



4 NOVEMBRE 2020

Intermediazione assicurativa nei
rapporti con la Pubblica
amministrazione e rischi relativi ai beni
culturali

di Gianluca Romagnoli
Professore associato di Diritto dell'economia
Università degli Studi di Padova



Intermediazione assicurativa nei rapporti con la Pubblica amministrazione e rischi relativi ai beni culturali*

di Gianluca Romagnoli

Professore associato di Diritto dell'economia
Università degli Studi di Padova

Abstract [It]: Lo scritto esamina le problematiche relative alla definizione di una adeguata copertura assicurativa dei beni storico artistici pubblici. Esamina le prassi delle varie amministrazioni da cui emerge una tendenziale svalutazione dei profili di complessità delle polizze ed, in particolare, sia per quanto concerne la delimitazione del rischio assicurato che relativamente al valore assicurabile. Evidenzia, quindi, come l'analisi delle prassi indicai l'inclinazione delle pubbliche amministrazioni a non avvalersi di quegli strumenti predisposti dalla normativa assicurativa a supporto degli assicurati che, invece, dovrebbero essere impiegati coerentemente con i generali principi di efficacia, efficienza ed economicità.

Abstract [En]: The paper examines the issues related to the definition of an adequate insurance coverage of public historical-artistic assets. A survey of the administrations (government) practices reveals a tendency to depreciate complexity profiles of the policies: both as regards the delimitation of insured risk and the insurable value. In particular, the survey highlights an inclination of public administrations which do not make use of those tools provided by insurance regulations to protect policyholders that, instead, should be insured consistently with the general principles of effectiveness, efficiency and affordability.

Sommario. 1. La pubblica amministrazione e l'intermediazione di polizze danni ai beni culturali. 2. L'apporto del *broker* nella fase conoscitiva/istruttoria dell'azione amministrativa. 3. Le soluzioni seguite nella pratica. 4. Come valutare il bene storico artistico? Il problema dell'individuazione della somma assicurata. 5. Il problema della "palma di Goethe". Spunti per il superamento delle incertezze legate alla complessità del valore dei beni storico artistici.

1. La pubblica amministrazione e l'intermediazione di polizze danni ai beni culturali

È noto tanto che una parte consistentissima dei beni artistico culturali italiani appartiene alle pubbliche amministrazioni quanto la complessità delle problematiche attinenti alla loro conservazione e gestione. La discussione su come intervenire per valorizzare quelle risorse, sui termini e i modi con cui garantirne il godimento non ha mai però riguardato il versante relativo ai mezzi e modalità con cui fronteggiare i rischi cui quelle sono esposte o che gli stessi beni artistico culturali possono generare per le P.A. proprietarie o depositarie¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ L'attenzione, infatti, è tutta concentrata sugli strumenti di tipo "implementativo", a carattere consensuale od autoritativo (espropri, imposizioni di vincoli, sovvenzioni di scopo, sponsorizzazioni), ma non su quelli tesi a proteggere la P.A. dai rischi generati dal suo rapporto di "dominio" sul bene od, in diversa prospettiva, a consentirle una protezione per "equivalente" in quanto idonei a garantire la disponibilità di risorse per fronteggiare la "materializzazione" dei rischi

Il disinteresse per l'argomento, peraltro, s'accompagna al silenzio sul ruolo e sull'attività degli intermediari assicurativi che ben può costituire un fattore di supporto per l'azione della pubblica amministrazione. Infatti, l'opera di consulenza continuativa, articolata ed il supporto materiale che rientrano tra le prestazioni offerte dal *broker*² sono in grado di fornire tanto un utile ausilio all'istruttoria che porta alla definizione della copertura assicurativa più consona alla P.A. quanto alla scelta del metodo di selezione dell'impresa e, poi, in corso di contratto. Ed anzi, proprio il contenuto socialmente tipico della complessa attività di assistenza all'assicurato che caratterizza quell'intermediario, induce ad immaginare che alla categoria degli agenti di assicurazione³ residui – quanto meno in una prospettiva pratica – uno spazio operativo assolutamente marginale soprattutto nell'ambito dell'intermediazione di strumenti di copertura di quei rischi legati a beni assolutamente peculiari per un loro valore che non è immediatamente traducibile in termini monetari, riguardando “oggetti” strutturalmente speciali⁴, il cui dominio richiede uno sforzo che non è dato contenere alla fase genetica del rapporto⁵ o può essere soddisfatto tramite verifiche di carattere generale della persistente utilità del prodotto rispetto al bisogno assicurativo per cui il primo è stato congeniato⁶.

A fronte di rischi peculiari relativi a beni che non possono essere considerati per il loro “valore d'uso” o di “rimpiazzo” - che la legge destina ad un godimento collettivo spesso obbligatorio⁷ - parrebbe quasi evidente l'utilità d'un supporto tecnico a fronte della necessità per la pubblica amministrazione di dare una risposta efficace ad un bisogno complesso cui il mercato risponde con formula della c.d. polizza *all*

gravanti sul bene storico artistico. Cfr. D. VAIANO, *L'Ordinamento dei beni culturali*, in A. CROSETTI – D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2018, pp. 6, p. 60 ss. e p. 23 ss.; G. SCIULO, *Tutela*, in AA. VV., *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, spec. 155 ss; L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in AA. VV., *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 197 ss.

² A. DONATI – G. VOLPE PUTZOLU, *Manuale di diritto delle assicurazioni*¹², Milano, 2019, p. 91

³ L'agente assicurativo – figura caratteristica del sistema di distribuzione dei prodotti assicurativi dell'esperienza italiana – è intermediario legato ad una o più imprese, tendenzialmente proiettato alla collocazione di prodotti “predefiniti”, non orientato ad impiegare tutti i possibili margini dell'elasticità contrattuale, anche perché non dispone, normalmente, di strutture organizzative adeguate per l'analisi di rischi complessi o di natura peculiare.

⁴ Per l'esame delle complessità dei fattori che incidono sulla valutazione, anche economica, dei beni storico artistici si veda G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in G. MORBIDELLI - A. BARTOLINI (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Torino, 2018, p. 9 ss.

