



*Ministero dell'Istruzione*

# Istruzioni per l'affidamento dei Servizi Assicurativi nelle Istituzioni Scolastiche



*Prima pubblicazione Ottobre 2021*

**Quaderno N° 4**

**2021**

OTTOBRE

# INDICE

<b>PREFAZIONE</b> .....	<b>2</b>
<b>1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO</b> .....	<b>4</b>
1.1 PROFILI GENERALI SULLA DISCIPLINA DEL CONTRATTO DI ASSICURAZIONE.....	4
1.2 PRINCIPALI TIPOLOGIE DI COPERTURE ASSICURATIVE NELL'AMBITO DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE .....	6
1.2.1 Copertura assicurativa obbligatoria .....	6
1.2.2 Copertura assicurativa integrativa .....	9
1.3 I SERVIZI DI ASSICURAZIONE NELL'AMBITO DELLA CONTRATTUALISTICA PUBBLICA .....	13
<b>2. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI ASSICURATIVI</b> .....	<b>16</b>
2.1 PROCEDURE DI AFFIDAMENTO .....	16
2.2 VALORE DELLA PROCEDURA E DETERMINAZIONE DELL'IMPORTO A BASE D'ASTA.....	18
2.3 CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE .....	20
2.4 CRITERI DI SELEZIONE .....	22
2.5 COASSICURAZIONE.....	24
2.6 INFORMAZIONI PER LA GESTIONE DEL RISCHIO ASSICURATIVO .....	25
2.7 AGGRAVAMENTO DEL RISCHIO E FACOLTÀ DI RECESSO .....	26
2.8 DICHIARAZIONI INESATTE E RETICENZE .....	29
2.9 CLAUSOLE "CLAIMS MADE" .....	30
2.10 REMUNERAZIONE DEL SERVIZIO .....	32
<b>3. II RUOLO DEL BROKER NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE</b> .....	<b>33</b>
3.1 IL SERVIZIO DI INTERMEDIAZIONE ASSICURATIVA .....	33
3.2 LA "CLAUSOLA BROKER" .....	37
3.3 REQUISITI DI PARTECIPAZIONE.....	38

## PREFAZIONE

Il presente documento (a seguire, anche il «**Quaderno**») è stato predisposto dal Ministero dell'Istruzione (a seguire, anche il «**Ministero**»), al fine di supportare le Istituzioni Scolastiche ed Educative statali (a seguire, anche le «**Istituzioni Scolastiche**» o le «**Istituzioni**») nello svolgimento delle procedure di affidamento dei servizi assicurativi (a seguire, anche il «**Servizio Assicurativo**» o «**Servizio**»).

Il presente documento costituisce, in particolare, uno strumento operativo predisposto con l'obiettivo di facilitare le Istituzioni Scolastiche nel superamento delle difficoltà correlate all'approvvigionamento del Servizio, restando in ogni caso ferme le ordinarie attività di ricerche e analisi di carattere normativo, giurisprudenziale e di prassi, a cura delle singole Istituzioni, che rappresentano presupposto indispensabile per lo svolgimento delle attività di acquisito delle Pubbliche Amministrazioni.

Ai fini di cui sopra, il presente Quaderno è stato strutturato in tre paragrafi:

- (i) «*Quadro normativo di riferimento*» (par. 1), nel quale sarà fornito un inquadramento normativo preliminare in merito ai Servizi di assicurazione;
- (ii) «*Modalità di affidamento dei Servizi Assicurativi*» (par. 2), nel quale saranno descritte le principali modalità di affidamento del Servizio ed illustrati i principali profili di criticità;
- (iii) «*Il ruolo del broker nelle Istituzioni Scolastiche*» (par. 3), nel quale saranno esaminati i principali aspetti concernenti la figura del broker nell'ambito dell'affidamento del Servizio.

Il presente Quaderno si inserisce nell'ambito di una iniziativa informativa più ampia del Ministero e rappresenta, in particolare, il Quaderno n. 4, al quale seguiranno in futuro ulteriori documenti di approfondimento su altre tematiche.

Per approfondimenti in merito ai profili generali inerenti alla disciplina dei contratti pubblici, si rinvia al precedente Quaderno n. 1 «*Istruzioni di carattere generale relative all'applicazione del Codice dei Contratti Pubblici*», già pubblicato e reperibile sul sito internet del Ministero.

Si rappresenta che è intenzione del Ministero procedere ad una revisione periodica del presente Quaderno, al fine di garantirne l'aggiornamento in conformità alle future evoluzioni normative, di giurisprudenza e di prassi.

Si ringrazia la Rete di Scuole «*Uniformare per Semplificare*», selezionata dalla Direzione Generale per le Risorse Umane, Finanziarie e i Contratti del Ministero a seguito di apposita procedura di selezione (*cf.*, Decreto del Direttore Generale n. 1252 del 17 luglio 2017) per lo svolgimento di attività volte a semplificare e ad uniformare le modalità di affidamento e di esecuzione di contratti di lavori, beni e servizi da parte delle Istituzioni Scolastiche.

La Rete di Scuole, coordinata dalla Dott.ssa Francesca Busceti, Dirigente dell'Ufficio IX della Direzione Generale delle Risorse Umane e Finanziarie, è costituita dalle seguenti Istituzioni Scolastiche:

- Liceo Ginnasio Torquato Tasso – Roma (Istituto capofila), DS Paolo Pedullà;
- I.C. Aldo Moro – Capriolo (BS), DS Fernando Magri;

- I.I.S. Leonardo da Vinci – Firenze, DS Marco Paterni;
- I.I.S. Leon Battista Alberti – Roma, DS Valter Farris;
- I.I.S. Antonio Meucci di Casarano – Casarano (LE), DS Concetta Amanti.

Per la collaborazione attiva ed il contributo professionale fornito nell'ambito della redazione del presente Quaderno, si ringraziano in particolare i DSGA Piero Petrucci, Michele Ambrosio, Paola Conti, Rosalba Costagliola D'Abele e Antonio Zinzi.

# 1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

## 1.1 Profili generali sulla disciplina del contratto di assicurazione

La disciplina generale del contratto di assicurazione è contenuta nel Libro IV («Delle obbligazioni»), Titolo III («Dei singoli contratti»), Capo XX («Dell'assicurazione») del codice civile.

L'art. 1882 del codice civile definisce l'assicurazione come «[...] il contratto con il quale l'assicuratore, verso il pagamento di un corrispettivo, detto premio, si obbliga a rivalere l'assicurato, entro limiti convenuti, del danno ad esso prodotto da un sinistro ovvero a pagare un capitale o una rendita al verificarsi di un evento attinente la vita umana».

Il contratto di assicurazione si qualifica come un contratto sinallagmatico di natura aleatoria, in quanto lo svolgimento della prestazione è collegato ad un elemento incerto. L'obbligo dell'assicuratore di corrispondere l'indennizzo all'assicurato, infatti, sorge solo nell'eventualità in cui si realizzi la fattispecie dedotta nel contratto di assicurazione, mentre l'assicurato è sempre obbligato a corrispondere il premio all'assicuratore alle scadenze convenute.

Sotto il profilo soggettivo, l'attività di assicurazione si qualifica come un'attività riservata, potendo essa essere svolta soltanto da soggetti qualificati.

Secondo quanto stabilito dall'art. 1883 del codice civile, infatti, «L'impresa di assicurazione non può essere esercitata che da un istituto di diritto pubblico o da una società per azioni e con l'osservanza delle norme stabilite dalle leggi speciali».

In relazione a tale aspetto, occorre evidenziare che:

- ai sensi dell'art. 11, comma 1, del D.Lgs. 7 settembre 2005, n. 209, recante «Codice delle assicurazioni private» (a seguire, anche «**Codice delle Assicurazioni private**» o «**Codice delle Assicurazioni**»), «L'esercizio dell'attività assicurativa nei rami vita e nei rami danni, come classificati all'articolo 2, è riservato alle imprese di assicurazione»;
- ai sensi dell'art. 13, comma 1, del Codice delle Assicurazioni, «L'IVASS alle condizioni previste dall'articolo 14 autorizza, con provvedimento da pubblicare nel bollettino, l'impresa che intende esercitare l'attività nei rami vita oppure nei rami danni ovvero, congiuntamente, nei rami vita e nei rami infortuni e malattia di cui all'articolo 2, comma 3».

Sotto il profilo oggettivo, nel contratto di assicurazione assume particolare rilievo l'elemento del rischio che si intende assicurare, il quale deve essere accuratamente descritto al fine di delimitare e circoscrivere l'obbligazione poi effettivamente assunta dall'impresa assicuratrice.

In merito a quanto sopra, si evidenzia come la centralità del rischio risulti espressamente dal dettato normativo di cui all'art. 1895 del codice civile, ai sensi del quale «Il contratto è nullo se il rischio non è mai esistito o ha cessato di esistere prima della conclusione del contratto», oltre che dalle ulteriori disposizioni che si occupano di disciplinare le ipotesi di cessazione, diminuzione e aggravamento del rischio in corso di esecuzione contrattuale, ed i relativi impatti



sul rapporto obbligatorio sussistente tra le parti<sup>1</sup> (per approfondimenti sull'ipotesi di aggravamento del rischio, si veda il successivo paragrafo 2.7).

L'ammontare del premio che l'assicurato dovrà corrispondere all'impresa di assicurazione sarà direttamente proporzionale all'ampiezza del rischio che quest'ultima si obbliga a coprire.

Per quel che concerne la durata del contratto di assicurazione, secondo quanto previsto dall'art. 1899 del codice civile, l'assicurazione ha effetto dalle ore ventiquattro del giorno della conclusione del contratto alle ore ventiquattro dell'ultimo giorno della durata stabilita nel contratto stesso.

Al secondo comma dell'articolo sopra citato si prevede che l'assicuratore possa proporre, in alternativa ad una copertura di durata annuale, una copertura di durata pluriennale a fronte di una riduzione del premio.

Sotto il profilo della forma, ai sensi dell'articolo 1888 del codice civile, il contratto di assicurazione deve presentare forma scritta solo ai fini della prova, e non anche, quindi, ai fini della sua validità. Tale disposizione deve essere tuttavia coordinata con il principio generale secondo cui i contratti stipulati dalle Pubbliche Amministrazioni devono presentare forma scritta a pena di nullità<sup>2</sup>.

Sotto il profilo redazionale, ai sensi dell'art. 166, commi 1 e 2, del Codice delle Assicurazioni Private, «[...] Il contratto e ogni altro documento consegnato dall'impresa al contraente va redatto in modo chiaro ed esauriente [...]» (comma 1), e «[...] Le clausole che indicano decadenze, nullità o limitazione delle garanzie ovvero oneri a carico del contraente o dell'assicurato sono riportate mediante caratteri di particolare evidenza [...]» (comma 2).

---

<sup>1</sup> Sotto tale profilo, si vedano gli articoli 1896, 1897 e 1898 del Codice civile.

<sup>2</sup> L'obbligo generale della forma scritta risiede nel R.D. n. 2440/1923 e riguarda ogni contratto stipulato dalla P.A., cui si aggiungono norme di settore, quali, per quanto di interesse in questa sede, l'art. 32, comma 14, del D.Lgs. n. 50/2016.

## 1.2 Principali tipologie di coperture assicurative nell'ambito delle Istituzioni Scolastiche

Nell'ambito delle Istituzioni Scolastiche è possibile distinguere due principali tipologie di coperture assicurative: la copertura assicurativa obbligatoria e la copertura assicurativa integrativa (anche detta facoltativa).

La coesistenza delle due tipologie di polizze si giustifica in considerazione del fatto che la copertura assicurativa obbligatoria, disciplinata dal d.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124, recante «*Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*» (a seguire, anche «**Testo Unico**»), comprende soltanto gli incidenti che avvengono durante lo svolgimento delle attività più rischiose, come individuate all'art. 1 del Testo Unico.

