



associazione internazionale di diritto delle assicurazioni

## XXXVI Congresso della Sezione Piemonte - Valle d'Aosta

in collaborazione con IRSA

“Appalti pubblici: profili assicurativi ”

# RELAZIONI

Saint Vincent  
14 - 15 novembre 2002

# INDICE

	<i>Pag.</i>
<b>Relazioni:</b>	
• Prof.ssa Avv. Giovanna Volpe Putzolu	15
• Dr. Mario Orio	19
• Mr. Peter Sylow	29
<b>Interventi:</b>	
• Dr. Giorgio Cimagalli	37
• Ing. Gianpaolo Rosso	51
• Dr. Andrea Paolo Vallini	59
<b>Elenco partecipanti</b>	<b>75</b>

## FIDEIUSSIONE ED ASSICURAZIONE: PROBLEMI DI CONFINE

Prof.ssa Avv. Giovanna Volpe Putzolu  
Ordinario di Diritto delle Assicurazioni  
Università "La Sapienza" - Roma

- **Fideiussione e assicurazione:** lo schema tipico del codice civile.
- **Il punto di crisi dello schema fideiussorio:** il contratto autonomo di garanzia.
- Assicurazione e garanzie fideiussorie nell'art. 30 della Legge Merloni.
- **Assicurazione e fideiussione:** l'assicurazione del credito e l'assicurazione fideiussoria secondo la giurisprudenza della Cassazione. Struttura e causa del contratto.
- **La disciplina del rischio e del premio:** derogabilità e tipicità.
- Contratti di assicurazione atipici e disciplina dell'esercizio dell'attività assicurativa. Il ramo Cauzioni.

## PROSPETTIVE ASSICURATIVE

Dr. Mario Orio  
Direttore Generale ANIA

Vorrei innanzi tutto ringraziare gli amici della Sezione Piemonte-Valle d'Aosta dell'AIDA per l'invito rivoltomi e al quale ho aderito con lo stesso piacere con il quale partecipiamo ogni anno a questo tradizionale appuntamento di Saint Vincent, da tutti riconosciuto come prestigiosa occasione di incontro e di discussione degli assicuratori italiani, sempre caratterizzata da una sapiente scelta di temi di grande attualità.

E senz'altro significativo e di grande interesse è l'appuntamento di oggi, il cui tema di fondo - gli appalti di lavori pubblici - induce peraltro qualche apprensione in chi è chiamato a parlarne per la sua ampiezza e complessità, anche se il punto di vista è limitato ai soli profili assicurativi.

E' noto, infatti, che a partire dal 1865, epoca della sua prima regolamentazione sistematica a livello nazionale, la materia - crogiuolo di elementi pubblicistici e privatistici - è stata oggetto di continui interventi legislativi e di una costante attenzione dottrina, oltre che di una smisurata giurisprudenza, giustificando infine l'esigenza di una revisione completa e della elaborazione di una normativa unica di sintesi: è una esperienza, quest'ultima, iniziata negli scorsi anni '80 e, solo apparentemente, conclusa con l'emanazione della legge quadro 11 febbraio 1994, n. 109, la c.d. "legge Merloni", già più volte e anche di recente modificata o comunque integrata, e del relativo regolamento di attuazione, approvato con il d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, a cui si sono già affiancate altre numerose norme secondarie.

La nuova normativa, influenzata nel corso della sua lunga gestazione da eventi significativi e spesso condizionanti, è in molte parti innovativa rispetto al sistema precedente, che peraltro non modifica del tutto, e, nei suoi intenti, mira a conseguire elevata trasparenza, asseverazione della qualità imprenditoriale, concentrazione delle responsabilità, definitività progettuale, certezza del raggiungimento del risultato.

In armonia con queste finalità la normativa ha previsto un sistema completo e articolato di tutela dell'Amministrazione appaltante, attraverso strumenti assicurativi e fidejussori obbligatori, senz'altro all'avanguardia rispetto alle normative degli altri Paesi occidentali e della stessa Unione Europea.

Il sistema in parola copre l'intero arco dell'appalto, in quanto prevede un pacchetto di garanzie e assicurazioni tutte in rapporto tra di loro e le principali addirittura collegate in sequenza "a staffetta": una garanzia per l'anticipazione erogata al progettista esecutivo; una assicurazione della responsabilità del progettista per le eventuali varianti dovute ad errori od omissioni della progettazione; una assicurazione della responsabilità professionale del validatore del progetto; una assicurazione della responsabilità dell'organismo di attestazione che certifichi le imprese appaltatrici; una cauzione provvisoria per la partecipazione alla gara di appalto dei lavori; una cauzione definitiva per l'esatto adempimento dei lavori; una assicurazione indennitaria per l'esecuzione dell'opera con assicurazione della relativa responsabilità civile verso terzi; una garanzia per l'erogazione dell'anticipazione sull'importo dei lavori; una garanzia per il pagamento della rata di saldo; una eventuale assicurazione di manutenzione; una assicurazione indennitaria postuma decennale con assicurazione della relativa responsabilità civile verso terzi per lavori superiori ad un determinato importo.

Inoltre la normativa, per opere di ragguardevole importo o da realizzare attraverso lo strumento della contraenza generale, ha previsto il ricorso ad una forma di garanzia del tutto nuova, che ha chiamato "sistema di garanzia globale di esecuzione": sebbene la concreta configurazione di essa sia stata rimessa ad un futuro regolamento, l'espressione del legislatore, nonché il suo dichiarato intento, e il fugace accenno nelle disposizioni attuative della c.d. legge obiettivo richiamano il sistema del "performance bond", o meglio del "completion bond", tipico dell'esperienza nord-americana, con il quale un soggetto specializzato garantisce l'esecuzione dell'opera appaltata nei modi e tempi previsti, anche rimuovendo l'appaltatore inadempiente e sostituendolo con altre imprese di costruzione, ovvero il risarcimento della stazione appaltante con una somma di denaro, sistema, a tutta evidenza, altamente impegnativo per il garante, il quale si espone per il concreto onere dell'esecuzione e diventa così il vero interlocutore dell'Amministrazione.

Questa fin troppo sintetica elencazione delle coperture e garanzie obbligatorie fa chiaramente intendere che l'attuale disciplina per gli appalti di lavori pubblici vuole attribuire agli assicuratori e ai garanti istituzionali un ruolo di grande importanza e li chiama a svolgere una funzione cardine, che potremmo definire di vera e propria collaborazione e interazione con il soggetto pubblico che procede all'appalto, delegando loro compiti di selezione del mercato imprenditoriale e di salvaguardia e rispetto degli oneri contrattuali dell'appalto e, infine, di protezione dell'iniziativa.

Il quadro così completato non sembrerebbe, in astratto, porre particolari problemi al settore assicurativo, tanto più che le nostre imprese, da sempre presenti nella copertura dei rischi tradizionali degli appalti di lavori pubblici, nel seguire l'evoluzione dei lavori legislativi e della relativa produzione normativa primaria e secondaria si sono via via avvicinate alle nuove esigenze del mercato, in termini di strutture interne ed esterne e di sistemi di valutazione, e sono pertanto potenzialmente pronte a fare la loro parte con l'impegno di sempre.

Ma qui il discorso ha bisogno di allargarsi, poiché le innovazioni recate dalla complessa normativa in termini di assicurazioni e garanzie sono nella sostanza così rilevanti da rendere necessaria una chiara riflessione su taluni profili che cercheremo di illustrare.

Abbiamo già accennato al ruolo che si vuole attribuire ad assicuratori e garanti.

Aggiungiamo che le coperture assicurative previste o sono del tutto nuove o presentano comunque elementi di rilevante novità o atipicità: il che quanto meno vuol dire, per le prime, che mancano le basi statistiche necessarie per la ponderazione del rischio e, per tutte, che i mercati riassicurativi, abituati a quelli che sono i rischi tradizionali a livello internazionale, non risultano facilmente disponibili.

Lo stesso può dirsi anche per le garanzie, ma va aggiunto al riguardo che il citato sistema "a staffetta" fa gravare sui garanti anche un ulteriore onere del tutto nuovo, perché già solo il rilascio di una cauzione provvisoria comporta l'impegno di seguire il lavoro fino alla certificazione del collaudo provvisorio o della regolare esecuzione, con la conseguenza sia di dover rilasciare la cauzione definitiva indipendentemente dalla entità della stessa (che, secondo i ribassi d'asta, può arrivare a cifre veramente elevate: ad esempio, per aggiudicazione con ribasso del 24%, cauzione del 28% dell'importo dei lavori, con ribasso del 36%, cauzione dell'52% dell'importo dei lavori), sia di rischiare l'escussione in ragione della mancata stipulazione della polizza CAR e, poi, della polizza decennale postuma.

Ancora, vanno sottolineate la totale novità, nel concetto stesso oltre che nei contenuti, della "garanzia globale di esecuzione", la sua atipicità rispetto al nostro ordinamento, la carenza di informazione su di essa, tutti elementi che potrebbero avere un peso negativo in sede di regolamentazione, con effetti più che rilevanti considerato che in questo caso saranno in gioco cifre sempre elevatissime.

Questo richiamo all'attenzione, nonostante la possibile apparenza, ha un solo fine: quello di evidenziare la necessità, ad avviso degli assicuratori, che siano definite talune "regole del giuoco", condizione essenziale perché il nostro settore - che, si badi bene, comprende anche gli assicuratori comunitari operanti in Italia in regime di libertà di prestazione di servizi - possa svolgere la propria funzione e soddisfare le richieste di legge.

In sintesi, tali "regole" possono essere identificate nel rispetto della specificità tecnico-giuridica, nella esigenza di certezze di uniformità, nel riconoscimento del ruolo e nella parità di trattamento.



### *1) Rispetto della specificità tecnico-giuridica*

In via preliminare, siamo ancora una volta costretti a lamentare lo scarso rilievo che, in sede legislativa (primaria e secondaria), viene dato ai profili tecnico-giuridici dell'attività assicurativa e fidejussoria, profili che non possono essere tralasciati e ben difficilmente possono essere discussi.

Ricordiamo che l'attività assicurativa ha, alla propria base, la tecnica statistico-attuariale, che le è indispensabile, e particolari regole giuridiche, connesse tra l'altro con l'inversione del ciclo economico che le è del tutto propria, e parallelamente si muove, né potrebbe fare altrimenti, in un contesto di intersezioni con i mercati assicurativi e riassicurativi internazionali, con cui ha in comune le predette caratteristiche e da cui mutua prassi e condizionamenti.

Queste specificità attengono alla ontologia dell'assicurazione e dovrebbero essere assunte come premessa condivisa per qualsiasi ragionamento in materia, quali parametri di riferimento per la concreta configurazione dell'intervento degli assicuratori e condizioni indispensabili per la loro operatività e per la correlata disponibilità dell'offerta assicurativa, a tutto vantaggio della soddisfazione delle esigenze dell'utenza e in definitiva delle stesse stazioni appaltanti.

A titolo di mero corollario di quanto detto, proviamo a sottolineare ancora una volta come sia essenziale, ad esempio, comprendere che l'equilibrio dei rapporti contrattuali e l'equilibrio tecnico delle prestazioni costringono a connotare in modo particolare sia la condizione iniziale di efficacia dell'assicurazione sia l'intervento dell'assicuratore in seguito al sinistro: la prima non può essere dissociata dal preventivo pagamento del premio, il secondo non può essere assunto come mero evento da gestire, indipendentemente dalla sua concreta ricomprensione nella copertura prevista o dalla sua precisa quantificazione, in un'ottica di immediata soddisfazione di parte, vale a dire che entrambi non possono essere regolati, come invece si pretende, allo stesso modo di quanto avviene nei rapporti qualificati "contratti autonomi di garanzia".