⁵ In particolare, si impone un monitoraggio continuo del rischio per rilevare le sue possibili variazioni negative in termini di aggravamento e, più in generale, per consentire una tempestiva modifica del contratto tale da mantenere coerente nel tempo il rapporto tra premio e prestazione assicurativa. Come è noto, infatti, la disciplina positiva (art. 1898 c.c.) dà rilievo anche ai mutamenti intervenuti successivamente alla perfezione dell'accordo. Per una sintesi, si veda A. DONATI – G. VOLPE PUTZOLU, *op. cit.*, pp. 116 – 117.

⁶ La normativa europea direttamente applicabile (regolamento delegato della Commissione UE 2017/2358 del 21 settembre 2017) e quella di diritto interno armonizzato (artt. 121-*bis* e 121-*ter*, c. ass.), infatti, impongono ai distributori – insieme che ricomprende tanto le imprese d'assicurazione quanto gli intermediari – una verifica continuativa nel tempo della persistente idoneità del prodotto alla soddisfazione degli interessi assicurativi della categoria di soggetti (*target market*) per cui era stato concepito e strutturato.

⁷ Cfr. M. BREGANZE, *La fruizione pubblica del patrimonio culturale: origini evoluzione*, in AA. VV., *Liber amicorum per Vittorio Domenichelli*, Bari, 2018, p. 105.

risk che parrebbe sottintendere un'apparente omogeneità delle coperture. Al di là delle etichette, quella percezione subito scompare quando si guarda al contenuto. Già un primo esame dei diversi contratti fa emergere significative diversità per la previsione di molteplici e flessibili esclusioni, deroghe, eccezioni. Infatti, quando si va alla “resa dei conti” ci si accorge come le varie prescrizioni di polizza – normalmente variabili per ciascuna realtà - tendono a concentrare l’assunzione di quel rischio, in tesi integralmente assunto dall’impresa, per tener conto d’esigenze di tecnica assicurativa, della condizioni dello stato di conservazione del bene, del luogo ove è ubicato e ciò anche al fine di conciliarlo con le politiche assuntive del singolo assicuratore.

L’alta tecnicità del prodotto assicurativo nonché la delicatezza delle operazioni preliminari di scelta e definizione dell’interesse oggetto di contratto rendono ragionevole sostenere che l’opera del *broker* possa consentire alla P.A. di realizzare in modo quanto più efficace ed efficiente il compito di conservazione dei beni storico artistici attraverso l’integrazione di misure amministrative e materiali con strumenti “contrattuali di dominio del rischio” quali sono le polizze assicurative.

Anzi la valorizzazione della complementarità tra la flessibilità delle polizze assicurative e gli altri strumenti giuridici operativi, che possono contenere ma mai eliminare la possibilità di realizzazione del sinistro, consente di riconoscere a quei contratti una importanza maggiore di quella che si potrebbe trarre dalla limitatissima considerazione loro riservata dalla normativa di settore (art. 48, comma 3 e 4, d.lgs. n. 42/2004)⁸. Se si ragiona in un’ottica di complementarità/integrazione, peraltro, la leva assicurativa risulta annoverabile tra le misure cui ogni ente pubblico può ricorrere per dare pratica attuazione al principio fondamentale di tutela del patrimonio artistico culturale (art. 9, comma 2, Cost.). Per la sua stessa essenza di strumento di dominio del rischio quella può costituire utile mezzo per l’adempimento di quel precetto che impone, non solo alle istituzioni pubbliche a ciò specificamente dedicate, d’adottare - sulla base di un’adeguata attività conoscitiva (art. 3, d.lgs. 42/2004) - le più appropriate misure⁹ per «*garantirne la loro protezione e conservazione ai fini della pubblica fruizione*»¹⁰.

Con queste note – senza alcuna pretesa dimostrativa – si intende segnalare una tendenza che meriterebbe una più ampia riflessione: una parte significativa di pubbliche amministrazioni, infatti, esclude o limita

⁸ La disposizione prevede che il rilascio dell’autorizzazione al prestito di oggetti d’interesse storico culturale per mostre ed esposizioni è subordinato alla stipula «*d’un’assicurazione delle cose e beni da parte del richiedente, per il valore indicato nella domanda, previa verifica della sua congruità da parte del Ministero*».

⁹ Tra cui può includersi lo strumento assicurativo, considerata la più ampia apertura consentita dalla dizione della disposizione, come sottolinea G. CEZZI, *Sub Art. 3*, in A. M. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*³, Milano, 2019, p. 40. È da segnalare, peraltro, come indicazione di analogo tenore si rinviene anche nell’art. 71, comma 6, d.lgs. 42/2004, ove si subordina il rilascio dell’attestato di circolazione dei beni alla prestazione di una polizza assicurativa per il valore indicato nella domanda ed oggetto di verifica di congruità da parte della struttura ministeriale.

¹⁰ Cfr. M. CAMELLI, *Immateriale economico e profilo pubblico del bene culturale*, in G. MORBIDELLI – A. BARTOLINI (a cura di), *L’immateriale economico*, cit., p. 102.

significativamente l'impiego degli "ausili" previsti dalla disciplina assicurativa per agevolare i soggetti esposti ai rischi che intendono trasferire – tramite polizze – agli assicuratori e, così, aprioristicamente rinuncia a dei mezzi che potrebbero contribuire all'accrescimento dei livelli di efficienza ed economicità della azione sul versante della "protezione" dei beni storico artistici.

2. L'apporto del *broker* nella fase conoscitiva/istruttoria dell'azione amministrativa

La rilevanza dell'azione del *broker* ai fini del compiuto svolgimento di quell'attività conoscitiva che precede ogni scelta amministrativa risulta confermata dalla ricognizione delle prestazioni offerte dall'intermediario. Prestazioni che, si sottolinea, presupponendo una analisi e valutazione, in senso ampio, dello stato dei luoghi, risultano utili alla P.A. per calibrare (od aggiustare) la portata delle altre misure organizzative tese ad assolvere al dovere di conservazione e valorizzazione nonché per consentire la più ampia fruizione delle opere storico artistiche. Infatti, l'attività "radiale" dell'intermediario, che si sviluppa in molteplici direzioni, supporta l'amministrazione nel dar il contenuto più appropriato alla delibera a contrarre e nella scelta del metodo di selezione del contraente, consentendole di determinare un bando¹¹ in grado interessare la platea degli assicuratori ed indurli alla formulazione di una pluralità d'offerte.

