

TI_GERICHTE 52.2002.257 vom 9. August 2002

TI Tribunale d'appello, 2002-08-09, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2002.257

FR: TI_GERICHTE 52.2002.257 du 9 août 2002

IT: TI_GERICHTE 52.2002.257 del 9 agosto 2002

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 1

squadra di 8 - 10 uomini non specializzati, che provvederebbe il primo giorno a trasportare e smistare i mobili nei locali del laboratorio, ·

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dagli art. 15 cpv. 1 CIAP e 4 DLACIAP. Certa è la legittimazione attiva della _____, che ha partecipato senza successo al concorso. La _____ e la _____ sono pure abilitate a contestare il provvedimento di esclusione dalla gara. La qualità per impugnare la delibera potrà essere loro riconosciuta soltanto in caso di annullamento di tale provvedimento. I ricorsi, tempestivi, sono dunque ricevibili in ordine e possono essere evasi con un unico giudizio sulla base degli atti, integrati dalle informazioni assunte d'ufficio da parte di questo tribunale (art. 18 PAmM).

E. 1.2

La perizia, sollecitata dalla ricorrente _____, al fine di verificare l'attendibilità del termine indicato dalla _____ per la fornitura del primo lotto della commessa, non appare idonea a procurare a questo tribunale la conoscenza di ulteriori fatti rilevanti per il giudizio. Il tempo necessario per la messa in opera dell'arredo dipende infatti in larga misura da fattori, quali il numero di squadre di montaggio ingaggiate o il grado di allestimento preventivo del mobilio da installare, in ordine ai quali occorre fare in larga misura affidamento sulle indicazioni date dalla concorrente. Indicazioni, che possono essere in parte verificate soltanto indirettamente, valutando le sue dimensioni e la sua organizzazione. Questo tribunale reputa sufficienti le informazioni fornite in proposito dalla _____ in questa sede. 2. 2.1. A norma del § 23 lett. c DirCIAP un offerente può essere escluso dalla gara se non ha pagato le imposte o gli oneri sociali. Il capitolato d'appalto e modulo d'offerta (pos. 35, pag. 15) chiedeva ai concorrenti di produrre le dichiarazioni attestanti l'avvenuto pagamento dei seguenti contributi di legge: · AVS/AI/IPG · SUVA o istituto analogo · Assicurazione perdita di guadagno in caso di malattia · Contributi LPP · Imposte cantonali cresciute in giudicato · Imposte comunali cresciute in giudicato Esso precisava che le dichiarazioni dovevano "essere aggiornate al periodo di pubblicazione" e che la "mancata produzione con l'offerta anche di un solo documento richiesto" avrebbe comportato "l'immediata esclusione della stessa dal concorso" . 2.2. La _____ con l'offerta ha prodotto i seguenti documenti: · AVS/AI/IPG: una richiesta di pagamento del contributo relativo al primo trimestre 2002