In quest'ottica si comprende bene il senso del ricorso da noi immediatamente proposto e ora pendente dinanzi al Consiglio di Stato relativamente a tre disposizioni del regolamento di attuazione della legge Merloni che non possono essere accettate dagli assicuratori, e più precisamente quella relativa alla efficacia della polizza CAR anche nel caso di omesso o ritardato pagamento dei premi, quella relativa al pagamento dell'indennizzo sulla polizza indennitaria decennale appena sia richiesto dal committente anche in pendenza dell'accertamento della responsabilità e quella relativa alla stima del danno ai sensi della copertura della responsabilità del progettista effettuata unilateralmente da un perito designato dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici nel caso di omessa o ritardata o incongrua offerta da parte dell'assicuratore.

In tutti questi casi, infatti, si alterano principi tecnico-giuridici essenziali per l'attività assicurativa, con la conseguenza di rendere impossibile l'assunzione delle relative coperture.

## *2) Esigenza di certezza e di uniformità*

Altro profilo di rilevante importanza per gli assicuratori, anche in veste di fidejussori, è quello della certezza e della chiarezza dei rischi da coprire e della uniformità degli stessi, ovviamente nelle singole categorie: è per tale motivo che abbiamo da sempre sostenuto la necessità di disporre, oltre che di norme definitive, di schemi tipo di polizza per le diverse coperture e garanzie previste come obbligatorie dalla legge Merloni e di poter contare su un obbligo generale di utilizzo degli stessi su tutto il territorio nazionale, poiché solo così gli assicuratori e, dietro di loro i riassicuratori, possono essere in grado di predisporre le loro disponibilità e possono creare una reale e consistente mutualità tra rischi uguali, con riflessi positivi anche per l'utenza.

A tal fine abbiamo continuato a sollecitare l'emanazione del decreto ministeriale di cui all'art. 9, comma 59, della legge 18 novembre 1998, n. 415, che dovrebbe approvare gli schemi tipo delle coperture assicurative e delle garanzie previste come obbligatorie dalla legge Merloni.

E qui si fa strada da sola la grande preoccupazione, che nasce dalla incertezza della lettura della riforma costituzionale che ha introdotto il federalismo nell'ordinamento giuridico italiano, circa le competenze legislative in materia di lavori pubblici e parallelamente in materia di assicurazioni e garanzie connesse con gli stessi.

Basti dire che, al momento, non si sa - o forse ben si sa e si ha paura di saperlo - che cosa potrà esserne, nell'ambito delle singole Regioni, degli schemi tipo di polizza una volta approvati, così come e ancora di più delle stesse disposizioni circa le assicurazioni e fidejussioni previste come obbligatorie dalla legge Merloni.

## *3) Riconoscimento del ruolo*

Gli assicuratori svolgono, nel quadro economico generale, un ruolo essenziale ma certamente non facile, in quanto sono chiamati a coniugare l'attesa di un risultato imprenditoriale positivo con l'assunzione del rischio di eventi negativi.

Ne deriva che il loro comportamento e la loro preparazione ai fini degli appalti di lavori pubblici vanno valutati nel ristretto ambito delle specifiche coperture richieste, senza pretendere di trasferire "tout court" nel settore in parola le problematiche nascenti da altri rami e i relativi pregiudizi e prevenzioni, finendo in tal modo nel paradosso di pretendere le assicurazioni ma senza accettare gli assicuratori.

Allo stesso modo, ma in senso diametralmente opposto, non si può tralasciare di segnalare la improprietà del ruolo che talora si vuole affidare ai fidejussori, come quando si pretende di chiamarli a rispondere - attraverso le c.d. "clausole di trasparenza" - anche di comportamenti scorretti che il proprio contraente garantito tenga nell'ambito dei contatti e rapporti con la stazione appaltante e che diano luogo a immediata risoluzione del contratto indipendentemente dal loro accertamento definitivo, poiché in tali casi si impone di fatto ai fidejussori di svolgere anche il ruolo degli investigatori.

#### 4) *Parità di trattamento*

A distanza di venti anni dalla emanazione della legge 10 giugno 1982, n. 348, gli assicuratori autorizzati all'esercizio del ramo cauzione si trovano ancora e spesso nella necessità di dover ricordare e quasi giustificare l'esistenza del principio generale dell'ordinamento italiano secondo il quale si ha piena equiparazione tra cauzione, fidejussione bancaria e fidejussione assicurativa in ogni caso di garanzie da prestare nei confronti dello Stato e degli altri enti pubblici e, nonostante il recepimento fattone anche dalla legge Merloni, di doverne chiedere espressamente l'applicazione agli appalti di lavori pubblici.

Si tratta, come è noto, di un principio ineccepibile nel senso della tutela dell'Amministrazione, della libertà di concorrenza, dell'ampliamento degli strumenti di supporto alla libertà di iniziativa imprenditoriale, che trova conforto e motivazione nel sistema di controllo che parifica il settore assicurativo a quello bancario, in particolare per quanto riguarda il profilo della vigilanza prudenziale sulla solvibilità.

E in questo senso il sopravvenire del federalismo non rende di certo più tranquilli, anche perché proprio a livello regionale si registrano da sempre gli episodi di carattere discriminatorio più rilevanti, per lo più motivati dalla esigenza che i garanti rispondano all'eventuale escussione non solo a semplice richiesta ma anche in via del tutto automatica e immediata, e ora, nel caso della Regione Sicilia, addirittura si rincara la dose escludendo le fidejussioni assicurative in quanto "elemento di corruzione o di infiltrazione mafiosa" negli appalti di lavori pubblici a causa di una sostenuta eccessiva facilità di rilascio, accusa questa su cui, oltre a far rilevare la neutralità dello strumento assicurativo, ci riserviamo di rispondere adeguatamente in altra sede.

Infine, la parità di trattamento come sopra negata viene ulteriormente erosa dalla ammissione delle società finanziarie iscritte nell'albo di cui all'art. 107 del t.u. delle leggi bancarie alla prestazione delle garanzie in parola.

L'accettazione da parte delle stazioni appaltanti di garanzie rilasciate dalle predette società finanziarie è assolutamente ingiustificata, poiché si tratta in concreto di un allargamento, nell'ambito del più generale settore degli operatori finanziari, del concetto di fidejussione bancaria, ma senza che ricorra per le società in parola alcun requisito di vera e propria vigilanza prudenziale e senza che la norma a suo tempo inserita nella legge Merloni con emendamento alla legge finanziaria del 2001 possa per alcun motivo essere qualificata "speciale" rispetto alla legge n. 348 del 1982, il tutto con una caduta del grado di tutela dell'Amministrazione che non ha bisogno di essere dimostrata.

A questo punto, per tornare al tema dell'intervento affidatomi, cioè quali siano al momento le prospettive assicurative in relazione agli appalti di lavori pubblici, credo che da quanto accennato derivi la facile constatazione che esse presentino evidenti profili di incertezza e di criticità e suscitino non poche preoccupazioni.

E non vorremmo, inoltre, che si potesse applicare alla nostra situazione quanto dice l'etologo Konrad Lorenz, nel suo libro "L'anello di Re Salomone", circa una neonata oca selvatica di nome Martina, la quale, avendolo identificato come propria figura materna, nottetempo gli inviava un testardo pigolio per chiedergli "io sono qui, tu dove sei?".

Gli assicuratori italiani, infatti, si sono resi costantemente disponibili ad un dialogo costruttivo sia in sede di elaborazione legislativa sia in sede di attuazione della normativa primaria, senza peraltro incontrare una concreta rispondenza da parte dei loro interlocutori, anche se dobbiamo riconoscere che il Ministero per le infrastrutture ha dimostrato e continua a dimostrare sensibilità per il nostro ruolo.

La nostra disponibilità al predetto dialogo è confermata nei fatti dal confronto costruttivo cercato in ogni occasione, dalla collaborazione costantemente offerta ed effettivamente prestata, dalla adesione al tavolo di interlocuzione avviato dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

In questa sede, però, riteniamo di dover rinnovare ai Dicasteri competenti l'invito a procedere finalmente alla emanazione del decreto recante gli schemi tipo di polizza e a definirne, anche attraverso l'Autorità, la loro applicabilità in sede regionale, ricordando che poter disporre di testi di riferimento univoci in tutto il territorio nazionale faciliterebbe non poco l'approccio degli assicuratori al particolare mercato.

Va peraltro segnalato che ci risulta che i testi, a suo tempo elaborati nell'ambito di un ampio tavolo di concertazione presso l'allora Ministero dei lavori pubblici, presentino talune clausole, successivamente introdotte, del tutto errate dal punto di vista tecnico, come da noi già più volte e in più sedi fatto presente: si tratterebbe della impropria previsione dell'obbligo di reintegro della cauzione definitiva esteso anche al garante e della eliminazione dello scoperto nell'assicurazione della responsabilità del progettista dipendente.

Proprio a proposito di quest'ultima copertura, va ancora una volta fatto presente che, anche dopo l'emanazione dello schema tipo, ben difficilmente si potrà contare sull'attesa apertura del mercato assicurativo: restano inalterate, infatti, tutte le critiche da sempre avanzate, e cioè l'ambiguità della formula scelta, per cui attraverso una assicurazione di responsabilità del dipendente si realizza di fatto una assicurazione danni della stazione appaltante, la conseguente coincidenza di interessi tra assicurato e danneggiato, il pagamento del premio da parte del possibile danneggiato, la totale mancanza di conoscenza e di dati in relazione all'attività dei progettisti dipendenti.

Credo che le brevi considerazioni sin qui fatte possano dare una sintetica informazione sulla situazione e sulle prospettive del settore assicurativo in relazione al mondo degli appalti di lavori pubblici, la cui connotazione legislativa continua purtroppo ad essere in costante divenire, con i già lamentati effetti di incertezza sugli operatori in generale e sugli assicuratori in particolare, mentre è, a tutta evidenza, indispensabile una definizione stabile del quadro normativo per l'auspicata completa ripresa delle attività nel settore delle opere pubbliche.

Ringrazio tutti i presenti per l'attenzione cortesemente prestatami e auguro una buona prosecuzione dei lavori della giornata.

Roma, 24 ottobre 2002

**GESTIONE RISCHI E ASSICURAZIONI NEL SETTORE PUBBLICO**  
**L'ESPERIENZA DANESE**

**Mr. Peter Sylow**  
CEO Kommune Forsikring - Danimarca

## ARGOMENTI DI DISCUSSIONE

1. Breve introduzione al sistema amministrativo pubblico danese, alla struttura del KommuneForsikring e alla sua posizione all'interno del mercato assicurativo della Danimarca.
2. L'introduzione della direttiva europea sugli approvvigionamenti pubblici all'inizio degli anni Novanta ha modificato radicalmente l'ambiente assicurativo pubblico.
3. Ruolo dei mediatori:
  - creare la concorrenza
  - attuare la gestione dei rischi
  - realizzare guadagni
  - norme sulle provvigioni dei mediatori in relazione alle licitazioni nell'Unione Europea.
4. Processo delle concessioni in appalto nelle contee e nei comuni
  - situazione del 1995
  - situazione del 2000.
5. La sfida per il KommuneForsikring
  - passaggio da consorzio a compagnia assicurativa
  - garantire la massima soddisfazione dei nostri clienti
  - raggiungere un "modus vivendi" con i mediatori.
6. La promozione della gestione dei rischi nel settore pubblico rappresenta l'attività chiave per il KommuneForsikring.
7. La gestione dei rischi è parte integrante della leadership – non (solo) una questione di tipo assicurativo!
8. Sviluppo della gestione dei rischi nel settore pubblico – passo dopo passo
  - stimolare l'interesse politico
  - gruppi di sviluppo
  - formare i dirigenti addetti alla gestione dei rischi
  - certificare il sistema
  - informazioni e conferenze
  - creare l'Istituto per la Previdenza e la Sicurezza
  - creare il Centro per la Gestione Pubblica dei Rischi

9. Requisiti di legge per il Governo Aziendale e Prassi Migliori – strumenti potenziali per promuovere la gestione pubblica dei rischi?
  