Con Circolare n. 28 del 23 aprile 2003, avente ad oggetto «*Insegnanti e alunni di scuole pubbliche e private. Criteri per la trattazione dei casi di infortunio. Aspetti contributivi*» (a seguire, anche «**Circolare INAIL**» o «**Circolare**»), l'INAIL, in riscontro ai numerosi quesiti relativi alle problematiche connesse alla trattazione degli eventi lesivi occorsi agli insegnanti e agli alunni di Istituzioni Scolastiche pubbliche e private, ha fornito istruzioni operative, dettagliando per le diverse tipologie di soggetti coinvolti, i requisiti per l'assicurabilità e le occasioni di lavoro determinanti ai fini dell'operatività della copertura assicurativa obbligatoria.

Tenuto conto della vasta natura delle attività svolte all'interno delle Istituzioni Scolastiche, della varietà dei soggetti coinvolti e delle forme di responsabilità derivanti dagli incidenti che possono occorrere all'interno delle medesime Istituzioni, queste ultime, per prassi da tempo consolidata, sottoscrivono polizze assicurative private che si aggiungono a quella obbligatoria sottoscritta con l'INAIL, al fine di fornire una tutela più ampia rispetto agli incidenti che potrebbero avvenire all'interno del contesto scolastico.

Nei successivi paragrafi, si delineano i principali aspetti concernenti la copertura assicurativa obbligatoria e la copertura assicurativa integrativa.

### 1.2.1 Copertura assicurativa obbligatoria

L'obbligo di assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, che incombe sul datore di lavoro<sup>3</sup>, sorge solo quando il lavoratore svolge determinate tipologie di attività (c.d. "attività protette"), espressamente elencate dall'art. 1 del Testo Unico.

Rientrano tra i soggetti assicurati ai sensi dell'art. 4, punto 5), del Testo Unico:

- gli insegnanti e gli alunni delle scuole o istituti di istruzione di qualsiasi ordine e grado, anche privati, che attendano ad esperienze tecnico-scientifiche od esercitazioni pratiche, o che svolgano esercitazioni di lavoro;

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 9 del Testo Unico, si individuano quali soggetti assicuranti *ex lege* i datori di lavoro, tra cui risultano espressamente annoverati le scuole o gli istituti di istruzione di qualsiasi ordine e grado, anche privati, gli enti gestori dei corsi di qualificazione o riqualificazione professionale o di addestramento professionale anche aziendali o di cantieri scuola, nei confronti delle persone nei limiti di cui all'art. 4, n. 5, del Testo Unico.



- gli istruttori e gli allievi dei corsi di qualificazione o riqualificazione professionale o di addestramento professionale anche aziendali, o dei cantieri scuola, comunque istituiti o gestiti;
- i preparatori, gli inservienti e gli addetti alle esperienze ed esercitazioni tecnico-pratiche o di lavoro.

#### 1.2.1.1 Focus: copertura assicurativa degli insegnanti

Come chiarito con la Circolare INAIL, gli insegnanti, al pari degli altri lavoratori, sono assicurati se rientrano nel campo di applicazione della tutela individuato dagli artt. 1 e 4 del Testo Unico, ed in particolare se:

- per lo svolgimento della loro attività fanno uso di macchine elettriche (videoterminali, computer, fotocopiatrici, videoregistratori, mangianastri, proiettori ecc.), ovvero se frequentano un ambiente organizzato ove sono presenti le suddette macchine;
- come previsto dalle ipotesi particolari di cui agli artt. 1, punto 28, e 4, punto 5, del Testo Unico, sono direttamente adibiti alle seguenti attività:
  - esperienze tecnico-scientifiche;
  - esercitazioni pratiche<sup>4</sup>;
  - esercitazioni di lavoro<sup>5</sup>.

Tra le attività protette rientra anche l'attività di sostegno, che si configura come teorico-pratica, di assistenza, comprendente esercitazioni pedagogiche e pratiche nei diversi momenti della giornata.

Per l'insegnante chiamato ad accompagnare gli alunni durante un viaggio di istruzione o di integrazione della preparazione di indirizzo, la tutela assicurativa opera a condizione che il viaggio rientri fra quelli programmati nel piano di offerta formativa.

In ogni caso, ai fini dell'operatività della tutela, è necessario che tutte le sopraelencate attività siano svolte dal lavoratore in via non occasionale, ossia in modo abituale e sistematico, anche se non in via continuativa (cfr., Cass. S.U., sentenza n. 3476 del 14 aprile 1994; Circolare INAIL n. 24 del 26 agosto 1994). Inoltre, è necessaria la sussistenza di un nesso causale tra l'attività posta in essere e l'infortunio.

Più in particolare, si precisa che l'infortunio patito sul luogo di lavoro dall'insegnante «[...] deve considerarsi indennizzabile secondo la normativa generale che disciplina l'assicurazione obbligatoria contro tali eventi (d.P.R. n. 1124 del 1965) in tutti i casi in cui: a) risulti accertata la

---

<sup>4</sup> Secondo quanto chiarito con la Circolare INAIL «[...] con l'espressione "esercitazione pratica" si intende l'applicazione sistematica, costante e cioè non occasionale diretta all'apprendimento. All'esercitazione pratica sono state assimilate l'attività di educazione fisica, svolta nelle scuole medie superiori e inferiori e quella ludico-motoria praticata nelle scuole elementari e materne [...]».

<sup>5</sup> Secondo quanto chiarito con la Circolare INAIL «[...] L'esercitazione di lavoro deve considerarsi come il risolto concreto, a mezzo di aiuto strumentale, di un insegnamento teorico previamente impartito. Al riguardo si ritiene che i viaggi di istruzione o di integrazione della preparazione di indirizzo debbano essere assimilati alle esercitazioni di lavoro e, quindi, rientrare nel novero delle attività protette. [...]».





natura pratico/manuale dell'attività in essere, quale connotazione della prestazione lavorativa resa al momento dell'infortunio; b) sussista un nesso di derivazione eziologica tra tale attività e l'infortunio in questione.[...]» (cfr., Cassazione civile, Sez. III, sentenza n. 8449 del 27 marzo 2019; Cassazione civile, Sez. Lav., sentenza n. 7277 del 10 aprile 2015).

La lesione patita dall'insegnante «[...] deve essere indennizzata ai sensi delle disposizioni di legge sopra indicate, proprio perché trattasi del particolare rischio al quale l'insegnante si trova esposto quando l'attività didattica si realizza nel compimento di attività pratiche svolte con il requisito della manualità e l'uso eventuale di materiale vario e attrezzature [...]» (cfr., Cass. civ. Sez. lavoro, n. 17334 del 25 agosto 2005).

#### 1.2.1.2 Focus: copertura assicurativa degli studenti

A differenza degli insegnanti, gli studenti sono assicurati soltanto in via eccezionale, mancando il presupposto del rapporto di lavoro con l'Istituzione Scolastica.

In particolare, gli alunni e gli allievi sono assicurati soltanto se svolgono le attività indicate al punto 28 dell'art. 1 del Testo Unico, ossia per lo svolgimento di esperienze tecnico scientifiche, esercitazioni pratiche ed esercitazioni di lavoro, come riporta l'art. 4, comma 1, n. 5 del Testo Unico.

Come chiarito con la Circolare INAIL n. 28 del 23 aprile 2013, in applicazione delle attività indicate al punto 28 dell'art. 1 del T.U., gli studenti della Scuola Primaria e Secondaria sono assicurati per gli infortuni che si verificassero nel corso:

1. delle esercitazioni pratiche, comprese le lezioni di alfabetizzazione informatica e di lingua straniera effettuate con apparecchiature elettriche (cuffie, video terminali, computer, strumenti di laboratorio ecc.);
2. delle esperienze di lavoro (alternanza, stage ecc.);
3. delle esperienze tecnico scientifiche (laboratorio);
4. dello svolgimento di attività motoria (palestra).

In merito a quanto sopra, si osserva che assumono rilievo anche «[...] gli infortuni che accadano nel corso delle esercitazioni pratiche che ricomprendono anche le lezioni di alfabetizzazione informatica e di lingua straniera, svolte con l'ausilio di macchine elettriche [...]» (cfr., Circolare INAIL n. 79 del 17 novembre 2004), e «[...] gli infortuni che si verificano durante lo svolgimento delle esercitazioni di "scienze motorie e sportive" [...]» (cfr., Circolare INAIL n. 19 del 4 aprile 2006).

Gli alunni sono tutelati anche durante i viaggi di integrazione della preparazione di indirizzo, per essi intendendosi quelli «[...] finalizzati all'acquisizione di esperienze tecnico-scientifiche, come i viaggi programmati dagli istituti di istruzione tecnica e professionale e dagli istituti d'arte che si prefiggono le visite in aziende, unità di produzione o mostre, nonché la partecipazione a manifestazioni nelle quali gli studenti possano entrare in contatto con le realtà economiche e produttive attinenti ai rispettivi indirizzi di studio [...]» (cfr., Circolare del Ministero della Pubblica Istruzione n. 36 del 27 gennaio 1995).



Gli studenti risultano, inoltre, tutelati nell'ambito del tragitto "casa-scuola" non essendovi ragione di escluderli «[...] *dalla tutela apprestata dalla normativa antinfortunistica in tema di infortunio in itinere, posto che l'art. 2 del T.U., al comma 3 (aggiunto dal D.Lgs. n. 38 del 2000, art. 12), ha stabilito espressamente che "l'assicurazione comprende gli infortuni occorsi alle persone assicurate durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello di lavoro", precisando che "l'assicurazione opera anche nel caso di utilizzo del mezzo di trasporto privato, purché necessitato", senza operare, dunque, alcuna distinzione tra le varie categorie di "persone assicurate", ed in particolare tra insegnanti e allievi quando costoro attendano ad esperienze tecnico- scientifiche, ad esercitazioni pratiche o ad esercitazioni di lavoro [...]*» (cfr., Cassazione civile, sez. lav., sentenza n. 24485 del 21 novembre 2011).

In via generale, può quindi dirsi che gli alunni non risultano tutelati durante lo svolgimento dell'attività didattica intesa in senso generico, come esplicitazione della funzione informativa e pedagogica, ma solo in relazione alle attività connotate da un rischio specifico.

Ne consegue come la copertura assicurativa prevista dall'art. 4 comma 1 n. 5 del Testo Unico, per gli studenti abbia carattere eccezionale e postuli un nesso di derivazione eziologica tra le suddette esperienze tecnico scientifiche, esercitazioni pratiche e le attività didattiche.

### 1.2.2 Copertura assicurativa integrativa

La polizza assicurativa integrativa, come anticipato nel precedente paragrafo 1.2, è stipulata dalle Istituzioni Scolastiche sulla base di una propria scelta individuale e non di un obbligo di legge.

Se, da un lato, con le Circolari del Ministero dell'Istruzione n. 312 del 20 marzo 2012 e n. 593 del 7 marzo 2013, viene preliminarmente enunciato il principio di obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore, correlativamente alla mancanza di capacità impositiva da parte delle Istituzioni Scolastiche, dall'altro, viene specificata la distinzione tra contribuzione volontaria delle famiglie e rimborsi obbligatori da corrispondere alle Istituzioni medesime.

In particolare, con la citata Circolare n. 312 del 20 marzo 2012 viene precisato che «[...] *Il contributo, ad ogni modo, non potrà riguardare lo svolgimento di attività curricolari, fermo restando, ovviamente, l'obbligo di rimborsare alla scuola alcune spese sostenute per conto delle famiglie stesse, come, ad esempio, quelle per la stipula del contratto di assicurazione individuale per gli infortuni e la responsabilità civile degli alunni, o quelle per i libretti delle assenze o per le gite scolastiche [...]*».

