprire i cd rischi speciali individuati mediante il combinato disposto dell'art. 30, 5° comma, Legge 109/94 con gli artt. 105 e 106 del D.P.R. n. 554/99"*.

Ai sensi dell'art. 6 dello Schema di polizza 2.1, il termine di durata dell'assicurazione deve essere indicato nella scheda tecnica e decorre dalla data di inizio effettivo dei lavori comunicata dall'Assicurato/Contraente ai sensi dell'art. 16, primo comma dello schema. L'art. 16, comma 1 dello Schema statuisce che *"l'Assicurato/Contraente deve comunicare tempestivamente alla Società la data effettiva di inizio lavori ovvero l'eventuale mancato inizio dei lavori stessi entro 24 mesi dalla data di approvazione del progetto"*.

Di contro, l'efficacia dell'assicurazione cessa, per ciascuna parte dell'opera progettata, alle ore 24 del giorno di emissione del certificato di collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione, rilasciati entro

12 mesi dalla ultimazione dei lavori, purché gli eventi per i quali è prestata la copertura assicurativa si verifichino entro la data prevista per l'ultimazione dei lavori indicata nella Scheda Tecnica e siano notificati all'Assicurato/Contraente durante il medesimo periodo.

Diverse sono le incongruenze da segnalare su questi aspetti dello Schema. Innanzitutto è incoerente il *dies a quo* per la decorrenza del termine di copertura in quanto non è compito del progettista esecutivo conoscere e dunque segnalare (si veda l'art. 129 regolamento generale) la data di inizio dei lavori; egli potrebbe, al più, esserne informato dall'appaltatore ed informarne l'amministrazione ma solamente qualora ricopra anche l'incarico di direttore dei lavori.

Del pari è incoerente, rispetto al quadro normativo di riferimento, fissare il termine ultimo di efficacia della predetta copertura assicurativa, come visto, alle ore 24 del giorno di emissione del certificato di collaudo provvisorio o di regolare esecuzione rilasciati nel termine di 12 mesi dalla ultimazione dei lavori.

Difatti il termine di 12 mesi non corrisponde al termine per il rilascio del certificato di collaudo, in quanto l'art. 192 del D.P.R. n. 554/99 dispone che il collaudo di un intervento deve essere effettuato oltre sei mesi dall'ultimazione dei lavori. Ai sensi della norma citata, l'obbligo per l'amministrazione pubblica è quindi esclusivamente quello di ultimare le operazioni di collaudo, ma non vi è alcun termine vincolante per il rilascio del relativo certificato che, pertanto potrebbe avvenire anche una volta decorsi i 12 mesi previsti dallo Schema di polizza. Né potrebbe ipotizzarsi che tale obbligo sia definito per l'amministrazione pubblica dallo stesso Schema di polizza. Il rischio è quello di vedere vanificata la copertura assicurativa in favore del dipendente qualora, decorso il periodo di tempo dei dodici mesi, la procedura per il rilascio del certificato di collaudo non sia stata ancora ultimata.

Anche per quanto concerne il certificato di regolare esecuzione il termine è inadeguato ma in eccesso, in quanto esso, ai sensi dell'art. 208 del D.P.R. n. 554/99, non può essere emesso oltre i tre mesi decorrenti dalla data di ultimazione dei lavori.

Del tutto inopportuna è, inoltre, la previsione dell'obbligo di comunicare il sinistro all'assicurato/contraente entro i 12 mesi decorrenti dalla ultimazione dei lavori (entro cui dovrebbero essere rilasciati i relativi certificati) in quanto è possibile che il vizio dell'opera collegato all'errore progettuale possa richiedere, per emergere ed essere comunicato, anche un lasso di tempo più lungo rispetto a quello predeterminato; vincolare l'efficacia della polizza al decorso del (breve) termine di cui sopra potrebbe dunque vanificarne di fatto gli effetti.

