Numero d'incarto: 52.2025.73
Data decisione, 24.06.2025, TRAM
Autorità:

ESCLUSIONE
art. 26 cpv. 1 LCPUBB
art. 40 cpv. 1 RLCPUBB

Titolo: **Commesse pubbliche. Modalità di inoltro dell'offerta. Esclusione ingiustificata. Programma lavori**

Incarto n. 52.2025.73

Lugano 24 giugno 2025

In nome della Repubblica e Cantone Ticino

Il Tribunale cantonale amministrativo

composto dei giudici: Matteo Cassina, vicepresidente, Matea Pessina, Sarah Socchi

cancelliera: Paola Passucci

statuendo sul ricorso del 3 marzo 2025 della

RI 1
patrocinata da:

contro

la decisione del 21 febbraio 2025 del Municipio di CO 2 che in esito al pubblico concorso per l'aggiudicazione delle opere da impresario costruttore - “OP ”, - ha deliberato la commessa alla CO 1, previa esclusione dell'offerta della ricorrente;

ritenuto, **in fatto**

A. Il 30 ottobre 2024 il Municipio di CO 2 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 da impresario costruttore per le “Opere di premunizione _____” a _____ (FU n. _____ pag. _____ e seg.).
Il bando annunciava i seguenti criteri di aggiudicazione e relativi fattori di ponderazione (avviso di gara, punto n. 5, disposizioni particolari CPN 102, pos. 224.100).

	Criteri	Ponderazione
A)	Minor prezzo	50%
B)	Attendibilità del prezzo	28%
C)	Programma lavori	10%
D)	Formazione apprendisti	5%
E)	Responsabilità sociale delle imprese	4%
F)	Contributo alla formazione professionale	3%
	TOTALE	100%

Le disposizioni particolari CPN 102 integrate nel capitolato di appalto elencavano i documenti consegnati ai concorrenti (pos. 241) e precisavano nel dettaglio tutti gli atti e le informazioni che i concorrenti erano tenuti ad inoltrare unitamente alla loro offerta. Erano tra l'altro disposte le seguenti prescrizioni:

250 Offerta

251 Modalità di inoltro

(…)

251.400 L'imprenditore è libero di consegnare la propria offerta, rispettando i requisiti previsti alla posizione 251.410 o posizione 251.420.

251.410 Deve essere inoltrata una copia originale completa del formulario di concorso, fornita con tutti gli allegati richiesti al concorrente, debitamente compilata manualmente in tutte le sue parti e controfirmata dove richiesto.

251.420 Nel caso in cui il concorrente intenda utilizzare il file SIA ifA 18, messo a disposizione nell'e-mail trasmessa con il resto della documentazione elettronica, devono essere inoltrati:

- una copia originale completa e stampata del formulario di concorso, fornita con tutti gli allegati richiesti al concorrente, con compilate le pagine di copertina, ricapitolazione, tabelle CPN103, spazi obbligatori ed eventuali richieste (es. prodotti offerti, ubicazione deponie, ecc.) e controfirmato dove richiesto. Questo farà stato per i testi (condizioni e posizioni) e per i quantitativi;
- una stampa controfirmata con il programma di elaborazione dell'offerta, con i prezzi unitari e totali. Questo documento farà stato per i prezzi unitari;
- un supporto informatico contenente il “file” dell'offerta del concorrente, esportato nel formato SIA ifA 18. Sul supporto devono essere indicati l'oggetto del concorso ed il nome del concorrente.

Se ci sono differenze tra le versioni consegnate, è da ritenersi vincolante la copia del formulario di concorso originale per quanto riguarda l'elenco prezzi, le basi di calcolo (CPN 103) e le disposizioni particolari (CPN 102). La stampa con il programma di elaborazione dell'offerta è da ritenersi vincolante unicamente per i prezzi unitari. In nessun caso l'imprenditore può modificare il testo o i quantitativi dell'offerta, pena l'esclusione della stessa.
In particolare le parti del CPN 103 devono essere compilate a mano sulla tabella presente in capitolato senza sostituire la pagina originale o apporne una sopra di essa, pena l'esclusione dalla stessa.

Il documento consegnato deve essere rilegato con spirale in plastica.

Contro il bando e i documenti di concorso era data facoltà di ricorso a questo Tribunale. Nessuno li ha tuttavia impugnati.

B. a. Entro il termine utile sono giunte al committente cinque offerte di importi compresi tra fr. 1'299'999.95 e fr. 2'021'170.60.
Esperite le necessarie verifiche tramite i propri consulenti esterni, con decisione del 21 febbraio 2025 il Municipio ha risolto di scartare quattro offerte, tra cui quella della RI 1 dato che *le tabelle del CPN 103 non sono state compilate ma sono state incollate parti di pagine sopra le tabelle da compilare con tabelle già compilate*, e di deliberare la commessa alla CO 1, unica concorrente rimasta in gara.

b. La ditta M_____ SA è pure stata esclusa dal concorso siccome *le tabelle del CPN 103 sono state compilate elettronicamente su modello differente e sostituite a quelle originali*. La predetta decisione è stata impugnata davanti a questo Tribunale, con un ricorso che verrà evaso con separata sentenza di data odierna (inc. n. 52.2025.77).

