Incarto n. 52.2024.422

Lugano 5 febbraio 2025

In nome della Repubblica e Cantone Ticino

Il Tribunale cantonale amministrativo

composto dei giudici: Flavia Verzasconi, presidente, Matteo Cassina, Sarah Socchi

cancelliera: Giorgia Ponti

statuendo sul ricorso del 15 novembre 2024 della

RI 1
patrocinata da: PA 1

contro

la decisione del 6 novembre 2024 (n. 5333) del Consiglio di Stato che in esito al pubblico concorso per l'aggiudicazione delle opere di pavimentazione per la sistemazione del nodo di interscambio presso la stazione FFS nel Comune di _____ ha aggiudicato la commessa al Consorzio P_____;

ritenuto, **in fatto**

A. Il 25 giugno 2024 il Dipartimento del territorio, Divisione delle costruzioni, ha indetto un pubblico concorso, retto dalla legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb; RL 730.100) e impostato secondo la procedura libera, per aggiudicare le opere di pavimentazione per la riqualifica urbanistica e viaria del comparto della stazione FFS nel Comune di _____ (lotto 2913.601-2; FU n. 120 del 25 giugno 2024. pag. 5 seg.).

Il bando di concorso annunciava i seguenti criteri di aggiudicazione e relativi fattori di ponderazione (avviso di gara, punto n. 5; fascicolo disposizioni particolari, pos. 224.100):

Criteri / sottocriteri		Ponderazione relativa %	
		sottocriteri	criteri
1.	Prezzo		50%
2.	Qualità dell'esecuzione		20%

3.	Programma lavori		22%
3.1	Termini proposti	50%	
3.2	Plausibilità del programma	50%	
4.	Formazione degli apprendisti		5%
5.	Contributo alla formazione professionale		3%
TOTALE		100%	

In merito al criterio di aggiudicazione "contributo alla formazione professionale" le disposizioni particolari facenti parte della documentazione di gara annunciavano il seguente metodo di valutazione (pag. 17, punto 5).

Contributo alla formazione professionale
Totale del numero di lavoratori in formazione professionale avuti alle proprie dipendenze negli ultimi 5 anni.
Per l'applicazione vale, consorzi esclusi, la scheda informativa "*Criterio di aggiudicazione contributo alla formazione professionale (3%)*", versione 01.01.2024, dell' "*Ufficio di vigilanza sulle commesse pubbliche*" (UVCP) pubblicata sul sito: (…)
Nel caso di consorzi, in deroga a quanto riportato sulla scheda, essi saranno considerati come un unico concorrente.
Il punteggio viene assegnato applicando la nota che scaturisce dalla tabella per l'assegnazione della nota nel "*criterio di aggiudicazione contributo alla formazione professionale*" allegata al presente fascicolo (V. ALLEGATO 2).
I DATI DICHIARATI NELLA TABELLA DEL FASCICOLO "*Dichiarazione dell'offerente*", dovranno essere comprovati su eventuale richiesta del committente; la mancata presentazione dei documenti nei termini richiesti comporta l'assegnazione della nota 0 (zero).

Punteggio: nota x 100 x pond. relativa

L'allegato 2 annesso alle disposizioni particolari riportava la tabella per l'assegnazione della nota nel criterio di aggiudicazione contributo alla formazione professionale disponibile nella scheda informativa dell'Ufficio di vigilanza sulle commesse pubbliche del Dipartimento del territorio (UVCP). Esso forniva inoltre il seguente esempio:

Lavoratore*	**Certificato o attestato professionale****		**Durata del rapporto di lavoro*****			**Tot.**
Nome	Genere	Conseguito	Inizio	Fine	Mesi	
Arturo	AFC	31.8.2016	1.9.2017	31.10.2018	14 mesi	1
Bruna	AFC	31.8.2017	1.9.2017	31.5.2020	33 mesi	1
Carlo	AFC	30.6.2018	1.11.2018	31.1.2020	17 mesi	1
Denise	AFC	31.8.2020	1.9.2021	30.8.2022	12 mesi	1
Enrico	CFP	31.8.2020	1.9.2020	……	24 mesi	1
Giorgia	AFC	31.8.2021	1.9.2021	……	Indet.	1
TOTALE						**6**

* Lavoratori in formazione professionale avuti alle proprie dipendenze negli ultimi 5 anni per almeno 12 mesi o attualmente dipendenti, a partire dal 1° luglio 2019.
** Certificato o attestato professionale conseguito da meno di 2 anni dall'inizio del rapporto di lavoro.
*** Per lavoratori avuti alle proprie dipendenze per almeno 12 mesi o attualmente dipendenti con contratti di lavoro della durata di almeno 2 anni.