Le risorse raccolte con contributi volontari delle famiglie, infatti, devono essere indirizzate esclusivamente ad interventi di ampliamento dell'offerta culturale e formativa e non ad attività di funzionamento ordinario e amministrativo che hanno una ricaduta soltanto indiretta sull'azione educativa rivolta agli studenti (cfr., Circolare n. 312 del 20 marzo 2012).

La copertura assicurativa integrativa non riguarda necessariamente soltanto gli alunni; nell'ambito di tale copertura, infatti, possono volontariamente e discrezionalmente rientrare i docenti, il personale ATA e i genitori degli alunni, così come altre figure coinvolte nelle attività

scolastiche. A titolo meramente esemplificativo si riportano alcune categorie di soggetti equiparati agli alunni iscritti all'Istituzione Scolastica:

- i corsisti in genere;
- tutti gli operatori dell'Istituto scolastico;
- gli esperti esterni;
- il personale in quiescenza che svolge attività all'interno dell'Istituto;
- prestatori di lavori socialmente utili o lavori di pubblica utilità;
- gli assistenti in lingua straniera in Italia;
- il Responsabile della sicurezza;
- il Presidente e i componenti della Commissione d'esame;
- i Revisori dei Conti in missione presso l'Istituzione Scolastica;
- i membri degli organi collegiali nello svolgimento delle loro funzioni;
- gli uditori e gli alunni esterni;
- gli alunni partecipanti al Progetto Orientamento;
- gli accompagnatori designati durante i viaggi di istruzione, visite ed uscite didattiche in genere.

Ferma restando la possibilità per le Istituzioni Scolastiche di individuare, sulla base dei propri specifici fabbisogni, le coperture assicurative integrative più congeniali alle proprie necessità, si osserva che le principali polizze assicurative integrative più frequentemente stipulate dalle Istituzioni Scolastiche sono:

- **polizza infortuni**, in base alla quale l'evento infortunio determina l'operatività della garanzia contenuta nella polizza scolastica che si concretizza nel risarcimento delle spese mediche o nelle diarie in caso di invalidità temporanea ovvero di un indennizzo nei casi di morte o invalidità permanente;
- **polizza per responsabilità civile**, che ai sensi dell'art. 1917 del codice civile garantisce il risarcimento per fatti colposi e per quelli causati per colpa grave con esclusione del dolo. La polizza di Responsabilità Civile tutela l'Amministrazione Scolastica dal rischio di dover pagare, a titolo di risarcimento, i danni procurati involontariamente a terzi a causa di condotta colpevole.

Si espongono, nei successivi paragrafi, i principali aspetti concernenti la polizza infortuni e la polizza per responsabilità civile.

#### *1.2.2.1 Focus: polizza infortuni*

Come anticipato, la polizza infortuni consente ai soggetti assicurati di far valere il proprio diritto a conseguire l'indennizzo nel caso del verificarsi di un infortunio.



Il suddetto indennizzo – poiché vincolato al massimale pattuito nella polizza, che sarà direttamente proporzionale all'entità del premio assicurativo – potrà anche non essere integralmente soddisfacente.

L'adeguatezza è un concetto fondamentale nella stipula dei contratti assicurativi, sempre richiamato dalla normativa. Il rischio di assicurarsi in modo inadeguato è più reale di quanto si pensi. Nella polizza infortuni, se la scelta di somme assicurate sovradimensionate può determinare solo un pregiudizio di carattere economico, quella di somme insufficienti potrebbe dar seguito ad un indennizzo inferiore rispetto all'ammontare del danno subito o al rimborso atteso.

Le polizze *standard* tendono a ricomprendere non solo gli alunni, ma anche il personale direttivo, docente, non docente e supplente.

Talvolta, la copertura assicurativa è estesa anche agli accompagnatori di gite, visite o viaggi di istruzione, purché a ciò autorizzati dagli organi scolastici competenti e limitatamente all'esercizio delle loro funzioni.

Il rischio assicurato, il quale dovrà essere compiutamente descritto nella polizza, di regola, copre gli eventi occorsi nell'ambito dell'attività scolastica, ma anche extrascolastica, parascolastica, ricreativa, culturale o sportiva, purché promossa o comunque deliberata dagli organi scolastici competenti o comunque ricompresa nel Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF) deliberato dal Consiglio d'Istituto.

Si richiama la valenza risarcitoria transattiva alternativa alla RC della Polizza Infortuni e, contestualmente, la necessità di verificare la portata di alcune voci di garanzia generatrici di contenzioso (ad es. micro invalidità permanente, indennità da danno estetico, danno ai denti futuro) in rapporto a possibili parametri oggettivi di riferimento per il calcolo del danno (Tabella INAL, Tabella di valutazione del danno biologico dei Tribunali, Tabella Associazione Nazionale Dentisti Italiani). L'efficacia della polizza infortuni può essere valutata calcolando il rapporto tra le singole somme garantite dal contratto e quelle previste dai parametri oggettivi individuati.

#### *1.2.2.2 Focus: polizza per responsabilità civile*

Nell'ambito della polizza per responsabilità civile, disciplinata dall'art. 1917 del codice civile, il soggetto assicurato coincide con il soggetto che ha arrecato un danno a terzi, mentre il terzo danneggiato rimane estraneo al rapporto che si instaura tra l'assicurato e l'assicuratore, secondo il principio generale di cui all'art. 1372 del codice civile.

Ai sensi dell'art. 1917 del codice civile, l'assicurazione della responsabilità civile deve garantire il risarcimento per fatti colposi e per quelli causati per colpa grave, con esclusione del dolo. La garanzia di Responsabilità Civile per gli Istituti Scolastici deve prevedere che il Ministero sia considerato assicurato quanto legittimato passivo.

La polizza di Responsabilità Civile tutela l'Amministrazione Scolastica dal rischio di dover pagare, a titolo di risarcimento, i danni procurati involontariamente a terzi a causa di una condotta colpevole.

È onere esclusivo dell'Istituzione Scolastica quello di far valere l'efficacia della polizza in esame a seguito della richiesta giudiziale o stragiudiziale di risarcimento rivolta dal terzo.

La responsabilità oggetto di copertura assicurativa è solo quella civile, poiché la responsabilità penale, essendo strettamente personale, non può costituire oggetto di negozi giuridici.

Massima attenzione deve essere rivolta:

- all'oggetto del contratto che è preferibile non presenti limitazioni ai soli fatti accidentali nella causazione del danno;
- al numero ed alla tipologia di esclusioni che possono in qualche modo porre fuori dalla portata della garanzia specifiche attività dell'Istituzione Scolastica.

Secondo quanto previsto dall'art. 12, comma 1, del Codice delle Assicurazioni private, «[...] Sono vietate le associazioni tontinarie o di ripartizione, le assicurazioni che hanno per oggetto il trasferimento del rischio di pagamento delle sanzioni amministrative e quelle che riguardano il prezzo del riscatto in caso di sequestro di persona [...]».

La polizza in esame copre, nella maggior parte dei casi, la responsabilità extracontrattuale, non escludendosi, tuttavia, una possibile estensione alla responsabilità contrattuale.

Nell'assicurazione da responsabilità civile, l'assicuratore assume l'obbligo di tenere indenne l'assicurato, secondo le modalità indicate al secondo comma dell'art. 1917 del codice civile, il quale prevede:

- la facoltà, previa comunicazione all'assicurato, di pagare direttamente al terzo danneggiato l'indennità dovuta;
- l'obbligo di pagamento diretto se l'assicurato lo richiede.

Secondo quanto previsto dall'art. 1917 codice civile, le spese di lite sostenute dall'assicurato per resistere all'azione del danneggiato sono a carico dell'assicuratore nei limiti del quarto della somma assicurata.

### 1.3 I Servizi di assicurazione nell'ambito della contrattualistica pubblica

I Servizi Assicurativi rientrano nella nozione di appalti pubblici di servizi di cui all'art. 3, comma 1, lett. ss), del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (a seguire, anche «**Codice dei Contratti Pubblici**» o «**Codice**»).

Ai sensi del citato art. 3, comma 1, lett. ss), del Codice, infatti, per appalti pubblici di servizi si intendono «[...] *i contratti tra una o più stazioni appaltanti e uno o più soggetti economici, aventi per oggetto la prestazione di servizi diversi da quelli di cui alla lettera l) [...]*» [n.d.r., ossia quelli rientranti nella nozione di lavori]».

Si osserva a riguardo che la qualificazione dei Servizi in esame tra gli appalti pubblici di servizi risulta anche confermata dall'art. 35, comma 14, del Codice, che contiene una previsione *ad hoc* concernente il metodo di calcolo del valore stimato degli appalti aventi ad oggetto tali Servizi (per approfondimenti sul punto, si veda il successivo paragrafo 2.2).

L'affidamento dei suddetti Servizi, pertanto, soggiace integralmente alla disciplina prescritta dal Codice in tema di appalti di servizi.

In aggiunta alla disciplina generale contenuta nel Codice, per le Istituzioni Scolastiche trova applicazione anche la normativa speciale di settore, contenuta principalmente nel Decreto Interministeriale 28 agosto 2018, n. 129, recante «*Regolamento recante istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle Istituzioni Scolastiche, ai sensi dell'articolo 1, comma 143°, della legge 13 luglio 2015, n. 107*», pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 267 del 16 novembre 2018 (a seguire, anche il «**Regolamento**»).

In relazione agli affidamenti dei Servizi Assicurativi assume particolare rilevanza quanto previsto dall'art. 43, comma 7, del Regolamento, il quale stabilisce che «[...] *Nell'ambito della propria autonomia negoziale, le Istituzioni Scolastiche debbano rispettare le linee guida e gli schemi di atti di gara eventualmente contenuti in direttive che il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca elabora per le procedure di affidamento particolarmente complesse, quali quelle aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi assicurativi [...]*».

Le procedure di affidamento dei suddetti Servizi dovrà pertanto essere guidata, oltre che dalle disposizioni del Codice, anche da quelle contenute nel Regolamento sopra citato.

A completamento del quadro normativo generale in materia di Servizi Assicurativi è necessario, inoltre, prendere in considerazione:

- la Determinazione A.V.C.P. (ora A.N.AC.) n. 2 del 13 marzo 2013, recante «*Questioni interpretative concernenti l'affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa*», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – Serie Generale, n. 80 del 5 aprile 2013;
- la Deliberazione A.N.AC. n. 618 dell'8 giugno 2016, recante «*Linee guida operative e clausole contrattuali-tipo per l'affidamento di servizi assicurativi*»;



- il Comunicato del Presidente dell'A.N.AC. del 1° aprile 2020, recante «*Chiarimenti in ordine alle problematiche inerenti la partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi assicurativi*».

Con la Determinazione n. 2 del 13 marzo 2013, l'Autorità ha evidenziato l'elevato numero di procedure deserte o aggiudicate sulla base di un'unica offerta pervenuta, nonché i frequenti casi di recesso unilaterale dal contratto da parte dell'affidatario, fornendo alle amministrazioni aggiudicatrici alcune indicazioni operative per la predisposizione dei documenti di gara.

Con la Deliberazione n. 618 dell'8 giugno 2016, l'Autorità, nell'indicare una serie di opportune misure da adottare per un'ottimale redazione dei bandi e dei contratti, ha individuato alcune clausole-tipo per disciplinare il rapporto intercorrente tra le stazioni appaltanti e le imprese assicurative.

Con la medesima Deliberazione, l'Autorità ha inoltre rilevato l'opportunità – *a latere* della sussistenza del vincolo normativo – di una sempre più incisiva applicazione delle disposizioni di cui al D.L. 24 aprile 2014, n. 66, recante «*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*», convertito con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014, n. 89, il cui art. 9 prevede l'obbligo generalizzato di procedere all'acquisizione di lavori, servizi e forniture tramite forme di centralizzazione o di aggregazione della domanda.