Nello svolgimento dell'attività preliminare l'intermediario compie delle verifiche che, per le loro caratteristiche, non sono ragionevolmente praticabili in proprio, autonomamente, dalle pubbliche amministrazioni interessate poiché la definizione di adeguate procedure di scelta del contenuto del servizio assicurativo presuppone: i) la corretta individuazione del bisogno assicurativo attraverso la verifica delle condizioni di rischio cui sono esposti i singoli beni, le raccolte di questi o che i medesimi possono "generare"; ii) la verifica dell'esistenza di una pluralità di assicuratori potenzialmente in grado di assumere il rischio come prima individuato; iii) la traduzione nel linguaggio assicurativo delle necessità dell'amministrazione; iv) la conciliazione tra teorica disponibilità del mercato e bisogni della stazione appaltante anche in funzione degli accantonamenti destinati a far fronte alla spesa derivante dalla conclusione della polizza¹².

All'evidenza l'intermediario offre un supporto informativo conoscitivo necessario per l'individuazione del più appropriato assetto assicurativo a protezione, in senso ampio, dei beni storico artistici e che risulta tale – per la tecnicità delle polizze – tanto quando la P.A. si deve proteggere da rischi complessi quanto

¹¹ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*⁴, Bologna, 2019, p. 446.

¹² In questa prospettiva, l'intermediario incaricato di un'assistenza pluriennale può supportare l'amministrazione anche sul piano della programmazione e pianificazione della spesa, offrendole elementi di valutazione prospettica al fine dell'accantonamento di somme adeguate per far fronte al pagamento dei premi per i periodi assicurativi futuri.

da rischi semplici od occasionali¹³ od, ulteriormente, quando la P.A., individuata la soluzione ritenuta ottimale, deve poi verificare nel tempo la persistente capacità di quella ad offrire la più appropriata protezione dal sinistro.

È da segnalare, peraltro, come l'utilità dell'apporto consulenziale del *broker* sia tale tanto a fronte delle necessità legate alla celebrazione delle gare più complesse, incentrate sul criterio dell'offerta economica più vantaggiosa, quanto nelle ipotesi, apparentemente più semplici, relative ad affidamenti per premi irrisori contenuti sotto la soglia dei 40.000,00 euro.

In tale ultimo caso l'eliminazione della necessità della procedura comparativa non esonera la P.A. da quel controllo di idoneità della polizza alla soddisfazione del proprio bisogno assicurativo che certo non può dirsi assolto attraverso la semplice comparazione tra modelli negoziali, tendenzialmente uguali, raccolti da alcuni assicuratori ritenuti maggiormente affidabili per la loro operatività in un dato settore¹⁴.

Ulteriormente, il supporto dell'intermediario, oltre ad alleggerire la posizione personale del responsabile della scelta pubblica, ragionevolmente, si risolve anche in favore degli assicuratori le cui polizze sono oggetto di comparazione ed agevola la posizione di chi è preferito dalla P.A. La natura pubblica della contraente non esime l'assicuratore dall'osservanza delle prescrizioni che gli impongono particolari cautele prima della conclusione del contratto ed, in specie, lo obbligano a verificare se la polizza effettivamente sia in grado di soddisfare il bisogno assicurativo, dopo aver indagato in modo puntuale le condizioni di rischio e la situazione della controparte (art. 183, comma 1, lett. a – b, c. ass.)¹⁵.

¹³ Si pensi, ad esempio, al caso dei prestiti di opere per esposizioni. La P.A. che riceve o concede il prestito deve verificare la portata della polizza – occasionalmente conclusa – e, come è normale, quando si tratta di “prestatore” straniero, aderire a clausole di deroga della giurisdizione e verificare che quello specifico contratto sia idoneo ad offrire una effettiva copertura di tutte le condizioni di rischio cui è esposta l'opera. La lettura della disciplina positiva, peraltro, induce a ritenere che la responsabilità della verifica dell'idoneità della copertura offerta dalla polizza relativa all'autorizzazione ai prestiti (art. 48, comma 4, d.lgs. 42/2004), rimanga sempre in carico al responsabile dell'ente proprietario o depositario dell'opera e, dunque, non risulti assorbita da quella di concede il nulla osta. Convinzione questa derivante sia dalla circostanza che l'obbligo di attenzione, strumentale al dovere di conservazione, nella sua globalità, non è sospeso dalla verifica esterna dell'amministrazione centrale o dalla sua articolazione delegata e dal modo con cui l'ultima considera la prescrizione assicurativa. La lettura dello specifico atto di indirizzo del Ministero dei beni culturali dà l'impressione, quanto meno, d'una marginalizzazione del controllo sulla verifica d'idoneità della polizza assicurativa. Infatti, la circolare n. 29/2019, recante le istruzioni ai sovrintendenti delegati all'adozione delle autorizzazioni di cui all'art. 48 d.lgs. 42/2004, in www.beniculturali.it, richiama gli organi delle articolazioni periferiche alla mera verifica dell'esistenza di una polizza *all risk* (p. 8), senza alcun altro riferimento ad un controllo contenutistico. Di qui l'impressione che il riscontro abbia un carattere formale di verifica dell'esistenza d'una copertura a prescindere dalla sua reale portata, come si trae dal mero cenno, che viene dedicato a questo requisito. Cfr. D. VAIANO, *op. cit.*, p. 114; G. SCIULO, *op. cit.*, p. 173.

¹⁴ A titolo esemplificativo, si veda il provvedimento n. 1.030 del 24 ottobre 2018 della Regione Umbria relativo all'affidamento del servizio di copertura assicurativa opere d'arte presso la sede istituzionale del medesimo ente.

