

# L'assicurazione della responsabilità civile professionale del dipendente pubblico incaricato della progettazione

di Beatrice Armeli

Il d.lgs. n. 36/2023 offre puntuali riferimenti in merito alla copertura assicurativa per i progettisti interni, ancorché non ne delimiti chiaramente l'ambito applicativo. Vediamo nel dettaglio di che cosa si tratta.

## 1. I requisiti professionali e la polizza assicurativa dei progettisti interni

Nel d.lgs. 36/2023, la possibilità di affidare internamente la progettazione emerge, *in primis*, dall'art. 45 (in tema di incentivi per funzioni tecniche svolte dai dipendenti, così come elencate nell'Allegato 10<sup>1</sup>, il quale include anche l'attività di progettazione nelle sue diverse declinazioni), nonché dalle previsioni dell'art. 3, comma 1, dell'Allegato I.7<sup>2</sup> (che, disciplinando il documento di indirizzo alla progettazione, parla espressamente di "progettazione interna"), del successivo art. 5, comma 1, lett. e), n. 9) (che fa riferimento ai "progettisti [...] dipendenti dell'amministrazione", su cui v. *infra*), e ancora dell'art. 34, comma 2, lett. c), del medesimo Allegato (il quale, in tema di verifica della progettazione, menziona il caso di "progettisti interni"), infine dell'art. 4, comma 3, dell'Allegato I.2<sup>3</sup> (ove si esplicitano i casi in cui il RUP può svolgere, per uno o più interventi e nei limiti delle

proprie competenze professionali, anche le funzioni di progettista)<sup>4</sup>.

A riguardo, l'ANAC, con il parere funz. cons. 10 gennaio 2023, n. 64, ha chiarito che, in assenza di diverse indicazioni contenute nell'attuale Codice, può ritenersi confermata anche nel vigente assetto normativo, l'insussistenza di un obbligo di iscrizione nell'Albo professionale per i progettisti interni all'amministrazione, fermo restando, in ogni caso, il possesso di idonea competenza in materia, in base alle caratteristiche dell'oggetto della progettazione affinché venga garantita la qualità della stessa, nonché l'abilitazione all'esercizio della professione, quest'ultima funzionale alla sottoscrizione del progetto e alla correlata assunzione di responsabilità, secondo le previsioni dell'ordinamento professionale<sup>5</sup>.

(1) "Attività tecniche a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure".

(2) "Contenuti minimi del quadro esigenziale, del documento di fattibilità delle alternative progettuali, del documento di indirizzo della progettazione, del progetto di fattibilità tecnica ed economica e del progetto esecutivo".

(3) "Attività del RUP".

(4) Ricordiamo che, nel caso di progettazione interna, la relativa prestazione dei dipendenti, addetti ai competenti uffici, per essere riferita direttamente all'amministrazione di appartenenza, è da considerare svolta "ratione officii" e non "intuitu personae" e si risolve "in una modalità di svolgimento del rapporto di pubblico impiego", già Cass., sez. un., 2 aprile 1998, n. 3386.

(5) Nel d.lgs. 36/2023 non è stata infatti riproposta una disciplina analoga a quella contenuta nell'art. 24, commi 3 e 5, del previgente d.lgs. 50/2016, ove veniva stabilito l'obbligo per i progettisti interni di essere in possesso di abilitazione professionale, prevedendosi unicamente per

Nel medesimo parere, l'Autorità<sup>6</sup> ha altresì confermato l'obbligatorietà delle polizze professionali per i progettisti interni, le quali, secondo il disposto dell'art. 45, comma 7, lett. c), del Codice, riguardando le attività elencate nell'Allegato I.10, sono a carico del quadro economico dell'intervento. A tali conclusioni è pervenuto anche il MIT, il quale, nel parere 20 luglio 2023, n. 2163, ha osservato che le figure per le quali vige l'obbligo di assicurazione sono quelle indicate al comma 2 dell'art. 45 (ovvero il personale interno a cui le stazioni appaltanti e gli enti concedenti destinano risorse finanziarie per le funzioni tecniche), per le sole attività elencate puntualmente nell'Allegato I.10, con la precisazione che l'assicurazione è a carico esclusivamente delle somme previste nel quadro economico dell'intervento.