C. Contro la decisione del 21 febbraio 2025 la RI 1 insorge ora dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo chiedendone l'annullamento e il rinvio degli atti al committente per nuova decisione di aggiudicazione, previo reintegro della sua offerta. Essa chiede inoltre la concessione dell'effetto sospensivo al gravame. Sostiene che il fatto di aver compilato elettronicamente le tabelle del CPN 103 e di averle incollate sulle corrispondenti pagine del capitolato non sarebbe un valido motivo di esclusione dell'offerta. La compilazione a mano degli schemi (degli oneri sociali e di calcolo) in discussione, prevista dalla pos. 251.420 del capitolato, costituirebbe infatti una formalità priva di senso. Questa non avrebbe alcuna influenza sul contenuto dell'offerta, né faciliterebbe la verifica della corrispondenza tra la versione cartacea e quella elettronica, possibile da un semplice confronto tra le due. La ricorrente rileva che ben quattro offerte su cinque sono state estromesse per non aver compilato manualmente le tabelle fornite dal committente, avendo invece utilizzato tabelle già compilate elettronicamente, poi incollate, o sostituite, a quelle originali. In simili circostanze, l'esclusione configurerebbe un eccesso di formalismo e violerebbe il principio della proporzionalità.

D. All'accoglimento del ricorso si oppone il committente, secondo cui l'estromissione dell'offerta dell'insorgente sarebbe conforme al diritto. La decisione non costituirebbe eccesso di formalismo, siccome la sanzione dell'esclusione delle offerte per la mancata compilazione del CPN 103 secondo le modalità previste dal capitolato di appalto è espressamente stabilita dalle prescrizioni di gara, vincolanti in quanto rimaste inimpugnate. Ogni contestazione al riguardo sarebbe dunque tardiva.

E. Pure l'aggiudicataria domanda di respingere il ricorso. Anch'essa ritiene che le regole di gara fossero chiarissime circa l'esigenza di compilare a mano le due tabelle del CPN 103. Osserva che tali documenti rivestono un'importanza fondamentale per il committente, ritenuto che ogni calcolo di nuovo prezzo, per delle posizioni che non sono contenute nell'elenco prezzi, avviene utilizzando le basi di calcolo (fattori) che la ditta espone nel CPN 103. Sostiene poi che la ricorrente debba essere esclusa anche per aver presentato un programma lavori non conforme alle modalità indicate alla pos. 252.140. Non sarebbero infatti rispettati i 12 giorni di maturazione della malta previsti dal capitolato e non sarebbe così possibile attendere i prescritti risultati delle analisi del campo prova, indispensabili per determinare il tipo di micropali definitivi da mettere in opera.

F. Con la replica, la ricorrente si riconferma nella sua posizione e avversa le argomentazioni dell'aggiudicataria circa la mancata conformità del proprio programma lavori per rapporto alle richieste del bando di concorso.

G. Con la duplica la deliberataria ribadisce il proprio punto di vista, al pari della committenza, la quale precisa che lo scopo della compilazione a

mano delle tabelle del CPN 103 è evidente e *si tratta di evitare l'alterazione di un documento di appalto, dato che l'ente appaltante ha spedito una copia cartacea a tutti*.

H. L'Ufficio di vigilanza sulle <**commesse pubbliche**> del Dipartimento del territorio si limita ad osservare di essere stato contattato telefonicamente dal progettista del committente e di avergli segnalato delle sentenze per permettergli di approfondire direttamente la tematica oggetto della richiesta ed effettuare (con ponderazione) i dovuti parallelismi con il caso concreto.

Considerato, **in diritto**

1. 1.1. La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 36 cpv. 1 LCPubb. In quanto partecipante alla gara d'appalto, la ricorrente è senz'altro legittimata a contestare la sua estromissione dalla procedura: la riammissione in gara della sua offerta le garantirebbe la [illegible] cpv. 1della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAmm; RL 165.100). La potestà ricorsuale per impugnare l'aggiudicazione della commessa alla CO 1 (art. 37 lett. d LCPubb) potrà esserle invece riconosciuta solo in caso di accoglimento delle censure rivolte contro la propria esclusione (STA 52.2010.11 del 15 marzo 2010). Con queste precisazioni il gravame, tempestivo (art. 36 cpv. 1 LCPubb), è dunque 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). Il carteggio completo concernente il concorso prodotto dal committente e l'ulteriore documentazione esibita dalle parti con le memorie scritte bastano per statuire sull'impugnativa con cognizione di causa.

