

Garanzie assenti per l'appalto integrato e la validazione progetti

Rc professionale, sui tecnici interni grava l'onere di anticipare il premio

Per i professionisti il decreto con le polizze tipo apre numerosi interrogativi. Il provvedimento infatti chiarisce che, per quanto riguarda i progettisti dipendenti pubblici, il ruolo di contraente è dello stesso professionista. In questo modo il tecnico è costretto a pagare anticipandolo in prima persona il premio e ad attendere poi il rimborso. Un meccanismo che rischia di scoraggiare il già difficile mercato di queste polizze. Sulla Rc per i professionisti esterni si registrano invece molte lacune: non è assicurabile l'appalto integrato, né la validazione dei progetti.

La pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* – l'11 maggio scorso – del decreto interministeriale 123/2004 con gli schemi tipo per le garanzie fideiussorie e le coperture assicurative previste dagli articoli 17 e 30 della legge 109/1994 e dal regolamento di attuazione (Dpr 554/1999) in materia di lavori pubblici rappresenta uno degli ultimi adempimenti per dare piena attuazione alla complessa macchina della Merloni.

Con enorme sorpresa dobbiamo però rilevare che, nel decreto 123/2004, sono stati completamente dimenticati gli schemi tipo necessari dopo le modifiche legislative introdotte dal Governo in carica quali il collegato Infrastrutture, il decreto Urbani e, da ultimo, la polizza obbligatoria per il validatore dei progetti ai sensi dell'articolo 30, comma 6, lettera c), della Merloni.

Già nel dicembre 2001 l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici nella segnalazione al Parlamen-

to sulla «Mancata attuazione dei precetti normativi riguardanti l'inserimento del sistema assicurativo nella gestione degli appalti» aveva segnalato che «di fatto si è determinata la totale paralisi del sistema delineato dalla legge quadro» mentre per le polizze dei progettisti interni ed esterni, dichiarava che «sono pervenuti all'Autorità numerosi quesiti in relazione alla difficoltà manifestata dal mercato assicurativo per la stipula delle polizze di cui all'articolo 30, della legge 109/1994, nonché all'articolo 17, comma 3, della medesima legge».

Anche l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato si è occupata del problema istruendo – nel 2002 – una indagine finalizzata ad acquisire elementi conoscitivi in merito alle distorsioni riscontrate nel settore assicurativo, con particolare riguardo al funzionamento delle polizze Merloni per i progettisti, per il rilascio delle quali, i professionisti a

tutt'oggi si vedono obbligati dalla maggior parte delle compagnie assicurative italiane a stipulare le polizze di Rc a tutela dell'intera attività professionale che, in realtà, non sarebbero obbligatorie.

Nonostante le segnalazioni pervenute in questi anni, dal confronto tra il decreto 123/2004 e le bozze del 2001, che la commissione istituita dal governo Amato aveva a suo tempo elaborato, sono state introdotte, negli schemi attuali, modifiche tali da essere difficilmente digerite dal mercato assicurativo.

Possiamo segnalare a questo proposito, partendo dalla **polizza del progettista interno**, che è stato definitivamente attribuito al dipendente pubblico (articolo 2, dello schema tipo 2.1) il ruolo di contraente e quindi di colui che, tra l'altro, paga il premio, salvo che lo stesso possa farsi rimborsare – ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della Merloni – l'intero importo della polizza.

Non può non essere rilevato a questo proposito che esiste una quasi totale indisponibilità da parte dei progettisti dipendenti pubblici ad anticipare premi assicurativi aspettando magari dei mesi, o peggio, degli anni il rimborso da parte della stazione appaltante che piuttosto preferisce, come avvenuto sinora, chiudere un occhio sulla effettiva stipulazione di tali polizze da parte dei propri dipendenti.

Inoltre, dalla eliminazione della apposita clausola nella polizza dei progettisti dipendenti pubblici già presente nelle bozze del 2001, sembra essere stata definitivamente sancita l'eliminazione di qualunque franchigia o scoperto a carico dell'assicurato.

Ad aggravare la situazione di tale polizza, come già segnalato dal centro studi del Consiglio nazionale degli Ingegneri del dicembre 2001, esiste ancora oggi una quasi totale chiusura da parte del mercato assicurativo che, ad eccezione dei Lloyd's di Londra, non ritiene di voler rilasciare tali garanzie per i progettisti interni alle stazioni appaltanti basandosi sul fatto che, come progettisti dipendenti, non sussista quel principio di terzietà necessario a garantire agli assicuratori l'opportuna trasparenza in caso di sinistro.