Con il Comunicato del 1° aprile 2020, l'A.N.AC., nel richiamare i contenuti delle Deliberazioni sopra citate, ha enunciato alcune raccomandazioni alle stazioni appaltanti al fine di garantire la più ampia partecipazione alle procedure di gara, nel rispetto del principio di *par condicio* dei concorrenti.

Per quanto concerne la disciplina sostanziale del contratto di assicurazione, oltre alla normativa sopra citata, trovano applicazione le disposizioni generali contenute nel codice civile, con le necessarie integrazioni mutate dalle norme speciali poste dal Codice delle Assicurazioni private e dei Regolamenti IVASS.



La disciplina generale del contratto di assicurazione è contenuta nel Libro IV («Delle obbligazioni»), Titolo III («Dei singoli contratti»), Capo XX («Dell'assicurazione») del codice civile.

Le Istituzioni Scolastiche sono obbligate, ai sensi dell'art. 4 del Testo Unico, a sottoscrivere con l'INAIL un'assicurazione a copertura di:

- insegnanti e alunni delle scuole o istituti di istruzione di qualsiasi ordine e grado, anche privati, che attendano ad esperienze tecnico-scientifiche od esercitazioni pratiche, o che svolgano esercitazioni di lavoro;
- istruttori e allievi dei corsi di qualificazione o riqualificazione professionale o di addestramento professionale anche aziendali, o dei cantieri scuola, comunque istituiti o gestiti;
- preparatori, inservienti e addetti alle esperienze ed esercitazioni tecnico-pratiche o di lavoro.

Le Istituzioni Scolastiche hanno la facoltà di stipulare una copertura assicurativa integrativa per coprire rischi ulteriori a quelli oggetto di copertura obbligatoria.

Le principali polizze integrative stipulate dalle Istituzioni Scolastiche, ferma restando la facoltà delle Istituzioni medesime di stipulare ulteriori polizze, sono:

- polizza infortuni;
- polizza per responsabilità civile.

I Servizi Assicurativi si qualificano come appalti pubblici di servizi.

L'affidamento dei suddetti Servizi, pertanto, soggiace integralmente alle disposizioni prescritte dal Codice in materia di appalti pubblici di servizi e alle relative previsioni di attuazione.

In aggiunta alla disciplina generale, per le Istituzioni Scolastiche trova applicazione anche la normativa speciale di settore, contenuta principalmente nel Regolamento.

Sotto il profilo della disciplina sostanziale, oltre alle disposizioni del Codice, delle relative previsioni di attuazione e del Regolamento, trovano applicazione le disposizioni del codice civile, con le necessarie integrazioni mutate dalle norme speciali poste dal Codice IVASS.



## 2. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI ASSICURATIVI

### 2.1 Procedure di affidamento

Le Istituzioni Scolastiche, nell'affidamento dei Servizi Assicurativi, sono tenute ad osservare le disposizioni di cui al Codice dei Contratti Pubblici e le ulteriori norme di settore.

Ai fini della scelta della procedura di gara, le Istituzioni Scolastiche devono fare riferimento, ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. b), del Codice, alla soglia di rilevanza comunitaria di euro 139.000,00, IVA esclusa, per gli appalti pubblici di servizi.

Nel caso in cui il valore a base d'asta sia pari o superiore a euro 139.000,00, IVA esclusa, le Istituzioni procedono all'affidamento ricorrendo a procedure ordinarie (ad es., gara aperta).

Si evidenzia che, qualora la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 30 giugno 2023, in deroga a quanto stabilito dall'art. 36, comma 2, del Codice, le Istituzioni Scolastiche potranno procedere all'affidamento dei Servizi con le seguenti modalità: per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a euro 139.000,00, IVA esclusa, si potrà ricorrere all'affidamento diretto anche senza consultazione di più operatori economici, fermo restando il rispetto dei principi di cui all'art. 30 del D. Lgs. 50/2016 e l'esigenza che siano scelti soggetti in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento, anche individuati tra coloro che risultano iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante, comunque nel rispetto del principio di rotazione<sup>6</sup>.

Si precisa, in ogni caso, che, con riferimento agli affidamenti diretti, occorre tenere conto di quanto disposto nel regolamento di cui all'art. 45, comma 2, lett. a), del D.M. 28 agosto 2018, n. 129, nel quale potrà essere prevista una soglia inferiore a quella di 139.000,00, IVA esclusa.

Nel caso in cui la soglia sia inferiore a 139.000,00, IVA esclusa, si potrà ricorrere alla procedura negoziata, senza bando, per gli affidamenti di importo pari o superiore alla soglia individuata nel suddetto regolamento e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016. Tale procedura sarà espletata previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici.

Nell'ambito delle procedure sotto soglia, si richiama l'attenzione sulla necessità di assicurare il rispetto del principio di rotazione che, come precisato nelle Linee Guida A.N.AC. n. 4, è finalizzato ad evitare «[...] *il consolidarsi di rapporti solo con alcune imprese, favorendo la distribuzione delle opportunità degli operatori economici di essere affidatari di un contratto pubblico* [...]».

---

<sup>6</sup> Il regime introdotto con l'art. 1, comma 1 e comma 2, lett. a) e b), del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, c.d. "decreto semplificazioni" è stato oggetto di nuova e recente modifica da parte dell'art. 51 del D.L. n. 77/2021, convertito in Legge n. 108/2021. Si rinvia, per maggiori approfondimenti, agli articoli dal 47 al 56-*quater*.



Per la gestione delle attività di affidamento del Servizio, l'Istituzione Scolastica potrà anche avvalersi di una figura professionale qualificata, ossia di un intermediario assicurativo (c.d. *broker*) (per approfondimenti sul ruolo del broker, si veda il successivo paragrafo 3).

## 2.2 Valore della procedura e determinazione dell'importo a base d'asta

Il valore della procedura, ai fini di cui all'art. 35 del Codice, è costituito dall'importo totale pagabile al netto dell'IVA, valutato dall'Istituzione Scolastica quale corrispettivo per la prestazione del Servizio.

In particolare, secondo quanto stabilito dal comma 14 del citato art. 35 del Codice, il valore stimato dell'appalto per i Servizi Assicurativi è dato dal premio da pagare e dalle altre forme di remunerazione stabilite nei documenti di gara.

Pertanto, le Istituzioni Scolastiche devono individuare, quale valore da porre a base di gara, il **premio di assicurazione (o di tariffa) unitario** stimato quale corrispettivo per il trasferimento dei rischi dall'assicurato all'impresa assicuratrice.

Tale valore deve essere definito dal Consiglio d'Istituto, sulla base delle tariffe di mercato ovvero sulla base di un'informativa tecnica che, in ossequio all'obbligo di massima trasparenza, favorisca un processo di scelta consapevole e razionale, al fine di rendere la procedura "competitiva" per gli operatori economici incentivandone la partecipazione<sup>7</sup>.

Il suddetto premio dovrà essere **oggetto di ribasso**, da parte del concorrente, in sede di offerta economica.

L'Istituzione Scolastica, per incentivare il massimo trasferimento possibile dei rischi, può porre a base di gara anche un **range del premio di assicurazione** (o di tariffa) unitario, il cui valore massimo costituirà il valore dell'affidamento. Gli operatori economici potranno **offrire un importo/sconto percentuale del/sul premio, che non dovrà essere inferiore al valore minimo del range individuato**.

Il premio di assicurazione unitario viene determinato sulla base di grandezze oggettive dell'assicurato, che incidono sulla probabilità di verificarsi dell'evento oggetto di polizza; tali grandezze ricomprendono, a titolo esemplificativo, dati statistici relativi al verificarsi di infortuni, costi di gestione della polizza e costi di distribuzione (ad esempio, pagamento di agenti o broker).

Con riguardo al *range* di premi assicurativi unitari, la Determinazione A.V.C.P. (ora A.N.AC.) n. 2 del 13 marzo 2013, ha rilevato «[...] la tendenza di tutti gli operatori economici concorrenti ad offrire un prezzo allineato sul valore sufficiente ad ottenere il punteggio massimo [...]», e dunque il tendenziale appiattimento delle offerte dal punto di vista economico.

---

<sup>7</sup> Come previsto nelle relazioni tra organi di vertice, l'*input* all'organo di indirizzo proviene dall'organo di gestione: il dirigente propone al Consiglio la quota assicurativa. Di conseguenza il Consiglio determina l'entità del contributo individuale commisurandola alle previsioni di spesa emergenti dalla relazione tecnica del dirigente. La delibera finalizza in modo specifico l'utilizzo di tale importo individuale.

Successivamente il dirigente procede alla scelta del contraente assicuratore, salvaguardando l'applicazione dei principi comunitari in materia negoziale, in particolare garantendo la trasparenza delle operazioni e la libera concorrenza.

La seconda fase dell'informativa alla famiglia fa seguito alla definizione della procedura a pubblica evidenza, fornendo dettagli rispetto all'esito della stessa e preferibilmente una rendicontazione trasparente e documentata dell'intero processo decisionale. La finalità è di dimostrare la correttezza e l'efficacia della scelta operata, la migliore tra quelle rinvenibili sul mercato, e conseguentemente i benefici ricavati dalla comunità scolastica che ha contribuito.



Sempre con Determinazione n. 2 del 13 marzo 2013, l'A.V.C.P. (ora A.N.AC.) evidenzia come: «[...] i bandi non contengono le informazioni necessarie per una corretta Determinazione del prezzo della polizza [...]» e questo non consente alle Imprese Assicuratrici di quotare correttamente il rischio e conseguentemente, di formulare un'offerta adeguata.

Le informazioni necessarie, cui fa riferimento l'Autorità riguardano: l'individuazione dei rischi specifici, la sinistrosità pregressa della Stazione Appaltante, i dati relativi ai sinistri liquidati e riservati, con seguito e senza seguito, un'ipotesi di massimali adeguati e in linea col mercato e, da ultimo una proposta di premio adeguato rispetto alle richieste di copertura avanzate.

Tenuto conto di quanto sopra, le Istituzioni Scolastiche potrebbero valutare di prediligere l'utilizzo del *range* di premi assicurativi soltanto nel caso in cui il criterio di aggiudicazione prescelto sia quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo. L'utilizzo di tale ultimo criterio, infatti, consente comunque una differenziazione delle offerte sulla base delle caratteristiche qualitative offerte, consentendo quindi di superare il possibile appiattimento delle offerte medesime dal punto di vista economico.



Le Istituzioni Scolastiche individuano quale valore posto a base di gara:

- il premio di assicurazione (o di tariffa) unitario, quale corrispettivo per il trasferimento dei rischi dall'assicurato all'impresa assicuratrice, il quale dovrà essere oggetto di ribasso, da parte del Concorrente, in sede di offerta economica;
- un *range* del premio di assicurazione (o di tariffa) unitario, il cui valore massimo costituirà l'importo posto a base di gara. Gli operatori economici potranno offrire un importo/sconto percentuale del/sul premio tale per cui il valore offerto non sia inferiore al valore minimo del *range* individuato.

### 2.3 Criterio di aggiudicazione

La scelta del criterio di aggiudicazione dipende da una serie di fattori, tra i quali il valore della procedura.

Per gli appalti sopra soglia, il criterio ordinario di aggiudicazione si individua in quello del miglior rapporto qualità/prezzo; il criterio del minor prezzo, infatti, costituisce un'ipotesi eccezionale, alla quale è possibile ricorrere solo se sussistono i presupposti di cui all'art. 95 comma 4, del Codice.

Per gli appalti sottosoglia comunitaria, ai sensi dell'art. 36, comma 9-*bis* del Codice, fatto salvo quanto previsto dall'art. 95, comma 3, del Codice, le Istituzioni Scolastiche **godono di piena discrezionalità nella scelta del criterio di aggiudicazione**<sup>8</sup>.