10. Cooperazione Internazionale
  - Gruppo Assicurativo Comunale
  - PRIMEUR – Gestione pubblica dei rischi in Europa
  - EUPRAC – Accademia Europea per la Gestione Pubblica dei Rischi
  - esperienze pratiche di condivisione e di prese di contatto informali

# INTERVENTI



## IL PUNTO DI VISTA DELL'ASSICURATORE

Ing. Claudio Cimagalli  
Country Manager Italy del Gruppo GERLING NCM  
Amministratore Delegato e Direttore Generale Società Italiana Cauzioni S.p.A.

La radicale trasformazione del settore degli Appalti Pubblici, originatasi "necessariamente" nei primi anni '90 dopo l'oscuro periodo di "Tangentopoli", non è ancora conclusa.

Le correzioni e gli approfondimenti che si sono progressivamente succeduti, dal 1994 in poi, dopo la prima stesura della Legge Merloni e che con varie integrazioni e modifiche hanno profondamente rivoluzionato il settore delle Opere Pubbliche, sono ancora in atto.

Il Governo, per bocca del suo Viceministro Ugo Martinat, si è impegnato in Parlamento a rivedere ancora alcuni aspetti normativi della materia, al fine di redigere entro la fine dell'anno corrente il nuovo testo che regoli, si spera definitivamente, tutto il comparto edilizio pubblico.

Alcune sensibili variazioni alla normativa vigente sono, in ogni caso, già state apportate dalla Legge n. 166 del 1 agosto dell'anno in corso, meglio nota come "Collegato alla Finanziaria in materia di Infrastrutture", ma anche da altri rilevanti provvedimenti, quali la "Legge Obiettivo" e il suo Decreto di Attuazione, relativi alle grandi opere e che rappresentano l'importante progetto innovativo dell'attuale Ministro Lunardi per i lavori di preminente interesse strategico e nazionale.

Alcuni tasselli dell'imponente mosaico che va prefigurandosi ancora mancano e ciò non può che incidere fortemente su tutti i soggetti interessati e impegnati nel settore.

Il punto di vista dell'assicuratore sulla normativa vigente e sull'attività legislativa ancora in divenire non può che essere attento e propositivo, ma nasconde certo le perplessità e i dubbi su un quadro generale che si presenta ancora non "chiaramente" definito in tutti i suoi contenuti.

Certo, dobbiamo in ogni caso rilevare, che la legge Merloni e le norme successive sono subentrate ad un regime che si fondava su una legge del 1865 e che fu caratterizzata dalla progressiva introduzione nel tempo di circa 160 deroghe, le quali portarono ad un complesso normativo spesso confuso, contraddittorio ed inadatto alle moderne esigenze di programmazione urbanistica ed infrastrutturale.

Ma è anche vero che, se non si arriverà in tempi rapidi alla completa e puntuale definizione di tutti gli aspetti normativi, il settore dei Lavori Pubblici rischia di ripiombare nello stato di incertezza e, se vogliamo, di crisi, che precedette lo spirito innovativo della Legge-Quadro.

Nel complesso normativo, già di per sé molto articolato, si inserisce infatti anche un notevole fermento legislativo delle Regioni, che avvalendosi della riforma federalista del Titolo V della nostra Costituzione, voluta dal Referendum popolare e introdotta dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001, stanno man mano procedendo, mediante le loro crescenti potestà legislative, all'emanazione di norme in materia di lavori pubblici a carattere territoriale, le quali, non nascondiamolo, sono talvolta in controtendenza ed in contrasto rispetto alle normative vigenti a livello nazionale.

Sono state, infatti, già promulgate nell'anno in corso leggi regionali sui lavori pubblici dalla Regione Sicilia e dal Friuli Venezia Giulia, ma il fenomeno non si limita solo alle regioni a statuto speciale, che già avevano proprie competenze sulla materia, ma va diffondendosi anche a quelle a statuto ordinario.

Sono già stati emanati disegni di legge in tal senso dalla Giunta della Regione Veneto e da quella della Campania e già si parla di altre regioni, esempio la Lombardia, pronte ad emettere nuove normative sul settore dei Lavori Pubblici.

Ulteriore dimostrazione del sopracitato fermento legislativo regionale è il lavoro portato avanti dall'ITACA, l'Istituto per la Trasparenza, l'Aggiornamento e la Certificazione degli Appalti, che, in collaborazione con rappresentanti di tutte le regioni italiane, ha presentato il 27 giugno u.s. una bozza di Legge regionale, denominata Testo Unico per gli Appalti Pubblici, che si propone l'ambizioso progetto di diventare lo schema fondamentale per la promulgazione di tutte le nuove leggi regionali che disciplinino congiuntamente gli appalti di lavori, forniture e servizi.

Il giudizio dell'Assicuratore su tutto questo movimento legislativo sia a carattere nazionale che regionale, non può che essere fortemente critico.

Tale giudizio è il frutto di una perdurante assenza di regolamenti e testi, tra l'altro previsti nella legge Merloni e nel suo Regolamento attuativo, che disciplinino in maniera chiara e definitiva le materie assicurative e fideiussorie insite nella legislazione stessa ed è ovviamente aggravato dalle decisioni che stanno prendendosi a livello regionale che potrebbero portare — ahimè - ad un quadro normativo ancor più confuso e scomposto, che qualcuno ha già definito, non a torto, "spezzatino regionale".

Con riferimento alla citata possibilità per le regioni di poter disciplinare in via esclusiva la materia dei lavori pubblici, a seguito delle nuove competenze attribuitele sulla base della riforma del Titolo V della Costituzione, dobbiamo affermare che nutriamo seri dubbi in tal senso, peraltro confermati e confortati da quelli già espressi da diverse associazioni di categoria interessate al tema. (Ance e Anie)

La potestà legislativa regionale incontra, infatti, il limite della competenza dello Stato su alcune materie, quali "la tutela della concorrenza", rimaste di sua totale spettanza e ciò significa che restano sottratti alle regioni tutti gli aspetti della disciplina dei lavori pubblici in grado di incidere sull'effettiva concorrenza tra gli operatori.

L'essersi riservata da parte dello Stato la "tutela della concorrenza" porta a ritenere che spetti allo Stato stesso definire le norme sulla qualificazione delle imprese e le disposizioni in merito all'affidamento dei lavori, per evitare di avere norme diverse da regione a regione con evidenti distorsioni del mercato.

Si apre pertanto un contenzioso con le regioni, perché ci si potrebbe trovare alla presenza di regole diverse per ogni singola realtà e quindi è grande la preoccupazione degli operatori e, in primo luogo, degli Assicuratori, per il pericolo di trovarsi alla presenza di più mercati.

Certo nel complesso normativo non mancano anche elementi di grande novità, che vanno man mano delineandosi e che interessano e coinvolgono il mondo assicurativo, e mi riferisco, in particolar modo, al settore della finanza di progetto o "project financing" e all'introduzione della prevista "garanzia globale di esecuzione".

Ricordiamo che all'origine la legge Merloni si prefiggeva, e riteniamo si prefigga ancora, di creare le condizioni per un rilancio del settore edilizio, delle infrastrutture e dei servizi per la collettività.

Con la legge-quadro sono stati posti al centro dell'attenzione il Progetto Esecutivo e la "Garanzia di Risultato", vale a dire la ricerca della qualità e della certezza dei tempi di realizzazione, delle caratteristiche e dei costi dell'opera pubblica.

Tali materie non possono che trovare la piena disponibilità dell'Assicuratore nel suo ruolo di garante ma anche di imprenditore, capace di prestare coperture soddisfacenti e di partecipare attivamente anche con le proprie capacità tecniche, professionali ed economiche.

La legge, d'altronde, si propone di superare una radicata diffidenza nei confronti del capitale privato per la realizzazione di opere pubbliche, tenendo comunque fermo il principio della loro scelta da parte della Pubblica Amministrazione e della loro funzionalità all'interesse collettivo.

L'insieme delle regole previste si inquadra in una visione di limitazione della spesa pubblica e di miglior utilizzo delle risorse disponibili introducendo, con ruolo determinante, nuovi soggetti quali Banche e Compagnie di Assicurazione.

A ciò si deve aggiungere un utile ed indispensabile snellimento delle procedure, che deve creare le migliori condizioni per garantire al nostro Paese di dotarsi delle opere ancora mancanti e di rinnovare e modernizzare quelle esistenti, nel minor tempo possibile e con la maggiore efficienza possibile.

Ma veniamo ora agli aspetti più tecnici della materia assicurativa e alle considerazioni che le Compagnie stanno facendo per apportare il loro fattivo contributo a questo processo.

La legge 109 stabilisce che l'affidamento degli Appalti sia subordinato alla presentazione, da parte dei vari soggetti interessati, di specifiche garanzie fidejussorie e coperture assicurative.

Molto si è detto circa le conseguenze che la normativa determina in ordine agli obblighi assicurativi ed ai contenuti delle garanzie, ma dobbiamo sottolineare che un aspetto preminente è rappresentato dal "peso" che sta acquisendo il ruolo dell'Assicuratore nel panorama dei Lavori Pubblici, sia per il maggior numero di coperture da prestare ai diversi soggetti in causa, sia per i crescenti contenuti da garantire, talvolta, ribadiamolo, ancora non chiari e definiti.

Il punto di partenza è rappresentato dagli obblighi fidejussori in ordine ai quali emerge una distinzione fondamentale rispetto al passato poiché si pone sempre più l'accento non più sulla sola capacità economico-finanziaria dell'esecutore ma anche su quella progettuale e realizzativa.

Già la novità introdotta nella polizza provvisoria con l'obbligo, da parte del fideiussore, di sottoscrivere l'impegno verso il concorrente a rilasciare garanzia fidejussoria definitiva nel caso di aggiudicazione dell'appalto, è sintomo di questa volontà del legislatore.

Prima dell'entrata in vigore della Legge-quadro, la dottrina e la giurisprudenza erano unanimi nel ritenere che la cauzione provvisoria dovesse servire come garanzia per l'amministrazione al fine dell'adempimento da parte dell'aggiudicatario alla sola obbligazione relativa alla sottoscrizione del contratto.

Il suo incameramento, nel caso di inadempimento all'obbligazione indicata, dava luogo ad un risarcimento forfettario del pregiudizio, che si riteneva presuntivamente fosse derivato all'amministrazione.

La previsione introdotta con la Merloni relativa all'eventuale incameramento della cauzione anche per gli altri partecipanti sorteggiati e non in regola con i requisiti di gara, fa assumere in tal modo alla "provvisoria" una funzione di garanzia, non più riferita alla sola stipulazione del contratto da parte dell'aggiudicatario, ma collegata anche alla serietà e all'affidabilità dell'offerta dei concorrenti ed implica da parte dell'assicuratore un sistema di verifiche e controlli sulle attestazioni e le qualificazioni delle imprese che va a netto vantaggio delle Stazioni Appaltanti.

La verifica riguardante il possesso e il mantenimento nel tempo di requisiti generali da parte delle ditte partecipanti ai fini della capacità giuridica a sottoscrivere il contratto in caso di aggiudicazione, è ora anche compito precipuo dei fidejussori oltre che delle Amministrazioni, perché diventa motivo di escussione della polizza.

Su questa verifica del possesso di requisiti generali e speciali avrà influenza determinante l'attestazione S.O.A. la cui validità è stata portata recentemente da tre a cinque anni.

Il lavoro delle Società Organismo di Attestazione diviene sempre più centrale nel tema di qualificazione degli appaltatori e questa circostanza comporta l'assoluta necessità dell'instaurarsi di rapporti sempre più "stretti" fra il mercato assicurativo e queste società di diritto privato, che già vedono nella maggioranza dei casi come componenti del loro azionariato Compagnie di Assicurazioni e Istituti Bancari.