con termine di pagamento entro l'11 aprile 2002; · SUVA o istituto analogo: un conteggio di premio della _____ per l'anno 2002 dal quale non risulta alcun pagamento; · Assicurazione perdita di guadagno in caso di malattia: un avviso di premio della _____ per l'anno 2002 dal quale non risulta alcun giustificativo di pagamento; · una dichiarazione 15 maggio 2002 della _____, attestante il pagamento dei contributi LPP sin al 31 marzo 2002; · Imposte cantonali e comunali cresciute in giudicato: tre conteggi delle imposte da pagare per l'anno 2000; La _____ ha invece allegato: · AVS/AI/IPG: due richieste di pagamento dei contributi di _____ relative al primo trimestre 2002; · SUVA o istituto analogo: un conteggio di premio per l'anno 2002 della _____ dal quale non risulta alcun pagamento; · Assicurazione perdita di guadagno in caso di malattia: un avviso di premio della _____ per l'anno 2002 dal quale non risulta alcun pagamento; · Imposte cantonali e comunali cresciute in giudicato: un conteggio dell'imposta cantonale ancora da pagare per l'anno 2001; una richiesta d'acconto dell'imposta comunale per l'anno 2002; · Una dichiarazione della _____ attestante il pagamento dei contributi LPP sino al 31 marzo 2002. Tanto la documentazione prodotta dalla _____, quanto quella allegata dalla _____ non rispondono alle esigenze del bando di concorso. Ad eccezione delle attestazioni relative al pagamento dei contributi LPP, non si tratta in effetti di "dichiarazioni comprovanti l'avvenuto pagamento dei contributi di legge" summenzionati, ma di semplici documenti comprovanti richieste di pagamento di tali contributi. Considerata la comminatoria d'esclusione, contenuta nel capitolato in caso di inosservanza dell'obbligo di allegare all'offerta le dichiarazioni comprovanti l'avvenuto pagamento dei contributi, l'estromissione delle ditte summenzionate dalla gara non presta il fianco a critiche. 2.3. Entrambe le ricorrenti si richiamano tuttavia al principio della buona fede, prevalendosi del fatto che in occasione del precedente concorso non erano state escluse benché avessero prodotto analoghi documenti. Il capitolato del precedente concorso chiedeva ai concorrenti di produrre "le dichiarazioni comprovanti l'avvenuto pagamento dei contributi previsto dall'art. 23c delle direttive CIAP e più precisamente: · AVS/AI/IPG · SUVA (INSAI o istituto analogo) · Cassa pensione LPP con il numero degli operai assicurati · Cassa malattia con il numero degli operai assicurati · Contributi (associazione, commissione paritetica o sindacato)" A differenza dell'attuale, il precedente capitolato non comminava l'esclusione del concorrente in caso d'inosservanza della suddetta prescrizione di gara. La _____ in quella gara aveva allegato all'offerta: · una richiesta di pagamento dei contributi AVS (acconto) per il primo trimestre 2001, · un conteggio del premio dell'assicurazione _____ per l'assicurazione obbligatoria LAINF relativa al 2001, · un conteggio della _____ per premi LPP · un avviso di premio per il 2001 della _____ per l'assicurazione malattia collettiva. Analoghi documenti sono stati prodotti dalla _____. L'ULSA aveva a suo tempo ritenuto che la documentazione prodotta fosse sufficiente. Manifestamente a torto, tuttavia, poiché era evidente che i documenti prodotti, configurabili come semplici richieste di pagamento, non provavano affatto che i relativi contributi erano anche stati effettivamente pagati. 2.4. Il principio della buona fede esige che l'autorità non deluda la fiducia riposta dal privato nelle assicurazioni che gli ha fornito o negli atteggiamenti che questa ha assunto nei suoi confronti in determinate circostanze. (RDAT 2000 II n. 8 pag. 32 consid. 3.1; Scolari, Diritto amministrativo, II. ed. , parte generale, n. 611 seg.). Le aspettative suscitate dall'atteggiamento dell'autorità sono meritevoli di tutela, anche se contrarie al principio di legalità, quando (a) l'autorità è intervenuta in una situazione concreta nei confronti di determinate persone, (b) ha agito nei limiti della sua competenza, (c) il privato non ha