Inoltre negli schemi attuali, sia per i progettisti interni che per quelli esterni, è stato stabilito che l'unica fase di progettazione soggetta all'obbligo assicurativo risulta essere quella esecutiva in contraddizione con quanto previsto dall'articolo 105, primo comma del Dpr 554/1999 nonché con le bozze dei precedenti schemi tipo del 2001 che parlavano di «errori e omissioni nella redazione del progetto esecutivo o definitivo».

Questo infatti, come già antici-

pato, contraddice proprio le recenti modifiche introdotte dalla legge 166/2002 – collegato Infrastrutture – che prevedono, nel caso di appalti integrati, che le stazioni appaltanti pongano a base di gara il progetto definitivo che, in mancanza di uno schema tipo, sarà destinato a rimanere privo della relativa assicurazione.

Ma, è proprio nel caso di appalti integrati, dove le imprese regolarmente accreditate possono redigere il progetto esecutivo con professionisti interni oppure affidarlo a professionista esterno da loro incaricato o, in ultimo, in caso di Ati o Rti come associazioni o raggruppamenti temporanei di progettisti e realizzatori dell'opera, che la polizza tipo per il progettista esterno (schema tipo 2.2) non potrà essere applicata.

Infatti l'articolo 3, comma 1, lettera c), di tale schema tipo prevede espressamente che: «la copertura non è efficace nel caso in cui i lavori progettati siano eseguiti dal contraente/assicurato». Evidente quindi che il decreto sulle polizze tipo non è stato aggiornato con uno schema tipo per appalti integrati i quali, invece, sono diventati protagonisti del mercato.

Inoltre non possiamo dimenticare che, nella disciplina dei lavori pubblici concernente i beni culturali emanata nel febbraio scorso – decreto Urbani – l'articolo 8, primo comma, stabilisce che «l'affidamento dei lavori è disposto, di regola, in base al progetto definitivo» e, nel secondo comma, viene confermato che «L'esecuzione dei lavori può prescindere dall'avvenuta redazione del progetto esecutivo» escludendosi, quindi, la possibilità di stipulare idonea copertura assicurativa del progettista.

Altro aspetto determinante ri-

guarda l'assenza dello schema tipo per la polizza professionale relativa al «soggetto che effettua la verifica del progetto» ex articolo 30, comma 6, nella versione modificata dal collegato Infrastrutture.

Pur in considerazione degli sforzi fin qui fatti dal Governo per colmare la lacuna legata all'emanazione del decreto sulle polizze tipo, ci sembra necessario auspicare un intervento correttivo che, nel più breve tempo possibile, possa superare queste contraddizioni che riproporrebbero, con gli attuali schemi, il clima di incertezza nel quale versa negli ultimi anni il settore assicurativo legato ai lavori pubblici.

Altro aspetto di particolare rilevanza riguarda le lettere di impegno richieste ai progettisti in base all'articolo 105, comma 4, del Dpr 554/1999. L'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, con lettera del 14 maggio 2004 a seguito di un quesito rivolto dall'Oice (l'associazione delle organizzazioni di ingegneria, architettura e consulenza tecnico-economica), precisa che «nei casi in cui l'incarico venisse affidato con gara pubblica, il professionista dovrà presentare la dichiarazione d'impegno di un assicuratore a emettere la copertura assicurativa di cui all'articolo 30, comma 5, della legge Merloni, come previsto dall'articolo 105, comma 4, del Dpr 554/1999, al momento della firma del disciplinare d'incarico».

Con questo chiarimento si precisa che la stazione appaltante non può pretendere la lettera d'impegno al momento della presentazione delle offerte in sede di gara. Invece deve farlo al momento della formalizzazione dell'incarico professionale.

Fabrizio Callarà
Presidente Aec Broker

Analisi critica delle lacune sulle polizze progettisti e sulla Car

Coperture insufficienti per la Pa: sono troppi i rischi ancora scoperti

Il decreto con le polizze tipo in teoria rappresenta tutto ciò che di obbligatorio e dunque sufficiente va richiesto dalla stazione appaltante in fatto di cauzioni e assicurazioni per mandare in gara un'opera. Di fatto però la copertura modello Merloni potrebbe non bastare. In queste pagine un broker analizza le nuove polizze con spirito critico. Il risultato è che i modelli coprono appena la metà dei rischi di esecuzione e neanche la fetta più importante. Se l'obiettivo è stare tranquilli il consiglio è di studiare coperture integrative per singole opere.