---

Per la fidejussione cosiddetta "definitiva" la Legge prevede invece che la garanzia copra gli oneri per il mancato od inesatto adempimento di tutte le obbligazioni del contratto e sia inoltre arricchita dalle garanzie sull'eventuale rimborso delle somme pagate in più all'appaltatore rispetto alle risultanze della liquidazione finale e sul diritto delle stazioni appaltanti di valersi della cauzione per provvedere al pagamento di quanto dovuto dall'appaltatore, per le inadempienze derivanti dall'inosservanza di norme e prescrizioni dei contratti collettivi, delle leggi e dei regolamenti sulla tutela, protezione, assicurazione, assistenza e sicurezza fisica dei lavoratori comunque presenti in cantiere.

Il settore delle Costruzioni è certamente uno di quelli che hanno dato luogo negli ultimi anni al maggior numero di infortuni mortali e di invalidità permanenti e rendere il lavoro sicuro, spezzando la triste catena di morti ed infortuni, è certamente la necessità che accomuna non solo l'azione del governo e delle istituzioni locali, ma anche quella dell'Assicuratore stesso, chiamato a rispondere, attraverso le sue polizze di cantiere, di responsabilità civile ed infortuni, di questi tragici eventi.

L'intrinseca importanza del rispetto delle norme sulla sicurezza, trova ulteriore conferma, se mai ce ne fosse stato bisogno, nel rischio che, essendo il "Piano di Sicurezza" parte integrante del contratto di appalto, nel caso di inosservanza delle norme relative, la stazione appaltante è legittimata a chiedere la risoluzione del contratto stesso, con relativa escussione della cauzione definitiva.

Ma la cauzione definitiva riveste oltre a questi ruoli, già di per sé molto rilevanti, altri aspetti notevoli.

Un'altra ratio della garanzia, sempre più evidente con le modifiche apportate dalla recente Legge n. 166, è quella di voler garantire maggiormente la Stazione Appaltante dagli eventuali "eccessivi risparmi" dell'aggiudicatario nel caso di offerte troppo basse ed anomale.

Il legislatore ha, forse, voluto ancor più "sensibilizzare" il fideiussore nella sua azione di controllo e di verifica sull'operato delle imprese, perché riteniamo improbabile e privo di significato l'eventuale tentativo di voler trasferire il "rischio di impresa" dall'esecutore al garante!

La diminuzione del limite di ribasso d'asta dal 20 al 10%, oltre il quale scatta l'aumento della percentuale di garanzia richiesta, e il notevole aumento della percentuale stessa in caso di ribassi d'asta molto elevati, dove la maggiorazione del massimale della definitiva è di due punti percentuali per ogni punto di ribasso eccedente il 20%, devono essere forse interpretati in tal senso.

Tali disposti devono certamente far riflettere chi emette la "provvisoria" e il relativo impegno all'emissione della definitiva, relativamente al rapporto fra i due importi di garanzia.

Fermo restando la percentuale del 2% dell'importo della provvisoria, un accorto Assicuratore Cauzioni non dovrà più pensare all'eventuale esposizione in termini di cinque volte tanto (2% della provvisoria riferito al 10% della definitiva), ma dovrà già prevedere che la ditta sia affidabile e quindi "assicurabile" per una percentuale maggiore.

Non solo. Gli Assicuratori dovranno tener conto di questa nuova circostanza che potrebbe influire in maniera non indifferente sui limiti riassicurativi della propria Compagnia e sul limite di fido del loro cliente appaltatore.

Non è, infatti, scontato che tale limite, il quale legittima l'emissione della garanzia provvisoria, sia anche "capiente" per l'emissione della definitiva il cui importo, come abbiamo visto, può subire notevoli aumenti rispetto alla base del 10% dell'importo dei lavori aggiudicati e può arrivare fino a punte assolutamente imprevedibili e ben superiori anche al 50% dell'importo lavori.

Si tratta, dunque, di una modifica che avrà riflessi molto importanti sull'attività delle Compagnie e che dovrà portare ad atteggiamenti molto responsabili e che dovrà indurre i costruttori a diffidare di soggetti "pseudo-assicurativi" poco affidabili i quali potrebbero, dopo aver prestato la cauzione provvisoria, negare o non poter prestare la "definitiva", arrecando notevoli danni alle imprese, costrette a dover ricercare altri fidejussori che potrebbero essere non sempre disponibili a subentrare in tali condizioni.

Ma le modifiche introdotte dalla Legge 166 non si limitano solo a questo e riguardano anche il sistema di svincolo della polizza definitiva.

La cauzione definitiva è ora progressivamente svincolata a decorrere dal raggiungimento di un importo dei lavori eseguiti pari al 50% dell'importo contrattuale.

Al raggiungimento della metà dei lavori da realizzare, la cauzione è ridotta in ragione del 50% dell'ammontare inizialmente garantito.

Successivamente si procede allo svincolo progressivo in ragione di un 5 per cento dell'ammontare iniziale per ogni ulteriore 10 per cento di importo dei lavori eseguiti.

Lo svincolo progressivo è automatico, senza necessità di benestare del committente, con la sola condizione della preventiva consegna alla Compagnia, da parte dell'appaltatore o del concessionario, degli stati d'avanzamento lavori o di analogo documento attestanti il raggiungimento di percentuali di lavoro eseguito superiori al 50%.

All'ultimazione dei lavori il residuo 25% di garanzia previsto sarà svincolato alla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione, o comunque decorsi dodici mesi dalla data di ultimazione dei lavori stessi.

Il nuovo sistema per la polizza definitiva impone dunque una notevole attenzione nell'assunzione dei rischi, perché comporta un notevole aumento delle esposizioni delle Compagnie per i propri clienti.

E' cambiato conseguentemente il metodo di valutazione dei rischi da parte delle Compagnie e questo cambiamento è iniziato necessariamente dalla rete commerciale, che pone maggiore attenzione alla selezione della clientela, privilegiando ad esempio le imprese in possesso della certificazione ISO9000, che riduce i massimali al 50%.

Deve inoltre essere effettuato un costante "monitoraggio" dei ribassi d'asta solitamente offerti dalle imprese clienti e devono essere anche verificate le diversità di comportamento legate alle varie aree del territorio nazionale dove si riscontrano offerte con percentuali di ribasso d'asta diverse da zona a zona.

Sulle modifiche ora accennate bisogna aggiungere che è pervenuto un recentissimo e necessario chiarimento dell'Ufficio Legislativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, relativo alla retroattività delle norme.

La legge infatti recita testualmente "le disposizioni... si applicano anche ai contratti in corso".

Una lettera datata 10 ottobre 2002 da parte del sopracitato Ufficio Legislativo ha precisato che tale disposto deve intendersi riferito alle sole procedure di aggiudicazione bandite sotto la vigenza delle nuove norme.

Si deve pertanto non ritenersi applicabile, per evidenti motivi di certezza dei rapporti giuridici, ai contratti d'appalto già stipulati o agli appalti già aggiudicati o ai lavori per i quali sia già stato pubblicato il bando di gara.

Tale chiarimento dirime una rilevante problematica che stava nascendo e che coinvolgeva pesantemente imprese ed assicuratori nella corretta applicazione delle norme.

Bisogna comunque dire che da parte del Ministero si è lasciato un margine di aleatorietà affermando genericamente che nell'ipotesi di mutuo consenso dalle parti "potrebbe trovare applicazione la nuova normativa" anche nei casi sopracitati.

Riteniamo in ogni modo necessario rilevare che in questa situazione dovranno essere sempre tenuti in considerazione anche il ruolo e le volontà del "garante", il quale non può essere valutato come soggetto estraneo alla vicenda e che deve legittimamente poter proporre le sue condizioni economiche per il proseguimento della mutata garanzia.

Come si può facilmente notare il complesso normativo si è arricchito di nuovi risvolti che hanno "aggravato" i compiti e le responsabilità dell'Assicuratore che erano già state profondamente appesantite dalle disposizioni relative alla validità delle garanzie cosiddette "a semplice richiesta scritta" sia per le polizze provvisorie sia per quelle definitive.

Tale tipologia di garanzia implica l'immediato pagamento dell'importo assicurato alla Stazione Appaltante senza il beneficio della preventiva escussione del debitore principale.

Questa e altre disposizioni porterebbero sempre più a connotare la polizza fideiussoria assicurativa come "garanzia autonoma", facendole perdere il carattere di "accessorietà" rispetto all'obbligazione principale che la dovrebbe caratterizzare, così come previsto dal Codice Civile e dalla normativa in vigore.

Ma il "Collegato alla Finanziaria in materia di Infrastrutture" ha influito direttamente anche su altri obblighi assicurativi inseriti nel quadro normativo della Legge-Quadro.

Ad esempio le novità introdotte sugli "Appalti Integrati" hanno ripercussioni sulle polizze assicurative per i rischi di esecuzione, dette anche polizze C.A.R., e sulle garanzie di responsabilità civile verso terzi.

L'appalto integrato, vale a dire l'abbinata progettazione esecutiva e realizzazione dei lavori pubblici, è ora prevedibile qualora le opere siano di importo inferiore a 200.000 euro o superiore a 10 milioni di euro, ma anche quando sia prevalente la componente impiantistica o tecnologica dell'appalto o quando i lavori riguardino manutenzione, restauro e scavi archeologici.

L'appaltatore che partecipa ad un appalto integrato deve possedere i requisiti progettuali previsti dal bando o deve avvalersi di un progettista qualificato alla realizzazione del progetto esecutivo, che deve essere individuato in sede di offerta o eventualmente associato.

L'appaltatore risponde inoltre dei ritardi e degli oneri conseguenti alla necessità di introdurre varianti in corso d'opera a causa di carenze del progetto esecutivo.

Se la nuova legge impone dunque la responsabilità in capo all'appaltatore sui ritardi e sugli oneri conseguenti alla necessità di introdurre varianti in corso d'opera a causa di carenze del progetto esecutivo, va da sé che le polizze, sia la C.A.R. ma anche la R.C.T. andranno riviste!

Già la perdurante assenza dei testi di polizza previsti per le polizze assicurative comporta difficoltà per la stipulazione di questi contratti che ora si arricchiscono di nuovi contenuti.

Ricordiamo, infatti, che per la messa a punto finale della polizza sui rischi di esecuzione e anche sulla garanzia postuma decennale è ancora attesa la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dei testi definitivi che dovranno essere adottati.

E' motivo di rincrescimento e di frustrazione per gli Assicuratori tecnologici che l'iter di pratica attuazione degli adempimenti assicurativi non sia giunto alla sua naturale conclusione.

La legge era già nata con alcuni gravi vizi nell'impostazione generale, ispirati ad un rigido criterio di tutela di prevalenti interessi pubblici, avulsi in misura non lieve dalla pratica assicurativa consolidata.

Taluni principi fondamentali delle Assicurazioni contro i danni, quali quello mutualistico e quello indennitario, sono stati violati mediante il ricorso a meccanismi di commistione fra rami fondati su basi tecniche totalmente diverse, determinando un potenziale ed inaccettabile stravolgimento del contenuto delle rispettive garanzie.



Da subito l'organo di rappresentanza degli Assicuratori, l'ANIA, ritenne indispensabile adottare iniziative di tutela, fissando l'attenzione su due punti considerati fondamentali.

Da una parte il venir meno del rapporto necessario fra pagamento del premio ed operatività della garanzia e dall'altro l'obbligo dell'assicuratore di fornire la prestazione, soprattutto in tema di postuma decennale, "a semplice richiesta" dell'Amministrazione.

Lo sfavorevole esito del ricorso presentato al TAR dall'ANIA ha reso necessario l'ulteriore intervento delle Compagnie presso il Consiglio di Stato e ha determinato una parziale paralisi del mercato assicurativo, specie per ciò che concerne la polizza decennale postuma.

Tra le prescrizioni della legge e le intenzioni degli Assicuratori si è formato un ampio territorio, non presidiato da regole certe, in cui sembra prosperare un vegetazione bizzarra e soffocante di fattispecie pseudo-assicurative.