potuto rendersi conto dell'inesattezza delle informazioni ricevute, (d) si è fondato sull'atteggiamento dell'autorità per prendere disposizioni che non può modificare senza subire pregiudizio e (e) la legge non si è nel frattempo modificata. Il principio della buona fede vieta inoltre all'autorità di comportarsi in modo contraddittorio. Esso non obbliga tuttavia l'autorità ad attenersi a precedenti decisioni erronee. Il principio di legalità esige anzi che l'autorità non ripeta gli errori in cui è incorsa, ma li corregga in occasione di nuove decisioni. Anche prassi illegittime devono essere rese conformi al diritto. Soltanto in casi particolari, quando il cambiamento determina conseguenze di natura preclusiva gli interessati devono esserne preventivamente informati (Scolari, op. cit., n. 636). 2.5. Nell'evenienza concreta, il fatto che nell'ambito del precedente concorso l'autorità non abbia rilevato l'insufficienza della documentazione prodotta dalle ricorrenti _____ e _____ non permette a quest'ultime di richiamarsi al principio dell'affidamento per impedirle di rilevare tale difetto nel concorso qui in esame. La precedente decisione non permetteva in particolare a queste ricorrenti di ritenere che l'ULSA avrebbe nuovamente considerato sufficienti dei documenti che persino agli occhi di uno sprovveduto appaiono del tutto inidonei a comprovare l'avvenuto pagamento degli oneri sociali. Il relativo affidamento che la precedente decisione poteva suscitare nelle ricorrenti non è meritevole di tutela. Anzitutto, perché non discende da un'esplicita assicurazione fornita dall'autorità alle resistenti, ma da una sua erronea valutazione in merito alla sufficienza dei documenti prodotti. In secondo luogo, perché la prescrizione di gara che imponeva ai concorrenti di allegare all'offerta determinati documenti era stata nel frattempo modificata, sia mediante la richiesta di ulteriori dichiarazioni, attestanti anche l'avvenuto pagamento delle imposte comunali e cantonali, sia mediante l'aggiunta della comminatoria di esclusione in caso di mancata produzione anche di un solo documento. La precedente decisione non era inoltre espressione di una prassi tollerante e contraria alla legge, che l'autorità poteva abbandonare soltanto dopo averne preannunciato la correzione. La decisione di escludere la _____ e la _____ va quindi confermata siccome immune da violazioni del diritto. Una diversa conclusione non gioverebbe comunque alle predette ricorrenti, poiché le loro impugnative andrebbero respinte nel merito per i motivi che verranno esposti qui appresso.

3. Tutte le ricorrenti hanno impugnato nel merito la delibera, contestando il punteggio assegnato alla resistente _____ in relazione al termine prospettato per la messa in opera del primo lotto dell'arredo. Contestato in modo più o meno esplicito il peso attribuito al fattore di ponderazione dei termini, a loro avviso eccessivo, le ricorrenti hanno in seguito sostenuto che non sarebbe possibile eseguire il montaggio dell'arredo dei 15 locali del _____ nel giro di una sola settimana. La resistente, soggiungono, avrebbe aumentato di oltre 128'000.- fr. il prezzo della prima offerta all'unico scopo di assicurarsi il pagamento della penale. In sede di osservazioni al complemento istruttorio disposto da questo tribunale le ricorrenti hanno poi precisato e corretto le loro contestazioni, obiettando che i termini di fornitura non comprendono soltanto il trasporto ed il montaggio, ma includono anche la fase di produzione dei mobili. 3.1. Preliminarmente, occorre riconoscere che i criteri d'aggiudicazione del bando di concorso privilegiavano in modo particolarmente marcato il fattore tempo. Ben metà del peso complessivo era infatti riservato ai termini. Al criterio dell'economicità (prezzo) il committente ha invero attribuito un fattore di ponderazione (30 punti), pari ad appena il 60% del peso assegnato al fattore tempo (50 punti). Al tempo occorrente per la fornitura del primo lotto ha addirittura attribuito lo stesso peso che ha assegnato al prezzo. I fattori di ponderazione dei vari criteri fissati dalle prescrizioni di gara sono tuttavia stati fissati con decisione cresciuta in giudicato. Non possono pertanto essere