¹⁵ Si ricorda che – difformemente da quella generale del contratto – la normativa assicurativa attribuisce al motivo che induce la controparte a contrarre rilievo specifico anche al fine di valutare la correttezza della condotta dell'assicuratore. Infatti, per garantire l'effettiva soddisfazione del bisogno assicurativo si impone al distributore (prima) un generale dovere di diligenza e correttezza nei confronti del proprio contraente (lett. a), che trova specifica attuazione anche tramite l'obbligo strumentale di acquisire tutte le informazioni necessarie per la valutazione del reale bisogno della controparte (lett. b).

La collaborazione del *broker*, come anticipato, supporta l'assicuratore nello svolgimento del suo necessario esame preliminare che, in caso di giudizio di inidoneità del prodotto alla completa soddisfazione, lo dovrebbe indurre a desistere pena l'esposizione a responsabilità¹⁶. E ciò sembra tanto più vero se si considera che la preferenza accordata dalla pubblica amministrazione non può essere assimilata ad una conferma della determinazione a sottoscrivere una polizza non completamente idonea poiché, al più, l'effetto esimente potrebbe sussistere solo se tale volontà venga confermata dopo che l'assicuranda è stata partitamente informata delle ragioni che le impediscono di considerare la polizza strumento di piena soddisfazione¹⁷. Per effetto delle disposizioni che regolano il comportamento dell'assicuratore, in assenza dell'interposizione del *broker*, potrebbe accadere, dunque, che ciò che il primo non intende offrire, inserendo una clausola d'esclusione che frustra il bisogno dell'assicurato, debba essere, comunque, riconosciuto a titolo di risarcimento di quel danno conseguente alla violazione delle regole di comportamento poste a tutela dell'interesse del cliente¹⁸.

3. Le soluzioni seguite nella pratica

La rilevanza obbiettiva – e se si vuole l'utilità evidente – del supporto tecnico dell'intermediario dovrebbe far immaginare il più largo coinvolgimento del *broker* da parte delle P.A. Impiego, peraltro, incentivato dalla circostanza che il costo dell'opera del primo, in principio, è sostenuto dall'assicuratore che fa fronte alla provvigione dovuta all'intermediario, con il caricamento, ossia con quella parte del premio tariffa che eccede la componente tecnica¹⁹. Di conseguenza si potrebbe apprezzare il silenzio sui rischi e sulle caratteristiche dei contratti assicurativi dei beni storico artistici pubblici come indicativo di una scarsa problematicità, per l'acquisita consapevolezza dei relativi profili di specificità, affrontati costantemente – in modo automatico – con il supporto tecnico esterno.

¹⁶ L'art. 58, comma 6, reg. IVASS 40/2018, prevede che «*I distributori che ricevono proposte assicurative e previdenziali non coerenti con le richieste ed esigenze del contraente, lo informano di tale circostanza, specificandone i motivi e dandone evidenza in un'apposita dichiarazione, sottoscritta dal contraente e dal distributore*».

¹⁷ L'esclusione dell'osservanza delle regole di presentazione e comportamento è prevista dalla disciplina subprimaria – art. 58, comma 9, reg. IVASS 40/2018, solo, a certe condizioni, per l'offerta di polizze assicurative relative ai c.d. grandi rischi – definiti dall'art. 1, comma 1, lett. r, c. ass. – dal cui ambito esulano le polizze d'interesse.

¹⁸ In punto di portata dell'obbligo informativo e di ricadute risarcitorie per la sua violazione, seppur riferita a polizze vita, si veda, Cass., 24 marzo 2015, n. 8412, *in Foro it.*, 2015, I, c. 2378.

¹⁹ Il premio che l'assicurato corrisponde all'assicuratore per ottenere la copertura di un determinato rischio è il risultato della somma di due componenti. La prima, data dal c.d. premio tecnico o puro, definita – a seconda dei casi – su basi statistiche attuariali, avendo riguardo alla probabilità di realizzazione del sinistro, od al suo costo medio. La seconda, il c.d. caricamento, è determinata da ciascuna impresa in ragione dei costi ed oneri di acquisizione (tra cui sono inclusi i compensi per il distributore) ed alle spese ed oneri per la gestione e liquidazione dei sinistri, A. DONATI – G. VOLPE PUTZOLU, *op. cit.*, p. 117.

Chi volge lo sguardo alla pratica, al contrario, s'accorge però che il *broker* ha ancora molti spazi da guadagnare. Infatti, non è infrequente che importanti realtà pubbliche non vi ricorrono preferendo soluzioni *in house*.

Già una sommaria indagine empirica porta ad individuare diverse “tendenze operative”: una prima, crescente, che si orienta a ricercare ed impiegare, a tutto campo, il supporto del nostro intermediario. Una seconda, diffusa, che vede amministrazioni - che pur si avvalgono del *broker* - tendere a limitarne il contributo od a non avvalersi integralmente del suo supporto. Una terza, seguita da quelle amministrazioni che confidano di trovare adeguate soluzioni valorizzando le risorse interne e gli strumenti a loro messi a disposizione.

Espressione della prima linea indicata sono le scelte compiute della Galleria dell'Accademia di Venezia e della Fondazione Museo delle antichità egizie di Torino. Queste importanti realtà hanno indetto procedure comparative per individuare un *broker* che le assista lungo tutto il “processo” teso alla selezione e gestione delle polizze concluse per la protezione del patrimonio storico artistico. Dunque, non solo nella fase della scelta del servizio ma anche in quella successiva operativa e di riscontro della persistente coerenza della copertura, con i rischi cui l'ente è esposto, con l'evolversi delle prescrizioni normative e le offerte del mercato assicurativo²⁰.

Come esemplificazione della seconda tendenza di impiego parziale del supporto dell'intermediario, può indicarsi la relativamente recente scelta dei Musei civici di Roma, la cui gara per la selezione del contraente ha privilegiato profili economici rispetto a quelli “funzionali”. Un bando del 2017, diretto all'affidamento di una copertura assicurativa *all risk* del patrimonio storico artistico ha accordato prevalenza al contenuto dell'offerta economica rispetto a quella tecnica. Infatti, a livello di attribuzione di punteggi – e dunque di valutazione degli elementi caratterizzanti le diverse parti – è stata accordata preferenza ai primi, con l'attribuzione di un punteggio massimo di 80 punti, rispetto all'altra per cui era prevista l'attribuzione di non più di 20 punti.