Si precisa che, come previsto dall'art. 95, comma 10-*bis* del D.Lgs. 50/2016, qualora le Istituzioni Scolastiche scelgano il **criterio di aggiudicazione del miglior rapporto qualità/prezzo**, il **punteggio economico** deve essere contenuto entro il **limite del 30 per cento** del punteggio complessivo.

Con riferimento al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, l'A.N.AC., con la Deliberazione n. 618 dell'8 giugno 2016, ha specificato che «[...] *Di regola, rientrano a pieno titolo nella valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa tutti quegli elementi che agiscono, in via diretta o indiretta sul costo complessivo sostenuto dall'amministrazione per la gestione del rischio, che si intende assicurare* [...]».

Con la stessa Deliberazione, l'A.N.AC. ha delineato alcuni possibili criteri di valutazione del merito tecnico, come di seguito riportati:

- riduzione della franchigia a carico dell'Istituzione Scolastica rispetto a quella posta a base di gara, ove presente;
- aumento dei massimali assicurati e/o alla rinuncia ad esclusioni o rivalse che possono essere presenti nel capitolato di gara, ovvero nel contratto di assicurazione, parametrando alle singole somme e massimali assicurati e prestando attenzione a separare le cifre che sono somme assicurate da quelle che sono semplici massimali;
- offerta di una particolare assistenza aggiuntiva;
- rinuncia alla facoltà di recesso nei casi di cui all'art. 1893 del codice civile (per approfondimenti, si veda il successivo paragrafo 2.9);
- previsione di scadenze ravvicinate per la trasmissione delle informazioni che l'impresa assicuratrice deve trasmettere all'Istituto Scolastico, o in alternativa, la messa a

---

<sup>8</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 3, del D.L. Semplificazioni, «Per gli affidamenti di cui al comma 2, lett. b), le stazioni appaltanti, fermo restando quanto previsto dall'art. 95, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, procedono, a loro scelta, all'aggiudicazione dei relativi appalti, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ovvero del prezzo più basso. [...]».



disposizione di una pagina *web* dedicata o di un indirizzo *email* volto alla gestione del rapporto contrattuale e della liquidazione dei massimali, quali a titolo esemplificativo l'inserimento nella pagina *web* di dati che l'impresa assicuratrice deve trasmettere all'Istituzione Scolastica (per approfondimenti, si veda il successivo paragrafo 2.6);

- elementi organizzativi, come la messa a disposizione di personale dedicato e la disponibilità dell'impresa assicuratrice a predisporre corsi di *risk management*, finalizzati alla riduzione del rischio per l'Istituzione Scolastica.

A tali criteri, sarà comunque opportuno affiancare il richiamo fondamentale alle Tabelle dei Tribunali, le quali costituiscono un parametro oggettivo di valutazione del danno, e ad ogni elemento utile al corretto trasferimento dei rischi.

Si fa presente che il peso da attribuire a ciascun criterio di valutazione del merito tecnico dovrà essere parametrato sulla base delle specifiche esigenze dell'Istituzione Scolastica e, in particolare, sulla frequenza di accadimento e sulla severità media dei sinistri.



La scelta del criterio di aggiudicazione dipende da una serie di fattori, tra i quali il valore della procedura.

Per gli appalti sopra soglia, il criterio ordinario di aggiudicazione si individua in quello del miglior rapporto qualità/prezzo; il criterio del minor prezzo, infatti, costituisce un'ipotesi eccezionale, alla quale è possibile ricorrere solo se sussistono i presupposti di cui all'art. 95 comma 4, del Codice.

Per gli appalti sottosoglia comunitaria, ai sensi dell'art. 36, comma 9-*bis* del Codice, fatto salvo quanto previsto dall'art. 95, comma 3, del Codice, le Istituzioni Scolastiche **godono di piena discrezionalità nella scelta del criterio di aggiudicazione.**

Per il caso di affidamento sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'A.N.AC., con la Deliberazione n. 618 dell'8 giugno 2016, ha fornito alcune indicazioni, anche in merito ai possibili criteri di valutazione del merito tecnico che potrebbero essere adottati dalle stazioni appaltanti.

## 2.4 Criteri di selezione

Le Istituzioni Scolastiche, ai fini della selezione dell'operatore economico che risulterà aggiudicatario della procedura di affidamento dei Servizi Assicurativi, definiscono i requisiti di partecipazione nei documenti di gara.

Oltre ai requisiti di ordine generale e morale di cui all'art. 80 del Codice, le Istituzioni specificano, ai sensi dell'art. 83 del Codice, i **requisiti speciali di idoneità professionale e di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale** che gli operatori devono possedere ai fini della partecipazione alla procedura.

Tali requisiti dovranno essere individuati tenendo conto della natura del contratto ed in modo proporzionato al valore dello stesso; in ogni caso, gli stessi devono essere ragionevoli, pertinenti e congrui rispetto all'oggetto dell'affidamento, garantendone la concorrenzialità.

Con specifico riferimento ai **requisiti di idoneità professionale**, occorre rammentare che, ai fini della prestazione dei Servizi Assicurativi, gli operatori economici dovranno essere in possesso dell'autorizzazione, rilasciata dall'IVASS ai sensi dell'art. 13 del Codice delle Assicurazioni, all'esercizio dell'attività assicurativa nel ramo assicurativo concernente il Servizio oggetto di affidamento.

In relazione ai **requisiti di capacità economica e finanziaria**, l'A.N.AC, con il Comunicato del Presidente del 1° aprile 2020, ha richiamato l'attenzione sul fatto che, ai sensi dell'art. 83, comma 5, del Codice, il fatturato minimo annuo richiesto non può comunque superare il doppio del valore stimato dell'appalto, calcolato in relazione al periodo di riferimento dello stesso, salvo che in circostanze adeguatamente motivate relative ai rischi specifici connessi alla natura dei servizi oggetto di affidamento.

Sotto tale profilo, occorre evidenziare che la stessa A.N.AC., già con la precedente Determinazione n. 2 del 13 marzo 2013, aveva evidenziato che «[...] *Nel settore assicurativo l'esigenza di individuare un contraente dotato di particolari requisiti di affidabilità causa, a volte, una ulteriore restrizione della platea dei concorrenti. Ciò avviene, in particolare, mediante la fissazione di requisiti di fatturato sproporzionati rispetto all'entità della polizza [...]*».

Con la stessa Determinazione, l'A.N.AC. ha altresì specificato che «[...] *possono costituire requisiti accettabili quelli basati su indicatori quali il livello di capitale sociale minimo, l'indice di solvibilità e la capacità di assicurare determinati rischi, valutata sulla base della raccolta premi specifica [...]*».

Per la **verifica dei suddetti requisiti**, le Istituzioni Scolastiche dovranno indicare, negli atti di gara, la specifica documentazione da produrre a comprova del possesso dei requisiti medesimi.



Le Istituzioni Scolastiche, nella determinazione dei requisiti speciali di idoneità professionale e di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale, devono tenere conto della natura del contratto e del valore dello stesso.

In ogni caso, i suddetti requisiti stessi devono essere ragionevoli, pertinenti e congrui rispetto all'oggetto dell'affidamento, garantendone la concorrenzialità.

In relazione ai requisiti di idoneità professionale, occorre tenere conto che prestazione dei Servizi Assicurativi è riservata agli operatori economici in possesso dell'autorizzazione, rilasciata dall'IVASS ai sensi dell'art. 13 del Codice delle Assicurazioni, all'esercizio dell'attività assicurativa nel ramo assicurativo concernente il Servizio oggetto di affidamento.

In relazione ai requisiti di capacità economico-finanziaria, occorre tenere conto della necessità di non restringere la platea dei concorrenti mediante la fissazione di requisiti di fatturato sproporzionati.





## 2.5 Coassicurazione

L'art. 1911 del codice civile stabilisce che qualora la medesima assicurazione sia ripartita tra gli assicuratori per quote determinate, ciascuna impresa assicuratrice è tenuta al pagamento dell'indennità assicurata soltanto in proporzione alla rispettiva quota, anche se unico è il contratto sottoscritto da tutte le imprese.

La suddetta previsione, che prevede una responsabilità parziaria degli assicuratori rispetto alle obbligazioni dedotte nel contratto di assicurazione congiuntamente stipulato, deve essere tuttavia raccordata con quella di cui all'art. 48, comma 5, del Codice.

*Il citato art. 48, comma 5, del Codice, stabilisce infatti, in senso opposto, che «L'offerta degli operatori economici raggruppati o dei consorziati determina la loro responsabilità solidale nei confronti della stazione appaltante, nonché nei confronti del subappaltatore e dei fornitori. Per gli assuntori di lavori scorporabili e, nel caso di servizi e forniture, per gli assuntori di prestazioni secondarie, la responsabilità è limitata all'esecuzione delle prestazioni di rispettiva competenza, ferma restando la responsabilità solidale del mandatario».*

Alla luce di quanto sopra, come rilevato dall'A.N.AC. con Deliberazione n. 618 dell'8 giugno 2016, occorre quindi inserire nei documenti di gara, quale specificazione del regime di solidarietà del RTI, nell'articolo relativo ai soggetti ammessi alle gare, una apposita previsione che stabilisca la solidarietà della coassicurazione in deroga alla parzialità dell'obbligazione sancita dall'art. 1911 del codice civile.



Nei documenti di gara, quale specificazione del regime di solidarietà del RTI, nell'articolo relativo ai soggetti ammessi alle gare, occorre inserire una apposita previsione, che stabilisca la solidarietà della coassicurazione in deroga alla parzialità dell'obbligazione sancita dall'art. 1911 del codice civile.

## 2.6 Informazioni per la gestione del rischio assicurativo

Ai fini di una completezza informativa funzionale al più alto grado di concorrenzialità della procedura di gara, le Istituzioni Scolastiche dovrebbero fornire, nei documenti di gara, tutte le informazioni utili alle imprese assicurative per effettuare la valutazione dei rischi che si intende assicurare.

Le suddette informazioni potrebbero riguardare, a titolo esemplificativo e non esaustivo, quelle relative alla natura dell'assicurato, alle attività istituzionalmente svolte, al contesto di riferimento e alle misure adottate per prevenire gli eventi da assicurare o ridurre le possibilità di verifica.

A tal fine, come rilevato dall'A.N.AC. con Deliberazione n. 618 dell'8 giugno 2016, le Istituzioni Scolastiche dovrebbero opportunamente definire apposite clausole contrattuali volte a disciplinare, nella fase dell'esecuzione contrattuale, la necessaria interazione con l'impresa assicuratrice per lo scambio costante di dati e informazioni su specifici elementi, a cadenze predeterminate e in maniera esaustiva, anche al fine di allestire un sistema di monitoraggio dell'andamento dei sinistri volto a verificare la regolare esecuzione delle prestazioni contrattuali.

Quanto sopra, anche in considerazione della necessità di acquisire dall'impresa assicuratrice un set informativo da rendere noto al momento della successiva gara.

Sotto tale aspetto, occorre rilevare che la raccolta di informazioni dettagliate sull'andamento dei sinistri e della sinistrosità in generale, da parte delle Istituzioni Scolastiche, nel corso dell'esecuzione contrattuale, risulta fondamentale anche per la corretta gestione delle successive procedure di gara.

Soltanto il possesso di informazioni dettagliate ed aggiornate circa l'andamento pregresso del rischio, infatti, può consentire alle stazioni appaltanti di effettuare la quotazione del rischio da mettere a disposizione dei concorrenti, e a questi ultimi di autodeterminarsi nella formulazione della loro offerta.



Ai fini di una completezza informativa funzionale al più alto grado di concorrenzialità, le Istituzioni Scolastiche dovrebbero fornire, nei documenti di gara, tutte le informazioni utili alle imprese assicurative per effettuare la valutazione dei rischi che si intende assicurare.

