

TI_GERICHTE 52.1996.67 vom 11. Juni 1996

TI Tribunale d'appello, 1996-06-11, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.1996.67

FR: TI_GERICHTE 52.1996.67 du 11 juin 1996

IT: TI_GERICHTE 52.1996.67 del 11 giugno 1996

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 43

LPAm ed è nel caso di specie pacificamente data. Di conseguenza il ricorso, tempestivo, è ricevibile in ordine e può essere deciso sulla base degli atti, senza che si rendano necessari ulteriori accertamenti (art. 18 LPAm). 2. In primo luogo va osservato che giusta l'art. 208 cpv. 2 LOC i ricorsi presentati contro le decisioni degli organi comunali hanno effetto sospensivo a meno che una particolare disposizione di legge o la decisione impugnata non dispongano diversamente. Ora, nella fattispecie in esame non è data nessuna delle predette eccezioni alla regola sancita dall'art. 208 cpv. 2 LOC. Ne consegue pertanto che il ricorso 15 marzo 1996 espleta già per legge effetto sospensivo e quindi la domanda della ricorrente volta ad ottenere analogo provvedimento va decisamente respinta in quanto priva di oggetto. 3. Come giustamente ha ricordato l'Esecutivo cantonale nella sua decisione del 28 febbraio 1996, i lavori e le forniture al comune devono essere aggiudicate mediante pubblico concorso quando superano i fr. 5'000.--, ritenuto comunque che per regolamento comunale tale importo può essere aumentato sino a fr. 50'000.-- (art. 113 cpv. 1 e 2 LOC). La norma ha un duplice scopo. Da un lato, mira a salvaguardare l'interesse della collettività, permettendo all'ente pubblico di scegliere tra più offerte la più vantaggiosa; dall'altro tende invece a garantire a tutti i concorrenti le stesse possibilità di riuscita (ZBI 1976, 503). La LOC non specifica quali siano i criteri di aggiudicazione. Si deve tuttavia ammettere che l'ente appaltante deve tenere conto, quale criterio generale, della tutela degli interessi della comunità. Inoltre esso può a propria discrezione fissare già nelle condizioni del concorso i criteri di aggiudicazione. Laddove, come nel caso di specie, viene stabilito nel bando che "la delibera avverrà ad esclusivo giudizio del Municipio di _____" si deve intendere, per costante giurisprudenza, che la stazione appaltante ha voluto riservarsi un ampio margine di apprezzamento. In simili casi si ammette in sostanza che valgono per analogia i medesimi criteri di apprezzamento stabiliti dalla Legge sugli appalti del 12 settembre 1978. Pertanto l'ente pubblico deve tenere conto nella propria decisione non solo della convenienza e dell'attendibilità dei prezzi offerti, ma anche delle qualifiche tecniche, professionali, organizzative e finanziarie dei singoli concorrenti, del volume dei lavori pubblici già ottenuti in passato, del domicilio dei concorrenti, delle eventuali ricadute fiscali nonché degli effetti sulla politica occupazionale, ecc... L'obbligo di salvaguardare l'interesse pubblico è rispettato soltanto se si è proceduto ad un'analisi delle singole offerte che tenga conto di tutti i singoli aspetti (quantitativi e qualitativi) che entrano in linea di conto (cfr. RDAT 1993 I no. 5). In simili casi l'apprezzamento compiuto dall'ente pubblico è censurabile soltanto dal punto di vista dell'abuso di potere o dell'arbitrio. 4. Nella

