

TI_GERICHTE 52.2001.402 vom 17. Dezember 2001

TI Tribunale d'appello, 2001-12-17, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2001.402

FR: TI_GERICHTE 52.2001.402 du 17 décembre 2001

IT: TI_GERICHTE 52.2001.402 del 17 dicembre 2001

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Volltext

Tessin Tribunale cantonale amministrativo 17.12.2001 52.2001.402 Tessin Tribunale cantonale amministrativo 17.12.2001 52.2001.402 Ticino Tribunale cantonale amministrativo 17.12.2001 52.2001.402

Sentenza o decisione senza scheda

Incarto n. 52.2001.00402 Lugano 17 dicembre 2001 In nome della Repubblica e Cantone del Ticino Il Tribunale cantonale amministrativo composto dei giudici: Lorenzo Anastasi, presidente, Raffaello Balerna, Stefano Bernasconi segretario: Leopoldo Crivelli statuendo sul ricorso 14 novembre 2001 della _____ patr. da: avv. _____ contro la decisione 22 ottobre 2001 del municipio di Locarno, che delibera alla ditta _____ la fornitura e la posa dei pavimenti in linoleum della casa per anziani _____; viste le risposte: - 23 novembre 2001 del municipio di Locarno; - 28 novembre 2001 del Dipartimento del territorio, Ufficio lavori sussidiati e appalti; - 30 novembre 2001 della ditta _____; letti ed esaminati gli atti; ritenuto, in fatto A. a. Il 22 maggio 2001, il municipio di Locarno ha indetto un pubblico concorso per la fornitura e la posa di pavimenti in linoleum, occorrenti nell'ambito della ristrutturazione e dell'ampliamento della casa per anziani _____. Il bando menzionava i seguenti criteri di aggiudicazione: "1° qualità d'esecuzione, 2° termini d'esecuzione, 3° minor prezzo, 4° tutti gli altri criteri di cui all'art. 32 LCPubb". b. Al concorso hanno preso parte cinque ditte, fra cui quelle qui comparanti, che hanno presentato le seguenti offerte: 1.

_____ fr. 592'911.50 2.

_____ fr. 675'603.20 3.

_____ fr. 685'941.95 4.

_____ fr. 731'761.20 5.

_____ fr. 733'758.85 c. Con rapporto 2 ottobre 2001, indirizzato all'Ufficio appalti e lavori sussidiati (ULSA) del Dipartimento del territorio, l'Ufficio tecnico (UT) di Locarno ha ritenuto che dal profilo della qualità d'esecuzione le ditte offerenti rispondessero alle esigenze del committente, "sia per esperienza diretta o di terzi". Ha poi rilevato che l'analisi dei prezzi aveva fugato i dubbi circa la loro attendibilità.

In merito al criterio dei termini d'esecuzione, l'UT ha poi osservato che la ditta minor offerente era svantaggiata perché disponeva soltanto di due operai. La seconda e la terza ditta avrebbero garantito maggior sicurezza. In base a queste considerazioni, l'UT ha allestito la seguente graduatoria: ditte criteri offerta 1.

