

## Il Tar della Lombardia si pronuncia sulle modalità operative dei Lloyd's

*I Syndacates giudicati idonei a partecipare alle gare pubbliche*

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia - Milano - ha pronunciato la seguente sentenza sul ricorso iscritto al R.G. N. 3126/97, proposto (con atto di riassunzione in esito a trasposizione da ricorso straordinario, ex art. 10 D.P.R. 24.11.1971 n. 1199) dalla "Assitalia-Le Assicurazioni d'Italia" s.p.a. in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avv.ti Fabio Ziccardi e Mario Ettore Verino, ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Milano, C.so Venezia n. 8, contro il Comune di Milano, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Rita Surano, Salvatore Ammendola e Anna Maria Moramarco, e presso gli stessi elettivamente domiciliato in Milano, Via della Guastalla n. 8 negli Uffici dell'avvocatura comunale e nei confronti del Lloyd's of London - Brockbank Syndicate 861, in persona del rappresentante generale per l'Italia, rappresentato e difeso dagli avv.ti Franco Galiano, Roberta M. Battaini e Riccardo Villata, ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Milano, via San Barnaba, n. 30, per l'annullamento del provvedimento in data 17.12.1996, con cui la Commissione giudicatrice ha aggiudicato ai suddetti Lloyd's of London Syndacates Brockbank 861 il contratto per la copertura dei rischi derivanti dalle mostre d'arte (lotto 1), nonché di tutti gli atti a detto provvedimento comunque connessi, presupposti e conseguenti, tra cui il bando di gara in data 25.10.1996 e gli eventuali successivi provvedimenti di approvazione degli atti della Commissione giudicatrice.

Visto il ricorso con i relativi allegati; visti gli atti tutti della causa; visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata e dell'impresa contro interessata; relatore alla pubblica udienza del 11.6.1998 il dr. Paolo Passoni e uditi altresì i procuratori delle parti.

**Nell'ambito della sentenza vengono evidenziate le caratteristiche della struttura dei Lloyd's, basata sui Syndacates. Se ne ricavano elementi utili alla soluzione del problema legato alla voce "Lloyd's", allorché questa è contenuta nelle dichiarazioni annuali che i brokers devono presentare all'Isvap: ogni Syndacate deve essere infatti considerato quale entità distinta dalle altre.**

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

Fatto

Il Comune di Milano ha deliberato in data 22.10.1996 l'affidamento, mediante asta pubblica in ambito U.E., del servizio di copertura assicurativa dei rischi derivanti dalle mostre d'arte (lotto I, di interesse nella presente vicenda) e dal trasporto e giacenza di opere d'arte presso restauratori (lotto II), per il periodo 31.12.1996-31.12.1997.

Nel bando era specificato che la gara sarebbe stata esperita secondo le modalità di cui all'articolo 73 lett. c) R.D. 827/1924 e che il servizio sarebbe stato aggiudicato alla società offerente il prezzo più basso, secondo i criteri di cui all'articolo 23, 1° comma, lettera a) D.lg.vo 157/95.

Con raccomandata del 25.11.1996, i Lloyd's di Londra, in persona del Rappresentante Generale per l'Italia, comunicavano al Settore Economato del Comune di Milano che intendevano partecipare alla gara secondo la struttura associativa loro propria, il "syndacate", con conseguente presentazione di un'autonoma offerta da parte di ciascun "syndacate".

Nel corso delle operazioni di gara, iniziate il 17.12.1996, il Presidente dava atto che il plico intestato ai Lloyd's of London conteneva duplici depositi cauzionali e duplice offerta.

Sulla base dei ribassi percentuali delle società rimaste in gara, veniva dichiarata aggiudicataria del primo lotto la società Lloyd's of London Brockbank Syndacate 861, offerente il maggior ribasso pari al 46%, contro il 40% offerto sia dall'Alitalia, sia dalla soc. Lloyd's - Syndacate 33.

A seguito di alcune contestazioni della soc. Assitalia in ordine alla forma giuridica dei Lloyd's, il collegio di gara prima sospendeva le operazioni e poi confermava l'aggiudicazione (recepita dal Comune), sulla base di intervenuti chia-

rimenti del rappresentante generale dei Lloyd's.