Tra le cause principali di questo non invidiabile stato di cose c'è ancora una volta la mancata approvazione, di concerto con le Autorità dei Ministeri competenti, dei testi di polizza che avrebbero potuto, almeno in parte, rimediare agli errori di impostazione ed offrire un quadro normativo chiaro e omogeneo.

E' anche vero che lo Schema di Decreto Legge sui testi di polizza, diffuso recentemente ma non ancora emanato, modifica parzialmente i contenuti.

Le due questioni centrali, a lungo dibattute, trovano nel testo dello Schema una disciplina di compromesso.

Per il pagamento del premio si prevede che l'omesso o ritardato pagamento delle somme dovute da parte del Contraente non comporta l'inefficacia delle coperture assicurative nei confronti del Committente per 2 mesi a partire dalla data del pagamento dovuto.

La Committente si riserva poi la possibilità di intervenire in sostituzione dell'Appaltatore oppure di lasciar cessare la copertura che riprenderà a condizioni da stabilirsi fra le parti.

La norma prevede in sostanza una parziale e circoscritta deroga all'art. 1901 del Codice Civile, garantendo la continuità della garanzia per un breve periodo di mora, durante il quale l'Amministrazione potrà valutare il comportamento più utile per la prosecuzione del rapporto assicurativo.

Per quello che riguarda invece la garanzia "a semplice richiesta", come si riteneva probabile, si ribadisce invece la non opponibilità delle franchigie ed eventuali scoperti a carico dell'Appaltatore nei riguardi del Committente.

Si tratta di una disposizione che non incontra il favore degli Assicuratori, giustamente preoccupati della reperibilità finale del soggetto contraente sul quale incombe l'obbligo di sostenere franchigie e scoperti previsti dal contratto.

Il problema si pone soprattutto in relazione alla "postuma decennale" che potrebbe, vista la lunga durata dell'assicurazione, comportare l'esecuzione dei lavori di riparazione in seguito ad un sinistro da parte di un soggetto diverso dal contraente originario.

L'impossibilità di recuperare la franchigia contrattuale nei confronti dell'obbligato a distanza di anni potrebbe incidere assai negativamente sull'andamento del rischio e sui costi della copertura.

Nel quadro normativo un altro nodo da dipanare è quello relativo alla polizza di responsabilità civile del progettista.

Come abbiamo già affermato, speciale attenzione deve essere prestata alla fase progettuale dal momento che il principio fondamentale cui si ispira la Legge Merloni è che debbono essere il progetto e la sua qualità a trascinare l'applicazione delle nuove regole.

Con il quinto comma dell'art. 30 della Legge 109 è stata infatti introdotta per il progettista esecutivo l'obbligatorietà 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.

Il Regolamento attuativo ha poi "specificato" che la polizza deve coprire la responsabilità professionale per i rischi derivanti da errori od omissioni che abbiano determinato a carico della Stazione Appaltante nuove spese di progettazione e/o maggiori costi di realizzazione per varianti in corso d'opera, facendo sorgere una discussione relativa ai contenuti della polizza.

Alcuni sostengono che, attraverso i disposti del Regolamento, debbano essere garantiti solo ed esclusivamente gli appena citati obblighi relativi a nuove spese di progettazione e maggiori costi per varianti.

Altri, tra i quali anche le Compagnie di Assicurazione, sostengono che secondo i dettami della Legge debba essere garantita la "completa" Responsabilità civile del progettista per tutta la sua attività relativa all'appalto.

Oltre a questa "discrepanza" fra quanto contemplato nella legge e quanto sancito dal Regolamento, che merita di essere chiarita, si aggiunge anche la necessità di chiarire anche un'altra importante novità introdotta dal più volte citato "Collegato alla finanziaria".

Grande importanza viene ad assumere la validazione del progetto, vale a dire quella serie di verifiche sullo stesso che lo rendano compatibile con le previsioni della normativa medesima.

Ne deriva che il progetto, oltre ad essere validato, debba possedere le caratteristiche di validabilità.

La validazione deve essere, per legge, dichiarata dal Responsabile del Procedimento il quale attesta la piena rispondenza ai dettami del Regolamento e lo stesso Responsabile può avvalersi, per le opportune verifiche, del proprio ufficio tecnico oppure rivolgersi ad un Organismo di Controllo accreditato presso il SINCERT.

Tali organismi sono presenti, in Italia, in numero limitato (meno di 10) ed il personale qualificato presso le Amministrazioni è parimenti circoscritto a poche situazioni di eccellenza.

Accade, nella pratica, che i progetti al di sotto di una certa soglia (EUR 5.000.000 e talora anche oltre) vengano, per ragioni diverse, portati in gara ad un livello di sviluppo che non è propriamente quello "esecutivo" richiesto dalla legge.

Spesso i capitolati non sono verificati ad hoc, le analisi dei prezzi non sono presenti, i computi risultano deficitari, i permessi d'ordine burocratico si rivelano incompleti. Nella maggioranza dei casi, mancano le valutazioni d'impatto ambientale.

Se, nonostante tutto, il progetto fosse mandato in gara, esso dovrebbe essere validato e l'impresa aggiudicataria, che non ha partecipato in alcun modo alla progettazione, si troverebbe di fronte al dilemma se contestarne la validità aprendo un contenzioso con l'Amministrazione/Committente o procedere all'esecuzione con i rischi derivanti dalle carenze progettuali constatate.

La posizione è particolarmente delicata anche in conseguenza del regime di responsabilità penale in capo al Responsabile del Procedimento.

La materia ha rilevanza anche ai fini dell'operatività della polizza assicurativa di esecuzione (C.A.R), la quale subordina la risarcibilità del danno alla condizione che il progetto sia stato redatto da progettisti abilitati e sottoposto alle verifiche di legge.

La legge n. 166 ha integrato le norme precedenti e ha specificato che "in ogni caso, il soggetto che effettua la verifica del progetto deve essere munito di una polizza indennitaria civile per danni a terzi per i rischi derivanti dallo svolgimento dell'attività di propria competenza".

Concretamente, ogni Tecnico o Società che acquisisca un incarico di verifica tecnica degli elaborati deve essere munito di copertura assicurativa di Responsabilità Professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento dell'attività di propria competenza.

Nasce dunque un'altra polizza assicurativa la polizza del Validatore, i cui contenuti sono ancora da scoprire.

Sofferamoci ora, infine, su alcuni aspetti di particolare interesse, anche sotto il profilo tecnico-assicurativo collegati all'introduzione ed alla piena attuazione della normativa in tema di appalti pubblici.

Stiamo parlando della "finanza di progetto" e della "garanzia globale di esecuzione".

Non vi è dubbio che, nel settore dei progetti finanziati, il punto centrale di novità è rappresentato dal forte spostamento dell'iniziativa e, di conseguenza, del rischio d'impresa dal settore pubblico a quello privato.

A supporto dell'iniziativa privata, centrale può diventare il ruolo del settore assicurativo non solo nel project financing ma anche nella polizza globale di esecuzione.

L'insieme della normativa tende ad introdurre nel nostro sistema un regime simile a quello vigente nei paesi anglosassoni in tema di "project financing".

A fronte di ciò sembrano, in ogni modo, permanere rigidità ed intralci, tipici del nostro diritto amministrativo, potenzialmente suscettibili di rendere più difficoltosa la composizione di interessi pubblico-privati.

Per quanto attiene la figura del promotore, colui che individua un progetto da realizzare e lo presenta alla Pubblica Amministrazione, ricordiamo che la sua proposta deve essere accompagnata dalla presentazione del progetto preliminare e del piano finanziario che, se ritenuti di pubblica utilità, diventano la base per la successiva gara.

E' stato osservato da alcuni che il meccanismo previsto dalla legge potrebbe determinare una zona "grigia" in ordine alle competenze dell'agente pubblico e di quello privato specie per quanto attiene la definizione delle priorità ed il controllo delle performances.

Per il "Project Financing" è previsto il rilascio di speciali garanzie fideiussorie all'aggiudicatario da parte del promotore in ordine ai costi di progettazione, una vera e propria "garanzia di solvibilità" che rende il ruolo del fidejussore ancora più gravoso e determinante.

Da un recente ed interessante studio dell'Ance emerge che tale meccanismo di affidamento dei lavori ha cominciato anche in Italia a dare i primi "timidi" risultati applicativi.

Le proposte d'intervento e gli studi di fattibilità si sono trasformati in opere concrete, caratterizzate però da un'estrema variabilità nelle dimensioni e, spesso, da importi ridotti.

Ai sensi della procedura del promotore sono risultate aggiudicate fino ad aprile 2002 solo 21 gare, con un alto indice di mortalità delle proposte approvate rispetto alle iniziative promosse, ma questo è un settore che nel prossimo futuro si andrà sicuramente espandendo e che non può non interessare il settore assicurativo.

Ma gli aspetti veramente innovativi della normativa riguardano l'introduzione obbligatoria, con la Legge 166, della cosiddetta "Garanzia Globale d'Esecuzione" o "performance bond" per appalti integrati di valore superiore a 75 milioni di Euro.

Peraltro tale garanzia non è ancora chiaramente definita nei suoi contenuti, perché anche qui manca l'emanazione del relativo Regolamento di attuazione.

Il 10 settembre di quest'anno è entrato infatti in vigore il Decreto Legislativo di Attuazione della Legge Lunardi per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale.

Per quanto concerne gli obblighi assicurativi, la sola attuale certezza è contenuta nel punto 13 dell'articolo 9 del summenzionato Decreto, che pone a carico del "general contractor" la garanzia globale di esecuzione prevista nella Legge-Quadro e che deve comprendere la possibilità per il "garante", in caso di fallimento o inadempienza del contraente generale, di far subentrare nel rapporto altro soggetto idoneo scelto direttamente dal garante stesso."

Da questa ultima disposizione ma anche da tutto il contesto fidejussorio e assicurativo per gli Appalti Pubblici appena tracciato emerge, in conclusione, che il ruolo assicurativo è stato veramente modificato, arricchito di contenuti nuovi e aggravato di responsabilità crescenti.

Il mondo assicurativo potrà e dovrà essere determinante in un settore tanto nevralgico per l'economia nazionale attraverso uno stretto legame con tutti i soggetti cointeressati ma ancor di più solo attraverso un "rapporto globale" con i costruttori, ovviamente quelli più capaci e quindi meritevoli di fiducia e di assistenza.

LA  
"PRIVATIZZAZIONE DEL RISCHIO"  
NEL SETTORE DEI LAVORI PUBBLICI  
NEL SISTEMA CAUZIONALE ED ASSICURATIVO  
ITALIANO, STATUNITENSE ED EUROPEO.

Ing. Gianpaolo Rosso  
Presidente  
Impresa Francesco Rosso e Figli S.p.A

Occorre anzitutto riconoscere che esiste una obiettiva inadeguatezza del sistema assicurativo/bancario del nostro paese a contribuire, nel suo stesso interesse, alla selezione delle imprese concorrenti alle gare di appalto pubbliche, discriminandole in base alla loro capacità di ottenere fiducia, presso istituti privati, ovviamente tra loro concorrenti.

Attualmente, nonostante le recentissime modifiche alla Legge Merloni indirizzate ad un inasprimento delle cauzioni definitive, a fronte di "offerte anomale" e quindi di pericolo in ordine ad un corretto adempimento degli obblighi contrattuali, la prospettiva storica nel sistema delle pubbliche costruzioni in Italia, non è cambiata.

Parallelamente con l'istituzione del nuovo sistema di qualificazione (SOA), non si è infatti attenuata, più di tanto, la formalità nella selezione dei concorrenti alle gare di appalto rispetto al vecchio Albo Nazionale dei Costruttori, con la conseguenza che in caso di una prestazione carente in fase contrattuale, si arriva solo a garantire una sorta di "indennizzo": ciò con riferimento sia alla "fase cauzionale" (legata di per sé all'obbligazione principale e cioè al contratto) che copre appunto il periodo contrattuale stesso, sia alla successiva copertura di tipo squisitamente assicurativo che sussiste durante e dopo la fase contrattuale.