L'art. 18 dello Schema di polizza, evidentemente per ovviare a quanto sopra, precisa che *"...qualora, per qualsiasi motivo, il certificato di collaudo provvisorio o il certificato di regolare esecuzione non sia emesso entro i 12 mesi successivi alla data prevista per l'ultimazione dei lavori come precisato dall'art. 6, lett. b), l'assicurato/contraente può chiedere una proroga della presente copertura assicurativa, che la società si impegna a concedere alle condizioni che saranno concordate"*. In realtà la norma rimette al progettista dipendente assicurato la facoltà di richiedere la proroga della polizza e non specifica se i relativi costi siano a carico dello stesso richiedente ovvero - come parrebbe logico - della pubblica amministrazione.

La norma lascia intendere una perentorietà del termine in questione (*"siano notificati"*) decorso il quale la copertura assicurativa dovrebbe intendersi non più operativa. Dalla norma non si evince (né mai potrebbe evincersi), però, il venir meno della responsabilità del dipendente con la conseguenza che qualora il terzo non notifichi allo stesso dipendente progettista che è anche Contraente/Assicurato il sinistro nel termine dettato dallo Schema, la copertura assicurativa del dipendente diventerà inefficace; così facendo si

vincola ad un adempimento di un terzo l'efficacia della garanzia posta a favore del dipendente progettista. Peraltro, si palesa il dubbio che la questione possa essere determinata da un mero errore materiale del legislatore che potrebbe aver scambiato la proposizione "*notificato all'assicurato/contraente*" per la più corretta "*notificato dall'assicurato/contraente*".

L'art. 6, lettera c dello schema stabilisce che "*qualora, per cause non imputabili al progettista, l'inizio effettivo dei lavori non sia avvenuto entro 24 mesi dalla data di aggiudicazione della gara, la copertura assicurativa perde automaticamente ogni efficacia. In tale caso la Società rimborserà al Contraente il premio pagato al netto delle imposte*". Si deve far rilevare che tali imposte sono pari al 22,25% del premio imponibile e vengono versate immediatamente dalla Compagnia di assicurazione; non si comprende per quale ragione tali imposte debbano economicamente gravare sul dipendente che non ha usufruito della stessa polizza. Si ritiene, anzi, che non essendo allo stesso imputabile il ritardo dell'inizio dei lavori, egli potrà chiederne il rimborso alla pubblica amministrazione a meno non si voglia configurare una nuova forma di responsabilità civile oggettiva disancorata da qualsivoglia criterio di imputazione soggettiva.

Cosa avviene, però, qualora la polizza scada per ragioni diverse da quella di cui sopra, ma sempre non imputabili al progettista dipendente? In sede di discussione della bozza dello Schema di polizza era stata ventilata la possibilità di fornire alla pubblica amministrazione la possibilità di estendere la durata della polizza previo il pagamento di un ulteriore premio⁸⁶. Di tale possibilità è però scomparsa qualsiasi traccia nello Schema approvato cosicché deve ritenersi che qualora, per qualsiasi ragione non imputabile al progettista dipendente ad esclusione, però, del tardivo inizio dei lavori, sia necessaria una proroga della polizza, lo stesso di-

86. Si veda *Edilizia e territorio* n. 5, del 5.2.2001, 67 ss.

pendente sarà costretto sobbarcarsi l'onere del pagamento del premio relativo a siffatta prosecuzione.

Ai sensi dell'art. 14 dello Schema, il premio iniziale e quello relativo alle eventuali proroghe sono determinati nelle relative schede tecniche. In ogni caso l'efficacia della polizza è sospensivamente condizionata dal pagamento del predetto premio, mentre i ratei già corrisposti restano acquisiti dalla Società assicuratrici a prescindere dal fatto che l'assicurazione cessi prima della data prevista.

Per quanto concerne il premio esso, almeno a quanto traspare dal dettato dell'art. 17, 3° comma della Legge 109/94, dovrebbe essere a carico dell'amministrazione, ma l'art. 106 del Regolamento, evidentemente stravolgendo il significato della norma di Legge, prospetta solamente un rimborso - per intero - del premio corrisposto dal dipendente. Ne consegue, dunque, che debba essere proprio il dipendente a corrispondere direttamente il premio alla compagnia di assicurazione per poi esserne rimborsato dall'amministrazione di appartenenza. È difficile comprendere la logica della norma regolamentare; può al riguardo ipotizzarsi come un tentativo di aggirare il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile che vieta alla pubblica amministrazione di figurare come contraente nelle polizze assicurative per la copertura della responsabilità amministrativa dei propri dipendenti. In ogni caso la norma non prevede una specifica sanzione talché, per quanto inequivoca nel suo letterale significato, corre il serio rischio di rimanere disapplicata nella prassi.