rimessi in discussione nell'ambito di un ricorso proposto contro l'aggiudicazione. Le censure che le ricorrenti sollevano al riguardo sono improponibili perché tardive. 3.2. In secondo luogo, va poi dato atto alle ricorrenti che le condizioni di gara fanno decorrere dal 26 agosto 2002 tanto il termine per la fornitura della prima tappa dell'arredo, quanto quello della seconda. È invero da questa data, definita dalla specifica dei termini d'esecuzione come data d'inizio del ciclo di fabbricazione, che decorre il termine massimo di 12 settimane per la fornitura di tutto l'arredo. Tante sono infatti le settimane che separano il 26 agosto dal 18 novembre 2002, data prevista per il collaudo. È di conseguenza da questa stessa data che decorre anche il termine massimo intermedio di 8 settimane fissato per la fornitura del primo lotto. Secondo le ricorrenti _____ e _____, i termini d'esecuzione dei lavori, che i concorrenti erano tenuti ad indicare in settimane per la consegna della prima e della seconda tappa, comprenderebbero sia la fase di produzione, sia la fase di messa in opera dell'arredo. Non sarebbero quindi riferiti soltanto alla fase di consegna e di montaggio come sembra indicare il punto 9 della specifica relativa ai termini d'esecuzione dei lavori. L'obiezione, esplicitata soltanto in sede di osservazioni al piano di lavoro prodotto dalla _____ a questo tribunale, è fondata. I tempi di consegna assumono invero rilevanza ai fini della valutazione del criterio d'aggiudicazione riferito ai termini soltanto se iniziano a decorrere dalla stessa data per tutti i concorrenti. Data, che secondo la logica delle scadenze fissate dal capitolato, può essere soltanto quella del 26 agosto 2002. Contrariamente a quanto assumono le ricorrenti, in questi termini non è invece inclusa la fase relativa all'ordinazione dei materiali, compresa tra l'approvazione dei piani (19 agosto 2002) e l'inizio del ciclo produttivo (26 agosto 2002). 3.3. La _____ ha indicato di essere in grado di fornire i mobili del primo lotto nel termine di una settimana. Termine che le ricorrenti contestano reputandolo inverosimile. Il committente, che ha omesso di chiedere ai concorrenti un programma di lavoro dettagliato, l'ha ritenuto attendibile in considerazione della cifra d'affari settimanale (fr. 645'000.-) della ditta _____ (fornitrice dell'aggiudicataria) e del valore complessivo (fr. 270'000.-) del mobilio oggetto del primo lotto. Questa sommaria ed empirica verifica appare ben poco indicativa. La totale mancanza di informazioni sulla struttura della cifra d'affari della _____ non permette infatti di trarre conclusioni affidabili sulla sua capacità di portare a compimento i lavori della prima fase nel giro di una settimana. 3.4. Maggiori deduzioni possono invece essere tratte da un'analisi approfondita del piano di lavoro e delle informazioni complementari fornite dalla _____ in questa sede. Il primo lotto della commessa consiste nella messa in opera dell'arredo dei 15 locali del primo piano dell'_____. Quattro di questi locali (117, 118, 119, 120) devono essere arredati soltanto con armadi (4) e tavoli (2). Che la messa in opera dell'arredo di questi locali non richieda un particolare dispendio di uomini e di tempo, appare plausibile anche ad un profano. Esso è invero costituito da elementi modulari standardizzati, che possono essere trasportati già finiti o comunque predisposti in modo da ridurre al minimo i tempi indispensabili per l'assemblaggio finale. La resistente ha osservato di fornire mobili già finiti. Non v'è motivo di dubitarne. Le stesse considerazioni possono essere fatte per le scrivanie (9), gli altri armadi (6), i banchi d'appoggio (3) ed il tavolo, che devono essere installati nei locali 108, 111, 124 bis e 148. Anche in questo caso si tratta semplicemente di trasportare nei locali in questione elementi d'arredo finiti e pronti per il collaudo una volta estratti dall'imballaggio. Resta da verificare se anche l'installazione dei 20 banchi con alzata tecnica, a parete o centrali, e delle altre componenti d'arredo (cappa) possa essere portata a termine nell'arco di una settimana. Orbene, questi elementi dell'arredo sono per la maggior

parte costituiti da semplici strutture modulari metalliche, destinate a sorreggere un piano di lavoro, sotto il quale sono alloggiati dei mobiletti estraibili a rotelle con cassetti o vani ad ante. Il lavoro principale di messa in opera è rappresentato dal fissaggio delle strutture ad U all'immobile e tra loro, dalla posa del piano di lavoro e dagli allacciamenti alle condotte dell'acqua e dell'elettricità. La ricorrente, analogamente interpellata da questo tribunale, ha prodotto un programma di lavoro, che prevede di impiegare complessivamente: ·