Siamo sicuri che le polizze tipo coprono tutti i rischi di interesse della stazione appaltante e che basti farsi consegnare le schede tecniche per semplificarci la vita ed essere sicuri che al verificarsi di certi malaugurati eventi durante la realizzazione delle opere, un assicuratore interverrà a ristorare la perdita? In realtà basta un breve esame dei testi per concludere che le coperture presentano buchi tali da far passare gli elefanti, mentre come al solito ci si è preoccupati dei moscerini, e che la stazione appaltante che riposi sugli schemi tipo è ben lungi dal dormire sonni tranquilli.

La polizza a copertura della Rc del progettista (dipendente o esterno, schemi tipo 2.1 e 2.2) limita la sua prestazione a:

- maggiori costi per varianti;
- spese di riprogettazione (escluse per il dipendente).

Due rischi del tutto marginali nell'ambito della più ampia Rc del progettista. Tralasciamo il fatto che ci si dimentichi delle necessità dell'appalto integrato e del decreto

Urbani sui beni culturali (articolo 8 primo comma «affidamento ... in base al progetto definitivo»), e quindi saranno necessari ulteriori interventi normativi. Vari altri rilievi balzano all'occhio, eccone alcuni:

- Perché si esclude la validità della copertura per fatto dell'amministrazione (articolo 3)? Cosa c'entra il progettista (cfr. anche articolo 12, lettera c, polizza del dipendente)?

- All'articolo 6, lettera b), non si capisce quando cessi la copertura: al collaudo provvisorio o alla data prevista di ultimazione dei lavori? E perché limitare il tempo per la notifica entro lo stesso periodo?

L'inizio dei lavori dovrebbe avvenire: entro 24 mesi dall'approvazione del progetto (articolo 16, polizza del dipendente) o 24 mesi dalla aggiudicazione della gara (articolo 6, lettera c, stessa polizza)? È il caso di introdurre un riferimento a quale dei due eventi si verifica prima. Il problema è tanto più rilevante per il progettista esterno (arti-

colo 17, schema 2.2.) che deve presentare la copertura alla approvazione del progetto.

Saranno contenti i progettisti dipendenti pubblici di dover anticipare il premio e attendere il rimborso (con che tempi?)

Rischi marginali, comunque. Il panorama peggiora, e di molto, se con lo sguardo passiamo alle questioni sostanziali, ovvero esaminiamo le polizze per i rischi di esecuzione (polizza Car, schema tipo 2.3).

La tecnica assicurativa ci dice che la polizza realizza il «trasferimento» del rischio all'assicuratore. L'efficacia del trasferimento è diretta conseguenza del processo di Risk management (individuazione, analisi, valutazione, formulazione di alternative di trattamento, tra le quali la polizza).

Qui il processo di Risk management viene semplicemente ignorato, dalla sistemazione della piazza al ponte sospeso c'è lo «schema tipo», la polizza che per definizione va bene a qualsiasi lavoro dell'universo mondo dei lavori pubblici.

Non si capisce con quale *ratio* siano stati stabiliti i massimali di Rc visto che la pericolosità non è connessa al valore. Nel migliore dei casi si procede per tentativi come per la decennale postuma (schema tipo 2.4, articolo 13), prima dovuta per tutti i lavori, poi, dopo aver visto i problemi creatisi, limitata alla soglia dei 10 milioni di Dsp.

I dolori iniziano quando la stazione appaltante si rende conto che dai danni alle opere delle quali attende la realizzazione (ovviamente rispettando tempi e budget), sono esclusi (cfr. schema tipo 2.3, articolo 3):

- i danni da azioni di terzi;
- i danni da forza maggiore;
- i danni da errori di progettazione o da insufficiente progettazione.

Tanto per fare qualche esempio: nelle «azioni di terzi» rientrano gli atti dolosi e vandalici, il terrorismo e il sabotaggio e via dicendo (in linguaggio assicurativo i cosiddetti eventi socio-politici), mentre nelle «cause di forza maggiore» rientrano trombe d'aria, uragani, bufere, inondazioni, alluvioni, terremoti ecc. (i cosiddetti eventi naturali).