Le Istituzioni Scolastiche, inoltre, dovrebbero opportunamente definire apposite clausole contrattuali volte a disciplinare, nella fase dell'esecuzione contrattuale, la necessaria interazione con l'impresa assicuratrice per lo scambio costante di dati e informazioni su specifici elementi, a cadenze predeterminate e in maniera esaustiva, anche al fine di allestire un sistema di monitoraggio dell'andamento dei sinistri volto a verificare la regolare esecuzione delle prestazioni contrattuali.

## 2.7 Aggravamento del rischio e facoltà di recesso

Come anticipato nel precedente paragrafo 1.1, l'ipotesi dell'aggravamento del rischio trova la propria disciplina generale nel codice civile.

In particolare, ai sensi dell'art. 1898, commi 1 e 2, del codice civile, «*Il contraente ha l'obbligo di dare immediato avviso all'assicuratore dei mutamenti che aggravano il rischio in modo tale che, se il nuovo stato di cose fosse esistito e fosse stato conosciuto dall'assicuratore al momento della conclusione del contratto, l'assicuratore non avrebbe consentito l'assicurazione o l'avrebbe consentita per un premio più elevato*» (comma 1) e «*L'assicuratore può recedere dal contratto, dandone immediata comunicazione per iscritto all'assicurato entro un mese dal giorno in cui ha ricevuto o ha avuto in altro modo conoscenza dell'aggravamento del rischio*» (comma 2).

La norma mira a tutelare l'impresa assicuratrice che si viene a trovare di fronte a un rischio notevolmente diverso da quello esistente al momento della conclusione del contratto, in base al quale egli aveva stabilito il premio; infatti, è importante che vi sia, per tutta la durata del contratto, una correlazione obiettiva tra il rischio assunto e il premio pagato. Di talché, in caso di aggravamento del rischio e in presenza di determinati presupposti, l'impresa assicuratrice ha facoltà di recedere dal contratto.

Ciò rappresenta uno dei problemi più delicati che le Istituzioni Scolastiche devono gestire allorché affidano il Servizio.

Occorre altresì tenere in conto, da un lato, la necessità di contemperare la disciplina civilistica con quella prescritta dal Codice in materia di contratti pubblici, nell'ambito della quale lo scioglimento unilaterale del contratto da parte dell'appaltatore assume carattere eccezionale; dall'altro lato, è necessario considerare l'esigenza di preservare un duplice interesse: quello dell'impresa assicuratrice di poter recedere al verificarsi dei presupposti di legge e quello dell'Istituzione Scolastica ad evitare discontinuità nell'erogazione del Servizio e a preservare le risorse ed i mezzi impiegati per l'espletamento della procedura di gara.

In relazione a quest'ultimo aspetto, occorre infatti considerare che il recesso dal contratto, oltre all'aggravio di spese assicurative, impone alle Istituzioni Scolastiche anche ulteriori costi, quali, *inter alia*, quelli connessi all'esperimento di una nuova procedura di gara per l'individuazione del nuovo contraente.

Alla luce di quanto sopra, risulta pertanto necessario che la facoltà di recesso dell'impresa assicuratrice trovi una puntuale disciplina nel contratto, nel quale dovranno essere specificamente individuate le casistiche di aggravamento del rischio e le situazioni al ricorrere delle quali è consentito il recesso quale *extrema ratio* per sottrarre l'impresa assicuratrice dalle conseguenze di detto aggravamento.

Da questa prospettiva, occorre tenere in considerazione che, secondo consolidata giurisprudenza, per aversi aggravamento del rischio rilevante ai sensi dell'art. 1898 del codice civile, occorre un aumento delle possibilità di verifica dell'evento previsto dal contratto di assicurazione e che la nuova situazione presenti i caratteri della novità, nel senso che non sia



stata prevista e non fosse prevedibile dai contraenti al momento della stipula del contratto, e della permanenza, intesa come stabilità della situazione sopravvenuta, essendo irrilevante un mutamento episodico e transitorio (cfr., Cassazione civile, sentenza del 2 febbraio 2017, n. 2715; in termini, Cassazione civile, sentenza del 6 ottobre 2016, n. 20011; Cassazione civile, sentenza del 18 gennaio 2000, n. 500; Cassazione civile, sentenza del 10 aprile 1987, n. 3563).

In altri termini, la previsione dell'art. 1898 del codice civile non considera qualsiasi mutamento delle circostanze, ma solo quei mutamenti che aggravano il rischio in modo tale che, se il nuovo stato di cose fosse esistito e fosse stato conosciuto dall'assicuratore al momento della conclusione del contratto, l'assicuratore non avrebbe consentito all'assicurazione o l'avrebbe consentita per un prezzo più elevato.

Fermo quanto sopra, l'Autorità, con la Determinazione n. 2 del 13 marzo 2013, ha fornito alcune indicazioni nel caso in cui le stazioni appaltanti dovessero ritenere opportuno accordare alle imprese assicuratrici il diritto di recesso unilaterale, evidenziando la necessità di:

- **individuare gli eventi in conseguenza dei quali ricorrere ad una revisione del prezzo o, come *extrema ratio*, al recesso** dal contratto, fermo restando che la revisione dei prezzi o il recesso non possono essere legati al mero verificarsi di un sinistro, rientrante nella normale alea contrattuale;
- **non consentire** la revisione dei prezzi o il recesso per contratti inferiori ad una certa durata, ad esempio di un anno;
- **indicare chiaramente le modalità di comunicazione** della volontà dell'impresa assicuratrice di ricorrere alla revisione dei prezzi o al recesso, specificando, altresì, i dati che l'impresa deve obbligatoriamente fornire all'Istituzione Scolastica per la redazione di un nuovo bando, in assenza dei quali la comunicazione deve intendersi come non perfezionata;
- **stabilire tempi certi** per il perfezionarsi del recesso, congrui con quelli occorrenti per una nuova aggiudicazione della procedura.

In merito a quanto sopra, giova precisare che la disciplina di cui al citato art. 1898 del codice civile trova applicazione soltanto nel caso in cui l'aggravamento del rischio viene a verificarsi dopo la stipula del contratto.

Prima della stipula del contratto, infatti, come rilevato dall'A.N.AC. con Deliberazione n. 618 dell'8 giugno 2016, occorre distinguere tra due ipotesi:

- **aggravamento del rischio tale che l'impresa assicuratrice non avrebbe stipulato l'assicurazione:** in tal caso, si viene a determinare un'ipotesi di revoca in autotutela dell'intera procedura di gara;
- **aggravamento del rischio tale che l'impresa assicuratrice avrebbe stipulato l'assicurazione offrendo un premio maggiore:** in tal caso, è ipotizzabile una modifica della base d'asta con riapertura dei termini di gara.



Al fine di verificare le intenzioni del mercato assicurativo rispetto al verificarsi dell'aggravamento del rischio, le Istituzioni Scolastiche potranno procedere con una consultazione di mercato ai sensi dell'art. 66 del Codice e delle Linee Guida A.N.AC. n. 15, recanti «*Indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato*», approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 161 del 6 marzo 2019.



L'ipotesi dell'aggravamento del rischio trova la propria disciplina generale nell'art. 1898 del codice civile.

Secondo quanto previsto dalla norma sopracitata, in caso di aggravamento del rischio e in presenza di determinati presupposti l'impresa assicuratrice ha facoltà di recedere dal contratto di assicurazione.

Risulta necessario che la facoltà di recesso dell'impresa assicuratrice trovi una puntuale disciplina nel contratto, tenendo conto della necessità di:

- **individuare gli eventi in conseguenza dei quali ricorrere ad una revisione del prezzo o, come *extrema ratio*, al recesso** dal contratto;
- **non consentire** la revisione dei prezzi o il recesso per contratti inferiori ad una certa durata, ad esempio di un anno;
- **indicare chiaramente le modalità di comunicazione** della volontà dell'impresa assicuratrice di ricorrere alla revisione dei prezzi o al recesso;
- **stabilire tempi certi** per il perfezionarsi del recesso, congrui con quelli occorrenti per una nuova aggiudicazione della procedura.

In merito a quanto sopra, giova precisare che la disciplina di cui al citato art. 1898 del codice civile trova applicazione soltanto nel caso in cui l'aggravamento del rischio viene a verificarsi dopo la stipula del contratto. Prima di tale momento, occorre distinguere tra due ipotesi:

- **aggravamento del rischio tale che l'impresa assicuratrice non avrebbe stipulato l'assicurazione:** in tal caso, si viene a determinare un'ipotesi di revoca in autotutela dell'intera procedura di gara;
- **aggravamento del rischio tale che l'impresa assicuratrice avrebbe stipulato l'assicurazione offrendo un premio maggiore:** in tal caso, è ipotizzabile una modifica della base d'asta con riapertura dei termini di gara.



## 2.8 Dichiarazioni inesatte e reticenze

L'art. 1893 del codice civile accorda la facoltà di recesso all'impresa assicuratrice in caso di dichiarazioni inesatte e reticenze del contraente senza dolo o colpa grave.

A ben vedere, la norma vuole consentire all'assicuratore di ottenere un'esatta valutazione del rischio da assumere.

Il successivo art. 1932 del codice civile stabilisce, peraltro, che le disposizioni dell'art. 1893 del codice civile non possano essere derogate se non in senso più favorevole all'assicurato.

Pertanto, le Istituzioni Scolastiche, nei documenti di gara, possono introdurre disposizioni derogatorie all'art. 1893 del codice civile purché più favorevoli all'assicurato, ad esempio subordinando l'esercizio della facoltà di recesso da parte dell'impresa assicuratrice al previo esperimento della procedura di revisione del prezzo, come anche affermato dall'A.N.AC. con Deliberazione n. 618 dell'8 giugno 2016.

Quanto sopra, a condizione che le Istituzioni Scolastiche, nel caso di affidamento sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non prevedano, tra i criteri di valutazione del merito tecnico, l'esclusione della facoltà di recesso contemplata dalla norma sopra citata.



Ai sensi dell'art. 1932 codice civile, le Istituzioni Scolastiche, nei documenti di gara, possono introdurre disposizioni derogatorie all'art. 1893 (che accorda la facoltà di recesso all'impresa assicuratrice in caso di dichiarazioni inesatte e reticenze del contraente senza dolo o colpa grave del codice civile, purché più favorevoli all'assicurato). Le Istituzioni Scolastiche, ad esempio, possono subordinare l'esercizio della facoltà di recesso da parte dell'impresa assicuratrice al previo esperimento della procedura di revisione del prezzo.



## 2.9 Clausole "claims made"

Sulla base dei propri specifici fabbisogni, le Istituzioni Scolastiche possono inserire, nell'ambito dei contratti di assicurazione che intendono affidare, le c.d. clausole "a richiesta fatta" (*claims made*).

Il contratto di assicurazione per responsabilità civile con clausola *claims made* (a richiesta fatta) si caratterizza per il fatto che la copertura è condizionata alla circostanza che il sinistro venga denunciato durante la vigenza della polizza, mentre secondo lo schema al quale è conformato l'art. 1917 del codice civile la copertura opera in relazione a tutte le condotte, generatrici di domande risarcitorie, insorte nel periodo di durata del contratto.

Le clausole *claims made* si distinguono in:

- **pure:** tali clausole garantiscono la copertura per richieste risarcitorie formulate durante il periodo di efficacia della polizza, a prescindere dalla data di commissione del danno, quindi con efficacia retroattiva senza limiti temporali di copertura;
- **impure o miste:** tali clausole offrono copertura laddove tanto il fatto illecito quanto la richiesta risarcitoria intervengano nel periodo di efficacia del contratto, con possibile retrodatazione della garanzia alle condotte poste in essere anteriormente.

Le suddette clausole operano una deroga al modello di assicurazione delineato dall'art. 1917, primo comma del codice civile.