Dopo la conseguente stipula del contratto di assicurazione (sottoscritto dalle parti con valenza dal 1.1.1997 al 31.12.1997), la società Assitalia proponeva ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, asserendo l'illegittima ammissione del Syndacate aggiudicatario, nonché la violazione dei principi di par condicio, di segretezza ed autenticità delle offerte.

In relazione al proposto ricorso straordinario, il Comune di Milano notificava istanza di trasposizione in sede giurisdizionale, ai sensi dell'articolo 10 D.P.R. n. 1199/1971, alla quale è poi seguito, da parte della ricorrente, l'atto di riassunzione del giudizio avanti a questo TAR.

I motivi di ricorso si basano sulla asserita inidoneità dei Lloyd's a partecipare alla gara, in relazione alla loro peculiare struttura, articolata in syndacates che - pur se autonomi e fra loro in concorrenza - possono agire solo a mezzo dei loro rappresentati in Italia, l'unico che può sottoscrivere i contratti assicurativi e formulare offerte.

Pertanto, in presenza (come nella specie) di più syndacates partecipanti, le varie offerte in concorrenza devono essere sottoscritte dallo stesso rappresentante, circostanza quest'ultima che - sempre secondo il ricorrente - avrebbe determinato (con riguardo alle nostre regole di evidenza pubblica) insanabili violazioni dei principi di autonomia e segretezza delle offerte.

Dette violazioni risulterebbero poi aggravate dal fatto che le due offerte dei Lloyd's sarebbero state addirittura presentate in una unica busta, in contrasto con la prescrizione del bando, che imponeva separate buste per ogni offerta.

Inoltre, di là dai profili più strettamente procedurali od i rappresentanza, l'Assitalia sostiene che tutta l'organiz-



*"The loss book", in una illustrazione ottocentesca.*

zazione dei Lloyd's risponderebbe a paradigmi sostanzialmente estranei alle garanzie di una impresa di assicurazione, poiché il "syndacate" sarebbe una struttura priva di responsabilità giuridica, senza alcuna trasparenza sui suoi concreti requisiti soggettivi.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Milano ed il contro interessato Lloyd's of London - Brockbank syndacate 861, che hanno contrastato le avverse pretese, concludendo per la reiezione del gravame.

Alla pubblica udienza dell'11.6.1998, la causa è stata riservata a sentenza.

#### Diritto

La ricorrente Assitalia - seconda graduata in una gara al massimo ribasso, per il servizio di copertura assicurativa dei rischi derivanti dalle mostre d'arte - contesta l'aggiudicazione in capo alla contro interessata Lloyd's - Brockbank Syndacate 861, lamentandone la mancata esclusione.

Le ragioni dell'impugnativa sono sostanzialmente connesse alla peculiare struttura giuridica dei Lloyd's del tutto diversa dalle ordinarie imprese assicurative, con conseguen-

te sostenuta incompatibilità di tale struttura con il rispetto delle regole di gara, imposte nella specie dalla stazione appaltante, ma comunque ricavabili dalla intera legislazione di settore.

Proprio con il terzo motivo (che assume proprietà logica), la ricorrente si diffonde sulle ragioni di asserita incompatibilità strutturale dei Lloyd's con i principi dell'evidenza pubblica contrattuale, mentre le prime due doglianze mirano alla ulteriore individuazione di contrasti procedurali con le modalità di gara imposte dalla *lex specialis*.

Si assume, quanto al primo profilo, che i Lloyd's altro non sarebbero che l'associazione di persone fisiche riunite in gruppi di sottoscrittori (Syndacates) che non rispondono in solido, e che agiscono solo mediante brokers intermediari, che a loro volta non risponderebbero dei rischi assunti.

L'evidenziato carattere extraimprenditoriale di mera corporazione di singoli, comporterebbe che la documentazione presentata in sede di richiesta di partecipazione sia da considerare come la sommatoria di documenti relativi a tutti gli associati, in assenza tuttavia di qualsiasi responsabilità solidale da parte dei non sottoscrittori, con conseguente carattere fittizio dei dati medesimi, almeno in termini di garanzia.

Ulteriori conseguenti anomalie sarebbero poi collegate alla mancanza di una sede operativa in Milano per la gestione della polizza e dei sinistri, i quali peraltro non sarebbero trattati direttamente dai Lloyd's neanche a Londra, bensì solo a mezzo di "periti" di incerta qualificazione (con aggravamento del divieto di partecipazione a gare disposto dalla legge nazionale nei confronti dei soggetti diversi dalle imprese di assicurazione, che non offrono garanzie dirette e conseguente commistione tra attività di assicurazione e brokeraggio).