B. Entro il termine utile, ossia il 30 luglio 2024 alle ore 14.00, sono giunte al committente otto offerte di importi compresi tra fr. 1'296'976.50 e fr. 1'678'324.10. Dopo valutazione delle stesse, il Consiglio di Stato ha assegnato la commessa al Consorzio P_____, composto dalle ditte CO 1 e CO 2, la cui offerta di fr. 1'298'988.30 è giunta prima in graduatoria con 591.09 punti.

C. Contro la predetta decisione insorge dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo la RI 1, seconda classificata con 588.47 punti e un'offerta di fr. 1'296'976.50. Essa domanda l'annullamento della delibera e la conseguente aggiudicazione in proprio favore, rispettivamente, in via subordinata, il rinvio degli atti al committente per nuova valutazione e delibera. Il tutto previa concessione dell'effetto sospensivo al ricorso. Sostiene che il committente avrebbe valutato in modo scorretto il criterio di aggiudicazione relativo al contributo alla formazione professionale, omettendo di conteggiare due dipendenti che adempivano alle condizioni annunciate nel bando di concorso. Una valutazione corretta avrebbe riconosciuto all'insorgente quattro dipendenti in formazione professionale, anziché due. Le andrebbe pertanto assegnata la nota 4 per il criterio in discussione, che corrisponde a 12 punti. Essa otterrebbe pertanto 592.47 punti in totale e si troverebbe prima in classifica.

D. All'accoglimento del gravame si oppone il committente, che difende la propria scelta di non considerare due dei dipendenti annunciati dalla ricorrente in relazione al criterio di aggiudicazione "contributo alla formazione professionale" per il motivo che essi non avevano lavorato almeno 12 mesi nei due anni successivi al conseguimento dell'AFC.

E. Pure il Consorzio aggiudicatario avversa il gravame, ritenendo corretta la valutazione del Consiglio di Stato.

F. L'UVCP non formula osservazioni.

G. Con le successive comparse scritte, le parti ribadiscono le proprie tesi con precisazioni di cui si dirà più avanti, per quanto necessario.

Considerato, **in diritto**

1. 1.1. La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 36 cpv. 1 LCPubb. In quanto partecipante al concorso oggetto del contendere e seconda classificata la ricorrente è legittimata a contestare la decisione con cui il committente ha affidato a un'altra ditta la commessa (art. 37 lett. d LCPubb e 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAmm; RL 165.100). Il gravame, tempestivo (art. 36 cpv. 1 LCPubb), è pertanto ricevibile in ordine.

1.2. Il giudizio può essere emanato sulla base delle tavole processuali, senza procedere ad accertamenti istruttori (art. 25 cpv. 1 LPAmm). I memoriali e i documenti prodotti dalle parti forniscono sufficienti elementi per statuire sull'impugnativa con cognizione di causa.