In sostanza, la copertura assicurativa viene ad operare non in relazione a tutte le condotte, generatrici di domande risarcitorie, insorte nell'arco temporale di operatività del contratto, quale che sia il momento in cui la richiesta di danni venga avanzata (modello c.d. "*loss occurrence*" o "*act committed*"), bensì in ragione della circostanza che nel periodo di vigenza della polizza intervenga la richiesta di risarcimento da parte del terzo danneggiato (il c.d. "*claim*") e che tale richiesta sia inoltrata dall'assicurato al proprio assicuratore.

Le clausole in esame sono state oggetto di un approfondito esame da parte della Corte di Cassazione a Sezioni Unite con la sentenza del 24 settembre 2018, n. 22437, con la quale è stato affermato il superamento dell'assunto circa l'atipicità della clausola *claims made* e della conseguente necessità di accertarne la meritevolezza ex art. 1322 del codice civile.

In particolare, la Cassazione ha precisato che il modello assicurativo con clausole *claims made* è partecipe del tipo dell'assicurazione contro i danni, quale deroga consentita al primo comma dell'art. 1917 codice civile, non incidendo sulla funzione assicurativa il meccanismo legato alla richiesta risarcitoria del terzo danneggiato comunicata all'assicuratore: di conseguenza in astratto sussiste la meritevolezza degli interessi perseguiti dalle parti ma la tutela invocabile dal contraente assicurato può investire altre circostanze (come ad esempio la responsabilità precontrattuale) da valutare in concreto.

Sul punto, si è di recente espressa anche la giurisprudenza amministrativa, secondo cui «[...] Tale conclusione non comporta però l'assenza di qualsiasi verifica della rispondenza ai principi dell'ordinamento, essendo sempre necessario "il test su come la libera determinazione del



*contenuto contrattuale, tramite la scelta del modello claims made, rispetti, anzitutto, i "limiti imposti dalla legge", che il primo comma dell'art. 1322 c.c. postula per ogni intervento conformativo sul contratto inerente al tipo, in ragione del suo farsi concreto regolamento dell'assetto di interessi perseguiti dai paciscenti, secondo quella che suole definirsi "causa in concreto" del negozio" [...]» (cfr., TAR Lazio, Roma, sentenza del 18 luglio 2019, n. 9526).*

Alla luce di quanto sopra, può affermarsi che, nonostante il superamento della c.d. atipicità della clausola *claims made*, è sempre necessaria un'indagine sulla causa concreta del contratto, e cioè una verifica di adeguatezza e di liceità rispetto agli interessi coinvolti.

L'A.N.AC., con Deliberazione n. 618 dell'8 giugno 2016, ha rilevato come sia necessario «[...] individuare quali siano i sinistri verificatisi precedentemente alla stipula del contratto che possono rientrare nella copertura assicurativa. Si tratta di un problema particolarmente delicato considerato che dalla maggiore o minore estensione della copertura assicurativa possono scaturire comportamenti opportunistici da parte del contraente (che cerca di scaricare sull'assicuratore sinistri passati che non dovrebbero ricadere nel contratto) o da parte dell'assicuratore (che cerca di sottrarsi ad una maggiore copertura di sinistri che invece dovrebbero ricadere nel contratto). In sostanza, la copertura "claims made" dovrebbe riguardare solo i sinistri per i quali antecedentemente alla stipula del contratto non è stata presentata richiesta di risarcimento e di cui il contraente non era a conoscenza. Nel caso di una pubblica amministrazione è da ritenere che l'effettiva conoscenza si abbia solo a seguito di comunicazione formale dell'avvenuto sinistro [...]».





## 2.10 Remunerazione del Servizio

La remunerazione dell'impresa assicuratrice per il Servizio reso proviene dal pagamento del premio assicurativo da parte dell'Istituzione Scolastica.

Il premio, quale elemento essenziale dell'offerta, è determinato dall'impresa assicuratrice in base ad una stima della probabilità che l'evento assicurato si verifichi e delle variabili che possono influenzare l'andamento futuro della frequenza sinistri ed il relativo costo medio.



La remunerazione dell'impresa assicuratrice per il Servizio reso proviene dal pagamento del premio assicurativo da parte dell'Istituzione Scolastica.

Il premio, quale elemento essenziale dell'offerta, è determinato dall'impresa assicuratrice in base ad una stima della probabilità che l'evento assicurato si verifichi e delle variabili che possono influenzare l'andamento futuro della frequenza sinistri ed il relativo costo medio.



## 3. Il RUOLO DEL BROKER NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

### 3.1 Il servizio di intermediazione assicurativa

Nel particolare contesto delle Istituzioni Scolastiche la scelta della polizza assicurativa più idonea risulta essere molto spesso un'attività complessa. Ciò in ragione dell'elevata asimmetria informativa che caratterizza il mercato dei prodotti assicurativi, che determina il rischio per l'Istituzione Scolastica di acquisire un prodotto assicurativo non confacente alle proprie esigenze.

Al fine di superare le criticità sopra evidenziate, le Istituzioni Scolastiche possono acquisire servizi di intermediazione assicurativa, e dunque rivolgersi a figure specializzate (c.d. "broker"), con l'obiettivo di definire in modo adeguato le proprie esigenze assicurative e di essere supportate nella redazione dei documenti di gara strumentali all'acquisizione dei Servizi Assicurativi.

In merito a quanto sopra, occorre specificare che, in via generale, l'affidamento da parte delle Istituzioni Scolastiche di servizi di intermediazione trova la sua legittimazione nell'art. 14 del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, recante «Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»<sup>9</sup>.

Nello specifico, il brokeraggio assicurativo ha ottenuto un riconoscimento ufficiale nel nostro ordinamento dapprima con la legge del 20 novembre 1984, n. 792 (oggi non più vigente) e, successivamente, con il Codice delle Assicurazioni Private, che, all'art. 1, comma 1, lett. cc-quinquies), definisce come intermediario assicurativo «qualsiasi persona fisica o giuridica, diversa da un'impresa di assicurazione o riassicurazione o da un dipendente della stessa e diversa da un intermediario assicurativo a titolo accessorio, che avvii o svolga a titolo oneroso l'attività di distribuzione assicurativa».

Lo stesso Codice delle Assicurazioni, all'art. 106, definisce l'attività di distribuzione assicurativa e riassicurativa come quell'attività finalizzata a «[...] proporre contratti di assicurazione o compiere altri atti preparatori relativi alla loro conclusione, concludere tali contratti ovvero collaborare, segnatamente in caso di sinistri, alla loro gestione ed esecuzione, inclusa la fornitura di informazioni relativamente ad uno o più contratti di assicurazione sulla base di criteri scelti dal cliente tra-mite un sito internet o altri mezzi e la predisposizione di una classifica di prodotti assicurativi, compreso il confronto tra prezzi e tra prodotti o lo sconto sul premio di un contratto di assicurazione, se il cliente è in grado di stipulare direttamente o indirettamente un contratto di assicurazione tramite un sito internet o altri mezzi [...]».

<sup>9</sup> «Nella conclusione di accordi e negozi e nella stipulazione di contratti per conto dell'amministrazione, nonché nella fase di esecuzione degli stessi, il dipendente non ricorre a mediazione di terzi, né corrisponde o promette ad alcuna utilità a titolo di intermediazione, né per facilitare o aver facilitato la conclusione o l'esecuzione del contratto. Il presente comma non si applica ai casi in cui l'amministrazione abbia deciso di ricorrere all'attività di intermediazione professionale».



La figura ed il ruolo del broker assicurativo è delineata anche dal Regolamento IVASS n. 40 del 2 agosto 2018, il quale, all'art. 2, comma 1, lett. ff), definisce i mediatori o broker come «*gli intermediari che agiscono su incarico del cliente e che non hanno poteri di rappresentanza di imprese di assicurazione o di riassicurazione*».

Occorre sottolineare che la figura del broker si distingue da quella dell'agente di assicurazione<sup>10</sup>.

Ciò in quanto, mentre l'agente è mandatario di una o più imprese di assicurazione, il broker riceve apposito incarico da parte del cliente e svolge servizi di consulenza precontrattuale indipendente, coadiuvandolo nella scelta di prodotti assicurativi, di idonee imprese di assicurazione e nella successiva gestione dei contratti.

Il broker, nell'esercizio della sua attività, deve agire non solo con diligenza, ma anche con la necessaria perizia, consistente nell'insieme di indispensabili nozioni e di capacità tecnico-professionali che è lecito attendersi da tale figura professionale: la Suprema Corte, a tal proposito ha evidenziato che «[...] Non v'è dubbio che la complessiva attività del broker è connotata pure da profili di intellettualità, richiedendosi in chi la esercita specifiche ed approfondite conoscenze di economia, tecnica e diritto delle assicurazioni [...]» (cfr., Cass. Civ. Sez. III, 6 maggio 2003 n. 6874).<sup>11</sup>

In merito a quanto sopra, la recente giurisprudenza ha altresì affermato che «[...] **Il broker assicurativo è, infatti, un mediatore professionale che organizza una transazione tra un acquirente e un venditore, svolgendo la propria attività su incarico fiduciario del cliente, generalmente allo scopo di reperire sul mercato le soluzioni assicurative rispondenti alle esigenze di coloro che si affidano al suo servizio, remunerato poi alla conclusione dell'affare dalle compagnie di assicurazioni mediante provvigioni commisurate ai premi intermediati. [...] Pertanto, l'attività di brokeraggio o di intermediazione assicurativa si esaurisce in un'attività di consulenza professionale e precontrattuale indipendente, inerente all'individuazione, acquisto e gestione del prodotto allo scopo di fornire una copertura ad hoc, previa ricerca all'interno del mercato delle condizioni più idonee per il cliente, ed è subordinata soltanto all'iscrizione al registro degli intermediari presso l'Ivass; laddove soltanto le imprese di assicurazione svolgono attività soggette ad autorizzazione (consistenti nella realizzazione e nella distribuzione del prodotto) in presenza di elevati requisiti patrimoniali, sono sottoposte a vigilanza dell'Ivass (ex art. 11 e seguenti del Codice delle assicurazioni) e devono perciò essere dotate di un'adeguata struttura aziendale composta da molteplici figure professionali per seguire la creazione del prodotto, la sua distribuzione e la complessa gestione (ivi inclusa l'attività di liquidazione del danno) [...]**».<sup>12</sup>

<sup>10</sup> L'agente è il soggetto economico che, su mandato della compagnia, propone offerte assicurative senza potere contestualmente prestare consulenza; il broker, invece, riceve l'incarico dall'Istituzione Scolastica e le fornisce consulenza, senza poter detenere prodotti assicurativi, non avendo la rappresentanza della compagnia.

<sup>11</sup> Per la recente giurisprudenza il servizio di brokeraggio si sostanzia in un'attività intellettuale (Cons. Stato Sez. V, Sent., 28 luglio 2020, n. 4806; Cons. Stato Sez. V, Sent., 22 luglio 2020, n. 4688; T.A.R. Lombardia Milano Sez. IV, Sent., 22 ottobre 2020, n. 1981; Cons. Stato Sez. V, Sent., 16 marzo 2016, n. 1051). Nello stesso modo, si sono espresse le Linee Guida ANAC n. 13 recanti «*La disciplina delle clausole sociali*», approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 114 del 13 febbraio 2019.

<sup>12</sup> Cons. Stato Sez. V, Sent., 28 luglio 2020, n. 4806.



In particolare, la Determinazione A.V.C.P. (ora A.N.AC.) n. 3 del 13 del marzo 2013 ha sottolineato come «[...] *In un periodo, quale quello attuale, caratterizzato da una crescente esposizione ai rischi delle amministrazioni pubbliche a fronte di limitate risorse economiche, l'attività del broker tende sempre più a non esaurirsi nella mera individuazione della controparte assicurativa, ma a qualificarsi alla stregua di una collaborazione di ampio respiro con l'amministrazione, tesa alla prevenzione ed alla gestione dei rischi. In questo senso, sembra opportuno che le stazioni appaltanti, nella ricerca del broker, valorizzino in modo adeguato le capacità tecniche di consulenza a scapito della pura intermediazione, considerato, peraltro, che la sua attività, diversamente da quanto avviene nel settore privato, non può spingersi alla ricerca della controparte assicurativa, rimessa dal Codice dei contratti in esclusiva alle stazioni appaltanti [...]*».