²⁰ In particolare la Gallerie dell'Accademia di Venezia, adottando scelta identica a quella seguita della Fondazione Museo delle antichità egizie di Torino, ha affidato al *broker* «un servizio avente il servizio avrà per oggetto il supporto per fornitura a favore delle Gallerie dell'Accademia della copertura assicurativa della R.C.T.O., del patrimonio artistico detenuto presso tutte le proprie sedi, sia esposto che in deposito, sia proprio che di altri soggetti, delle movimentazioni delle opere d'arte, degli eventi in conto terzi, dei prestiti temporanei sia attivi che passivi e consisterà essenzialmente nello svolgimento delle seguenti attività: a. individuare, analizzare e valutare i rischi cui le Gallerie sono soggette; b. analizzare le polizze assicurative in essere ed impostare un programma assicurativo completo e personalizzato; c. monitorare i costi delle coperture e relativa valutazione dei costi/benefici al fine di ottimizzare le risorse in relazione alla qualità dei servizi offerti; d. assistere alla redazione di capitolati e specifiche di gara, strutturati in base alle reali necessità delle Gallerie; e. gestire in linea tecnica i contratti assicurativi delle Gallerie, con controllo sull'emissione delle polizze, appendici, scadenza dei ratei ed ogni altra connessa attività amministrativo-contabile; f. aggiornare le polizze in relazione alle esigenze delle Gallerie e alle evoluzioni legislative e regolamentari o, eventualmente, in relazione all'analisi del mercato assicurativo ed alle novità proposte dalle Compagnie assicuratrici; g. redigere un report che riassume la situazione sinistri e le attività svolte per la corretta gestione assicurativa».

L'apporto dell'intermediario, dunque, è stato valorizzato parzialmente nel momento iniziale della procedura stanti i minori margini di merito riconosciuti ai concorrenti che offrivano condizioni contrattuali migliorative.

In fine, a testimonianza della terza tendenza, è indicabile la scelta compiuta da ASP di Bologna il cui bando per l'assicurazione del patrimonio artistico della città del 2018, fa trasparire una sostanziale negazione per l'obiettivo alta tecnicità dei contratti assicurativi.

L'amministrazione felsinea, infatti, ha impostato la propria scelta all'insegna della massima semplificazione, utilizzando il criterio del prezzo più basso (*ex art. 95, comma 4, d.lgs. 50/2016*), reputando che le polizze *all risk* siano fonte di «*un servizio con caratteristiche standardizzate e le cui condizioni sono definite dal mercato*»²¹ e, dunque, sostanzialmente insensibile alle richieste dei potenziali assicurati.

La semplificazione, dunque, sarebbe giustificata, in particolare, dal fatto che l'amministrazione appaltante avrebbe appurato in sede istruttoria che «*nel settore specifico delle assicurazioni su opere d'arte, operano operatori economici che praticano condizioni contrattuali molto standardizzate, definite nello schema tipico della polizza "all risk"*».

Conseguentemente, a fronte di un servizio il cui contenuto «*appare strettamente vincolato a precisi ed inderogabili standard tecnici contrattuali*» non sussisterebbe «*alcuna reale necessità di far luogo ad offerte tecniche differenziate*»²².

Nella sostanza, in linea tanto con la massima giurisprudenza amministrativa²³ che con le indicazioni di ANAC²⁴, l'amministrazione reputava di poter legittimamente «*evitare gli oneri (in termini di tempi e di costi) di un confronto concorrenziale basato sul rapporto qualità / prezzo, quando la stazione appaltante predispone un progetto esecutivo che non necessita di un rilancio competitivo su aspetti e caratteristiche che vengono compiutamente definiti ex ante nel progetto stesso*»²⁵.

La preferenza per una scelta quanto più celere – ostacolata dalla presa d'atto della complessità delle polizze assicurative e dalla necessaria attenzione che richiedono – conduce, se non ci si inganna, ad un paradosso, incompatibile sia con le caratteristiche di quei sofisticati contratti, sia con la irripetibilità dei rischi che ne sono oggetto, i quali non possono prescindere dalle peculiarità materiali da cui derivano i secondi. Pur di seguire il percorso più semplice per la scelta del contraente, si afferma l'esistenza di un'assoluta uniformità contrattuale – immodificabile - che, nella sua absolutezza, collide anche con la

²¹ Tanto si legge nella determinazione n. 300/2018 del 1 luglio 2018, relativa al «*Affidamento del servizio di assicurazione del patrimonio artistico dell'APS Città di Bologna per il periodo 31.12.2018 – 31.12.2020*».

²² Nota precedente.

²³ In specie nella determinazione viene richiamata una decisione del massimo giudice amministrativo non pertinente - Cons. St., sez. III, 13 marzo 2018, n. 1609, in www.giustizia-amministrativa.it – riguardando un caso relativo ad una gara per l'assegnazione del servizio di manutenzione d'un servizio antincendio di una struttura pubblica – basato sul criterio del massimo ribasso – che aveva comportato l'aggiudicazione a chi s'impegnava a svolgere l'attività di controllo e verifica tramite un maggior numero di ore lavoro con minor corrispettivo.

²⁴ Delibera ANAC n. 1005 del 21 settembre 2016 (p. 3), in www.anac.it.

²⁵ Si veda nota 21.

logica di sistema che guarda con sospetto quell'asserita identità di contenuti negoziali, in quanto sintomatica di una possibile restrizione concorrenziale.