2. Secondo l'art. 32 cpv. 1 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, la sua attendibilità, l'economicità, i costi di servizio, il servizio clientela, l'adeguatezza della prestazione, l'estetica, la compatibilità ambientale, la responsabilità sociale, la formazione e il perfezionamento degli apprendisti e il valore tecnico. I criteri di aggiudicazione, soggiunge l'articolo (cpv. 2), devono essere indicati nei documenti del bando, in ordine di importanza. Riallacciandosi a questa norma di legge, l'art. 10 cpv. 1 lett. c^{bis} del regolamento di applicazione della legge sulle commesse pubbliche e del concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 12 settembre 2006 (RLCPubb/CIAP; RL 730.110) ribadisce che la documentazione di gara deve contenere la scala e/o il metodo di valutazione dei criteri d'aggiudicazione. L'esigenza di fissare preventivamente gli stessi in ordine d'importanza discende soprattutto dal principio di trasparenza, che informa la procedura di aggiudicazione delle commesse pubbliche (art. 1 lett. a LCPubb).
I criteri d'aggiudicazione, precisa l'art. 53 cpv. 1 RLCPubb/CIAP, devono essere pertinenti con la commessa. Secondo il cpv. 3 della norma è obbligatoria, salvo nelle commesse internazionali, l'introduzione dei criteri che mirano a premiare la formazione degli apprendisti e il contributo alla formazione professionale (art. 53 cpv. 2 lett. a e b RLCPubb/CIAP). L'introduzione di quest'ultimo criterio è da ricondurre alla parziale approvazione da parte del Gran Consiglio, il 9 maggio 2016, di una mozione che chiedeva, per l'appunto, l'aggiunta di un ulteriore criterio per le aziende che introducono nel mondo del lavoro i lavoratori che hanno conseguito un titolo professionale da meno di due anni.
Richiamato l'art. 53 cpv. 4 RLCPubb/CIAP secondo cui il Consiglio di Stato emana annualmente delle specifiche direttive di applicazione dei criteri di aggiudicazione di cui al cpv. 2 e sul loro valore di ponderazione, a valere dal 1° gennaio 2024 il Governo ha emanato disposizioni al riguardo (direttive sui criteri di aggiudicazione inerenti alla formazione degli apprendisti, al contributo alla formazione professionale e alla responsabilità sociale delle imprese). Esso ha decretato, tra l'altro, l'obbligatorietà del criterio di aggiudicazione inerente al contributo alla formazione professionale con valore di ponderazione del 3%, stabilendo (cfr. FU n. 245 del 27 dicembre 2023, pag. 5 e n. 2 del 3 gennaio 2024, pag. 7):
La sua valutazione deve essere fatta conteggiando i lavoratori che hanno conseguito un certificato o un attestato professionale da meno di due anni e avuti alle dipendenze negli ultimi 5 anni per almeno 12 mesi o alle proprie dipendenze al momento dell'inoltro dell'offerta con contratto della durata di almeno 2 anni. In particolare per i concorsi con scadenza entro il 30 settembre 2024 valgono i contratti di lavoro stipulati a partire dal 1° luglio 2019 e per i concorsi con scadenza ulteriore quelli dal 1° luglio 2020.

3. 3.1. La ricorrente contesta la valutazione della propria offerta in relazione al criterio di aggiudicazione volto a premiare il contributo alla formazione professionale. Nello specifico, rimprovera al committente di non aver conteggiato due dipendenti, così annunciati:

Lavoratore*	**Certificato o attestato professionale****		**Durata del rapporto di lavoro*****			**Tot.**
Nome	Genere	Conseguito	Inizio	Fine	Mesi	
A_____	AFC	31.7.2019	1.6.2021	31.5.2023	24 mesi	1
K_____	AFC	27.7.2021	19.9.2022	18.9.2024	24 mesi	1

Ritiene che per entrambi tutte le condizioni poste nella documentazione di gara sarebbero adempiute. Essi sono infatti stati assunti entro due anni dal conseguimento dell'AFC. Il primo è stato alle dipendenze della ditta per oltre 12 mesi, mentre il secondo era ancora alle dipendenze della ditta al momento della consegna dell'offerta con un contratto di due anni.

Il committente sostiene invece che l'insorgente interpreterebbe in maniera scorretta il criterio di aggiudicazione. Determinante sarebbe infatti il periodo di due anni dopo il conseguimento dell'AFC, durante il quale il dipendente deve aver lavorato almeno dodici mesi alle dipendenze del concorrente. Solo pretendendo una simile condizione si potrebbe favorire la continuità dell'occupazione giovanile nei due anni immediatamente successivi alla fine dell'apprendistato, perseguendo l'intento del legislatore ticinese che ha introdotto tale criterio.

3.2. Come osserva la ricorrente, la documentazione di gara non offriva l'interpretazione del criterio di aggiudicazione ora esposta dal committente. Sotto l'esempio riportato nell'allegato 2 alle disposizioni generali è soltanto specificato che il certificato o attestato professionale deve essere *conseguito da meno di 2 anni dall'inizio del rapporto di lavoro* (cfr. *supra*, consid A) e che il dipendente deve essere impiegato dall'offerente per almeno dodici mesi o disporre di un contratto in essere della durata di almeno due anni. Le regole di gara non specificavano per contro che il lavoratore dovesse anche aver prestato servizio almeno dodici mesi nel biennio successivo al conseguimento dell'attestato.

