

Spettabile

**AVCP**

Autorità Vigilanza Contratti  
Pubblici di lavori, Servizi e  
Forniture

Via di Ripetta, 246

Roma

via e-mail all'indirizzo  
protocollo@pec.avcp.it  
a.cucchiarelli@avcp.it

Milano 18 settembre 2012

**Oggetto: DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE AGOSTO 2012 – QUESTIONI INTERPRETATIVE  
COCERNETI L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI ASSICURATIVI E DI INTERMEDIAZIONE  
ASSICURATIVA.**

Spettabile

ringraziando per l’invito alla audizione avanti a Codesta Autorità di Vigilanza, **ACB - Associazione di Categoria Broker di Assicurazione e Riassicurazione** – trasmette la presente al fine di contribuire, in modo concreto, al superamento delle criticità riscontrate dall’AVCP in relazione alle modalità di affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa da parte delle stazioni appaltanti, tenute all’applicazione del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei Contratti).

La nostra Associazione è stata costituita nel 1995 su iniziativa di alcuni professionisti del settore, con il preciso obiettivo di essere il punto di riferimento e di stimolo per favorire la crescita professionale dei broker italiani.

**ACB** si configura come un’Associazione di categoria nazionale, riconosciuta da Istituzioni ed ISVAP, in grado di rappresentare con i propri associati circa il 30% del mercato del brokeraggio assicurativo.

**ACB** nei suoi quasi 17 anni di vita dalla fondazione si è sempre distinta per essere un interlocutore trasparente ed affidabile nei riguardi delle Istituzioni, delle altre Associazioni di settore e consumeriste, grazie alla costante e piena collaborazione in dibattiti pubblici e tavoli di lavoro.

Nella propria attività istituzionale l’Associazione si occupa, costantemente, della materia dei contratti pubblici, nella specie **ACB** è intervenuta più volte segnalando alle Stazione Appaltanti gli elementi di criticità riscontrati nei documenti di gara suggerendo modifiche agli stessi.

Fatta tale premessa si procede ad analizzare il Documento di Consultazione in oggetto.

## QUESTIONI RELATIVE AL SETTORE ASSICURATIVO

### **Il costo della polizza**

In riferimento ai costi delle coperture, si osserva che quanto alle franchigie, si assiste ad un nuovo approccio da parte delle Compagnie Assicuratrici che dovrebbe superare il problema, evidenziato nel documento in consultazione.

Infatti, la tendenza delle Compagnie è di effettuare il pagamento al terzo al netto della franchigia, il cui importo verrà pagato direttamente dall'Ente contraente.

In ogni caso nessuna indagine è stata proposta sull'argomento per cui la franchigia vorrebbe essere intesa dagli assicuratori non come elemento di riduzione della gravità dei danni, ma come strumento di riduzione della frequenza.

In altri termini, è chiaro che l'interesse degli assicuratori non è il risparmio ottenibile dall'importo in franchigia, spesso minimale rispetto ai valori dei risarcimenti, ma - come detto - la riduzione della frequenza degli eventi, che attraverso questa si dovrebbe avere.

Riduzione che deriva dall'interesse che il soggetto, che agisce per conto di una P.A., dovrebbe e potrebbe avere allo scopo di evitare di vedersi costretto a rimborsare l'importo in franchigia.

Orbene, è chiaro però che il mancato trasferimento/attribuzione dell'importo "sotto franchigia" al "responsabile materiale" dell'evento, è circostanza tale da far perdere alla franchigia tale sua reale funzione, rendendola pertanto un mero e affatto incisivo elemento di riduzione del danno.

In ogni caso, qualora la prassi fosse quella di chiedere alle Compagnie di pagare anticipatamente l'intero costo del sinistro per poi recuperare le franchigie dall'Ente assicurato, è senza dubbio apprezzabile l'invito rivolto alle Amministrazioni a tenere un puntuale monitoraggio del debito dell'Ente per rimborso franchigie.