Da quanto sopra ne sarebbe derivata una plurima violazione del bando relativamente ai requisiti di partecipazione ed anche (primo e secondo motivo di ricorso) relativamente alle modalità procedurali di gara imposte dal bando stesso.

Ciò sia perché le concorrenti offerte dei due Syndacates dei Lloyd's sono state sottoscritte dallo stesso rappresentante (quale unico soggetto legittimato a sottoscrivere contatti associativi, a formulare offerte e partecipare a gare pubbliche), sia perché sarebbero state addirittura inserite con la relativa documentazione in una unica busta, in contrasto (così si assume) con i più elementari principi di autonomia, autenticità e segretezza delle proposte contrattuali in gare ad evidenza pubblica.

Il ricorso è tuttavia infondato.

Va in primis puntualizzato che, al contrario di quanto dedotto dalla soc. Assitalia, la particolare organizzazione dei Lloyd's London da una parte non impedisce una reciproca autonomia di tipo concorrenziale fra Syndacates, e dall'altra non si riverbera in una assenza od insufficienza di responsabilità, in capo ai singoli Syndacates eventualmente aggiudicatari.

Quanto al primo punto, la sottoscrizione delle offerte da parte della stessa persona costituisce un vincolo della legge inglese che individua nel Rappresentante generale dei Lloyd's l'unico soggetto abilitato ad assumere impegni verso i terzi per conto dei singoli Sindacati sottoscrittori; quanto sopra, peraltro, senza che al citato Organo rappresentativo sia consentito in alcun modo di interferire con le scelte gestionali dei Syndacates, quali quelle relative alle condizioni offerte in una pubblica gara, e ciò proprio a garanzia dell'autonoma iniziativa e della libera concorrenza fra differenti sottoscrittori.

Relativamente poi ad asserire frammentazioni (e polverizzazioni) di responsabilità in capo ai singoli sindacati, va altresì precisato che l'attività di questi ultimi resta comunque disciplinata da regolamenti interni a loro volta stabiliti da un Organo comune (the Council of Lloyd's), con la previsione di un Fondo Centrale, che risponde in via sussidiaria per eventuali insolvenze delle strutture associate.

Pertanto, il fatto che in sede di requisiti di gara in vari "syndacates" partecipanti abbiano fatto riferimento alle dotazioni complessive dei Lloyd's rappresenta una necessità collegata alle peculiare organizzazione dei Lloyd's medesimi, che però non altera (come paventato da controparte) il "volume" di garanzie che l'intera Struttura comunque effettivamente assicura.

Tali peculiarità risultano del resto esplicitamente riconosciute dalla legislazione sovranazionale e da quella nazionale di attuazione.

Con la prima direttiva CEE in materia di assicurazioni (73/239/EEC), si stabiliva all'articolo 8 che "ogni Stato membro esige che le imprese che si costituiscono sul territorio e richiedono l'autorizzazione a) adottino una delle seguenti forme: per quanto riguarda il Regno Unito (...) l'associazione dei sottoscrittori denominata Lloyd's (...)".

All'articolo 10 si prevedeva poi esplicitamente che sottoscrittori fossero rappresentati all'estero da un unico mandatario in ogni paese, come anche prescritto dalla legge nazionale di recepimento n. 295 del 10.6.1978 e consentito da espressa autorizzazione del Ministero dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato del 2.7.1986.

Tali principi sono stati poi confermati anche dalla terza

direttiva in materia di assicurazioni non sulla vita (92/49/CEE), mentre la norma nazionale di attuazione (art. 137 II comma del dl. n. 175/95) ha previsto l'automatico diritto ad operare, a beneficio (come per il Lloyd's) di quelle sedi secondarie italiane di imprese comunitarie estere, già autorizzate ad operare in Italia in forza della precedente normativa.