Con maggiore incisività il Governo potrebbe iniziare una azione di correzione graduale su questi due fronti e cioè quello della "selezione" e quello di una concreta garanzia per l'esecuzione dell'opera.

C'è infatti nell'ultima legge di modifica alla Merloni (166/2002), una delega, appunto al Governo, finalizzata alla revisione del DPR n. 34/2000 sulla qualificazione delle Imprese. Si potrebbe già iniziare, in questa occasione, prevedendo una selezione da parte delle "Società organismo di attestazione (SOA)", che tenga realmente conto della patrimonialità delle imprese, quale indice di garanzia di una futura, corretta esecuzione dell'opera.

Le stesse "Società organismo di attestazione" potrebbero, proprio grazie al fatto che spesso hanno quali partners societari "compagnie assicuratrici" di primaria importanza a livello nazionale, incominciare a studiare e poi proporre sistemi di verifica patrimoniale delle imprese da attestare, sistemi più incisivi di quelli attuali.

Lo stesso sistema previsto recentemente dalla Legge Merloni che ha introdotto, per la prima volta in Italia, il "Performance bond" per appalti superiori a 75 milioni di Euro, non facendo intervenire a monte un sistema di qualificazione dei concorrenti non squisitamente formale quale è quello vigente, rischia di non incidere più di tanto, in termini di concreta "garanzia di esecuzione", sul sistema di realizzazione delle opere pubbliche: soprattutto, ma non solo, per quelle a rilevanza strategica per l'infrastrutturazione del sistema paese, alle quali proprio per la soglia di applicabilità dello stesso (75 milioni di Euro circa), si deve fare ricorso.

Anche per questo nuovo sistema di garanzia, le cui caratteristiche profondamente diverse da quelle finora in uso sono proprio mirate ad una concreta privatizzazione del rischio non in funzione di un indennizzo alla stazione appaltante in caso di mancato adempimento contrattuale ma del completamento dei lavori nei costi e nei tempi previsti; l'occasione della prossima emanazione di un apposito regolamento potrebbe offrire lo spunto per consentirne una applicabilità, in termini di facoltà più allargata, e quindi anche per soglie di importo decisamente inferiori agli attuali 75 milioni di Euro.

Guardando a ciò che succede oltre i confini nazionali anche al di là del sistema Europa, e precisamente negli Stati Uniti, occorre ricordare che in tale contesto esiste una sorta di privatizzazione del rapporto fiduciario tra appaltante ed appaltatore, rapporto profondamente diverso da quello esistente nel nostro sistema legislativo. Di questo rapporto fiduciario si fanno infatti garanti società ad hoc, che gli americani chiamano *surety companies*: esse tutelano gli interessi della committenza e garantiscono così la qualità complessiva del processo sia di selezione dei concorrenti sia di esecuzione dell'opera, sia di qualità nell'opera stessa e del suo mantenimento negli anni.

Negli Stati Uniti qualunque impresa intenda partecipare ad appalti di lavori pubblici deve, in virtù del Miller Act del 1935 (ma il primo provvedimento in materia, lo Heard Act, risale al 1893), disporre di una copertura assicurativa pari al 100 per cento dell'importo dei lavori da

realizzare. Se così per un qualunque motivo il costruttore non risultasse in grado di portare a termine le opere iniziate o di rispettare i costi ed i tempi previsti secondo gli accordi contrattuali, la *surety company* è chiamata a rispondere in solido del danno che ne deriva per la pubblica amministrazione. E' quindi interesse primo delle compagnie di cauzioni, riunite nella SAA (Surety Association of America), accertarsi delle effettive capacità tecnico-imprenditoriali ed economico-finanziarie dei costruttori che a loro si rivolgono per ottenere le garanzie.

Le *surety companies* adottano procedure di selezione estremamente rigorose e fungono in sostanza da organismo di certificazione delle imprese, come le nostre SOA anche con le diverse modalità prima richiamate, con le quali stabiliscono rapporti caratterizzati dalla massima continuità e trasparenza.

Le compagnie di surety per poter operare in questo particolare settore devono possedere un'apposita licenza, che ne consenta un'adeguata esposizione ai rischi pari al 10 per cento del capitale sociale: esse sono soggette a periodiche ispezioni da parte degli "*insurance departments*" tese ad accertarne la correttezza gestionale: tutto ciò ben al di là dei controlli formali quali sono, ad esempio, quelli effettuati dalla nostra "Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici" sulle SOA.

Si sono così affinati i criteri di giudizio circa l'affidabilità delle imprese di costruzioni, tanto che ormai si può parlare di vere e proprie procedure standard di accertamento e parallelamente si è andata sempre meglio articolandosi l'offerta dei diversi prodotti assicurativi.

Questi ultimi sono essenzialmente riconducibili a tre tipologie fondamentali:

- i bid bonds
- i performance bonds
- i payment bonds

I bid bonds sono fidejussioni con cui le *surety companies* garantiscono il committente circa l'effettiva volontà del costruttore di procedere all'esecuzione dei lavori una volta aggiudicatosi il contratto di appalto. Nel caso questo non accada, la compagnia si impegna o a sostituire l'impresa inadempiente con altra di sua fiducia disposta a realizzare per lo stesso importo ed alle stesse condizioni l'intervento o a versare all'ente appaltante una penale. In questo modo concretamente si scoraggia dal partecipare alle gare di appalto coloro che non siano sicuri di poter eseguire le opere ai prezzi e nei tempi indicati nell'offerta.

Anche i performance bonds sono fidejussioni a tutela della committenza, concesse al costruttore scelto per l'esecuzione ed assicurano che i lavori saranno portati a termine secondo gli accordi contrattuali ed in particolare con i costi e nei tempi previsti.

Con i payment bonds, invece, vengono poi assicurate alcune garanzie a favore di eventuali subappaltatori e cottimisti coinvolti nell'appalto.

Vi sono infine i maintenance bonds che, a partire dalla data di ultimazione dell'intervento, coprono per un anno le spese di riparazione che si dovessero rendere necessarie e che fossero imputabili a cattiva esecuzione delle opere o all'impiego di materiali non idonei all'uso.

Per quanto concerne invece l'Europa occorre prima di tutto tenere presente che non esistono direttive guida che dispongano modelli di riferimento unificati sul sistema delle garanzie da adottarsi per i singoli stati membri.

Ogni stato nazionale è libero di comportarsi come crede, con l'unica eccezione, che è a fondamento del trattato di Roma e quindi di tutte le direttive sugli appalti di lavori, di forniture e di servizi, che è quella di non creare situazioni di selezione che in qualche maniera condizionino l'apertura alla concorrenza la più ampia possibile.

I tre sistemi dei lavori pubblici in ordine ai quali abbiamo approfondito le rispettive forme di garanzie e cioè quello Tedesco, quello Francese e quello Spagnolo, non presentano, almeno per gli aspetti essenziali, diversità veramente profonde da quello Italiano.

Nel sistema dei lavori pubblici vigente in Germania esiste una sorta di "garanzia di adempimento" pari al 5% dell'ammontare del contratto, che ha termine con il completamento dei lavori e che viene normalmente costituita con una garanzia bancaria.

Esiste altresì una "garanzia postuma quinquennale", per il periodo successivo all'ultimazione dell'opera, pari al 3% dell'ammontare dei lavori stessi, a copertura degli eventuali gravi difetti costruttivi: anche tale garanzia viene spesso accompagnata da un'ulteriore garanzia bancaria. Per la copertura di errori di esecuzione di eccezionale gravità esiste infine una garanzia trentennale.

Tutte le garanzie in esame hanno però natura facoltativa, ancorchè, nella prassi, vengano richieste spesso. Ciò per un motivo molto semplice che è alla base di questa facoltà: per gli appalti aggiudicati con procedura ristretta o negoziata (licitazione e trattativa privata), la pubblica amministrazione tedesca, per regola generale, instaura un rapporto fiduciario con l'impresa aggiudicataria.



Nel sistema dei lavori pubblici vigente in Francia, esiste una "Garanzia decennale" a carico dell'esecutore che copre l'eventuale inadeguatezza dell'opera rispetto alle finalità per cui era stata costruita. Per tale garanzia, l'esecutore è tenuto a stipulare apposita polizza assicurativa.

Una novità rispetto al sistema italiano è costituita poi dalle ritenute di garanzia, a copertura delle riserve formulate dal committente in sede di accettazione dell'opera.

Oltre a quelle sopradescritte, esiste per l'amministrazione la facoltà di chiedere altre forme di garanzia, tra le quali, ad esempio, il performance bond.

Nel sistema dei lavori pubblici vigente in Spagna esiste una "garanzia provvisoria," quale requisito necessario per le gare di importo pari o superiore a 5 milioni di euro, con caratteristiche analoghe a quella italiana.

Altrettanto dicasi per la "garanzia definitiva", per l'esecuzione del contratto che viene rilasciata dall'aggiudicatario del contratto, nella misura pari al 4%.

In alternativa alle garanzie sopra descritte, l'esecutore può rilasciare una garanzia globale, con riferimento a tutti i contratti le amministrazioni pubbliche, peraltro scarsamente utilizzata.

Come nel sistema italiano l'aggiudicatario, anche nel campo delle garanzie, è l'unico soggetto a rispondere nei confronti dell'amministrazione, mentre i subcontraenti non hanno alcun rapporto contrattuale con l'amministrazione. Ciò a differenza di quanto succede con i "maintenance bonds" negli Stati Uniti, cui si è fatto precedentemente cenno.

\* \* \*

Sul sistema generale delle garanzie in Italia non è certo possibile compiere, almeno nel breve periodo, rivoluzioni copernicane, anche perchè il nostro sistema amministrativo pubblico è impostato su modelli rigidi in ordine all'interfacciamento con il mondo assicurativo e bancario. L'adozione "tout cort" di sistemi che sono conaturati ad un impianto normativo e giurisprudenziale di "common law" necessitano, infatti, di tempi di adeguamento certamente di medio periodo.

L'invito che come costruttore rivolgo, in particolare, al mondo delle Assicurazioni, con la preziosa e importante occasione offertaci per il tramite dell'odierno convegno della A.I.D.A. – Piemonte e Valle d'Aosta, nella persona del Suo Presidente Avv. Romolo Tosetto, è quello, come già avvenuto in passato con la positiva esperienza delle cosiddette "Polizze decennali", di lavorare assieme con il primario obiettivo di ottimizzare il prodotto finale.

Le "postume decennali" – polizze assicurative sulla responsabilità postuma del costruttore di tipo indennistico ora adottate anche dalla legislazione sui lavori pubblici sono infatti nate da una sinergia propositiva del sistema assicurativo e di quello delle costruzioni. Due sistemi, di cui uno rappresentato dal Collegio Costruttori di Torino, che possono, a buon titolo, assumersi la primogenitura nell'aver contribuito all'introduzione di uno strumento di qualificazione dell'impresa nei confronti del mercato, sia esso rappresentato da un privato acquirente di un singolo alloggio o da un ente pubblico committente di una grande infrastruttura.

Lavorare dunque ancora una volta insieme, cogliendo fin d'ora quelle opportunità percorribili a livello legislativo nazionale che possono prefigurare, negli anni a venire, uno scenario i cui obiettivi principali siano quelli sopra esposti: obiettivi che consistono nel sostituire al sistema "indennitario" oggi vigente incentrato sulla "rifusione" dei danni subiti, la certezza che i lavori

vengano completati nei tempi e con i costi previsti, partendo da una selezione delle imprese che permetta di capire quali siano veramente i punti di forza o di debolezza delle stesse e quindi la loro effettiva competitività sul mercato; l'auspicio quindi di una alleanza forte fra il mondo delle costruzioni, e quello delle Assicurazioni per contribuire insieme a fornire al sistema Italia un contributo innovativo che porti il nostro paese a realizzare nuove infrastrutture e a recuperare le grandi aree metropolitane con risultati di alta qualità.