### **Il recesso dal contratto assicurativo**

Quanto al recesso, si dimentica che nell'attuale panorama assicurativo italiano le polizze complesse sono necessariamente ancorate alle condizioni riassicurative internazionali.

A titolo esemplificativo si fa notare che i mercati anglosassoni di riferimento prevedono la possibilità di intimare la disdetta alle polizze complesse, 'any time', in qualsiasi momento esse non siano ritenute economicamente più sopportabili.

Si ritiene inoltre che inserire una disciplina rigida su tale fronte è da ritenere elemento ulteriormente antitetico rispetto alla lamentata ristretta partecipazione delle imprese alle gare, di cui al successivo punto.

Sul piano più strettamente giuridico, ci si permette di rilevare che, comunque, i riferimenti alle restrizioni alla facoltà di recesso della parte privata nei contratti con la P.A., che trovano la loro giustificazione nella estensione in chiave pubblicistica dell'istituto della eccessiva onerosità sopravvenuta, non sono validamente richiamabili dal momento che, ai sensi dell'art. 1469 c.c. la disciplina della eccessiva onerosità non si applica ai contratti aleatori.

In secondo luogo, va ricordato che le clausole di recesso a seguito di sinistro sono espressamente approvate con doppia sottoscrizione ai sensi dell'art. 1341 c.c, dalla Stazione Appaltante e pertanto non dovrebbero ricadere nella tutela generale del recesso del privato stabilita nel Codice dei Contratti Pubblici.

### **Le gare deserte**

Quanto alla scarsa partecipazione alle gare da parte delle imprese, non si è considerato il fatto che una partecipazione ristretta è il frutto sia del generale andamento del mercato assicurativo che di gare che vengono impostate su base di massimo ribasso, laddove viene sempre richiesto al broker di massimizzare il risultato minimizzando le spese.

Sul fronte opposto i broker hanno spesso dovuto registrare forti malumori quando un prezzo interessante ha motivato una partecipazione nutrita, apparentemente molto competitiva, che si è poi conclusa con forti percentuali di ribasso sui prezzi a base d'asta.

### **Requisiti partecipazione.**

Si concorda decisamente con il suggerimento di indicare nei bandi previsioni destinate a valutare la percentuale di superamento del margine di solvibilità delle imprese anziché dati relativi al mero livello dimensionale della quota di affari delle medesime.

## **QUESTIONI RELATIVE LA RUOLO DEI BROKER NEI RAPPORTI CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

### **Servizio di intermediazione assicurativa**

Quello delle procedure congiunte brokeraggio/assicurazioni non rappresenta certamente la regola negli affidamenti dei servizi assicurativi; e ciò soprattutto in seguito al noto pronunciamento della AGCM.

In ogni caso se, per contro a codesta Autorità di Vigilanza, risulta che la prassi di adottare procedure congiunte di affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione sia ancora diffusa sarebbe bene che le emanande linee guida definitive ne imponessero il divieto.

Ancora riteniamo che non ci sembra possa parlarsi di “delega al broker” per la ricerca della migliore copertura assicurativa.

Il broker, infatti, presta assistenza alla P.A., senza alcun potere di rappresentanza della

stessa, nello svolgimento di una preventiva analisi dell’andamento del mercato assicurativo, nella individuazione delle reali esigenze dell’ente/cliente e, infine, nella predisposizione degli atti di gara per l’affidamento dei servizi di copertura assicurativa.

Svolgendo questo compito, anche quando opera in favore della P.A. l’intermediario agisce quale consulente del cliente, ponendo in essere un segmento della più complessa attività di intermediazione assicurativa, così come definita dall’art. 106 del C.A.P., la quale non si identifica affatto con l’attività assicurativa propriamente intesa, svolta dalle imprese fornitrici di tale servizio.

Anche per tale ragione, dunque, non vi è motivo di predisporre bandi congiunti per l’affidamento del servizio di intermediazione assicurativa e del servizio assicurativo.