Giova infine rilevare l'estrema prudenza che, nella prassi, ha contraddistinto il comportamento delle compagnie assicurative le quali hanno richiesto ai progettisti⁸⁷ premi dall'1 al tre per mille del valore delle

87. Le cui parcelle per un progetto esecutivo oscillano fra l'1 ed il 3% del valore dell'opera progettata.

opere, ossia circa il 10% della parcella professionale lorda di un libero professionista.

L'assicurazione vale per gli incarichi di progettazione relativi ad opere da realizzarsi nell'ambito del territorio della Repubblica Italiana, salvo i casi di cui al Titolo XIV del Regolamento (art. 7)⁸⁸.

L'art. 11 prevede la facoltà (*"la Società può assumere"*) per la Compagnia assicuratrice di assumere la gestione delle vertenze (*"in sede stragiudiziale e giudiziale, civile e penale"*, *"designando, ove occorra, legali o tecnici"*) a nome dell'assicurato/ contraente nei limiti di spesa pari ad 1/4 del massimale di assicurazione sì come riportato nella scheda tecnica. Qualora le spese processuali superino tale importo esse verranno ripartite - chiaramente per la parte eccedente il quarto - fra la Compagnia di assicurazione e l'assicurato.

Ai sensi dell'art. 12 dello schema di polizza l'assicurato contraente dovrà dichiarare rispettivamente:

- 1) di essere abilitato all'esercizio della professione ed in regola con le disposizioni di legge per l'affidamento dell'incarico di progettazione;
- 2) che l'attività di progettazione descritta nella scheda tecnica rientra nelle sue competenze professionali;
- 3) che la stazione appaltante ha verificato la rispondenza degli elaborati progettuali secondo quanto previsto dagli artt. 47 e 48 del D.P.R. n. 554/99. In merito occorre ricordare le recenti modifiche apportate all'art. 30, 6° comma della Legge n. 109/1994 ad opera della Legge n. 166/2002.

88. Il Titolo XIV del DPR n. 554/99 fa riferimento alla progettazione ed all'esecuzione dei lavori di cui alla Legge 26.02.1987, n. 49 recante *"Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo"*.

Si tratta di dichiarazioni sostitutive che, in caso di inesattezze aventi una incidenza sulla valutazione del rischio potranno comportare la perdita totale o parziale della copertura assicurativa.

Sono obblighi dell'Assicurato/Contraente ai sensi dell'art. 16 rispettivamente:

- 1) come già visto, la comunicazione tempestiva alla Società assicuratrici della data effettiva di inizio dei lavori ovvero l'eventuale mancato inizio dei lavori stessi entro 24 mesi dalla data di approvazione del progetto;
- 2) la comunicazione, in caso di sinistro, all'Agenzia alla quale è assegnata la copertura assicurativa oppure alla Società, entro tre giorni dalla loro conoscenza. Giova ricordare, a quest'ultimo proposito che ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. b) dello schema di polizza, il sinistro dovrà essere notificato all'assicurato/contraente. L'assicurato/contraente dovrà inoltre dare avviso di ogni comunicazione ricevuta per le varianti dell'art. 25, comma 1, lett. d della legge n. 109/1994 (di che si tratta delle varianti e dillo) e di ogni riserva formulata dall'esecutore dei lavori riconducibile ad errori od omissioni a lui imputabili di cui abbia conoscenza, astenendosi in ogni caso da qualsiasi riconoscimento della propria responsabilità.

Ai sensi del successivo art. 20 tutte le comunicazioni alle quali è tenuto l'Assicurato/Contraente debbono farsi, per essere valide, con lettera raccomandata alla Direzione della Società ovvero all'Agenzia alla quale è assegnata la gestione della copertura assicurativa.