**LA GESTIONE INTEGRATA DEI RISCHI NEGLI APPALTI PUBBLICI:  
IL PUNTO DI VISTA DEL BROKER**

**Dr. Andrea Paolo Vallini**  
Direttore Generale  
Marsh S.p.A.

# **Gestione dei rischi**

## **Insurance Buying**

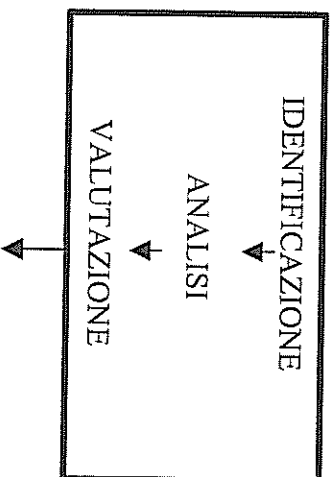
E' una componente del processo del Risk Management; se utilizzata singolarmente non permette il controllo dei rischi e consente una protezione finanziaria parziale e di breve periodo

## **Risk Management**

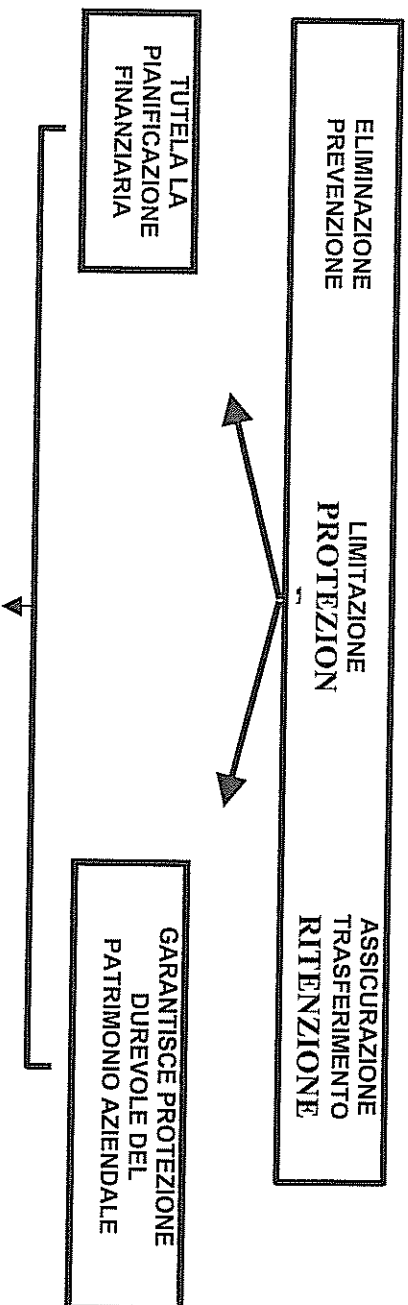
E' una metodologia che, attraverso l'identificazione, l'analisi e la valutazione dei rischi e l'utilizzo di una serie di tecniche gestionali, tutela la pianificazione finanziaria e garantisce protezione durevole del patrimonio aziendale

# Risk Management

## METODOLOGIA



## TECNICHE DI GESTIONE



ASSICURANDO LA CONTINUITA' DEL SERVIZIO  
OTTIMIZZANDO I COSTI

# **Risk Management**

## **Fasi dello studio di risk management**

- **Identificazione di tutte le possibili esposizioni a rischi di danni accidentali**
- **Valutazione, per ogni tipologia di danno individuato, della frequenza di accadimento e dell'intensità.**
- **Analisi degli "scenari incidentali" volta a determinare le massime esposizioni possibili nell'ambito di ogni singolo rischio**
- **Individuazione del livello di rischio ritenuto accettabile**
- **Proposta degli interventi (impiantistici, procedurali, assicurativi e finanziari) più efficaci per ridurre o mantenere i rischi al livello ritenuto accettabile**

# **Aspetti peculiari nel settore delle opere pubbliche**

- Fase progettuale
- Fase di assegnazione degli appalti
- Fase di realizzazione
- Fase di gestione

# Fase progettuale

- **Rischi**
  - ✓ Errori nella valutazione di fattibilità
  - ✓ Errata stima dei costi
  - ✓ Errori od omissioni nell'attività di progettazione
- **Controllo dei rischi**
  - ✓ Verifica del progetto (secondo obblighi di legge)
  - ✓ Ricorso a consulenti
  - ✓ Qualità nell'attività di progettazione
  - ✓ Chiara attribuzione di responsabilità nei contratti di appalto
- **Garanzie/polizze assicurative**
  - ✓ Polizze R.C. Professionale (obblighi di legge)
  - ✓ Garanzie fidejussorie (obblighi di legge)



# **Fase di assegnazione degli appalti**

- **Rischi**
  - ✓ Imprese non "adeguate"
  - ✓ Inadempimenti contrattuali
  - ✓ Carenze nella documentazione di gara
- **Controllo dei rischi**
  - ✓ Audit di verifica del livello di affidabilità delle imprese
  - ✓ Chiara attribuzione di responsabilità nei contratti di appalto
- **Garanzie / polizze assicurative**
  - ✓ Garanzie fidejussorie (obblighi di legge)

## **Fase di realizzazione (1)**

- **Rischi**
  - ✓ **Danni materiali**
  - ✓ **Danni a terzi**
  - ✓ **Danni ambientali**
  - ✓ **Infortuni del personale**
  - ✓ **Ritardi nel completamento dell'opera**
  - ✓ **Mancata rispondenza ai requisiti progettuali**
  - ✓ **Eventi forza maggiore (scioperi, impossibilità di approvvigionamenti, impossibilità di accesso,...)**
  - ✓ **Inadempimenti contrattuali**

## **Fase di realizzazione (2)**

- **Controllo dei rischi**
  - ✓ Redazione Piano di Sicurezza del Cantiere con Audit periodico
  - ✓ Controllo di qualità nel processo costruttivo
  - ✓ Previsione di penalità contrattuali
  - ✓ Formazione e aggiornamento del personale
  - ✓ Chiara attribuzione di responsabilità nei contratti di appalto
  
- **Garanzie / polizze assicurative**
  - ✓ Assicurazione infortuni del personale (INAIL, polizze RCO, etc)
  - ✓ Polizze CAR o EAR (obblighi di legge)
  - ✓ Polizze RCT / Inquinamento (obblighi di legge)
  - ✓ Polizze Trasporti
  - ✓ Polizze Attrezzature / Macchinari di cantiere
  - ✓ Garanzie fidejussorie (obblighi di legge)

# Fase di gestione (1)

- Rischi
  - ✓ Danni materiali
  - ✓ Danni a terzi
  - ✓ Danni da interruzione di attività
  - ✓ Danni ambientali
  - ✓ Infortuni del personale
  - ✓ Mancata rispondenza dell'opera ai requisiti progettuali
  - ✓ Inadempimenti contrattuali

## **Fase di gestione (2)**

- **Controllo dei rischi**
  - ✓ Adozione di misure di prevenzione e protezione
  - ✓ Corretto uso e manutenzione dell'opera
  - ✓ Formazione e aggiornamento del personale
  - ✓ Audit periodici di risk control
  - ✓ Chiara attribuzione di responsabilità nei contratti di appalto
- **Garanzie / polizze assicurative**
  - ✓ Assicurazioni infortuni del personale (INAIL, polizze RCO, etc)
  - ✓ Polizze "Property" / Danni Indiretti
  - ✓ Polizze Decennali Postume (obblighi di legge)
  - ✓ Polizze Garanzia di Fornitura (obblighi di legge)
  - ✓ Polizze RCT / Prodotti / Inquinamento
  - ✓ Garanzie fidejussorie (obblighi di legge)

# **Project financing**

## **(1)**

- **Soggetti coinvolti**
  - ✓ Società di Progetto
  - ✓ Enti Finanziatori
  - ✓ Consulenti / Advisors (legali, fiscali, tecnici, assicurativi, etc)
  
- **Rischi**
  - ✓ Mancata o ritardata remunerazione del capitale a rischio
  - ✓ Errata valutazione di fattibilità (tecnica, politica, ambientale, economica, etc)
  - ✓ Mutamenti di leggi e regolamenti
  - ✓ Eventi esogeni
  - ✓ Difetti od errori di fornitura, costruzione

# Project financing

(2)

- Controllo dei rischi
  - ✓ Redazione di "Due Diligence"
  - ✓ Monitoraggio dei tempi di esecuzione e di rispetto del programma
  - ✓ Nomina di consulenti / Advisors qualificati
  - ✓ Coordinamento delle diverse competenze
  - ✓ Chiara ed opportuna attribuzione di responsabilità nei contratti di appalto
- Garanzie / polizze assicurative
  - ✓ Polizze A.L.O.P. – Advanced Loss of Profits
  - ✓ Polizze "Force Majeure" (difficoltà di mercato)
  - ✓ Polizze "Liquidated damages" (difficoltà di mercato)
  - ✓ Clause "Non Vitiation" o "Multiple Insured"

## ELENCO PARTECIPANTI

*(aggiornato all' 8 novembre 2002; elenco aggiuntivo in allegato)*



Principe Carlo Albani Castelbarco Visconti – Torino  
Presidente - Reale Mutua Assicurazioni S.p.A.

Dr. Gennaro Albano – Genova  
Amministratore Delegato - Inservice S.r.l. Servizi Assicurativi

Dr. Riccardo Amapane – Torino  
Ufficio Stampa - Toro Assicurazioni S.p.A.

Prof. Aurelio Anselmo – Palermo  
Presidente - A.I.D.A. Sezione Sicilia - Centro Studi Assicurativi

Ing. Mimmo Arcidiacono – Torino  
Direttore Generale - Agenzia Torino 2006

Avv. Roberto Maria Bagnardi – Roma  
Studio Legale Bagnardi

Dr. Mario Barbuto – Torino  
Presidente - Tribunale Ordinario di Torino

Dr. Luigi Baroni – Milano  
Funzionario - Italiana Assicurazioni S.p.A.

Dr. Brando Battistig – Roma  
Segretario Generale - A.I.D.A. Italiana

Avv. Carlo Belluzzi – Milano  
Agente - Fides Assicurazioni S.a.s.

Dr. Armando Bertolino – Torino  
Dirigente Ufficio Contratti ed Appalti - Agenzia Torino 2006

Prof. Avv. Marino Bin – Torino  
Ordinario di Diritto Civile - Università degli Studi di Torino

Sig. Enrico Boglione – Torino  
Presidente e Amministratore Delegato - Willis Italia S.p.A.

Avv. Giorgio Bonino – Torino  
Segretario - A.I.D.A. Sezione Piemonte-Valle d'Aosta

Dr. Massimo Bosio – Torino  
Amministratore Delegato - C.G.S. Italia Advance - Gestione Sinistri Flotte Aziendali Spazloweb

Dr. Angelo Bossi – Milano  
Funzionario - B.P.B. Assicurazioni S.p.A.

Dr. Gino Bressa – Torino  
Direttore Comunicazione e Immagine - SAI Assicurazioni S.p.A.

Avv. Stefano Cappa – Casale Monferrato (AL)  
Studio Legale Cappa

Dr. Roberto Casorati – Genova  
Tecnico Assuntore Ramo Cauzioni - Lloyd Italico Assicurazioni S.p.A.

Rag. Carlo Cassamagnaghi – Milano  
Socio Accomandatario - Reconta Ernst & Young

Dr. Piero Castelli – Torino  
Direttore Generale - Reale Mutua Assicurazioni S.p.A.

Dr. Roberto Castelli Dezza – Milano  
Ufficio Stampa - A.N.I.A.

Avv. Mario Cesarano – Verona  
Servizio Clienti - DAS Assicurazioni S.p.A.