E. 4

squadre di 3 operai specializzati della _____, per il montaggio dei mobili; · 2 squadre di 3 elettricisti (esterni) per gli allacciamenti elettrici; · 2 squadre di 3 installatori sanitari (esterni) per i relativi allacciamenti; Queste squadre opererebbero in parallelo sull'arco dei 5 giorni della settimana a partire da lunedì 26 agosto 2002 pomeriggio (montatori di mobili), rispettivamente dal martedì mattina (sanitari) o pomeriggio (elettricisti), sotto la guida di un direttore operativo (coordinatore) per installare le ulteriori componenti dell'arredo, già parzialmente assemblate. Ora, è ben vero che non si tratta di un lavoro di poco conto, che può essere portato a termine in breve tempo. Se tuttavia vengono effettivamente ingaggiate sul cantiere tutte le squadre di operai specializzati preventivate dal programma di lavoro, il termine di una settimana, indicato dalla _____ per portare a compimento l'intera operazione, non appare inverosimile. La ditta italiana, alla quale la resistente fa capo, dispone di risorse umane sufficienti per rispettare i tempi prospettati dall'aggiudicataria. Il piano di lavoro, nella versione corretta, prodotta in questa sede, appare coerente e plausibile anche a chi non dispone di conoscenze specifiche. Non prevede orari, ma questa mancanza non è sufficiente per dar credito alle contestazioni sollevate dalle ricorrenti. I momenti di dubbio, che possono sussistere, non sono di entità tale da far apparire insostenibile la valutazione operata dal committente circa l'attendibilità del termine. 3.5. Resta da esaminare la questione, sollevata dalle ricorrenti con le osservazioni al piano di lavoro prodotto dalla _____, a sapere quando quest'ultima abbia previsto di produrre l'arredo del primo lotto al fine di consegnarlo e metterlo in opera nella settimana compresa tra il 26 ed il 30 agosto 2002. Al riguardo, l'aggiudicataria ha fatto presente che il primo lotto della commessa è costituito in larga misura da strutture modulari standardizzate, che sono disponibili in quantitativi sufficienti nei diversi colori, per cui la fase di produzione si ridurrebbe all'assemblaggio delle singole componenti. Le ricorrenti, in particolare la _____, hanno contestato la possibilità di produrre l'arredo prima della scadenza fissata dalle prescrizioni di gara (26 agosto 2002). A torto tuttavia. Vero è che la specifica dei termini d'esecuzione annessa al capitolato prevede le seguenti scadenze: a. Allestimento dei piani esecutivi di dettaglio 24 giugno 2002; tempo previsto ed inderogabile 3 settimane; Si precisa che nei giorni 24, 25 e 26 giugno 2002 i progettisti daranno le indicazioni necessarie alla deliberataria sulle disposizioni in loco previste per gli arredi; b. Controllo dei piani 12 luglio 2002; Nel periodo 16 luglio / 12 agosto 2002 verifica e correzione dei piani di dettaglio e di ogni elemento costruttivo. c. Approvazione dei piani esecutivi di dettaglio 19 agosto 2002; d. Ordinazione dei materiali 20 agosto 2002; (tempo previsto una settimana) Tale termine è ridotto in quanto con la consegna dei piani di dettaglio esecutivi si ritiene che la lista del materiale sia già definita e allestita. e. Produzione arredamento dal 26 agosto 2002. Inizio del ciclo di fabbricazione. Da questo scadenario non si può tuttavia dedurre che i concorrenti non potessero anticipare l'inizio della produzione dei mobili, in modo da comprimere i tempi di consegna. Se si considera che il ciclo di fabbricazione comprende una lunga serie di fasi concatenate, che si estende dall'acquisto dei materiali grezzi, alla fornitura del prodotto finito, passando dalla lavorazione delle singole