La polizza assicurativa non è disdettabile (art. 17).

7. La normativa regionale

Le Regioni che hanno disciplinato con una propria legge la materia dei lavori pubblici hanno affrontato anche l'aspetto relativo alla copertura assicurativa del progettista, sia esso interno che esterno all'amministrazione pubblica.

In via generale vanno prima di tutto chiariti i margini di intervento normativi delle Regioni sulla materia. Anche in questo caso la potestà legislativa residuale regionale in materia di lavori pubblici trova una limitazione nella previsione di cui all'art. 117, 2° comma, lett. l) della Costituzione che rimette allo Stato la potestà legislativa esclusiva relativa all'ordinamento civile nel cui ambito è riconducibile anche la materia assicurativa. Non è, quindi, discutibile che l'intervento normativo regionale nella materia assicurativa, ancorché limitato all'ambito dei lavori pubblici, incontri un limite nell'intervento normativo statale ivi compreso quello regolamentare attuato con il D.M. n. 123/2004. A fronte di tale vincolo resta discutibile anche la scelta di prevedere forme di garanzia più estese, rispetto a quelle statali che possono considerarsi come "forme minime", ma comunque vincolanti, di tutela del progettista dipendente.

La Provincia autonoma di Trento disciplina la materia delle coperture assicurative rinviando alla normativa statale; difatti l'art. 23, 1° comma della L.p. 10.09.1993 n. 26 e s.m. dispone che: *"Per quanto attiene alle garanzie ed assicurazioni sulle progettazioni e direzione lavori si applica, in quanto compatibile, la normativa statale"*.

La Regione Sicilia disciplina le polizze assicurative in favore del progettista dipendente nell'art. 11 della L.r. 2.8.2002, n. 7 e s.m. nell'integrare l'art. 17 della Legge n. 109/1994 prevede al 4° comma una previsione del tutto analoga a quella statale ponendo a carico della pubblica amministrazione per intero gli oneri della copertura assicurativa del dipendente.

Nulla dispongono sul punto la Regione Valle d'Aosta (L.r. 12/98) e la Provincia autonoma di Bolzano (L.p. 6/99). Va da se che, in questi casi in surroga all'inerzia regionale interviene la vigente normativa statale.

L'art. 8, 4° comma della Legge regionale del Veneto 7.11.2003, n. 27 dispone che: *"Il progettista esterno incaricato deve munirsi di una polizza assicurativa che garantisca l'amministrazione aggiudicatrice contro i danni diretti derivanti da errata progettazione"*. Il successivo 6° comma estende la norma anche la progettista interno prevedendo che *"L'assicurazione di cui al comma 4, nel caso di progettista dipendente dell'amministrazione aggiudicatrice, è interamente a carico della medesima"*. La polizza, dunque, presenta un ambito oggettivo sicuramente più esteso rispetto a quella statale in quanto non si limita esclusivamente al maggior costo per le varianti di cui all'art. 25, ma a qualsiasi danno diretto subito dalla pubblica amministrazione causalmente collegato ad errori nella progettazione. Si deve inoltre considerare che la polizza per il dipendente è interamente a carico della pubblica amministrazione circostanza questa che lascerebbe intendere che quest'ultima dovrà pagare direttamente il premio e non rimborsare al dipendente la somma anticipata.

L'art. 8, 5° comma precisa che: *"Il massimale di assicurazione non può essere inferiore al dieci per cento del valore dei lavori progettati né superiore al venti per cento ed è ridotto del cinquanta per cento in caso di professionisti certificati UNI EN ISO 9001. La garanzia può essere prestata mediante polizza generale di responsabilità civile professionale"*. Anche in questo caso la norma si differenzia da quella statale per la fissazione di un intervallo di valori

(10%-20%) non previsto dalla norma, ma in questo specifico caso aggrava la carenza normativa statale non prevedendo un importo massimo prestabilito a prescindere dalle soglie percentuali. Come visto sopra, infatti, il mercato non offre massimali superiori ad un certo importo sicché, qualora il valore percentuale dell'importo dei lavori superi la soglia di copertura prevista dal mercato, in assenza di previsione specifica, il progettista dipendente corre il rischio di dover ricorrere alla coassicurazione⁸⁹. Da quest'ultimo punto di vista è lecito dubitare della legittimità stessa della legge regionale una volta inquadrata come garanzia minima la copertura posta in essere dalla legge statale.