Come già segnalato²⁶, quella generalizzazione poggia sull'argilla dell'approssimazione. Anche, se per assurdo, si potesse affermare che il mercato offre un prodotto tendenzialmente unico, rigidamente standardizzato, comunque si dovrebbe ricordare, come non ogni polizza *all risk* è uguale alle altre; infatti, la "concentrazione del rischio" è compiuta attraverso l'operare di una non breve serie di esclusioni che vanno a "ritagliare", appunto, tutti i rischi di cui, in principio, si fa carico l'assicuratore²⁷ e la loro assunzione - ed in concreto, la risposta dell'impresa - dipende anche dalle dichiarazioni dell'assicurato, ed in specie, dalla loro esattezza e completezza.

4. Come valutare il bene storico artistico? Il problema dell'individuazione della somma assicurata

All'individuazione del rischio segue il problema "di carattere generale" della definizione del valore della cosa assicurata e, dunque, del parametro cui ancorare l'entità dell'obbligazione principale dell'assicuratore in ipotesi di verifica del sinistro, come concretamente descritto, con il concorso di tutte le clausole di polizza.

Anche rispetto a questa fase si può apprezzare l'ausilio del *broker* la cui assistenza alla P.A. offre gli strumenti per ottenere, in ipotesi di invero dell'evento avverso, l'indennizzo promesso dall'assicuratore, la cui entità è, in principio, parametrata al valore del bene oggetto di copertura, per l'operare del generale principio indennitario (art. 1908, comma 1, c.c.).

La disciplina dell'assicurazione danni, come è noto, prevede che l'assicurato non possa ricevere più di quanto corrisponde alla perdita economica del bene, tendenzialmente coincidente con il suo valore d'uso, e contempla, per il caso di soprassicurazione, una serie di rimedi tesi a garantire che l'accadimento del sinistro non si trasformi, sostanzialmente, in un'occasione d'arricchimento per l'avente diritto alla prestazione (art. 1909 e art. 1910, comma 3, c.c.)²⁸.

L'individuazione del valore di beni storico artistici - o dell'universalità degli stessi - risulta particolarmente complessa non solo perché è difficile l'estimo d'oggetti tendenzialmente irripetibili od insostituibili, la cui funzione ed utilità trascendono le caratteristiche intrinseche, per ciò stesso opinabili, ma anche perché il valore è legato al fatto della loro destinazione a forme di fruizione collettiva obbligatoria. Ulteriormente,

²⁶ *Supra*, par. 1.

²⁷ Infatti, ad un interesse assicurabile non necessariamente corrisponde una prestazione assicurativa corrispondente, per l'operare di clausole che selezionano il rischio o circoscrivono la prestazione dell'assicuratore in ipotesi di avveramento del sinistro, Cfr. A. DONATI - G. VOLPE PUTZOLU, *op. cit.*, pp. 138 - 140.

²⁸ A. DONATI - G. VOLPE PUTZOLU, *op. cit.*, pp. 104 - 105.

si può aggiungere, un fattore di complicazione quando si deve considerare la situazione e caratteristiche del singolo bene rispetto alla raccolta in cui è inserito²⁹ ed, in specie, la capacità di quello di incidere positivamente sull'economicità dell'erogazione di un determinato servizio pubblico culturale.

In una prospettiva pratica, semplificando, la valutazione del bene dipende: dalle sue caratteristiche obiettive, compresi i suoi valori immateriali; dalla sua caratterizzazione rispetto alla raccolta di cui è parte, in altri termini, dall'identificazione della seconda con il primo; dall'utilità ritratta dal proprietario o depositario del singolo bene in termini di economicità della gestione della raccolta.

Dunque, non si tratta solo di discutere di un giudizio estimativo sulla cosa, in sé opinabile, poiché l'entità finale dipende da diverse variabili rappresentate anche dai compiti affidati dalla legge alle P.A., e – quando si ha a che fare con musei – pure dall'impiego della prima nel servizio pubblico di fruizione del patrimonio storico artistico³⁰.

Pertanto, dovrebbe essere evidente che il problema non può essere risolto sulla base delle indicazioni del codice dei beni culturali che, da un lato, presuppone una valutazione economica -opinabile- dell'oggetto storico artistico per finalità peculiari e, dall'altro, sembra muoversi in una logica parziale di considerazione dell'oggetto in sé, per la risoluzione di un conflitto tra privato e P.A. La sostanziale inutilità, ai nostri fini, verosimilmente si trae non solo dalla disposizione in punto di valore dei beni di cui è richiesta l'autorizzazione allo spostamento (art. 48, comma 4, d.lgs. 42/2004) ma anche da quelle, rispettivamente, relative all'indennizzo per l'espropriazione dei beni storico artistici ed al compenso dovuto dalla P.A. al ritrovatore di “cose” della medesima natura. Per la seconda l'amministrazione deve riconoscere al soggetto passivo del procedimento una somma corrispondente al «giusto prezzo che il bene avrebbe avuto in una libera contrattazione di compravendita all'interno dello Stato» (art. 99, comma 1, d.lgs. 42/2004); per la terza, il premio dovuto al ritrovatore è determinato in una percentuale del valore risultante dalla stima eseguita dal Ministero ed accettata dal beneficiario od, in caso di dissenso, da parte di un terzo esperto imparziale nominato dal presidente del Tribunale del luogo di ritrovamento (art. 93, d.lgs. 42/2004).

Dalle disposizioni richiamate, in cui sono indicati termini per valutazioni parziali, “in prospettiva economica statica”³¹ emerge, peraltro, che la stima è il risultato di un giudizio tecnico opinabile (privo di certezza scientifica), non vincolante per il privato cui viene “opposta” ora perché, come nel caso del

²⁹ Carattere preso in considerazione, ad esempio, ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'uscita temporanea del bene storico artistico dal territorio nazionale (art. 65, d. legis. 42/2004), G. VAIANO, *op. cit.*, p. 113.

³⁰ M. BREGANZE, *op. cit.*, p. 108.