La polizza funziona quindi sì e no per la metà dei rischi di costruzione, escludendo proprio i più gravi. È da notare che l'impatto finanziario di tali eventi non verrebbe assorbito dall'assicuratore, ma non sarebbe neppure trasferibile sull'appaltatore (al quale è stata richiesta solo la polizza ex lege dovuta): graverebbe in toto sul committente.

Poniamoci nei panni di un'amministrazione comunale che, a pochi giorni dalla consegna dell'opera, ad esempio un parcheggio sotterraneo o un nuovo plesso scolastico, se lo vede spazzare via da un evento naturale (forza maggiore).

Chi informerà i cittadini che, poniamo, € 10 milioni di sudato denaro pubblico, sono stati buttati dalla finestra e l'opera deve essere

rifinanziata? L'appaltatore ha presentato la polizza richiesta dalla legge, il Rup l'ha validata e accettata. Quindi tutto è in regola, pazienza per le tasche dei cittadini.

E quando un danno fosse attribuibile a un errore di progettazione la copertura, che è usuale ottenere in forma indennitaria nella Car, sarà invece subordinata a un defatigante accertamento di responsabilità (del progettista) con conseguenti complicazioni, e con esito comunque deludente, data la limitata portata della polizza del progettista (ulteriormente ridotta ai soli maggiori costi per il progettista dipendente).

Per coprire il resto del danno la stazione appaltante potrebbe solo sperare di essersi imbattuta in un progettista dotato di una vera polizza di Rc professionale (ma la legge non obbliga a chiederla), o di un ricco patrimonio personale su cui rivalersi.

Non ultimo, si pensava che la progettazione potesse essere corretta o errata (*tertium non datur*, vista l'equivalenza errore = omissione). Non si spiega però il termine «insufficiente» (articolo 30, comma 3) riferito alla progettazione (soprattutto sotto il profilo assicurativo), non più menzionato in seguito né nel regolamento, né negli schemi tipo.

Si rischia di ignorare una clausola, nelle delimitazioni dell'assicurazione (cfr. schema tipo 2.3, articolo 16, comma 5, schema tipo 2.4, articolo 13, lettera e) che rappresenta una novità per questi contratti, che così recita: «La società non è obbligata a indennizzare i danni che, alla stregua della comune esperienza tecnica, costituiscano conseguenza pressoché certa di un fatto o evento che dovrebbe essere conosciuto dall'assicurato o dai suoi preposti per effetto di sinistri avvenuti in precedenza o notificazioni ricevute da terzi, nonché i vizi palesi dell'opera o i vizi occulti comunque noti all'assicurato prima della

decorrenza della presente assicurazione». La lettura dà qualche brivido tralasciando quanto previsto per vizi palesi od occulti e provo a fare un po' di esercizio di logica, per cercare di ben comprendere il significato. Nel passato ci devono essere stati «sinistri avvenuti in precedenza» (a che cosa, dove e quando?), o «notificazioni ricevute da terzi», (in merito a che cosa, chi le ha fatte e chi le ha ricevute?): in base a questi due elementi «l'assicurato o i suoi preposti» (assicurato sono il committente e il contraente e tutti i loro preposti) dovrebbe conoscere «un fatto o evento»; da questo fatto o evento discende come «conseguenza pressoché certa» il danno, ovviamente giudicando alla luce «della comune esperienza tecnica».

Quindi, avvenuto il danno (che chiameremo D) l'assicuratore potrà appigliarsi a non meglio determinati sinistri o notificazioni (chiamiamoli A o B), per effetto dei quali un indefinito novero di persone, ampliabile a piacere (assicurato e preposti), dovrebbe conoscere un fatto o un evento (chiamiamolo C). È evidente che, discordando le parti, solo il giudice potrà sciogliere quel dovrebbe.

Non è finita, risolto il dovrebbe, cioè che assicurato o preposti conoscevano C, resta da determinare che il danno (ovvero D) sia conseguenza pressoché certa di C, con nuovo intervento del giudice per dirimere il «pressoché» e determinare secondo quale «comune esperienza tecnica» da C discende con (quasi) ferreo determinismo D.