3.3. L'interpretazione che propone la ricorrente, secondo cui i due anni dal conseguimento dell'attestato di capacità vadano calcolati a ritroso dalla data di inizio del contratto di lavoro, è già stata tutelata da questo Tribunale in passato, che l'ha ritenuta in linea con lo scopo dell'introduzione del criterio, volto a contrastare la disoccupazione giovanile premiando le imprese che offrono un'occupazione a giovani appena formati (STA 52.2022.200 del 21 novembre 2022 consid. 7.2.2). Per contro, la condizione supplementare introdotta dal committente, che pretende di fatto che il rapporto di impiego inizi non più di un anno dopo l'ottenimento dell'AFC, non può essere dedotta né dalla citata direttiva del Governo né tanto meno dal bando di concorso.

3.4. Da quanto sopra consegue che la motivazione che ha spinto il committente a stralciare i nominativi dei due predetti dipendenti annunciati dalla ricorrente non può essere tutelata. Occorre pertanto esaminare se i due collaboratori possano essere conteggiati, atteso che entrano in considerazione i dipendenti

- alle dipendenze dell'offerente negli ultimi cinque anni (non prima del 1° luglio 2019);
- per almeno 12 mesi o, se ancora dipendenti al momento della scadenza del concorso da meno tempo, con un contratto di lavoro della durata di almeno 2 anni;
- in possesso di un CFP o un AFC conseguito da meno di 2 anni dall'inizio del rapporto di impiego.

Per quanto attiene a A_____, risulta che il medesimo ha conseguito l'AFC di muratore il 31 luglio 2019 e ha lavorato alle dipendenze della ricorrente dal 1° giugno 2021 al 31 maggio 2023. Al momento dell'assunzione, posteriore al 1° luglio 2019, aveva quindi conseguito il diploma da meno di due anni. Essendo stato occupato per oltre dodici mesi presso l'offerente, il medesimo rispetta tutte le condizioni sopra esposte.
K_____ ha ottenuto l'AFC di muratore il 27 luglio 2021 ed è stato assunto dalla ricorrente a decorrere dal 19 settembre 2022, con un contratto di durata determinata scadente il 18 settembre 2024. Il dipendente è quindi stato impiegato per oltre 12 mesi e quando è stato assunto era diplomato da meno di due anni. Anche questo collaboratore meritava pertanto di essere considerato ai fini del calcolo del punteggio.

3.5. Complessivamente, alla ricorrente vanno quindi riconosciuti quattro dipendenti in formazione professionale, su un totale di 141 unità annunciate. Applicando la tabella di cui alla scheda informativa dell'UVCP e riportata nella documentazione di gara, alla ricorrente spetta la nota 4 per questo criterio, che corrisponde a 12 punti (4 x100 x 3%), anziché i 9 assegnati dal committente.
Con 3 punti in più sulla classifica finale la ricorrente raggiunge 591.47 punti e si ritrova a superare il Consorzio P_____ con i suoi 591.09 punti. Seppur di poco, la ricorrente risulta quindi vincitrice.

4. Visto quanto precede il ricorso va accolto e la decisione impugnata annullata. La commessa va aggiudicata direttamente alla ricorrente.

5. L'emanazione del presente gravame rende superflua l'evasione della domanda tendente al conferimento dell'effetto sospensivo al ricorso.

6. La tassa di giustizia è posta a carico del committente e del Consorzio resistente secondo soccombenza (art. 47 cpv. 1 e 6 LPAmm). Essi rifonderanno inoltre alla ricorrente, assistita da un legale, congrue ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAmm).

Per questi motivi,

decide:

1. Il ricorso è accolto.
   Di conseguenza:
   1.1. la decisione del 6 novembre 2024 con cui il Consiglio di Stato ha aggiudicato la commessa concernente le opere di pavimentazione per la sistemazione del nodo di interscambio presso la stazione FFS nel Comune di _____ è annullata;
   1.2. la commessa è aggiudicata direttamente alla RI 1 come da sua offerta.

2. La tassa di giustizia di fr. 4'500.- è posta a carico dello Stato e del Consorzio P_____ in ragione di un mezzo ciascuno (fr. 2'250.-). Essi rifonderanno alla ricorrente il medesimo importo a titolo di ripetibili, sempre nella misura di un mezzo ciascuno. Alla ricorrente è restituito l'anticipo versato.

3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110) nei limiti e alle condizioni di cui all'art. 83 lett. f LTF.
4. Intimazione a:

Per il Tribunale cantonale amministrativo
La presidente La cancelliera

<< Documento stampato da www.sentenze.ti.ch >>