## 2. La copertura assicurativa dei progettisti interni: estensione e limiti

Per quel che specificatamente concerne la copertura assicurativa, mentre per i progettisti esterni il quadro normativo non è chiaro, per i progettisti interni il d.lgs. 36/2023 offre, in effetti, puntuali riferimenti, ancorché non ne delimiti chiaramente l'ambito applicativo. Ricordiamo a riguardo: l'art. 2, comma 4, del Codice, ai sensi del quale, per promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale; il già menzionato art. 45, commi 2, 5 e 7, lett. c), del Codice, da cui risulta che una parte delle risorse finanziarie per le funzioni tecniche svolte dal personale interno, specificate nell'Allegato I.10, è in ogni caso utilizzata per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale medesimo; così come pure il sopra citato art. 5, comma 1, lett. e), n. 9), dell'Allegato I.7, in ragione del quale il quadro economico, con riferimento al costo complessivo dell'opera o dell'intervento, comprende

i progettisti esterni, oltre a tale abilitazione, anche l'iscrizione negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali.

(6) Trovando conforto nell'avviso espresso dalla Corte dei conti (sez. reg. controllo Piemonte, Deliberazione n. 89/2023/SRCPIE/PAR) che, seppur afferente alle polizze professionali per la verifica della progettazione, costituisce un orientamento di carattere generale sull'argomento.

anche le spese di assicurazione dei progettisti qualora dipendenti dell'amministrazione, ai sensi del predetto art. 2, comma 4, del Codice<sup>7</sup>.

Tuttavia, la mancata delimitazione, a livello normativo, dell'ambito applicativo della copertura assicurativa per i progettisti interni ha generato, in passato, la *vexata quaestio* se l'obbligo assicurativo debba essere interpretato: a) in senso restrittivo, come obbligo di copertura della sola responsabilità civile per danni a terzi derivanti da errori nell'esercizio dell'attività professionale; b) oppure in senso estensivo, come deroga al divieto di cui all'art. 3, comma 59, della l. 24 dicembre 2007, n. 244, tale da consentire anche la copertura dei danni subiti dall'amministrazione per effetto dell'attività professionale del dipendente.

In proposito, ricordiamo infatti come, ai sensi della predetta disposizione, sia "nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile". In sostanza, la norma detta un divieto generale di assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile per danni arrecati all'erario, quale espressione del principio di responsabilità personale del dipendente pubblico e del buon andamento dell'azione amministrativa, con la finalità di evitare fenomeni di deresponsabilizzazione del dipendente pubblico.

Sulla dibattuta questione è intervenuta la pronuncia risolutiva della Corte dei conti, sezione delle autonomie, Deliberazione 2 ottobre 2025, n. 19, con la quale è stato affermato il seguente principio di diritto: "[f]ermo restando il generale divieto di assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile, l'obbligo di copertura assicurativa dei dipendenti, previsto dal Codice dei contratti pubblici, costituisce norma speciale sopravvenuta rispetto all'art. 3, comma 59, della legge n. 244/2007. Di conseguenza, tale divieto non si applica alla copertura dei danni derivanti dall'esercizio dell'attività professionale del progettista e del verificatore dipendenti pubblici,

(7) L'obbligo di munirsi di adeguata polizza assicurativa per la copertura dei rischi legati alle attività professionali è invece esplicitamente e puntualmente previsto solo per il soggetto incaricato dell'attività di verifica, secondo quanto disposto dall'art. 37, comma 3, dell'Allegato I.7.

*nello svolgimento delle funzioni di cui all'allegato I.10, del d.lgs. n. 36/2023, indipendentemente dal grado di colpa, ferma restando l'esclusione dei danni derivanti da fatti dolosi (art. 1900 c.c.). La deroga non si estende, tuttavia, ad altre forme di copertura assicurativa del dipendente non espressamente previste dalla legge".*

Conseguentemente, il divieto di assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile resta un principio generale dell'ordinamento, tuttora vigente. Per contro, la copertura assicurativa prevista dal Codice dei contratti pubblici riguarda le specifiche attività elencate nell'Allegato I.10, tra cui – per quanto qui di interesse – quella relativa alla progettazione, relative a prestazioni professionalmente qualificate che vengono affidate al dipendente pubblico, anziché al professionista esterno. Dunque, la copertura assicurativa, che prescinde dal grado di colpa, trovando come unico limite la condotta dolosa, riguarda solo i danni a terzi e all'amministrazione strettamente derivanti dall'attività professionale del progettista dipendente pubblico, non estendendosi alla responsabilità amministrativa per fatti estranei.