La polizza per il progettista dipendente è, poi, prevista dalla L.r. Friuli Venezia Giulia il cui art. 9, 3° comma dispone che: *“Per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche ai quali sono attribuiti incarichi di responsabile del procedimento, sicurezza, progettazione, direzione lavori si applicano le disposizioni di cui all’articolo 5, comma 6, relativamente alla stipula delle polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale. Nel caso di affidamento di incarichi professionali a soggetti esterni, le polizze assicurative sono a carico dei soggetti stessi”*. A sua volta l’art. 5, 6° comma dispone che: *“Nei casi di responsabilità civile non addebitabili a colpa grave o dolo del dipendente nominato responsabile del procedimento, le amministrazioni aggiudicatrici assumono i rischi connessi all’espletamento del relativo mandato anche mediante stipula di apposita polizza assicurativa”*.

La norma appare difficilmente compatibile con il quadro di riferimento statale anche se, su alcuni aspetti, è più precisa. Innanzitutto fa specifico riferimento alla responsabilità civile lì dove, invece, il quadro

89. La coassicurazione attua la ripartizione del rischio tra più assicuratori al di fuori di qualsiasi vincolo di solidarietà, può trovare la propria fonte in un unico contratto stipulato dall'assicurato con tutti gli assicuratori. Si veda in proposito Cass. civ., sez. III, 16-03-2005, n. 5678.

normativo statale non chiarisce quale sia la tipologia di responsabilità coperta lasciando trapelare, come visto una tendenza alla copertura della sola responsabilità amministrativa del dipendente.

La medesima legge regionale restringe l'ambito di operatività della copertura assicurativa riferendosi esplicitamente alla responsabilità civile addebitabile alla sola colpa lieve. Il criterio di imputazione soggettivo adottato restringe infatti i margini di tutela a favore del dipendente, escludendo sia la copertura per la responsabilità amministrativa (integrabile nei soli casi di colpa grave) che per la responsabilità professionale per i casi di opere di particolare complessità (anche in questo caso collegata alla sussistenza di una colpa grave). È innegabile che la "protezione" garantita ai dipendenti pubblici dalla norma regionale del Friuli Venezia Giulia meno estesa di quella garantita dalla norma statale ed in quanto tale presuntivamente illegittima.

8. La risposta del mercato assicurativo

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;
- Alleanza 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.

Le ragioni della sostanziale "freddezza" del mercato assicurativo per le polizze a favore dei dipendenti incaricati della progettazione sono state, in qualche misura, già evidenziate in sede di disamina dello Schema tipo 2.1 di cui al D.M. 123/2004 ed in questa sede occorre ricordarle.

Per prima cosa incide la particolare incertezza, dal punto di vista della concreta individuazione dei rischi assicurativi, che regna nel settore della progettazione pubblica, incertezza aggravata dalla nota "instabilità" della normativa in materia di lavori pubblici, oggetto di periodiche revisioni. D'altra parte è innegabile, che le compagnie assicurative operanti in Italia non siano state pronte, dal punto di vista tecnico, a recepire le novità della Legge 109/94 e quindi a ricostruire un quadro attendibile dei rischi connessi all'attività di progettazione, sia essa svolta da professionisti esterni che da dipendenti interni all'amministrazione pubblica.

Le Compagnie, in particolare, lamentano di trovarsi a doversi confrontare, da una parte con l'orientamento della magistratura strutturalmente "a favore" del presunto danneggiato e dall'altro con i criteri di valutazione di risarcimento del danno che negli anni ha subito una continua evoluzione, passando dal danno biologico a quello morale sino a quello esistenziale. Ciò ha comportato l'enorme crescita dell'esposizione patrimoniale delle Compagnie assicurative.