### **La remunerazione del broker**

L’Autorità, che nel trattare precedenti aspetti della tematica affrontata nella nota in commento, dimostra senso di equilibrio, viceversa nell’affrontare la questione della *‘remunerazione del broker’* esprime una forte critica contro il sistema di remunerazione mediante corresponsione, da parte delle imprese di assicurazione, di commissioni calcolate in percentuale sui premi sottoscritti.

In particolare, l’Autorità giunge ad affermare che il predetto sistema di remunerazione:

- rischia di falsare i meccanismi di gara dal momento che sino a quando non si determini l’ammontare dei premi (il che avviene con l’assegnazione dell’appalto ad un’impresa determinata) la percentuale della commissione non esprime quantità conoscibili;
- rischia di far lievitare il costo assicurativo per le stazioni appaltanti;
- induce il broker a suggerire la sottoscrizione della polizza più costosa o quella non strettamente necessaria all’ente;
- può comportare il rischio che la stazione appaltante finisca per dover sostenere due commissioni di intermediazione, una per il broker e una per l’agente.

Senonchè, le criticità evidenziate dall’Autorità - oltre a non rappresentare quella che è la realtà materiale delle dinamiche connesse alla remunerazione tramite commissioni a carico delle imprese di assicurazione - appaiono il frutto di una profonda incomprensione di quello che è, e deve essere, il ruolo del broker nell’ambito delle gare di appalto per la fornitura di servizi assicurativi.

**Dal testo del documento in consultazione trapela la sensazione che, nella visione dell’Autorità, il ruolo del broker è considerato solo come momento di costo da contenere, senza dar conto di quello che è il contributo effettivo da questi svolto**

### **nell'analisi e nella soluzione delle esigenze assicurative degli enti pubblici.**

Anche nel tentare di ricostruire quelli che sono i profili essenziali dell'attività professionale del broker la stessa AVCP, oltre a richiamare genericamente le attività identificate da

AIBA, tralascia di ricordare alcune prestazioni che potrebbero e dovrebbero essere suggerite come dovute da un broker, con tutte le possibili estensioni.

Tra queste, a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- a) programmi di *'self insurance'*;
- b) monitoraggio della normativa;
- c) gestione delle franchigie;
- d) programmi di coinvolgimento delle responsabilità delle figure operanti per l'amministrazione.

Un ruolo, quindi, quello riservato al broker all'interno del documento di consultazione in esame, del tutto marginale, così da meritare solo considerazioni di carattere meramente economico, assolutamente inconfidenti sia con le grandi responsabilità, cui è esposto e che potrebbero e dovrebbero essere a lui addebitate, sia con le grandi innovazioni di cui potrebbe farsi portatore, come effettivamente ha fatto nel corso degli ultimi decenni per tutti i rischi complessi.

Ora poiché **la commissione del broker, in quanto legata al premio, viene ritenuta "elemento fuorviante"**, si ritiene opportuno esprimere alcune considerazioni:

- i) si riferisce ad un'insieme di prestazioni future, che spesso si protraggono per anni, anche dopo la cessazione del rapporto di brokeraggio, e che afferiscono a polizze che, a differenza di quanto avviene nell'impresa privata, essendo stati aggiudicati solo sul massimo ribasso, generano, quando non disaffezione, almeno scarso interesse da parte dell'assicuratore aggiudicatario, che dall'istante successivo a quello dell'aggiudicazione mira al solo obiettivo del massimo risparmio;
- ii) è ben possibile (e quasi sempre i bandi riportano la clausola secondo cui "nessun compenso sarà dovuto al broker oltre a quello derivante dalle polizze che saranno eventualmente attivate") che per svariati motivi non si giunga ad una aggiudicazione e, conseguentemente, nessun compenso sarà percepito dal broker.

Con ciò si vuole significare che se è vero che, al momento della presentazione dell'offerta per l'affidamento del servizio di intermediazione assicurativa, i premi non sono noti nella loro esattezza (spesso l'offerta si basa sui premi e le polizze in essere) tale circostanza va considerata non solo in termini di eventuale maggiore guadagno (evenienza assai rara) da parte del broker, ma, come sopra detto, anche di minore guadagno.