Ricordiamo peraltro come la disciplina di quest'ultima sia stata innovata dalla l. 7 gennaio 2026, n. 1 (recante modifiche in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, c.d. legge Foti), la quale, *inter alia*: i) ha ridefinito la colpa grave, ora tipizzata<sup>8</sup>; ii) ha introdotto un limite massimo al danno erariale risarcibile, fissato generalmente fino al 30% del debito accertato; iii) e ha previsto un obbligo assicurativo, propedeutico all'assunzione dell'incarico, per i dirigenti e i responsabili che gestiscono risorse finanziarie<sup>9</sup>.

(8) *"Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti".* Così, infatti, recita oggi l'art. 1, comma 1, della l. 14 gennaio 1994, n. 20 (*"Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti"*), come modificato dalla l. 1/2026.

(9) Obbligo introdotto *sub* art. 1, comma 4-bis, della l.

Non devono dunque confondersi i differenti ambiti: da un lato, la responsabilità amministrativa del dipendente pubblico in quanto tale; dall'altro, la responsabilità professionale del dipendente pubblico in quanto progettista interno. Quest'ultima, peraltro, rileva anche per colpa lieve, laddove invece il grado lieve della colpa non integra il presupposto per la condanna erariale, per la quale la soglia della colpa grave svolge una funzione di filtro protettivo, oggi rafforzato dalle modifiche recentemente introdotte.

Dunque, la copertura assicurativa dei progettisti interni alle amministrazioni pubbliche, prevista dalla sopravvenuta disciplina speciale di cui al d.lgs. 36/2023, può comprendere anche i danni causati all'amministrazione, e non solo quelli verso terzi, attuando così una deroga, comunque parziale e circoscritta entro precisi limiti, al divieto generale di assicurazione per la responsabilità amministrativo-contabile sancito dalla l. 244/2007. La *ratio* risiede nel principio di fiducia scolpito nell'art. 2 del Codice dei contratti pubblici, il quale valorizza le professionalità interne e mira a ridurre il ricorso a consulenti esterni. In quest'ottica, la polizza serve anche a tutelare l'amministrazione dalle conseguenze economiche di eventuali errori tecnici commessi dal proprio personale, errori che in molti casi si riflettono direttamente sui conti dell'ente.

In particolare, secondo quanto spiegato dalla Corte nella citata deliberazione, esiste un *"interesse proprio e concreto dell'amministrazione"* a stipulare tali polizze, posto che, da un lato, l'assicurazione incentiva i tecnici interni ad accettare incarichi di progettazione, comportanti responsabilità aggiuntive, riducendo, dall'altro lato, il rischio che eventuali danni a terzi, per i quali l'amministrazione risponde in via solidale, gravino interamente sul bilancio pubblico. Tuttavia, come sopra chiarito, la copertura è legittima solo entro il perimetro funzionale dell'attività progettuale del dipendente

20/1994, ai sensi del quale *"[c]hiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave"*. Obbligo che dunque può eventualmente investire, a seconda dei casi, anche il RUP. L'obbligo in questione è stato differito al 1° gennaio 2027 dal c.d. Decreto Milleproroghe 2026.

pubblico, restando ferma la responsabilità disciplinare e contabile del medesimo soggetto per condotte dolose o extra-incarico tecnico.

In sostanza, possiamo dunque concludere, che la responsabilità del tecnico dipendente pubblico, che viene coperta dalla polizza assicurativa in questione, è unicamente quella per errori od omissioni di progettazione.

### 3. Il modello di polizza assicurativa dei progettisti interni

Ricordiamo peraltro come, se è vero che, (anche) nell'attuale contesto normativo, l'obbligatorietà della polizza assicurativa del progettista interno sia indubbia, per la relativa disciplina, il riferimento resta ancora l'Allegato A del Decreto del Ministero dello sviluppo economico del 16 settembre 2022, n. 193 (*"Regolamento contenente gli schemi tipo per le garanzie fideiussorie e le polizze assicurative previste dal d.lgs. 50/2016"*)<sup>10</sup>, in vigore dal 29 dicembre 2022)<sup>11</sup>. Quest'ultimo dedica la Sezione II alla disciplina delle coperture assicurative, normando specificatamente, con lo Schema tipo 2.1, la *"Copertura assicurativa della responsabilità civile professionale del dipendente pubblico incaricato della progettazione di lavori"*, di cui riportiamo solo alcune previsioni significative<sup>12</sup>.