fattispecie in esame, la contestazione si riduce sostanzialmente al quesito di sapere se, come assume la ricorrente, il Municipio sia effettivamente incorso in una violazione del diritto sotto il profilo dell'abuso di potere o dell'arbitrio, tale da cagionare con la delibera in esame una lesione manifesta dell'interesse pubblico. In concreto si tratta dunque di esaminare se i motivi avanzati dall'Esecutivo di _____ a sostegno della propria scelta - e quindi della maggior spesa - siano oggettivamente difendibili o meno, ritenuto comunque che in linea di massima differenze di prezzo contenute entro limiti ragionevoli non obbligano il Municipio a scegliere l'offerta più bassa poiché, come è stato ricordato al precedente considerando, il principio della mera convenienza economica deve essere subordinato ad altri criteri allorché un'offerta più alta presenti vantaggi tali da compensare la maggior spesa. 5. Nell'evenienza concreta, tra la migliore offerta di fr. 43'390.-- inoltrata dalla ditta _____ e quella di fr. 51'454.-- della ditta _____, terza classificata nella graduatoria aritmetica, vi è una differenza di fr. 8'064.--, pari al 18,58 %. Per ciò che invece concerne l'offerta della ricorrente, va detto che, come risulta chiaramente dal modulo d'offerta pervenuto all'ente appaltante, la stessa ammonta a fr. 46'070.--, da cui è poi stato dedotto lo sconto del 2 %, per un totale quindi di fr. 45'148, 60. Va dunque stigmatizzato il tentativo dell'insorgente di far credere che la sua offerta fosse in verità di fr. 44'687,90, producendo a tale scopo documentazione palesemente difforme da quella effettivamente presentata al concorso. Detto ciò, va constatato che l'offerta della ricorrente è risultata essere del 13,96 % più conveniente rispetto a quella della ditta deliberataria. 5.1) Malgrado i consistenti divari di prezzi, il Municipio ha deciso di aggiudicare i lavori alla ditta di _____, richiamandosi nel corso della seduta del 12 dicembre 1995 al fatto che con tale scelta si è inteso dare la preferenza ad una ditta del _____, ritenuto comunque che è stata presa in considerazione la fascia media delle offerte pervenute, a garanzia della presumibile concordanza delle stesse con i reali valori di mercato. Dall'estratto della risoluzione municipale 12 dicembre 1995 non risulta tuttavia che il Municipio abbia provveduto ad eliminare dalla graduatoria alcune delle offerte, ritenendole sottocosto o tecnicamente inaffidabili. Anzi, lo stesso Esecutivo ha tenuto a precisare in modo del tutto esplicito che mediante la scelta operata non veniva messa in discussione la serietà e la professionalità di tutte le altre ditte concorrenti, dando così da intendere di non avere nulla da eccepire circa l'operato delle ditte concorrenti nell'allestimento delle loro offerte. Solo a procedura ricorsuale già avviata il Municipio ha sollevato delle critiche riguardo ai prezzi esposti dalle due ditte migliori offerenti. Tali critiche sono state rivolte in particolare alla ditta ricorrente, colpevole a mente dell'ente appaltante di aver presentato un prezzo riferito all'arredamento interno chiaramente inattendibile e sottostimato, nonché di aver offerto l'installazione di pezzi in serie allorché i lavori all'interno dell'asilo comunale esigono elementi su misura. Appare tuttavia assai arduo accertare in questa sede se i suddetti rimproveri mossi alla ricorrente siano effettivamente fondati o meno, dato che non risulta dagli atti che al momento della delibera la stazione appaltante abbia messo in evidenza, con precise argomentazioni tecniche, le presunte pecche rinvenute nel modulo d'offerta presentato dalla ricorrente. In particolare non risulta che il Municipio o la Direzione lavori abbiano mai interpellato la ditta insorgente al fine di ottenere delucidazioni in merito a quelle poste dell'offerta che, per l'esiguo importo esposto, potevano destare il sospetto di non essere tali da coprire i costi. Anche le critiche mosse alla ditta _____ circa l'asserita inaffidabilità finanziaria dell'offerta da lei presentata sono state piuttosto generiche. Non basta certo a dimostrare tale particolare circostanza il semplice fatto che in tutt'altro concorso pubblico indetto dal Cantone nell'autunno del 1995 l'offerta presentata