componenti, appare evidente che la data fissata dal capitolato (26 agosto 2002) per l'inizio di tale ciclo non può essere intesa come un limite invalicabile. Essa non era quindi atta a precludere ai concorrenti la facoltà di organizzarsi producendo, ovvero assemblando, le componenti dell'arredo man mano che queste superavano le verifiche ed i controlli. Lo conferma indirettamente l'osservazione apposta alla scadenza relativa all'ordinazione dei materiali per giustificare indirettamente la brevità del termine previsto. Lo scadenario non impediva quindi ai concorrenti di predisporre quanto necessario per essere in grado di passare direttamente alla fase di consegna già durante l'ultima settimana d'agosto. Il periodo compreso tra la fine della fase di verifica e controllo (12 agosto 2002) e la scadenza del 26 agosto 2002, dalla quale decorrono i termini di consegna da valutare nell'ambito del relativo criterio d'aggiudicazione, riserva peraltro all'aggiudicataria un ulteriore margine di tempo per completare la produzione, assemblando nella misura massima possibile le componenti dell'arredo in modo da ridurre ad una sola settimana i tempi di messa in opera. Anche per quel che concerne il colore dell'arredo, i concorrenti potevano legittimamente prevedere che il committente non aspettasse sino al 19 agosto per operare la sua scelta. Ponderati tutti questi aspetti, la decisione del committente di considerare attendibile il termine di una settimana indicato dalla _____, anche se fondata su considerazioni superficiali ed empiriche, regge comunque alla critica delle ricorrenti. Nella tempistica prevista dalla resistente non sono ravvisabili incongruenze o difetti tali da permettere a questo tribunale di considerare insostenibile il termine in contestazione. Invano si richiama la _____ all'effetto sospensivo, concesso inaudita parte al ricorso, per contestare l'anticipazione della fase di produzione sottesa all'offerta inoltrata dalla resistente. Oggetto del presente giudizio è invero soltanto l'attendibilità del termine d'esecuzione indicato dalla _____; questione, questa, che l'autorità di ricorso deve esaminare prescindendo dall'effetto sospensivo provvisoriamente accordato all'impugnativa. Né giova alle ricorrenti rimproverare all'aggiudicataria di aver compresso i termini di consegna maggiorando il prezzo della prima offerta in modo da poter eventualmente pagare, senza subire pregiudizio, la penale prevista in caso di ritardo. Non è invero contrario al diritto computare nel prezzo anche il rischio di dover pagare penali per ritardi. Nulla impediva peraltro alle ricorrenti di sfruttare allo stesso modo le possibilità offerte dalla particolare combinazione dei fattori di ponderazione, adottata dal committente ed accettata senza riserve dalle concorrenti. 4. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, i ricorsi vanno quindi respinti. La tassa di giustizia e le ripetibili, commisurate al valore della commessa ed al dispendio lavorativo occasionato, sono poste a carico delle ricorrenti in parti uguali. Per questi motivi, visti gli art. 15 CIAP; 4 DLACIAP; § 23 DirCIAP; 3, 18, 28, 31, 60, 61 PAmm; dichiara e pronuncia: 1. In quanto ricevibili i ricorsi sono respinti. 2. La tassa di giustizia di fr. 3'000.00 è a suddivisa fra le ricorrenti in parti uguali. 3. Ciascuna delle ricorrenti rifonderà fr. 500.00 alla _____ a titolo di ripetibili. 4. Intimazione a: _____ Per il

Tribunale cantonale amministrativo Il presidente II
segretario