In particolare, in base a quanto previsto dalla predetta fonte secondaria, viene assicurato il singolo dipendente pubblico (o la pluralità di dipendenti pubblici) incaricato(i) dalla stazione appaltante della progettazione posta a base di gara dell'opera oggetto di appalto. Il dipendente deve risultare comunque abilitato all'eser-

(10) Nel previgente Codice, infatti, era l'art. 24, comma 4, a prevedere che *"[s]ono a carico delle stazioni appaltanti le polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale a favore dei dipendenti incaricati della progettazione"*.

(11) Come previsto dall'art. 225, comma 7, del Codice, nelle more dell'adozione del decreto di cui all'art. 117, comma 12 (di approvazione degli schemi tipo a cui devono conformarsi le garanzie fideiussorie e le polizze assicurative previste dal Codice), attualmente non ancora intervenuto, si applicano le disposizioni del decreto del Ministro dello sviluppo economico 19 gennaio 2018 n. 31. Tale decreto, tuttavia, è stato abrogato dal sopra citato d.m. 193/2022.

(12) Nello Schema tipo 2.2 viene invece riportata la disciplina relativa alla *"Copertura assicurativa della responsabilità civile professionale dei progettisti liberi professionisti o delle società di ingegneria"*.

cizio della professione e in regola con le disposizioni di legge per l'affidamento dell'incarico di progettazione, fermo restando che la specifica attività di progettazione deve rientrare nelle proprie competenze professionali. Nello specifico, viene disposto che l'assicurazione copre quanto il progettista sia tenuto a pagare, quale civilmente responsabile ai sensi di legge, a titolo di risarcimento danni (capitale, interessi e spese), per i maggiori costi sostenuti dalla stazione appaltante dei lavori in conseguenza di errori od omissioni non intenzionali del progetto posto a base di gara, imputabili a colpa professionale dell'assicurato. Tali costi sono indennizzabili nei limiti delle maggiori spese che la stazione appaltante deve sostenere per la realizzazione della medesima opera rispetto a quelli che avrebbe sostenuto qualora il progetto fosse risultato esente da errori od omissioni. Il massimale, che viene determinato in relazione all'importo dei lavori progettati e in riferimento alla natura delle varianti, non può comunque essere superiore al 10% del costo di costruzione dell'opera progettata. Coerentemente con il quadro sopra descritto, viene inoltre esplicitato che l'assicurazione non comprende i danni, le spese e i costi, *inter alia*, relativi al danno erariale.

### 4. La non operatività del meccanismo di sanatoria straordinaria per gli errori e le omissioni del progettista interno

Preme evidenziare un'ultima questione, ovvero se i meccanismi legislativamente previsti per prevenire o rimediare ai possibili vizi progettuali, declinati in errori od omissioni, siano applicabili anche qualora detti difetti o mancanze siano imputabili al progettista interno e non già a colpa dell'operatore economico affidatario/aggiudicatario del servizio di progettazione. Infatti, come sopra rilevato e poi confermato dalla lettura del d.m. 193/2022, la responsabilità del progettista interno coperta dalla polizza assicurativa, a carico del quadro economico dell'intervento, è quella per errori od omissioni di progettazione.

Dunque, parrebbe *nulla quaestio*, qualora il meccanismo risolutivo si risolva in un'ordinaria procedura di variante in corso d'opera. Discorso diverso, invece, deve farsi con riguardo al c.d. *"meccanismo di sanatoria straordinaria"*, così definito dal MIT nel parere 11 dicembre 2025, n. 3896.