Peraltro si deve far rilevare come non sia affatto vero che il sistema di pagamento dei compensi al broker, tramite provvigioni dovute dalle imprese di assicurazione, sia idoneo e sufficiente ad agevolare l'aumento dei costi di assicurazione.

Al contrario, l'Autorità dovrà considerare che, nei casi in cui nel bando di gara per l'affidamento dei servizi assicurativi si preveda che l'offerta debba essere maggiorata di una quota percentuale fissa e predeterminata del premio, quale compenso provvigionale da riconoscersi in favore del broker, non vi è più alcun incentivo, né da parte del broker né

da parte della Compagnia, a fare un'offerta a prezzi elevati; ma anzi, le imprese partecipanti saranno semmai indotte a ridurre se non eliminare le provvigioni agli agenti, visto che la commissione prevista nel bando, sarà diretta, per espressa previsione di tale bando di gara a remunerare solo l'intervento del broker.

Quanto all'ipotizzato **interesse del broker**, che sarebbe spinto "**ad aumentare il costo del servizio assicurativo**", si rileva:

- in primo luogo che, qualora sia prevista la predetta '*disclosure*' circa la quota provvigionale per le competenze del broker, da aggiungersi in modo lineare ed orizzontale a tutte le offerte delle imprese, non si comprende quale possa essere l'interesse del broker ad aumentare il costo del servizio assicurativo;
- in secondo luogo va tenuto presente che non è nelle possibilità del broker di determinare in via assoluta il prezzo assicurativo di una gara polizze;
- infine, si ricorda che anche volendo tralasciare gli aspetti della deontologia professionale, l'attività del broker non è lasciata al libero arbitrio degli interessati, ma, come noto, sottoposta a disciplina e vigilata da un organismo ad hoc (ISVAP ora IVASS) deputato a irrorare sanzioni anche per i casi di esercizio della professione in conflitto d'interessi e/o con modalità tali da recare pregiudizio agli interessi dei contraenti.

Quanto al "**prezzo**" del servizio di brokeraggio assicurativo esso è un elemento del premio e tale è stato riconosciuto anche da recenti pronunce della Magistratura Contabile e Amministrativa (*Corte dei Conti n. 319 del 7 luglio 2011 emessa dalla Sezione Emilia Romagna; Corte dei Conti sez Lombardia n° 179 del 17 aprile 2008; TAR Veneto 1368/2009; TAR Abruzzo sez. Pescara n° 397/2006*).

In più parti, nelle succitate pronunce, si è osservato che **la provvigione altro non è che una componente del premio**, riferita e destinata alla rete distributiva delle Compagnie - individuabile: nella rete delle "Agenzie delle Compagnie"; nel professionista Broker; non è quindi affatto singolare il fatto che il prezzo sia determinato in percentuale sul costo della polizza.

**Le pronunce hanno altresì osservato che l'importo provvigionale, in assenza del Broker, va all'Agente e, pertanto, il premio non diminuisce affatto.**

Ciò posto, visto **quanto principalmente differenzia la figura dell'Agente da quella del Broker**: il primo rappresenta una determinata Compagnia di assicurazioni, quella per la quale è mandatario; il secondo, senza vincolo di mandato con alcuna specifica Compagnia, propone, suggerisce, tra le tante formule e prodotti assicurativi presenti sul mercato, quella/o maggiormente affine alle caratteristiche e alle necessità assicurative dell'Ente - ,

posta ed evidenziata tale rilevante differenza, quindi, se ne dovrebbe e potrebbe trarre che, certamente, **in termini “di economicità ed efficacia”, è indubbiamente più conveniente per una P.A. avvalersi del consulente Broker.**

Inoltre, l’affermarsi del sistema del massimo ribasso - la formula delle soglie minime /

massime è sempre meno utilizzata mentre imperversano, invece, formule di proporzionalità pura o con correzioni surrettizie, che spingono sempre al ribasso massimo della percentuale -, smentisce di fatto qualsiasi ipotesi di eccessiva onerosità del servizio di brokeraggio assicurativo.