Nello specifico settore dei lavori pubblici, inoltre, le Compagnie, non hanno ancora maturato una sufficiente esperienza per determinare una

efficiente procedura di valutazione dei rischi. La legislazione vigente peraltro costringe le Compagnie a doversi confrontare con una pluralità di soggetti che, oltre al progettista, partecipano all'esecuzione dell'opera, determinando una sovrapposizione di responsabilità, difficilmente distinguibili. Per quanto concerne la polizza del progettista dipendente, le Compagnie lamentano che il legislatore non ha tenuto conto del fatto che i livelli di progettazione sono fra loro collegati e che, pertanto, l'errore nel progetto esecutivo potrebbe dipendere da eventuali inesattezze commesse nei prodromici livelli di progettazione.

Altra peculiarità, sofferta dalle Compagnie, della polizza a favore del progettista incaricato (sia esso libero o dipendente), è che essa è diretta non certamente - come si è detto sopra - a garantire i rischi connessi alla responsabilità civile del professionista, ma esclusivamente i *rischi speciali* indicati dalla norma (maggiori danni e spese di progettazione) e dunque, in ultima istanza, a tutelare l'amministrazione pubblica dalle spese aggiuntive nella realizzazione dell'opera.

Per quanto concerne, poi, la posizione del dipendente assicurato le Compagnie assicurative sottolineano la particolare natura giuridica della sua responsabilità conseguenziale al vincolo organico che lo lega con la pubblica amministrazione sì da generare, nell'ipotesi in cui il terzo danneggiato agisca nei confronti della pubblica amministrazione, una vera e propria responsabilità di natura amministrativa per la cui assicurabilità sono sorti - come detto sopra - non pochi problemi.

La tendenza compagne di assicurazioni sì come emersa dall'indagine è quella di "isolare" i rischi connessi ad una polizza per il singolo progetto sì 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, dun-

que, 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 fondamentali⁹⁰:

1. garanzia di tipo "*claims made*"⁹¹; per le richieste di indennizzo avanzate nei confronti dell'assicurato e notificati agli 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*"⁹² di responsabilità patrimoniale e pro-

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

91. *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.

92. 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.

fessionale 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.

L'esame delle polizza prese in esame evidenzia chiaramente la particolare ampiezza del suo oggetto, afferente alla copertura della responsabilità civile del libero professionista caratterizzata da clausole *all risk* e *claims made*, dalla particolare ampiezza dell'oggetto esteso a qualsiasi danno connesso all'attività professionale, dalla durata della polizza; nella garanzia potrebbero sicuramente ricondursi anche quei rischi speciali espressamente previsti dal combinato di cui all'art. 30, 5° comma, della Legge n. 109/1994 e 105 - 106 del D.P.R. n. 554/99.

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, 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.

È 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 difformi 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 professionisti⁹³.

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

Lo Schema di polizza tipo non ha risolto le questioni problematiche, anzi, alle difficoltà connesse alla materiale definizione del rischio ha aggiunto quelle formali collegate all'interpretazione di uno Schema non sempre conforme alla prassi operativa, come si è cercato di dimostrare con le considerazioni di cui sopra alle quali si rinvia.

Un cosa è certa, ossia che dal momento dell'entrata in vigore del D.M. n. 123/2004 tutte le polizza dovranno essere impostate nel rispetto di quanto in esso stabilito.