Non è chiara la *ratio* della norma, con la quale, di fatto si è introdotta la facoltà per l'assicuratore di innescare un contenzioso giudiziario per ogni sinistro (tanto più ovvia per quelli più rilevanti), con le intuibili conseguenze su tempi e ammontare degli indennizzi.

La stazione appaltante che vuole una completa protezione dai rischi connessi all'opera deve porsi il problema di quale soluzione adot-

tare. L'ente dovrebbe procedere, preferibilmente con l'aiuto di un broker, a:

1) analisi e selezione per tipologia delle opere e quindi ricognizione dei lavori appaltati/appaltandi che dovrebbe prendere in considerazione:

- periodo temporale (ultimo triennio e programmazione per il triennio a venire, o altro periodo ritenuto opportuno);
- tipologia (suddivisione per tipologie più ricorrenti);
- fasce di importo (ad esempio fino a 0,2 milioni, fino a 0,5 più eventuali necessità straordinarie);
- progettazione (interna e/o affidata a terzi);

2) coperture a seconda della tipologia e degli importi. Sulla scorta della ricognizione di cui al punto precedente, per ogni tipologia dovrà essere ipotizzata la più opportuna copertura. La formulazione dovrà essere fatta da ogni stazione appaltante secondo le proprie

specifiche esigenze, dopo un'accurata analisi dei rischi;

3) stipula e controllo delle coperture: con la stipula a carico dell'appaltatore il principale vantaggio per la stazione appaltante è di delegare completamente le attività inerenti alla stipula (trattativa con gli assicuratori ecc.). Numerosi sono per contro gli inconvenienti. Nulla è detto, ad esempio, sugli assicuratori che l'appaltatore potrà selezionare a suo piacimento, ma che potrebbero non avere lo standing ritenuto necessario dalla stazione appaltante. Basti pensare che negli Usa oltre il 50% dei lavori pubblici è coperto direttamente nei programmi assicurativi delle stazioni appaltanti, programmi noti come Ocip (Owner controlled insurance program).

La conclusione è se l'intento del decreto con le polizze tipo era di evitare alle sprovviste stazioni appaltanti i pericoli insiti nell'addentrarsi negli sconosciuti territori del-

l'assicurazione (sono sufficienti le schede tecniche), siamo ben lontani dall'obiettivo. Oltretutto si è ignorato tutto quanto di meglio il mercato assicurativo ha sviluppato in termini di copertura dei rischi di costruzione negli ultimi anni.

Quanto agli schemi tipo possono essere considerati un livello minimo, a partire dal quale ottimizzare efficacia ed efficienza delle coperture. Nel pubblico interesse, il migliorare la (scarsa) protezione prevista dalla legge sia da questa vietato. Molte stazioni appaltanti hanno già preso questa strada. Come minimo dovrebbero essere coperti i più evidenti «buchi» della polizza Car. Nel frattempo il legislatore dovrebbe adoperarsi per rimediare in fretta alla incertezza e alle lacune createsi in merito alla progettazione, i cui schemi tipo sono nati già obsoleti.

Marcello Bottazzi
Direttore divisione
Enti pubblici Aon Spa

Immobili

Lessico del Facility Management

Novità



a cura di Silvano Curcio

Il volume si articola in cinque sezioni strettamente interrelate e complementari

- il "Glossario terminologico" (più di 250 definizioni desunte fondamentalmente dalla letteratura e dalla normativa settoriale italiana ed estera),
- le "Voci tematiche" (26 voci-chiave approfondite attraverso saggi monografici),
- il "Repertorio normativo" (un elenco aggiornato, ragionato e commentato delle norme legislative e tecniche nazionali),
- il "Repertorio bibliografico" (una serie di "percorsi bibliografici" tematici con riferimenti ragionati nazionali ed esteri),
- le "Indagini di mercato" (tre rapporti CRESME-Proseg sul mercato del Facility Management in Italia e in Europa)

I destinatari sono i diversi soggetti interessati al mercato dei servizi di gestione integrata e manutenzione immobiliare: enti committenti, imprese di servizi, imprese di costruzione, società di consulenza, società di investimento, professionisti e tecnici, docenti e studenti universitari.

Pagg. 440 - € 38,00

Per ulteriori informazioni:
tel. 02.4587010



Disponibile anche nelle migliori librerie
e sul sito: www.shopping24.ilssole24ore.com