_____ 75% fr. 592'911.50 2.

_____ 65% fr. 675'603.20 3.

_____ 65% fr. 685'941.95 4.

_____ 65% fr. 731'761.20 5.

_____ 65% fr. 733'758.85 Il 18 ottobre 2001 l'ULSA ha

preavvisato la delibera a favore della ditta _____. Con decisione 22 ottobre 2001, notificata ai concorrenti il 31 seguente, il municipio ha pertanto deliberato la commessa a tale ditta. B. Contro la predetta risoluzione la _____ insorge davanti al Tribunale cantonale amministrativo, chiedendone l'annullamento. In limine, la ricorrente contesta anzitutto la sufficienza della motivazione del provvedimento impugnato, eccependone la nullità. Nel merito, critica invece l'omessa attribuzione di un fattore di ponderazione ai criteri di aggiudicazione, rilevando in particolare di disporre di maestranze qualitativamente e quantitativamente superiori a quelle dell'aggiudicataria; fattore, questo, che compenserebbe il maggior prezzo. C. All'accoglimento del ricorso si oppongono il municipio di Locarno e la ditta aggiudicataria che contestano le tesi dell'insorgente con argomenti di cui si dirà qui appresso. L'ULSA si rimette invece al giudizio del Tribunale cantonale amministrativo. Considerato, in diritto 1. 1.1. La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 36 LCPubb. Certa ed incontestata è la legittimazione attiva dell'insorgente, che ha partecipato senza successo al concorso indetto dal municipio di Locarno. Il ricorso, tempestivo, è dunque ricevibile in ordine. 1.2. Il giudizio può essere reso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 18 PAmm). 2. 2.1. Al pari delle altre decisioni amministrative, anche le decisioni di aggiudicazione devono essere adeguatamente motivate, al fine di consentire ai concorrenti delusi di eventualmente esercitare i loro diritti di ricorso. In quest'ordine di idee, l'art. 33 cpv. 2 LCPubb stabilisce espressamente che la decisione di aggiudicazione deve indicare succintamente i motivi che hanno condotto all'esclusione di determinati offerenti o offerte, i criteri di aggiudicazione adottati e i rimedi di diritto. Di principio, la motivazione di una delibera può essere considerata adeguata quando l'autorità fornisce una giustificazione sufficiente in ordine alla bontà della scelta operata per rapporto ai criteri di aggiudicazione prestabiliti dagli atti del concorso. Di principio, le delibere corredate da una motivazione carente non sono nulle, ma soltanto annullabili. In caso di mancata impugnazione, esplicano comunque i loro effetti. In caso di ricorso, la motivazione carente può costituire un motivo di annullamento. Questa conseguenza può tuttavia essere evitata se il committente pone rimedio al difetto, adducendo davanti all'autorità di ricorso i motivi mancanti e se l'autorità di ricorso offre al ricorrente la possibilità di esercitare compiutamente i suoi diritti di difesa prendendo posizione al riguardo (Borghi Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, ad art. 26 PAmm, n. 2). 2.2. Nell'evenienza concreta, il municipio di Locarno non ha motivato la decisione di aggiudicazione. Esso si è limitato a notificare alla ricorrente che la commessa era stata deliberata alla ditta _____ per la somma di fr. 592'911.50. Non ha speso una sola parola per giustificare la scelta operata alla luce dei criteri di aggiudicazione stabiliti con il bando di concorso. In sede di risposta al ricorso, il municipio si è limitato ad addurre che la delibera scaturiva dall'applicazione dei fattori di ponderazione attribuiti ai criteri di aggiudicazione (40% alla qualità, 35% ai termini d'esecuzione e 25% al prezzo). Se questa motivazione possa essere considerata sufficiente per sanare il difetto denunciato dall'insorgente può restare indeciso, poiché la delibera va comunque annullata per i motivi che seguono. 3. Giusta l'art. 32 LCPubb il committente aggiudica la commessa a favore dell'offerta più vantaggiosa determinata sulla scorta di diversi criteri, quali il termine, la qualità, il prezzo, l'economicità, i costi di servizio, il servizio clientela, l'adeguatezza della prestazione, l'estetica, la compatibilità ambientale e il valore tecnico (cpv. 1). I criteri di