³¹ Impregiudicata la difficoltà d'estimo, l'art. 99, comma 1, d.lgs. 42/2004, postula la definizione del valore venale – cfr. A. BARBERI, *Sub Art. 99*, in A. M. SANDULLI (a cura di), *Codice, cit.*, p. 943 – e, dunque, un'entità inidonea a rappresentare una traduzione monetaria dell'interesse dell'amministrazione. Sul punto, si veda anche, D. VAIANO, *op. cit.*, p. 64 ss.

premio o dell'indennizzo, il primo si trova in una situazione conflittuale³² rispetto a quella della P.A., ora perché – nell'ipotesi dell'autorizzazione al prestito – la determinazione amministrativa discrezionale condiziona la soddisfazione d'un interesse pretensivo dell'istante³³ che, per necessità costituzionale, è giustiziabile (art. 113, comma 1, Cost.).

Traslando quella conclusione sul piano assicurativo si trae che la stima ministeriale eventualmente reperibile, con certezza, non vincola neppure l'assicuratore quando l'amministrazione assicuranda la reputa adeguata traduzione monetaria del proprio interesse assicurativo. Quindi, se pur quella determinazione può rappresentare un'attendibile base per un processo valutativo, la stessa non attribuisce maggiori certezze rispetto all'indicazione del valore delle cose provenienti dalla stessa P.A. A tanto osta, infatti, la normativa sull'assicurazione danni che, pur dischiudendo uno spazio all'accordo delle parti, dispone che «non equivale a stima la dichiarazione di valore delle cose assicurate contenuta nella polizza o in altri documenti» (art. 1908, comma 3, c.c.). Dunque si può concludere che, tanto la mera descrizione delle opere cui viene abbinato un prezzo/valore, quanto l'impiego di atti ministeriali contenenti valutazioni dirette od indirette, non impedisce all'assicuratore, in sede di liquidazione dell'indennizzo, d'opporne la sua sopravvalutazione.

Come anticipato, la disciplina generale sull'assicurazione danni offre all'assicurato lo strumento per conseguire una ragionevole certezza sul punto d'interesse con l'inserimento in polizza della c.d. clausola di stima (art. 1908, comma 3, c.c.). Le parti, all'atto della stipulazione del contratto hanno, infatti, la possibilità di stabilire con patto (autonomo)³⁴ espresso quale sia il valore di una cosa di difficile valutazione³⁵.

Anche la polizza stimata³⁶, però, non rende incontestabile il valore assicurato³⁷. Infatti, si reputa che quella possa essere messa in discussione quando indichi un valore manifestamente eccedente, cioè se l'entità concordata si attesti su d'una misura che, successivamente, si rivela decisamente maggiore rispetto a quella reale³⁸. Dunque, la polizza stimata non consente di ovviare, in assoluto, alle difficoltà legate

³² Conflittualità assimilabile, per quanto riguarda la determinazione del premio, a quella che contrappone le parti di un contratto perfetto ma incompleto i cui “vuoti” sono rimessi alla determinazione di un terzo, cfr. G. CEZZI, *Sub Art. 93*, in A. M. SANDULLI (a cura di), *Codice, cit.*, p. 884.

³³ Cfr. S. TUCILLO, *Sub Art. 48*, in A. M. SANDULLI (a cura di), *Codice, cit.*, p. 517 e 520.

³⁴ Autonomia che – per una isolata pronuncia App. Milano, 13 settembre 2005, n. 2005, in *Resp. civile*, 2007, pp. 7 ss. con nota redazionale di F. SOLDANI e R. PISCIOITTA – dovrebbe implicare la necessità di una separazione documentale dell'accordo sulla stima che dovrebbe essere contenuto in un atto diverso da quello che reca la polizza.

³⁵ P. CORRIAS, *Giulio Partesotti ed il diritto delle assicurazioni*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 2018, I, p. 1 ss.

³⁶ Impiegata, normalmente, nelle assicurazioni delle opere d'arte, A. Donati e G. Volpe Putzolu, *Manuale di diritto delle assicurazioni*¹², cit., p. 156 – 157.

³⁷ Sul punto, oltre alla dottrina precedentemente richiamata, si veda M. ROSSETTI, *Il diritto delle assicurazioni*, II, Milano, 2012, p. 33 ss.

³⁸ Ed, ulteriormente, sempre che non si ritenga che, la prevalenza del c.d. principio indennitario – a prescindere dalla validità dell'accordo sul valore – imponga, sempre e comunque, di verificare effettivamente l'incidenza effettiva del

all'assicurazione dei beni storico artistici poiché, non è in grado di escludere che l'assicuratore, al momento della liquidazione, contesti per eccessività l'indicazione di polizza, proprio facendo leva sull'incertezza dei termini di riferimento, o su d'un vizio del consenso³⁹.

5. Il problema della “palma di Goethe”. Spunti per il superamento delle incertezze legate alla complessità del valore dei beni storico artistici

La debolezza della polizza stimata risulta tanto più evidente a fronte di quei beni il cui valore deriva dalla loro “componente immateriale assoluta” per essere slegati da qualunque parametro “merceologico” o per non avere un mercato neppure potenziale di riferimento. Quando cioè il valore del bene – e se si vuole l'interesse assicurativo della P.A. – deriva dal fatto della sua esistenza e dalla sua collocazione ed ulteriormente dalla sua obiettiva incommerciabilità a prescindere dai vincoli pubblicistici che ne possono escludere, anche in assoluto, la cessione⁴⁰.

L'interrogativo che ci si pone potrebbe essere esemplificato come il problema del valore della “palma di Goethe”, che è sicuramente “bene di interesse storico culturale”, obiettivamente non trasferibile, che per la sua stessa natura presenta difficoltà estimative, verosimilmente, non inferiori a quelle che si possono proporsi per la valutazione della “Nascita di Venere” di Sandro Botticelli custodita al Museo degli Uffizzi di Firenze.