Occorre considerare che la fase dell'evidenza pubblica in ambito assicurativo e, in particolare, all'interno delle Istituzioni Scolastiche, è collegata al processo decisionale interno di programmazione della spesa e al sistema comunicativo con le famiglie sulle quali grava l'onere della contribuzione.

Per ciò che concerne la procedura di affidamento dei servizi di brokeraggio, si rimanda a quanto previsto al precedente paragrafo 2.1, risultando l'affidamento di tali servizi assoggettato al rispetto delle regole dell'evidenza pubblica.

In particolare, occorrerà, in primo luogo, manifestare l'intenzione di ricorrere alla figura del broker nel disciplinare di gara, specificandone le prestazioni ed il compenso, eventualmente distinto per ramo assicurativo.

In secondo luogo, sarà necessario motivare analiticamente nella determina a contrarre gli elementi che hanno portato a fare ricorso a tale figura.

Infine, dovrà essere indicata nel contratto di brokeraggio l'attività di consulenza da svolgere.

Occorre ricordare, infine che, come evidenziato dall'A.V.C.P. (ora A.N.AC.) con Determinazione n. 2 del 13 marzo 2013, la pratica utilizzata da numerose stazioni appaltanti di accorpate l'affidamento del servizio di brokeraggio a quello assicurativo non risulta corretta; ciò sia perché simili accorpamenti risultano «[...] *idonei a svilire il ruolo del broker (avendo la stazione appaltante già effettuato le scelte che invece dovrebbero essere fatte a seguito dell'attività precontrattuale svolta dallo stesso) [...]*», «[...] *sia perché i due servizi (intermediazione e copertura assicurativa) appartengono a mercati distinti [...]*».



Il brokeraggio assicurativo costituisce una forma di intermediazione finanziaria e risulta disciplinato dal Codice delle Assicurazioni private e dal Regolamento IVASS n. 40 del 2 agosto 2018.

Le Istituzioni Scolastiche possono affidarsi al broker assicurativo per far fronte all'asimmetria informativa che contraddistingue il mercato in esame, nonché alla carenza di conoscenza e di capacità tecniche che sono richieste per la valutazione delle soluzioni più idonee alla riduzione dei rischi.

L'affidamento dei suddetti servizi soggiace integralmente alle disposizioni prescritte dal Codice in materia di appalti pubblici di servizi e alle relative previsioni di attuazione.

Costituisce una pratica scorretta affidare il servizio in esame in modo accorpato al servizio di assicurazione.



### 3.2 La "Clausola broker"

Nell'ambito dei servizi di brokeraggio, diffusa e radicata è la prassi di inserire, all'interno dei contratti di assicurazione, la c.d. "Clausola broker", attraverso la quale assicurando e impresa assicurativa si accordano affinché sia quest'ultima a remunerare il mediatore, con commissioni che verranno corrisposte in percentuale dei premi che verranno sottoscritti.

Sul punto, occorre evidenziare che la clausola broker, malgrado produca effetti nei confronti di un terzo estraneo al contratto (il broker), non fa sorgere alcun vincolo contrattuale tra le imprese ed il broker, posto che quest'ultimo non diviene parte, né in senso formale né in senso sostanziale, del contratto che intercorre fra stipulante e promittente (ovvero, ai fini che qui rilevano, tra l'Istituzione Scolastica e l'impresa assicuratrice), essendo egli semplice beneficiario della prestazione dovuta (cfr. T.A.R. Piemonte Torino Sez. II, Sent., 03 aprile 2012, n. 388; T.A.R. Lombardia Milano Sez. III, Sent., 05 maggio 2011, n. 1177).

In tali ipotesi, l'attività di intermediazione del broker è retribuita con una commissione, inserita negli atti di gara per la selezione del broker e dell'impresa di assicurazione, che deve specificare l'assenza di oneri in capo all'Amministrazione e all'utenza e che deve essere distratta in quota parte dalle provvigioni della compagnia aggiudicataria comunque spettanti alla propria agenzia.

La Determinazione A.V.C.P. (ora A.N.AC.), n. 2, del 13 marzo 2013 ha evidenziato talune criticità in merito a tale clausola, affermando che attraverso il suo utilizzo «[...] la remunerazione del broker rischia di essere sganciata dall'effettiva prestazione svolta e dai risultati ottenuti mediante l'attività di consulenza e di gestione dei rischi, con conseguente impossibilità di introdurre nei contratti adeguati strumenti di incentivazione. [...]».

Quanto sopra, specie in considerazione del fatto che, attraverso la clausola broker, il valore economico del servizio di brokeraggio non risulta chiaramente specificato nell'ambito della procedura volta alla selezione dell'intermediario, riferendosi tale valore ad una grandezza conoscibile unicamente *ex-post* (premi che verranno sottoscritti con l'impresa assicurativa all'esito della procedura finalizzata all'acquisizione dei Servizi Assicurativi).

A tal proposito, con la citata Determinazione, l'A.V.C.P. (ora A.N.AC.) ha suggerito di «[...] adottare nei bandi modalità di calcolo della remunerazione dei brokers tali da permetterne la quantificazione esatta in sede di presentazione dell'offerta e da non introdurre elementi disincentivanti al perseguimento dei risultati attesi dalla loro attività [...]».

In merito a quanto sopra, la stessa Autorità, nel Documento di Lavoro recante «Questioni interpretative concernenti l'affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa» del 13 marzo 2013, ha affermato che, in alternativa all'utilizzo della "Clausola broker", per stabilire la remunerazione del *broker*, è possibile utilizzare le seguenti modalità di calcolo:

- commissione calcolata sulla base di valori certi e a carico dell'impresa assicurativa;
- commissione calcolata sulla base di valori certi e corrisposta direttamente dall'Istituzione Scolastica.



Ai fini della determinazione dei valori certi sulla base dei quali calcolare la commissione, l'A.N.AC., nel succitato Documento di Lavoro, ha evidenziato come l'Associazione Italiana Brokers di Assicurazioni e Riassicurazioni abbia proposto di commisurare la commissione stessa «[...] non già ai premi della stipulanda polizza, bensì ai premi pagati e contabilizzati nell'anno precedente [...]».

Inoltre, si fa presente che le Istituzioni Scolastiche possono individuare, quale valore a base di gara per la selezione del broker, il valore complessivo per la remunerazione del servizio, stimato sulla base dei valori di aggiudicazione di precedenti procedure, il quale dovrà essere oggetto di ribasso, da parte del concorrente, in sede di offerta economica.

In ogni caso, è da ritenersi ormai superata la tesi della gratuità del servizio in parola, come anche chiarito dalla Determinazione A.V.C.P. (ora A.N.AC.) n. 2 del 13 marzo 2013.



Nell'ambito dei servizi di brokeraggio, diffusa e radicata è la prassi di inserire, all'interno dei contratti di assicurazione, la c.d. "Clausola broker", attraverso la quale assicurando e impresa assicurativa si accordano affinché sia quest'ultima a remunerare il mediatore, con commissioni che verranno calcolate in percentuale dei premi che verranno sottoscritti.

Tuttavia, con l'utilizzo di tale clausola la remunerazione del broker rischia di essere sganciata dall'effettiva prestazione svolta e dai risultati ottenuti mediante l'attività di consulenza e di gestione dei rischi, con conseguente impossibilità di introdurre nei contratti adeguati strumenti di incentivazione.

In alternativa all'utilizzo della "Clausola broker", per stabilire la remunerazione del broker, è possibile utilizzare le seguenti modalità di calcolo:

- commissione calcolata sulla base di valori certi e a carico dell'impresa assicurativa;
- commissione calcolata sulla base di valori certi e corrisposta direttamente dall'Istituzione Scolastica.

Ai fini della determinazione dei valori certi sulla base dei quali calcolare la commissione, è possibile rifarsi non già ai premi della *stipulanda* polizza, bensì ai premi pagati e contabilizzati nell'anno precedente.

### 3.3 Requisiti di partecipazione

Le Istituzioni Scolastiche, ai fini della selezione dell'operatore economico che risulterà aggiudicatario della procedura di affidamento dei servizi di brokeraggio, alla stregua di quanto avviene per i Servizi Assicurativi, definiscono i requisiti di partecipazione nei documenti di gara.

Per l'individuazione del broker, le Istituzioni Scolastiche, oltre ai requisiti di ordine generale e morale di cui all'art. 80 del Codice, specificano, ai sensi dell'art. 83 del Codice, i **requisiti speciali di idoneità professionale e di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale** che gli operatori devono possedere.

Si rileva che per ciò che riguarda i requisiti di idoneità professionale, ai fini della prestazione del servizio di brokeraggio, gli operatori economici dovranno essere iscritti nel Registro degli intermediari assicurativi e riassicurativi, sez. B) «*mediatori di assicurazione o di riassicurazione, altresì denominati broker*» (di cui all'art. 109, comma 2, lett. b) del Codice delle Assicurazioni e all'art. 4 del Regolamento n. 40 del 6 agosto 2018).

In ogni caso, le Istituzioni sono tenute ad adottare dei requisiti anche afferenti alla capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale che non risultino lesivi della concorrenza e palesemente discriminatori (ad es. numero di dipendenti, fatturato realizzato), come già evidenziato con Determinazione A.V.C.P. (ora A.N.AC.) n. 2 del 13 marzo 2013.<sup>13</sup>

Sul punto, la Segnalazione dell'AGCM sull'affidamento del servizio di brokeraggio assicurativo da parte delle pubbliche amministrazioni del 26 ottobre 2009, ha altresì evidenziato «[...] *la necessità di inserire nei bandi di gara, in alternativa ai requisiti determinati a livello di fatturato globale e di attività svolta per un determinato numero di PA clienti, la possibilità di attestare l'affidabilità della propria impresa attraverso altra documentazione [...]. In quest'ottica dovrebbe assegnarsi particolare rilevanza agli aspetti dell'offerta precipuamente collegati alla natura dell'attività richiesta, identificabili, in via meramente esemplificativa, nella qualità delle soluzioni proposte in materia di metodologia di valutazione dei rischi; nell'individuazione di soluzioni innovative ed efficienti; nell'offerta di strumenti formativi in grado di trasferire le conoscenze tecniche del broker all'interno degli enti; nella struttura di interfaccia con l'ente, etc. [...]*».

Per la **verifica dei suddetti requisiti**, le Istituzioni Scolastiche dovranno indicare, negli atti di gara, la specifica documentazione da produrre a comprova del possesso dei requisiti medesimi.

<sup>13</sup> La Determinazione A.V.C.P. (ora A.N.AC.) del 13 marzo 2013, n. 2, chiarisce infatti che «L'Autorità ha più volte avuto occasione di ricordare come tali elementi introducono distorsioni nella concorrenza, restringendo in modo ingiustificato il numero di potenziali concorrenti alla gara e favorendo gli operatori economici di dimensioni maggiori, senza che ciò risulti in alcun modo correlato con la qualità dell'offerta».





Le Istituzioni Scolastiche, nella determinazione dei requisiti speciali di idoneità professionale e di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale, devono tenere conto della natura del contratto e del valore dello stesso. In relazione ai requisiti di idoneità professionale, gli operatori economici, al fine di poter svolgere l'attività di intermediazione in parola, sono tenuti all'iscrizione nel Registro degli intermediari assicurativi e riassicurativi, sez. B). In relazione ai requisiti di capacità economico-finanziaria, occorre tenere conto della necessità di non restringere la platea dei concorrenti.