Dr. Ing. Bruno Chiado' Piat – Torino  
Dirigente Responsabile Valutazioni e Perizie - Praxi S.p.A. Organizzazione e Consulenza

Dott. Giorgio Cimagalli – Roma  
Amministratore Delegato e Direttore Generale - Gerling Ncm Società Italiana Cauzioni S.p.A.

Dr.ssa Claudia Conforti – Torino  
Responsabile Ufficio Legale e Personale - Agenzia Torino 2006

Dr. Ing. Giulio Crosetto – Torino  
Presidente - Praxi S.p.A. Organizzazione e Consulenza

Dr. Ing. Vito Crosetto – Torino  
Manager Valutazioni e Perizie - Praxi S.p.A. Organizzazione e Consulenza

Dr. Paolo D'Agostino - Francavilla al Mare  
Assisearch

Avv. Ugo Dal Lago – Vicenza  
Studio Legale Dal Lago

**Dr. Enea Dallaglio – Milano**  
Direttore Generale - IRSA Istituto per la Ricerca e lo Sviluppo delle Assicurazioni

**Dr. Renato De Feo – Milano**  
Consigliere - Marsh Risk Consulting Service

**Dr. Giuseppe De Luca – Torino**  
Responsabile R.C.D. - Toro Assicurazioni S.p.A.

**Dr. Paolo De Unterrichter – Trento**  
Responsabile Servizio Consulenza Legale - ITAS Assicurazioni S.p.A.

**Avv. Alfonso De Virgiliis – Firenze**  
Vice Presidente - A.I.D.A. Sezione Toscana

**Rag. Antonio De Virgiliis – Firenze**  
Agente - INA Assitalia S.p.A.

**Dr. Antonio Deangeli – Torino**  
Responsabile Direzione Tecnica Assicurativa - Augusta Assicurazioni S.p.A.

**Avv. Gian Antonio Dionisio – Torino**  
Studio Legale Tosetto Weigmann e Associati

**Dr. Marco Faverio – Milano**  
Dirigente - Zurigo Assicurazioni S.p.A.

**Avv. Marco Ferraro – Roma**  
Studio Legale Ferraro e Giove

**Avv. Giovanni Maria Ferreri – Torino**  
Studio Legale Ferreri

**Dr.ssa Viviana Fumagalli – Milano**  
Funzionario - B.P.B. Assicurazioni S.p.A.

**Dr. Giancarlo Fusco – Torino**  
Responsabile Servizio Legale - Toro Assicurazioni S.p.A.

**Dr. Mario Garavelli – Genova**  
Presidente - Corte d'Appello di Genova

**Avv. Giovanni Gazzola – Torino**  
Studio Legale Tosetto Weigmann e Associati

Dr. Giampiero Gelmi – Milano  
Direttore Generale - Meie Assicurazioni S.p.A.

Dr. Antonio Maria Gennari – Milano  
Direttore - Aon Re Italia S.r.l.

Dr. Gianni Genti – Torino  
Amministratore - Assirein S.p.A.

Dr. Mauro Gentini – Torino  
Funzionario - Reale Mutua Assicurazioni S.p.A.

Avv. Pier Franco Gigliotti – Torino  
Studio Legale Gigliotti

Dr. Roberto Gotelli – Milano  
Vice Presidente - ACB Associazione di Categoria Brokers ONI

Avv. Franzo Grande Stevens – Torino  
Presidente - Toro Assicurazioni S.p.A.

Avv. Michele Greco – Roma  
Vice Presidente - A.I.D.A. Sezione Calabria

Avv. Giorgio Losco – Torino  
Direttore Servizi Legali - Reale Mutua Assicurazioni S.p.A.

Dr. Gerardo Lotito – Torino  
Responsabile Enti ed Aziende Pubbliche - Willis Italia S.p.A.

Ing. Lorenzo Maiello – Milano  
Responsabile Area Prevenzione e Protezione - IRSA Istituto per la Ricerca e lo Sviluppo delle Assicurazioni

Prof. Dr. Andrea Manzitti – Milano  
Amministratore Delegato - Guy Carpenter & Company S.r.l.

Dr. Fausto Marchionni – Torino  
Direttore Generale - SAI Assicurazioni S.p.A.

Dr.ssa Sonia Marzattinocci – Milano  
Ufficio Cauzioni - Axa Assicurazioni S.p.A.

Dr. Rocco Luigi Matarazzo – Verona  
Direttore Commerciale - Arag Italia S.p.A.

Dr. Daniele Mauri – Milano  
Dirigente - Axa Assicurazioni S.p.A.

Avv. Gian Piero Mauri – Casale Monferrato (AL)  
Studio Legale Cappa

Dr. Alessandro Melloni – Milano  
Direttore Generale - Bayerisch Assicurazioni S.p.A.

Dr. Massimo Merlino – Torino  
Direttore Generale - Cws S.r.l. Soluzioni Informatiche

Dr. Paolo Milone  
Dirigente - Italiana Assicurazioni S.p.A.

Rag. Alessandro Molina – Roma  
Direttore Centrale - Sara Assicurazioni S.p.A.

Dr. Bruno Mondini – Genova  
Presidente - Inservice S.r.l. Servizi Assicurativi

Sig. Franco Moretti – Bergamo  
Agente - UEA

Avv. Ole Neuhaus – Verona  
Amministratore Delegato e Direttore Generale - Arag Italia S.p.A.

Dr. Giovanni Nicolosi – Torino  
Società Italiana Cauzioni

Dr. Giorgio Nicolosi – Torino  
Società Italiana Cauzioni

Dr. Mario Orio – Milano  
Direttore Generale - A.N.I.A.

Dr. Umberto Panizza – Torino  
Responsabile Riassicurazioni - Toro Assicurazioni S.p.A.

Dr. Giovanni Pansoya Di Borio – Genova  
Direttore Generale - Lloyd Italico Assicurazioni S.p.A.

Dr. Carlo Parmeggiani – Torino  
Responsabile Ramo Cauzioni - Toro Assicurazioni S.p.A.

Dr. Paolo Pascot – Milano  
Consulente - Kpmg S.p.A

Dr. Walter Passini – Torino  
Presidente - CWS S.r.l. Soluzioni Informatiche

Dr. Gian Paolo Pelissero – Torino  
Funzionario - Reale Mutua Assicurazioni S.p.A.

Dr. Raffaele Pellino – Milano  
Presidente - Ufficio Centrale Italiano

Dr. Paolo Perico – Torino  
Direttore Amministrativo - Agenzia Torino 2006

Dr. Giorgio Peyron – Torino  
Responsabile Rischi Tecnologici - Toro Assicurazioni S.p.A.

Sig.ra Anna Piazza – Torino  
Responsabile Rapporti con le Assicurazioni - Toro Assicurazioni S.p.A.

Dr. Davide Piccioni – Milano  
Funzionario - Italiana Assicurazioni S.p.A.

S.E. Dr. Silvio Pieri – Torino  
Presidente - Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche

Dr. Angelo Piloni – Torino  
Condirettore Generale - Reale Mutua Assicurazioni S.p.A.

Avv. Luca Procacci – Torino  
Studio Legale Procacci

Dr. Maurizio Proietti – Roma  
Concordato Cauzione Credito

Dr. Guido Prono – Torino  
Vittoria Assicurazioni S.p.A.

Dr. Paolo Ratti – Milano  
Socio - Reconta Ernst & Young

Dr. Edoardo Riccio – Genova  
Presidente - Lloyd Italico Assicurazioni S.p.A.

Dr. Comm. Pier Carlo Romagnoli – Torino  
Consigliere - Reale Mutua Assicurazioni S.p.A.

Dr. Alberto Rossi – Milano  
Funzionario - Italiana Assicurazioni S.p.A.

Dr. Mario Rossit – Torino  
Responsabile Direzione Marketing e Commerciale - Augusta Assicurazioni S.p.A.

Ing. Gianpaolo Rosso – Torino  
Presidente - Impresa Costruzioni Rosso Francesco & Figli S.p.A.

Dr. Giuseppe Rumazza – Torino  
Dirigente - Reale Mutua Assicurazioni S.p.A.

Dr. Claudio Salvatori – Torino  
Amministratore Delegato e Direttore Generale - Augusta Assicurazioni S.p.A.

Dr. Stefano Salvi – Milano  
Ufficio Legale - Sindacato Nazionale Agenti di Assicurazione

Avv. Marco Sanvitale – Pescara  
A.I.D.A. Abruzzese

Avv. Carlino Scofone – Genova  
Studio Legale Scofone

Dr. Andrea Simoncelli – Torino  
Vice Direttore Generale - Toro Assicurazioni S.p.A.

Dr. Mario Spigarelli – Roma  
Direttore Generale - Direzione Generale del Commercio, delle Assicurazioni e dei Servizi Ministero delle Attività Produttive

Mr. Peter Sylow – Valby, Danimarca  
C.E.O. - Kommune Forsikring

Dr. Marco Tisconi – Torino  
Funzionario - Reale Mutua Assicurazioni S.p.A.

Dr. Enrico Tonelli – Milano  
Consigliere - A.I.D.A. Italiana

Avv. Romolo Tosetto – Torino  
Presidente - A.I.D.A. Sezione Piemonte-Valle d'Aosta

Avv. Giuseppe Tricoli – Genova  
Segretario - A.I.D.A. Sezione Liguria

Dr. Roberto Vairo – Torino  
Amministratore - IBO Gestione Rischi

Dr. Andrea Vallini – Milano  
Direttore Generale - Marsh S.p.A.

Dr. Ing. Fabio Vallone – Roma  
Responsabile Ente Cauzioni e Credito - Nuova Tirrena Assicurazioni S.p.A.

Dr. Domenico Viola – Reggio Emilia  
Agente - Affin S.a.s.

Geom. Vincenzo Vitale – Napoli  
Vice Presidente - A.N.C.E. Associazione Nazionale Costruttori Edili

Prof.ssa Avv. Giovanna Volpe Putzolu – Roma  
Ordinario di Diritto delle Assicurazioni Università degli Studi "La Sapienza" e Vice Presidente - A.I.D.A. Italiana

Avv. Marco Weigmann – Torino  
Studio Legale Tosetto Weigmann e Associati

Geom. Gianfranco Zambelli – Torino  
Presidente - Aon Nikols Torino S.r.l.

Avv. Gianfranco Zurlo – Torino  
Studio Legale Zurlo

Ivi presenti ricercatori, tesisti e studenti delle Facoltà di Giurisprudenza e di Economia – Università degli Studi di Torino.



## AGGIORNAMENTO ELENCO PARTECIPANTI

**Sig. Fabrizio Cerruti – Torino**

Responsabile Area Corporate Professionali e RCD - SAI Assicurazioni S.p.A.

**Dr. Roberto Circhetta – Torino**

Responsabile Unità Engineering - SAI Assicurazioni S.p.A.

**Dr. Giuseppe De Prisco – Milano**

Presidente - Conteco S.r.l.

**Dr. Pietro Dequarti - Torino**

Area Corporate Professionali e RCD - SAI Assicurazioni S.p.A.

**Dr. Sergio Finesso - Milano**

Direttore Generale - Italiana Assicurazioni

**Dr. Antonio Gennari – Roma**

Direttore Ufficio Studi - A.N.C.E. Associazione Nazionale Costruttori Edili

**Avv. Matteo Guadagnini – Torino**

Studio Legale Guadagnini

**Dr. Mauro Limone – Roma**

Direttore Ramo Cauzioni - Geriling NCM Società Italiana Cauzioni S.p.A.

**Sig. Pier Luigi Luparia - Torino**

Agente - Gruppo Agenti SAI

**Dr. Aldo Marzano – Roma**

Segretario Direzione Tecnica - A.N.I.A.

**Dr. Guido Tecilla – Trento**

Dirigente - Itas Assicurazioni S.p.A.

**Dr. Mario Zanotti – Bergamo**

Consigliere - A.I.B.A. Associazione Italiana Brokers Assicurativi

## ACCREDITI STAMPA

A.N.S.A. Valle d'Aosta

Assicura

Capital

Corriere della Sera

La Stampa