dalla medesima ditta di _____ era stata scartata dalla lista delle ditte entranti in linea di conto per l'aggiudicazione dei lavori poiché ritenuta sottocosto. D'altra parte non risulta dagli atti che il Municipio di _____, e per esso la Direzione lavori incaricata dallo stesso esecutivo, abbia proceduto ad un'attenta e dettagliata analisi delle singole poste dell'offerta presentata dalla ditta _____. È ben vero che quest'ultima ditta, specialmente per ciò che concerne le voci riferite alle porte interne e all'arredamento interno, ha esposto nel suo modulo d'offerta prezzi assai bassi, tali da far sorgere il sospetto che fossero sottocosto; è però altresì vero che anche in questo caso non risulta che l'ente appaltante si sia preoccupato di approfondire la questione direttamente con la ditta offerente, richiedendole precisi ragguagli sulle ragioni che le avevano permesso di esporre alcuni prezzi tanto bassi. A tale proposito vale la pena di ricordare che è estremamente difficile stabilire secondo criteri generali l'ammissibilità di un'offerta. Innumerevoli sono infatti i fattori che ne possono determinare l'ammontare. Un confronto con i prezzi praticati da altre ditte può essere effettuato solo a titolo indicativo, non può però essere ritenuto determinante. Concretamente un'offerta sottocosto può essere individuata quando non permette di coprire i costi del materiale e dei salari. Tuttavia un'offerta è da ritenersi inaffidabile solo se la somma di tutte le posizioni non permette di sperare in una copertura dei costi e quindi tantomeno in un ragionevole guadagno; non è per contro inattendibile quell'offerta che, pur presentando qualche posizione sottocosto, riesce a coprire nel suo complesso i suddetti costi lasciando magari anche un utile. 5.2) Ora nella fattispecie in esame, gli elementi di giudizio disponibili non consentono a questo Tribunale di stabilire con la dovuta serenità se, come sostenuto dal Municipio nel corso della procedura ricorsuale, le offerte presentate dalla ricorrente e dalla _____ fossero effettivamente inaffidabili da un punto di vista dei costi. Alla stazione appaltante va infatti rimproverato di non aver operato su tale aspetto con il dovuto rigore. Le importanti differenze di prezzo esistenti tra le varie offerte dovevano infatti indurre l'Esecutivo di _____, e per esso la Direzione lavori, ad un esame più approfondito delle stesse. In particolare, per evidenti ragioni di chiarezza, il Municipio non avrebbe dovuto deliberare senza prima avere esplicitamente stabilito, sulla base di una dettagliata relazione tecnica, quali offerte andassero scartate in quanto sottocosto. Solo sulla base di una simile relazione l'ente appaltante avrebbe potuto provvedere ad allestire la graduatoria definitiva del concorso, epurata da tutte quelle offerte che per un motivo o per l'altro non potevano essere prese in considerazione, e quindi decidere dell'aggiudicazione dei lavori con la necessaria cognizione di causa. Tutto ciò non è invece stato fatto. Come infatti più sopra accennato, dalla documentazione agli atti, ed in particolare dall'estratto della risoluzione municipale del 12 dicembre 1995, non risulta affatto che al momento di deliberare (o in precedenza) la stazione appaltante abbia provveduto a scartare, sulla base di precise indicazioni tecniche fornite dalla Direzione lavori, qualcuna delle dieci offerte pervenute, dando semmai l'impressione che tutte fossero valide. Anche le argomentazioni addotte a tale proposito dal Municipio in corso di causa, non permettono di far luce sulla situazione, dato che, come è stato detto in precedenza, quello sull'affidabilità dei prezzi esposti è un giudizio assai arduo da rendere che necessita di tutta una serie di analisi e considerazioni tecniche che il Municipio, per quanto risulta dagli atti, ha in concreto tralasciato di effettuare al momento della delibera. 6. Appurato dunque che non sussistono elementi sufficienti per considerare non valide le offerte inoltrate dalla ditta ricorrente e dalla _____, occorre ancora ricordare che ancora di recente questo Tribunale ha già avuto modo di sottolineare che a parità di prestazioni, interessi di altra natura possono giustificare la delibera ad un

