



Autorità Nazionale Anticorruzione

Comunicato del Presidente del 1 aprile 2020

Chiarimenti in ordine alle problematiche inerenti la partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi assicurativi

Sono state segnalate a questa Autorità alcune criticità in ordine alla partecipazione alle procedure di gara per l'affidamento dei servizi assicurativi da parte delle imprese estere. Le problematiche riguardano diversi aspetti degli atti di gara che ostacolano la libera concorrenza nel settore assicurativo e, principalmente:

- a) il possibile inquadramento di un rischio in un ramo assicurativo diverso da parte della regolazione nazionale rispetto alla classificazione del Paese di origine dell'operatore economico;
- b) la nozione di "servizio analogo" richiamata nei bandi di gara, che spesso fanno riferimento, in via esclusiva, ai servizi erogati a favore di amministrazioni nazionali, non tenendo conto di organismi che svolgono funzioni analoghe all'estero (ad esempio, in non tutti i Paesi esistono strutture pubbliche identiche alle aziende del servizio sanitario nazionale);
- c) l'onere probatorio eccessivamente gravoso per le imprese straniere relativamente alla prova dei requisiti speciali di cui all'art. 83 d.lgs. 50/2016 (come la traduzione giurata integrale dei contratti aventi per oggetto servizi analoghi);
- d) la richiesta di un fatturato sproporzionata rispetto al prezzo posto a base di gara e la richiesta di comprovare tale requisito mediante la presentazione di bilanci approvati e pubblicati secondo la normativa italiana;
- e) l'eccessiva aggregazione della domanda con riferimento a polizze assicurative che coprono rischi distinti.

L'Autorità ha già trattato la materia dei servizi assicurativi in due determinazioni, la prima del 13 marzo 2013 n. 2, incentrata su questioni interpretative concernenti l'affidamento di tali servizi e di quelli di intermediazione assicurativa; la seconda, adottata l'8 giugno 2016 n. 618, contiene clausole contrattuali-tipo per l'affidamento di servizi in esame. Con delibera n. 1228 del 22 novembre 2017 l'Autorità ha, inoltre, approvato il Bando-tipo n. 1/2017, che fornisce indicazioni operative sulla compilazione del disciplinare di gara afferente in generale all'affidamento di servizi e di forniture.

Nelle more di una revisione dei predetti atti di regolazione alla luce delle disposizioni contenute nell'emanando regolamento governativo di attuazione del d.lgs. 50/2016, al fine di garantire la più ampia partecipazione alle gare, nel rispetto del principio di *par condicio* dei concorrenti, si ritiene opportuno:

- a) raccomandare alle stazioni appaltanti di ammettere al confronto competitivo anche le imprese di assicurazione estere, debitamente autorizzate ad operare in Italia, che autodichiarino ai sensi dell'art. 47 dpr 445/2000 il possesso del fatturato relativo allo specifico rischio oggetto dell'affidamento, sebbene quest'ultimo nel Paese di origine sia classificato in un ramo diverso rispetto a quello indicato negli atti di gara. Rimane inteso che l'operatore economico dovrà comprovare, al momento dell'eventuale aggiudicazione, secondo le modalità fissate nei documenti di gara, di aver conseguito tale fatturato con riferimento al rischio oggetto dell'affidamento;
- b) ricordare che «il concetto di "servizio analogo", e parimenti quello di "fornitura analogo", deve essere inteso non come identità, ma come mera similitudine tra le prestazioni richieste, tenendo conto che l'interesse pubblico sottostante non è certamente la creazione di una riserva a favore degli imprenditori già presenti sul mercato ma, al contrario, l'apertura del mercato attraverso

l'ammissione alle gare di tutti i concorrenti per i quali si possa raggiungere un giudizio complessivo di affidabilità» e che «...quand'anche un singolo servizio (o fornitura) non possa considerarsi pienamente "analogo" a quello oggetto di gara, la valutazione che dovrà compiere la stazione appaltante non potrà che essere di tipo complessivo e ciò in quanto la sommatoria di tutti i servizi o forniture dichiarate può "ragionevolmente essere considerata quale indice di idoneità tecnica alla corretta esecuzione dell'appalto" (cfr. TAR Toscana, Sez. I, 18 gennaio 2016, n. 85 e TAR Sicilia, Palermo, Sez. II, 12 luglio 2018, n. 1609)» (ANAC, delibera n. 758 del 5.9.2018).

- c) rappresentare che in generale: (i) le imprese di assicurazione estere, allo stesso modo degli operatori economici nazionali, possono comprovare lo svolgimento dei servizi analoghi tramite l'elenco dichiarativo di cui all'Allegato XVII del d.lgs. 50/2016, fornendo, a comprova di quanto dichiarato, il certificato di regolare esecuzione rilasciato dal committente pubblico o la dichiarazione sostitutiva rilasciata da quello privato, in lingua italiana o in lingua originale con traduzione giurata in lingua italiana; (ii) costituisce un onere probatorio eccessivamente gravoso per gli operatori stranieri la presentazione in lingua originale con traduzione giurata in italiano degli interi contratti stipulati in precedenza. Al riguardo, quindi, potrà essere ritenuta idonea una documentazione limitata agli elementi principali del negozio giuridico, dai quali possano desumersi con certezza i contraenti, l'oggetto e l'importo del contratto;
- d) ricordare che ai sensi dell'art. 83, comma 5, d.lgs. 50/2016 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 in circostanze adeguatamente motivate relative ai rischi specifici connessi alla natura dei servizi e delle forniture oggetto di affidamento. Si raccomanda al riguardo di attenersi a quanto indicato al paragrafo 7 del Bando tipo n. 1, dedicato ai requisiti speciali e ai mezzi di prova, precisando che la comprova dei requisiti di capacità economico e finanziaria può avvenire anche tramite la presentazione dei bilanci redatti e pubblicati secondo la legislazione del paese di origine dell'operatore economico;
- e) richiamare quanto già indicato nella Determinazione n. 2/2013, dove è specificato che: «l'aggregazione della domanda nel settore assicurativo è strettamente legata alla tipologia di rischio da gestire, che deve essere valutato nel singolo caso. Tuttavia, si ritiene di dover tener conto dei seguenti principi: a) il *favor* del legislatore nazionale e comunitario per la suddivisione delle gare in lotti, che comporta il divieto di un'aggregazione eccessiva in assenza di adeguata motivazione; b) la suddivisione in lotti deve avvenire, di regola, sulla base della tipologia di rischio da assicurare per tener conto della possibile specializzazione produttiva per rami delle singole imprese di assicurazione (responsabilità civile, infortuni, malattia, tutela legale, cauzioni ecc.); c) per quanto riguarda i lotti relativi a rischi omogenei per rami assicurativi, sarà necessario valutare l'opportunità di definire un numero di lotti tale da garantire soglie minime dimensionali senza raggiungere dimensioni che possano rivelarsi proibitive per un numero consistente di concorrenti».

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni
(firmato digitalmente)

Depositato presso la segreteria del Consiglio il 6 aprile 2020
Per Il Segretario Maria Esposito,
il Segretario Generale *Angela Lorella Di Gioia*