aggiudicazione, soggiunge la norma in esame, devono essere indicati nei documenti del bando, in ordine d'importanza (cpv. 2). L'esigenza di fissare i criteri di aggiudicazione in ordine d'importanza discende soprattutto dai principi di trasparenza e di parità di trattamento tra gli offerenti, che informano la procedura di aggiudicazione delle commesse pubbliche (art. 1 LCPubb). I criteri di aggiudicazione, scelti in funzione della natura e delle caratteristiche della commessa, devono essere indicati preventivamente già in sede di pubblicazione del bando, al fine di predeterminare, secondo il principio della trasparenza, il quadro all'interno del quale il committente si impegna ad esercitare il proprio apprezzamento ai fini della delibera. Attraverso la predeterminazione di tali criteri viene, se non esclusa, quantomeno limitata la libertà del committente di valutare le offerte pervenutegli secondo criteri elaborati a posteriori nell'ottica di giustificare una determinata scelta. A tal fine, non basta che i criteri di aggiudicazione vengano prestabiliti già al momento dell'apertura del concorso, ma occorre che sia preventivamente fissato anche il loro "ordine d'importanza". Al pari della preventiva determinazione dei criteri di aggiudicazione, anche la predeterminazione del loro ordine d'importanza serve a circoscrivere la libertà del committente di attribuire a tali criteri un peso fissato a posteriori allo scopo di giustificare una determinata scelta. Da questa considerazione deriva che l'obbligo di prestabilire l'ordine d'importanza dei criteri di aggiudicazione non si limita alla semplice definizione di una scala gerarchica, ma comprende necessariamente anche la determinazione del peso specifico attribuito ad ogni singolo criterio. Principio, questo, che la giurisprudenza e la dottrina hanno sancito ancor prima che fosse esplicitamente codificato dall'art. 5 cpv. 1 lett. i RLCPubb (BU _____, pag. _____; DTF 125 II 100 seg. consid. 3c). 4. Nel caso in esame, il bando di concorso ha indicato come criteri di aggiudicazione (1) i termini di esecuzione, (2) la qualità dell'offerta, (3) il minor prezzo e (4) tutti gli altri criteri menzionati all'art. 32 LCPubb; criterio, quest'ultimo, sostanzialmente privo di senso. Il committente ha stabilito un ordine d'importanza, ma ha ommesso di precisare il peso specifico attribuito ad ogni singolo criterio e di sollecitare i concorrenti a fornirgli indicazioni atte a permettergli di valutare oggettivamente le offerte in base a tali criteri. A prescindere dalle informazioni richieste in merito al personale impiegato, il capitolato d'offerta è infatti incentrato sugli aspetti quantitativi della commessa. L'Ufficio tecnico comunale (UTC) ha comunque tentato di porre rimedio alle omissioni succitate, valutando le offerte sulla base dei criteri di aggiudicazione ponderati secondo i fattori applicati nell'ambito di precedenti concorsi riguardanti la ristrutturazione della casa per anziani. Alla qualità d'esecuzione ha quindi assegnato un'importanza del 40%. Il minor prezzo è stato ponderato nella misura del 35%, mentre ai termini d'esecuzione è stato assegnato un coefficiente del 25%. Nulla è stato invece riservato al quarto criterio, che avrebbe dovuto riassumere tutti gli altri criteri menzionati dall'art. 32 LCPubb. Applicando questi fattori di ponderazione, l'UTC ha quindi stabilito la graduatoria di cui si è detto in narrativa. Ritenendo anzitutto che le offerte fossero equivalenti dal profilo qualitativo, l'UTC ha quindi attribuito a ciascuna di loro il fattore di ponderazione assegnato al criterio della qualità (40%). All'offerta della ditta _____ l'UT ha poi attribuito il fattore di ponderazione (35%), che - in contrasto con l'ordine d'importanza definito dal bando - aveva assegnato al criterio di aggiudicazione del minor prezzo: da qui il risultato (75%) conseguito da questa concorrente. Alle offerte degli altri concorrenti ha invece aggiunto il fattore di ponderazione (25%) previsto per il criterio d'aggiudicazione relativo ai termini d'esecuzione, ritenendo, sulla base delle indicazioni fornite dai concorrenti in merito alle maestranze, che da questo profilo fossero più affidabili della resistente. Ora, è evidente che