Pubblicazioni del Centro Studi del Consiglio Nazionale Ingegneri

- no. 1 / 1999 Piano di attività - Triennio 1999 - 2002
- no. 2 / 1999 La via dell'Etica Applicata, ossia delle politiche di prevenzione: una scelta cruciale per l'Ordine degli ingegneri
- no. 3 / 1999 Monitoraggio sull'applicazione della direttiva di tariffa relativa al D. Lgs. 494/96 in tema di sicurezza nei cantieri
- no. 4 / 2000 La dichiarazione di inizio attività - Il quadro normativo e giurisprudenziale
- no. 5 / 2000 L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - Organi, poteri e attività
- no. 6 / 2000 Le ipotesi di riforma delle professioni intellettuali
- no. 7 / 2000 Le strutture societarie per lo svolgimento delle attività di progettazione - Il quadro normativo e giurisprudenziale
- no. 8 / 2000 Le tariffe professionali - Il quadro giurisprudenziale in Italia e in Europa
- no. 9 / 2000 Le assunzioni di diplomati e laureati in ingegneria in Italia
- no. 10/2000 Il ruolo degli ingegneri per la sicurezza
- no. 11/2000 Il nuovo regolamento generale dei lavori pubblici. Un confronto con il passato
- no. 12/2000 Il nuovo capitolato generale dei lavori pubblici
- no. 13/2000 Il responsabile del procedimento - Inquadramento, compiti e retribuzione
- no. 14/2000 Il mercato dei servizi di ingegneria. Analisi economica e comparativa del settore delle costruzioni - Parte prima
- no. 15/2000 Il mercato dei servizi di ingegneria. Indagine sugli ingegneri che svolgono attività professionale - Parte seconda
- no. 16/2000 La professione di ingegnere in Europa, Canada e Stati Uniti. I sistemi nazionali e la loro evoluzione nell'epoca della globalizzazione
- no. 17/2000 L'intervento delle Regioni in materia di dichiarazione di inizio attività
- no. 18/2000 Opportunità e strumenti di comunicazione pubblicitaria per i professionisti in Italia
- no. 19/2000 I profili di responsabilità giuridica dell'ingegnere - Sicurezza sul lavoro, sicurezza nei cantieri, appalti pubblici, dichiarazione di inizio attività
- no. 20/2001 Spazi e opportunità di intervento per le amministrazioni regionali in materia di lavori pubblici
- no. 21/2001 Imposte e contributi sociali a carico dei professionisti nei principali paesi europei
- no. 22/2001 Le tariffe relative al D.Lgs 494/96. Un'analisi provinciale
- no. 23/2001 Le nuove regole dei lavori pubblici. Dal contratto al collaudo: contestazioni, eccezioni, riserve e responsabilità
- no. 24/2001 L'evoluzione dell'ingegneria in Italia e in Europa
- no. 25/2001 La riforma dei percorsi universitari in ingegneria in Italia
- no. 26/2001 Formazione e accesso alla professione di ingegnere in Italia
- no. 27/2001 Le strutture societarie per lo svolgimento delle attività professionali in Europa

- no. 28/2001 La direzione dei lavori nell'appalto di opere pubbliche
- no. 29/2001 Analisi delle pronunce dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Febbraio 2000 -marzo 2001
- no. 30/2001 Osservazioni sul D.P.R. 328/2001
- no. 31/2001 La copertura assicurativa del progettista. Quadro normativo e caratteristiche dell'offerta
- no. 32/2001 Qualificazione e formazione continua degli ingegneri in Europa e Nord America
- no. 33/2001 Le verifiche sui progetti di opere pubbliche. Il quadro normativo in Europa
- no. 34/2001 L'ingegneria italiana tra nuove specializzazioni e antichi valori
- no. 35/2001 La domanda di competenze d'ingegneria in Italia. Anno 2001
- no. 36/2001 Il mercato dei servizi di ingegneria. Evoluzione e tendenze nel settore delle costruzioni
- no. 37/2002 Il riparto delle competenze normative in materia di professioni. Stato, Regioni, Ordini
- no. 38/2002 Note alla rassegna stampa 2001
- no. 39/2002 Ipotesi per la determinazione di un modello di stima basato sul costo minimo delle prestazioni professionali in ingegneria
- no. 40/2002 Tariffe professionali e disciplina della concorrenza
- no. 41/2002 Ipotesi per una revisione dei meccanismi elettorali per le rappresentanze dell'Ordine degli ingegneri
- no. 42/2002 Installare il Sistema Qualità negli studi di ingegneria. Un sussidiario per l'applicazione guidata di ISO 9000:2000 - Volume I
- no. 43/2002 Installare il Sistema Qualità negli studi di ingegneria. Un sussidiario per l'applicazione guidata di ISO 9000:2000 - Volume II
- no. 44/2002 La remunerazione delle prestazioni professionali di ingegneria in Europa. Analisi e confronti
- no. 45/2002 L'accesso all'Ordine degli ingegneri dopo il D.P.R. 328/2001
- no. 46/2002 La domanda di competenze d'ingegneria in Italia. Anno 2002
- no. 47/2003 Imposte e struttura organizzativa dell'attività professionale in Europa
- no. 48/2003 Il mercato dei servizi di ingegneria. Anno 2002
- no. 49/2003 Le nuove regole in materia di progettazione delle opere pubbliche. Tariffe, prestazioni gratuite, consorzi stabili e appalto integrato
- no. 50/2003 La riforma del sistema universitario nel contesto delle Facoltà di Ingegneria
- no. 51/2003 Una cornice di riferimento per una tariffa professionale degli ingegneri dell'informazione
- no. 53/2003 Il Testo Unico in materia di espropriazioni per pubblica utilità. Analisi e commenti
- no. 52/2003 La possibile " terza via" alla mobilità intersettoriale degli ingegneri in Italia
- no. 54/2003 Il tortuoso cammino verso la qualità delle opere pubbliche in Italia
- no. 55/2003 La disciplina dei titoli abilitativi secondo il Testo Unico in materia di edilizia
- no. 56/2003 La sicurezza nei cantieri dopo il Decreto Legislativo 494/96
- no. 57/2003 Analisi delle pronunce dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Aprile 2001- dicembre 2002