concorrente più caro solo se la maggior spesa a carico della collettività resta contenuta entro limiti ragionevoli; indipendentemente dall'entità delle opere da eseguirsi una differenza del 15 % o più trascende tali limiti giacché neutralizza i vantaggi economici che l'ente pubblico potrebbe indirettamente trarre dall'aggiudicazione dei lavori all'impresa prescelta (RDAT I 1993, no. 5; RDAT II 1994, no. 4). Benché nella sua decisione il Consiglio di Stato non vi abbia quasi fatto accenno, nel caso di specie il raffronto quantitativo fra le varie offerte va fatto soprattutto tra l'offerta della ditta deliberataria e quella della ditta migliore offerente, vale a dire la _____. Ora, come più sopra esposto il divario di prezzo tra queste due offerte risulta essere addirittura di oltre il 18 % a favore della ditta di _____. Pur ammettendo che la stazione appaltante abbia voluto con la sua scelta privilegiare per motivi di politica occupazionale una ditta della regione, va comunque rilevato che la differenza di prezzo tra le due offerte è notevole. In simili circostanze la maggior spesa derivante dall'appalto all'impresa della regione non risulterebbe in alcun modo compensata dagli eventuali benefici a favore della collettività, ritenuto tra l'altro che la ditta aggiudicataria è domiciliata a _____ e che quindi anche da un punto di vista prettamente fiscale o occupazionale non sussistono vantaggi per il comune di _____. 7. Per tutte le ragioni sin qui esposte, vista in particolare la mancanza di sufficienti elementi che permettano di stabilire se le due offerte finanziariamente più vantaggiose fossero effettivamente inaffidabili e considerato quindi che la maggior spesa derivante al comune dalla controversa delibera non appare sorretta da valide giustificazioni, ben si deve concludere che in casu l'aggiudicazione dei lavori alla ditta _____, violi il diritto sotto il profilo dell'abuso di potere. Il ricorso deve quindi essere accolto, annullando sia la censurata risoluzione municipale sia quella governativa che la conferma. Di conseguenza gli atti vanno retrocessi al Municipio di _____ affinché renda un nuovo giudizio sulla scorta delle offerte pervenutegli oppure indica un nuovo concorso. 8. Spese, tasse di giustizia e ripetibili vanno addossate alla parte soccombente, e cioè al Comune di _____, che è intervenuto in lite non solo per motivi derivanti dalla sua funzione, ma anche per tutelare interessi economici propri (art. 28 LPAm). Va per contro liberata dal pagamento di tasse, spese e ripetibili la ditta _____, visto che la stessa non può essere considerata soccombente, essendosi rimessa al giudizio di questo Tribunale, senza chiedere la reiezione del ricorso. Per questi motivi, visti gli art. 113, 151, 208 LOC; 18, 28, 31, 60, 61, 65 LPAm; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è accolto. §. Di conseguenza sono annullate: 1.1. la risoluzione 28 febbraio 1996 del Consiglio di Stato (no. 876); 1.2. la risoluzione 12/13 dicembre 1995 con la quale il Municipio di _____ ha deliberato alla ditta _____ le opere da falegname interne inerenti alla ristrutturazione dell'asilo comunale "_____". 2. Gli atti sono ritornati al Municipio di _____ affinché renda un nuovo giudizio sulle offerte inoltrate oppure indica un nuovo concorso. 3. Le spese e la tassa di giustizia di fr. 600.-- (seicento) sono a carico del Comune di _____, con l'ulteriore obbligo di rifondere alla ricorrente fr. 800.-- (ottocento) a titolo di ripetibili. 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente Il segretario