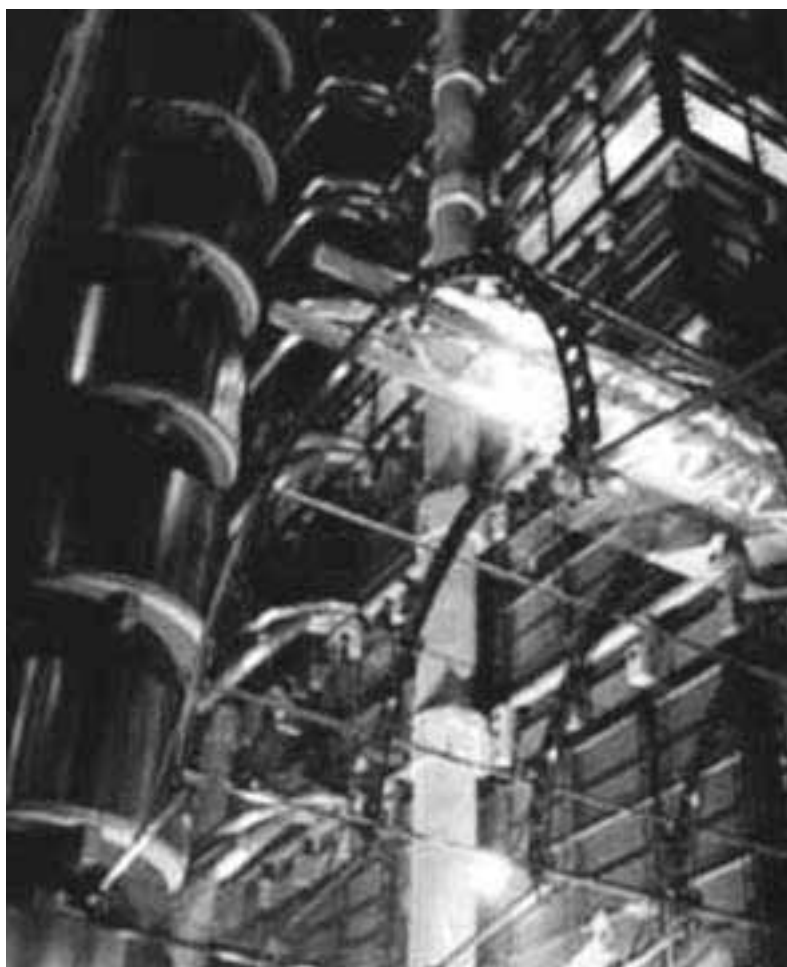
Circa poi le garanzie di solvibilità dei Lloyd's, è proprio la citata direttiva 92/49/CEE che demanda tali controlli alle competenti autorità britanniche, con riferimento a tutti i membri globalmente considerati (senza riguardo ai dati relativi ai singoli raggruppamenti di sottoscrittori).

La stessa legge nazionale 10.6.1978 prevede all'art. 22 per i Lloyd's l'obbligo di presentare bilanci e conti di profitti e perdite con dati globali annui delle operazioni condotte dall'associazione nel suo complesso.

A seguito della esposta ricostruzione normativa, emerge che il sistema comunitario - doverosamente recepito da quello italiano - contempla espressamente i Lloyd's of London, li riconosce come istituzione diversa dagli assicuratori di tipo classico, ed impone ai sottoscrittori di essere rappresentati all'estero da un unico Rappresentante Generale, diverso da ogni Paese, mentre la vigilanza nazionale inglese sulla produzione di dati globali annui dell'associazione si attegna a condizione necessaria e sufficiente per operare in regime di libero stabilimento in qualunque stato dell'Unione.

Anche la doglianza circa la mancanza in capo alla controinteressata di un perito liquidatore non resta allineata con la peculiare struttura dei Lloyd's, ove appunto è in radice esclusa tale figura ed ove comunque sussiste parimenti un alternativo (collaudato) sistema di liquidazione dei sinistri.

Relativamente poi alla presunta commissione con l'attività di brokeraggio, va precisato che i sottoscrittori dei Lloyd's aggiudicatari della gara stipulano con i "Lloyd's brokers" (distinti soggetti giuridici) un accordo di libera collaborazione



*A fianco e nella pagina seguente: il building dei Lloyd's.*

per attività di mediazione tra i clienti ed i Lloyd's of London: trattasi dunque di normali brokers assicurativi, con l'unica peculiarità costituita dal fatto che anziché svolgere la loro opera di mediazione nei confronti di compagnie diverse, nella specie promuovono la sottoscrizione di polizze con i diversi "syndacates" di sottoscrittori dei Lloyd's.