la valutazione operata dall'autorità comunale non può essere condivisa. Anzitutto, perché questi fattori di ponderazione non sono stati stabiliti preventivamente già in occasione della pubblicazione del bando di concorso. Il principio della trasparenza vieta, come detto, di lasciare al committente la facoltà di determinarli in un secondo tempo. Troppe sarebbero infatti le possibilità del committente di determinare l'esito del concorso mediante una scelta dei fattori di ponderazione, operata soltanto dopo l'apertura delle offerte e finalizzata a privilegiare un'offerta rispetto alle altre; basti al riguardo porre mente alle differenze che potrebbero risultare nel caso in cui a due criteri di aggiudicazione, stabiliti soltanto secondo un determinato ordine d'importanza, fossero assegnati in fase d'esame delle offerte fattori di ponderazione del 99%, rispettivamente dell'1%, oppure del 51% - 49%. La valutazione delle offerte operata dall'autorità comunale va poi censurata anche perché procede da un'applicazione del tutto illogica dei fattori di ponderazione, definiti dall'UTC in contrasto con l'ordine d'importanza dei criteri di aggiudicazione fissati dal bando. La classifica va infatti stabilita nell'ambito di ogni singolo criterio, assegnando ad ogni offerta un valore, di regola un punteggio, fissato in funzione del relativo fattore di ponderazione e graduato tra i concorrenti secondo una scala uniforme. Non può di certo risultare dalla somma dei fattori di ponderazione espressi sotto forma di percentuale attribuiti ai concorrenti. A titolo esemplificativo, qualora il bando avesse fissato i fattori di ponderazione ritenuti dall'UTC, in base al criterio d'aggiudicazione riferito alla qualità (fattore: 40%), all'offerta qualitativamente migliore avrebbe potuto essere assegnato un punteggio massimo di 400 punti su un totale di 1000, mentre alle altre offerte avrebbero dovuto essere attribuiti punteggi inferiori. L'offerta a minor prezzo (fattore: 35%) avrebbe a sua volta ottenuto 350 punti, mentre quella maggiormente affidabile dal profilo dei termini di esecuzione (fattore 25%) ne avrebbe ottenuti 250. Vincente sarebbe stata l'offerta con il punteggio più alto risultante dalla somma dei punti ottenuti nelle classifiche parziali relative ai singoli criteri di aggiudicazione.

5. La mancata attribuzione di un fattore di ponderazione ai criteri di aggiudicazione fissati dal bando, aggravata dalla carente richiesta delle informazioni necessarie per applicare tali criteri alle offerte inoltrate, costituisce un difetto essenziale, che di per sé implicherebbe l'annullamento della delibera. L'insorgente ha tuttavia partecipato al concorso senza eccepire tale omissione mediante impugnazione del bando. Trattandosi di un difetto abbastanza palese, le cui conseguenze potevano essere previste senza eccessive difficoltà, si deve negare che possa prevalersene in sede di ricorso contro l'aggiudicazione. Lo esclude il principio della buona fede, sotteso all'art. 38 cpv. 3 LCPubb, che dichiara improponibili in quella sede le eccezioni che non sono state sollevate mediante impugnazione del bando (cfr. DTF 125 I 203 consid. 3a; nonché Praxis des Bundesgerichts, 2000, n. 134 consid. 3e). Nell'ambito del ricorso contro l'aggiudicazione, la ricorrente avrebbe eventualmente potuto contestare, dal profilo del loro valore, i fattori di ponderazione concretamente fissati dal committente. A tal proposito, essa non ha tuttavia sollevato alcuna eccezione. Non occorre quindi esaminare ulteriormente la questione. A maggior ragione se si considera che l'impugnativa va comunque accolta a causa delle modalità del tutto insostenibili con cui il municipio ha applicato tali fattori, peraltro definiti dall'UT in contrasto con l'ordine d'importanza dei criteri d'aggiudicazione fissati dal bando. Non potendo questo tribunale emendare il difetto, sostituendosi al committente ai fini dell'allestimento di una graduatoria corretta delle offerte inoltrate, la controversa delibera va di conseguenza annullata. La tassa di giustizia e le ripetibili sono suddivise in parti uguali fra il comune e la ditta resistente. Per questi motivi, visti gli art. 1, 32, 36, 37 LCPubb; 3, 18, 28, 31, 60, 61 PAmM; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è accolto. §. Di conseguenza,

la decisione 22 ottobre 2001 del municipio di Locarno, che delibera alla ditta _____, la fornitura e la posa dei pavimenti in linoleum della casa per anziani _____, è annullata. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'000.- è suddivisa in parti uguali fra il comune di Locarno e la resistente. 3. Il comune di Locarno e la resistente rifonderanno alla ricorrente ciascuno fr. 600.- a titolo di ripetibili. 4. Intimazione a: _____ Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente Il segretario

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.