Nell'Orto botanico più antico del mondo – quello dell'Università degli Studi di Padova⁴¹ - vive una palma, messa a dimora nel 1585, che catturò l'interesse dell'eclettico scrittore tedesco cui dedicò una menzione nel suo saggio intitolato “Metamorfosi delle piante” del 1790. Quell'albero – ormai unico del suo genere – interessa non solo per la sua rilevanza botanica ma anche, e forse maggiormente, per essere un organismo che ispirò l'intellettuale, per il suo essere entità vivente con cui si relazionò il secondo e parimenti può essere ammirato dal visitatore contemporaneo. La palma è talmente nota da caratterizzare il luogo in cui è ubicata, tant'è che una consistentissima parte degli stranieri, soprattutto extraeuropei, giunge nel nostro splendido giardino delle biodiversità proprio spinta dal desiderio di vedere quell'esemplare anche se non è il più antico, non detenendo il primato di longevità.

sinistro sul bene e, quindi, anche in caso di perimento totale, l'entità del danno, Cfr. Trib. Roma, 12 settembre 2013, n. 18110, in *De Jure*.

³⁹ Si pensi, ad esempio, all'errore dell'attribuzione della paternità d'una singola opera d'arte.

⁴⁰ Cfr. M. CAMELLI, *op. cit.*, p. 94.

⁴¹ Fondato nel 1545.

All'evidenza una polizza stimata che pretendesse di dare un valore più che eccedente il corrispettivo di una pianta da collezione, ma coerente con l'interesse assicurativo dell'ente proprietario, potrebbe agevolmente essere messa in discussione per essere "eccessiva"⁴².

Anche a fronte di evidenti difficoltà, comunque, residua un margine di manovra per far conseguire alla stima un maggior grado di "stabilità". Riprendendo gli spunti della dottrina specialistica⁴³, il risultato può essere raggiunto se l'accordo espresso sul valore del bene abbia per oggetto il risultato di un arbitraggio svolto da un soggetto terzo competente ed imparziale (art. 1349 c.c.).

La scelta delle parti di rimettersi all'apprezzamento di un perito per la determinazione di uno degli elementi del contratto rende trasparente e "stabilizza" la pretesa verso l'assicuratore. Infatti, da un lato, il giudizio d'estimo si fonda su d'una motivazione espressa che consente un controllo del processo logico che ha condotto l'esperto a quella conclusione; dall'altro lato, la discutibilità del risultato è limitata all'ipotesi di dolo o colpa grave dell'estimatore e, dunque, ad un vizio macroscopico del procedimento di stima.

In conclusione, in tal modo potrebbe risolversi il problema della palma di Goethe senza ricorrere all'espedito – molto più oneroso e non gradito agli assicuratori – della polizza, con patto espresso di copertura dell'ulteriore danno da lucro cessante (art. 1905 c.c.).

L'impiego di questo accorgimento, peraltro, potrebbe essere agevolato in tutti quei casi in cui si possano reperire – ove ritenute adeguate dalla P.A. assicuranda – determinazioni estimative del Ministero dei beni culturali. Considerato che la disposizione sull'arbitraggio non esclude che le parti possano porre alla base del loro accordo – accettandola espressamente – una valutazione motivata precedentemente formulata per altri fini, P.A. ed assicuratore potranno aderire, appropriandosi anche delle ragioni esplicative, di quella stima formulata da un'amministrazione particolarmente qualificata e terza che, per sua natura, è obbligata a supportare le proprie decisioni con un'adeguata motivazione e cioè esponendo i criteri e parametri impiegati per rendere ripercorribile a posteriori, a fini di controllo, le ragioni che hanno condotto ad una data conclusione.

In un simile contesto l'opera dell'intermediario – ed in particolare lo svolgimento da parte sua di quella componente rappresentata dalla consulenza in prospettiva della conclusione di un contratto soddisfacente del bisogno assicurativo della P.A. - può consentire il superamento delle resistenze dell'assicuratore; in

⁴² Si tratta di un problema che potrebbe essere ben più diffuso di quanto non s'immagina, sol si consideri che l'obbligo di protezione può ritenersi esteso anche ai beni paesaggistici individuati dall'art. 136, comma 1, lett. b, d.lgs. 42/2004, la cui natura induce ad individuare nelle polizze assicurative uno strumento privilegiato. Appare tutt'altro che agevole la valutazione ai fini assicurativi di ville, parchi e giardini che ricadono, ai sensi dell'art. 2 d.lgs. 42/2004, nel patrimonio culturale e, se pur non sottoposti a vincolo, si distinguono per la «loro particolare bellezza».

⁴³ P. CORRIAS, *op. cit.*, pp. 8 – 9.

particolare, l'attività del primo può risultare utile alla definizione di condizioni di polizza (a rilevanza operativa) tali da rendere accettabile – in una logica di tecnica assicurativa – l'assunzione di un rischio cui corrisponde un interesse del contraente d'entità coincidente con il valore anche fissato da una precedente atto amministrativo⁴⁴.

A questo punto, qualche scettico potrebbe ricordare che anche la perizia contrattuale è impugnabile per colpa grave. Quindi come rispondere?

Ragionevolmente in questo caso non è dato immaginare una colpa grave dell'estimatore poiché ci si misura su d'un bene non valutabile con gli ordinari criteri d'esperienza e dunque la “manifesta” erroneità dell'arbitraggio può affermarsi solo in casi limiti in cui il percorso motivazionale appaia palesemente incongruo ad apprezzare adeguatamente le peculiarità del bene storico artistico. Ma vertendosi in punto di determinazione di un valore assolutamente non sussumibile in categorie merceologiche, bensì connotato per la sua componente di “immateriabilità economica”, rilevante ai fini della giustificazione di un contratto concluso per la conservazione dei beni culturali, un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1349, comma 1, cod. civ, dall'art. 9 Cost. non potrà che condurre all'intangibilità della stima il cui risultato sia fondato anche su d'una considerazione non “economica” del bene stesso; ciò appunto perché il bisogno assicurativo – e l'interesse che ne è a monte – può essere tradotto solo considerando tutto il contesto in cui il bene è inserito ed i compiti che la P.A. proprietaria o depositaria è chiamata a svolgere.

⁴⁴ L'intermediario, ad esempio nel caso di assicurazione di beni da trasportare – si attiva per l'introduzione in polizza di prescrizioni relative alla scelta del vettore, alle caratteristiche e modalità d'imballaggio, alla custodia e vigilanza, il cui rispetto è subordinata la prestazione dell'assicuratore, nei limiti dell'importo convenuto.