Doveroso è infatti ricordare come, a seguito dell'intervento del Correttivo di cui al d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, il legislatore abbia introdotto, *sub* art. 120, comma 15-*bis*, del Codice, una procedura *ad hoc*, da instaurarsi specificatamente nel caso in cui, durante la fase esecutiva del contratto di appalto di lavori, emergano errori od omissioni afferenti al progetto esecutivo pregiudicanti, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera o la sua futura utilizzazione, al fine di individuare tempestivamente quelle soluzioni di progettazione esecutiva, coerenti con il principio del risultato, ovvero quelle prestazioni reintegrative a cui è tenuto, a titolo transattivo, il progettista per rimediare, in forma specifica, alle predette carenze progettuali. Così infatti espressamente dispone il comma 8-*bis* dell'art. 41 del Codice (anch'esso introdotto dal Correttivo), il quale a riguardo precisa che, in caso di affidamento *esterno* di uno o più livelli di progettazione, i contratti di progettazione, stipulati da stazioni appaltanti ed enti concedenti, devono prevedere siffatta evenienza in clausole espresse<sup>13</sup>, ferma la nullità di ogni patto che esclude o limita la responsabilità del progettista nei casi predetti, ove quindi l'errore o l'omissione progettuale può qualificarsi "grave". La responsabilità del progettista non può essere esclusa neppure nel caso di colpa *lieve*<sup>14</sup>.

Quindi per errori od omissioni gravi, potremmo dire che la legge prevede una certa forma di risarcimento relativamente alle nuove spese di progettazione e/o ai maggiori costi, ponendoli sostanzialmente a carico del progettista esterno responsabile, il quale è appunto tenuto a rimediare in forma specifica a qualunque errore od omissione di progettazione, a titolo transattivo, a prescindere dal grado di colpa.

Ricapitolando, questa forma di risarcimento opera soltanto se gli errori o le omissioni:

- a) sono gravi, ovvero pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera o la sua futura utilizzazione, con conseguente potenziale esborso per risarcimento danni a carico della stazione appaltante;
- b) sono emersi solo nella fase esecutiva dell'appalto di lavori, non essendo stati intercettati in sede di verifica/validazione del progetto;
- c) attivano il meccanismo straordinario di cui all'art. 120, comma 15-*bis*, del Codice.

Restano scoperti i danni subiti dalla stazione appaltante e tutti gli altri casi di errori od omissioni non incidenti sulla funzionalità dell'opera, relativamente ai quali trova spazio un risarcimento per equivalente con copertura assicurativa, nei limiti di polizza.

Dalla lettura del comma 15-*bis* dell'art. 120, il quale menziona espressamente il comma 8-*bis* dell'art. 41, parrebbe dunque che il meccanismo di sanatoria straordinaria sia stato congegnato dal legislatore pensando all'eventualità di errori od omissioni imputabili al progettista *esterno*. Fermo restando che la verifica in contraddittorio con il progettista e l'appaltatore, per il caso di errori od omissioni nella progettazione esecutiva pregiudicanti la realizzazione dell'opera o la sua futura utilizzazione, al fine di individuare tempestivamente soluzioni di progettazione esecutiva coerenti con il principio del risultato, dovrebbe appartenere a qualunque "codice di buona condotta", a prescindere dall'esternalità o meno della progettazione.

Da qui dunque l'opportunità di prevedere, in via convenzionale, meccanismi di risoluzione delle criticità progettuali, occasionate dall'attività del progettista interno, ferma la responsabilità di quest'ultimo e l'operatività della polizza assicurativa obbligatoriamente prevista, la quale comunque, in base a quanto evincibile dallo Schema tipo 2.1 del d.m. 193/2022, sopra menzionato, copre, per il caso di progettista interno, unicamente "i maggiori costi sostenuti dalla stazione appaltante dei lavori in conseguenza di errori od omissioni non intenzionali del progetto posto a base di gara [...], imputabili a colpa professionale" e non anche le "nuove spese di progettazione dell'opera o di parte di essa", come invece espressamente previsto con riguardo alla polizza assicurativa del progettista esterno.

(13) La norma in questione presuppone, in particolare, l'instaurazione di un nuovo rapporto contrattuale di natura transattiva con il progettista esterno originario o con altro soggetto qualificato.

(14) Con riguardo alla comminatoria di nullità di ogni patto volto ad escludere o limitare la responsabilità del progettista, il Consiglio di Stato, nel proprio parere del 2 dicembre 2024, n. 1463 (sullo schema di decreto Correttivo) aveva evidenziato come, con la stessa, venga introdotto "un regime derogatorio e più severo della ordinaria disciplina civilistica di cui all'articolo 1229 c.c., poiché il parametro della nullità viene rapportato al risultato e non all'intensità dell'elemento soggettivo della colpevolezza (sicché la responsabilità non può essere esclusa neanche per la colpa lieve)".