- no. 58/2003 Le competenze professionali degli ingegneri secondo il D.P.R. 328/2001
- no. 59/2003 La domanda di competenze d'ingegneria in Italia. Anno 2003
- no. 60/2004 La riforma del sistema universitario nel contesto delle Facoltà di Ingegneria
- no. 61/2004 Identità e ruolo degli ingegneri dipendenti nella pubblica amministrazione che cambia
- no. 62/2004 Considerazione ipotesi su possibili strategie e azioni in materia di SPC (Sviluppo Professionale Continuo) degli iscritti all'Ordine degli ingegneri
- no. 63/2004 Le regole della professione di ingegnere in Italia : elementi per orientare il processo di riforma
- no. 64/2004 Guida alla professione di ingegnere -Volume I: profili civilistici, fiscali e previdenziali
- no. 65/2004 Guida alla professione di ingegnere -Volume II: urbanistica e pianificazione territoriale. Prima parte e seconda parte
- no. 66/2004 La normativa tecnica per le costruzioni in zona sismica in Italia, Stati Uniti e Nuova Zelanda
Parte prima: profili giuridici
Parte seconda: applicazioni e confronti
- no. 67/2004 Ipotesi e prospettive per la riorganizzazione territoriale dell'Ordine degli ingegneri
- no. 68/2004 Le assunzioni degli ingegneri in Italia. Anno 2004
- no. 69/2004 La direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi
- no. 70/2004 La formazione degli ingegneri in Italia. Anno 2004
- no. 71/2004 Occupazione e remunerazione degli ingegneri in Italia. Anno 2004
- no. 72/2005 La verifica del progetto. Primi commenti allo schema di regolamento predisposto dalla Commissione ministeriale istituita dal vice ministro on. Ugo Martinat
- no. 73/2005 Guida alla professione di ingegnere -Volume III: formazione, mercato del lavoro ed accesso all'albo
- no. 74/2005 Il mercato dei servizi di ingegneria. Anno 2004
- no. 75/2005 Le tariffe degli ingegneri ed i principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi
- no. 76/2005 Occupazione e remunerazione degli ingegneri in Italia. Anno 2005
- no. 77/2005 Le assunzioni di ingegneri in Italia. Anno 2005
- no. 78/2005 Analisi di sicurezza della Tangenziale Est-Ovest di Napoli
- no. 79/2005 La formazione degli ingegneri in Italia. Anno 2005
- no. 80/2005 Le competenze in materia di indagini geologiche e geotecniche e loro remunerazione in Italia ed Europa
- no. 81/2005 Appalti sotto soglia e contratti a termine. Le recenti modifiche alla legge quadro sui lavori pubblici
- no. 82/2005 Gli ingegneri e la sfida dell'innovazione

Finito di stampare nel mese di aprile 2006

Stampa: tipografia MADeS, via D. Menichella 94, 00156 Roma