Quanto poi al fatto che “**il ribaltamento del costo sulle imprese di assicurazioni**” determini “**uno svilimento della componente prezzo**”, si obietta che, pur vero che il prezzo nell’ambito del servizio in disamina ha un rilievo certamente contenuto – sia per il fatto di non essere posto a carico dell’ente appaltante, sia perché trattasi di opera intellettuale che, intrinsecamente, va misurata e valutata in funzione del grado di professionalità e competenza e non già del costo -, ciò non significa né che questo venga “svilito”(in molteplici occasioni l’offerta economica è risultata invero determinante ai fini dell’aggiudicazione); né, tantomeno, il prevalere “dei soli criteri dimensionali”: i criteri per valutare gli aspetti tecnici del servizio di brokeraggio assicurativo sono molteplici e tutt’altro che dimensionali: tempi di resa, consulenza, formazione, modalità di gestione dei sinistri, innovazione in ambito di gestione del risk management ect.

In conclusione ci si rammarica del fatto che dal complesso delle considerazioni contenute nel documento in consultazione sembra trasparire il concetto che **l’unico obiettivo delle stazioni appaltanti sia quello di tagliare i costi dell’intermediazione** (anche dopo che una giusta precisazione dell’AVCP li abbia ricondotti nell’ambito dei costi commerciali che comunque insisterebbero in capo all’assicuratore) quasi volendo **negare che la professionalità di quest’ultimo abbia introdotto nella amministrazione i principi di un rapporto leale e realmente produttiva di risultati verificabili.**

Nel citato documento invero, da un lato, non si fa alcun riferimento alla struttura e alle dinamiche dei costi dell’assicuratore, che potrebbe riservare una commissione per la sua rete di vendita assolutamente smodata rispetto al lavoro o al contributo da questa espresso, dall’altro si prospetta la necessità di tagliare i compensi di colui che professionalmente dovrebbe poi, proprio con quei compensi, impegnare il massimo sforzo a tutela degli interessi proprio di quell’assicurato che al momento della selezione si è speso per contenerne il profitto.

Piuttosto, qualora si volesse veramente fare chiarezza e contribuire alla reale efficienza del servizio di intermediazione senza effetti imprevedibili o peggio indesiderati rispetto al prezzo del servizio assicurativo che andranno ad offrire le imprese partecipanti alla gara, si potrebbero proporre di adottare le seguenti modalità operative:

- a) suggerire alle S.A. di prevedere sempre nei capitolati e bandi di gara che la remunerazione del broker sia determinata sulla base di una percentuale fissa dei

premi che andrà quindi ad aggiungersi in modo uniforme a tutte le offerte fatte dalle imprese e che sarà destinata a compensare l'attività del solo broker e non di altri intermediari eventualmente facenti parte della rete dell'impresa, con la conseguenza che il valore delle offerte (a loro volta al lordo o al netto di eventuali provvigioni agenziali) fatte dalle imprese dovrà essere necessariamente tendente al basso anziché al rialzo;

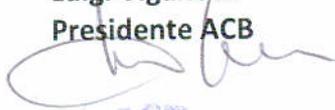
- b) stabilire che, qualora la stima del compenso dell'intermediario debba presuntivamente essere contenuta entro parametri sotto soglia, sia lasciata la facoltà alle S.A. di conferire gli incarichi mediante libera negoziazione.

\*\*\*

Augurandoci che le considerazioni sopra svolte non vengano considerate come una difesa della categoria, bensì possano contribuire ad orientare in modo più appropriato e mirato l'intervento di codesta Autorità di Vigilanza, siamo a disposizione.

Con osservanza.

Luigi Viganotti  
Presidente ACB



ACB  
Associazione di Categoria Broker  
di Assicurazioni e Riassicuratori