Ciò non postula pertanto alcuna commistione soggettiva, trattandosi di soggetti con personalità giuridica distinta, caratterizzati da una rigorosa distinzione gestionale, imposta proprio dalla normativa inglese ("Lloyd's Act 1982").

Può pertanto agevolmente convenirsi con i patrocini delle parti resistenti, secondo cui, in conformità delle citate legislazioni nazionali e sovranazionali il mercato nazionale non più riservato alle assicurazioni italiane, ma è esteso a quelle autorizzate in tutti i paesi membri, sì che i cittadini o gli enti italiani possono concludere un contratto di assicurazione con una qualsiasi delle Compagnie operanti nella Comunità in presenza di autorizzazione del Paese ove esse hanno la loro sede.

In un tale contesto spetta ai Paesi membri vigilare, affinché non sia limitata la libertà di commercio e di circolazione delle polizze nella Comunità.

Le considerazioni appena svolte sul necessario adattamento che l'ordinamento nazionale deve attuare in presenza di partecipazioni a gare pubbliche di imprese dalla struttura atipica (quali appunto i Lloyd's), conducono a respingere anche le doglianze di parte ricorrente, mirate a ravvisare - nei concreti comportamenti di gara della controinteressata - presunte violazioni procedurali di varie fasi della selezione (in specie mancata autonomia e segretezza delle offerte, mediante gravi irrivalenza nella loro presentazione).

Si è già visto infatti che la rappresentanza in capo ad un unico soggetto delle offerte dei diversi "sindacati" partecipanti attiene ad una particolare formalità gestionale, che non lede alcun principio di segretezza, nè può dare luogo a sospetti di anomali collegamenti fra imprese, per condizionare l'aggiudicazione finale.

Quanto sopra, a prescindere dal deliberato sistema di aggiudicazione al massimo ribasso (che impedisce materialmente tali condizionamenti), atteso che l'intero sistema assicurativo dei Lloyd's resta ancorato ad un rigoroso principio di concorrenzialità tra i vari "sindacati", ove l'azione di rappresentanza unitaria per Nazione si limita (con divieto istituzionale di qualsiasi altra ingerenza) alla sola assunzione formale degli impegni giuridici per conto delle strutture operative.

Diversamente opinando (con la pretesa alla diretta offerta del sindacato partecipante), si precluderebbe di fatto la possibilità dei Lloyd's di partecipare con più "syndacates", imponendo loro una sorta di selezione previa del "Syndacate" ammesso a contrarre.

Conseguenzialmente prive di pregio sono le censure procedurali sulle modalità di presentazione delle offerte, in relazione al fatto che sarebbero state racchiuse in una unica busta, a sua volta contenente la documentazione da allegarsi in un'unica copia.

Quanto al primo profilo, è comunque inesatta la stessa ricostruzione della vicenda operata dalla ricorrente, atteso che le offerte dei due Syndacates concorrenti non si trovavano racchiuse in una medesima busta, bensì in due buste distinte e sigillate, a loro volta inserite nel plico più grande contenente la documentazione richiesta.

Né la prescrizione di gara imponeva (come invece sostenuto dalla soc. Assitalia) che l'offerta in busta chiusa sigillata contenesse a sua volta, a pena di esclusione, anche certificati e dichiarazioni, atteso che il bando consentiva espressamente una presentazione dell'offerta separata dal plico della documentazione, sì che la premura della *lex specialis* a che la documentazione fosse fornita "contestualmente" all'offerta era evidentemente (e testualmente) riferita all'esi-

genza di una presentazione temporalmente simultanea, ma non anche coincidente nel luogo di custodia.

Circa poi la presentazione di un'unica copia di siffatta documentazione per entrambe le offerte, si rinvia alle precedenti considerazioni sulla struttura atipica dei "syndacates" partecipanti, nonché sulla unicità e globalità dei dati d'impresa riferiti alla associazione dei sottoscrittori complessivamente considerata.

Ne deriva, da una parte una piena conformità e fungibilità della medesima documentazione per entrambi i sindacati partecipanti, e dall'altra una conseguente inesistenza (per ovvie ragioni di praticità e di non aggravamento) dell'obbligo di presentare disgiuntamente le due identiche documentazioni, in assenza di ogni lesione di segretezza e di par condicio.

In conclusione, il ricorso non può trovare accoglimento.