2. Giusta l'art. 26 cpv. 1 LCPubb, gli offerenti devono inoltrare la loro offerta per scritto, in modo completo e tempestivo e utilizzando i documenti di gara ufficiali messi a diposizione dal committente. L'offerta, sottolinea l'art. 40 cpv. 1 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), allestita in forma scritta, chiara ed univoca, deve essere compilata in ogni sua parte. Al momento della loro apertura le offerte devono risultare complete, corrette, nonché compilate nel rispetto delle condizioni stabilite dal bando di concorso e della relativa documentazione di gara. Questo, in particolare, per permettere al committente di effettivamente raffrontare tra loro le varie proposte ricevute e di scegliere quella oggettivamente più vantaggiosa (STA 52.2017.579 del 21 marzo 2018). Offerte incomplete o che non rispondono alle esigenze del capitolato devono di principio essere escluse (cfr. STA 52.2015.239 del 4 agosto 2015 consid. 4.2, 52.2011.4 del 25 gennaio 2011 consid. 3.1). Una diversa conclusione, che permettesse di aggiudicare la commessa ad offerte non conformi alle prescrizioni di gara o che permettesse ai concorrenti di modificare o completare le offerte dopo la loro apertura, sarebbe contraria al principio della parità di trattamento tra concorrenti,

sancito dall'art. 1 cpv. 1 lett. a LCPubb. L'ordinamento delle <**commesse pubbliche**> attribuisce alle prescrizioni di forma particolare rilevanza. Quanto meno nella misura in cui servono a garantire i principi cardine delle procedure di aggiudicazione le prescrizioni di forma devono essere rispettate tanto da parte del committente, quanto da parte dei concorrenti. La conformità dell'offerta per rapporto alle condizioni di gara costituisce dunque un presupposto dell'aggiudicazione di qualsiasi commessa pubblica. Resta in ogni caso riservato il principio di proporzionalità, in particolare nell'ottica del divieto di un formalismo eccessivo; difformità irrilevanti vanno tollerate (STF 2D_45/2016 del 10 luglio 2017 consid. 5.1; RtiD I-2014 n. 12 consid. 3.1; STA 52.2017.579 del 21 marzo 2018; MATTEO CASSINA, Principali aspetti del diritto delle <**commesse pubbliche** nel Cantone Ticino, vol. 11 collana gialla CFPG, Lugano 2008, pag. 34). In questo senso, difetti che non si ripercuotono direttamente sul rapporto prestazione-prezzo o che permettono comunque una valutazione completa dell'offerta al fine di determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa, nel rispetto dei precetti di concorrenza, qualità, impiego parsimonioso delle risorse pubbliche, sono da considerare come irrilevanti e non possono portare all'esclusione a priori del concorrente. Tutt'al più, a tali carenze secondarie deve essere posto rimedio, qualora necessario, impartendo un termine per rimediarvi (per tutto quanto sopra cfr. PETER GALLI/ ANDRÉ MOSER/ELISABETH LANG/MARC STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, III ed., Zurigo-Basilea-Ginevra 2013, n. 456 e segg.; MARTIN BEYELER, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, Zurigo/Basilea/Ginevra 2012, n. 1750 e segg.; CHRISTOPH JÄGER, Auschluss vom Verfahren – Gründe und der Rechstsschutz, in: Jean-Baptiste Zufferey/Hubert Stöckli [curatori]: Aktuelles Vergaberecht 2014, Zurigo 2014, n. 53 e segg. pag. 345 e seg.; DANIELA LUTZ, Die fachgerechte Auswertung von Offerten - Spielräume, Rezepte und Fallstricke in: Hubert Stöckli/Jean Baptiste Zufferey [curatori], Aktuelles Vergaberecht 2008, Zurigo/Basilea/Ginevra 2008, n. 24, pag. 227; STA 52.2018.170 del 9 aprile 2018, 52.2017.105 del 26 settembre 2017 consid. 2.2.).

3. Come esposto in narrativa, i concorrenti potevano scegliere tra la compilazione completamente manuale dell'offerta, oppure un allestimento a computer, ad eccezione del foglio di copertina, della ricapitolazione, delle tabelle CPN 103, degli spazi obbligatori ed eventuali richieste, che dovevano avvenire manualmente (cfr. pos. 251 CPN 102).
Nel caso concreto, l'insorgente ha inoltrato la sua offerta in formato elettronico, con contestuale copia originale e stampata del formulario di concorso, fornita con tutti gli allegati richiesti alla pos. 251.420. Tra questi, le due tabelle CPN 103, che la ricorrente ha scaricato dal sito internet della Società svizzera impresari costruttori (SSIC) in formato excel, stampato previa compilazione elettronica e incollato sulle corrispondenti pagine del formulario di concorso (pag. 59 e 60).
Ritenendo l'offerta difforme dalle prescrizioni di gara, l'ente banditore ha risolto di escluderla dal concorso.
Siffatto provvedimento non può essere tutelato. Come pertinentemente osservato anche dalla ricorrente, le basi di calcolo (CPN 103) non influivano sul contenuto dell'offerta, né impedivano la comparabilità delle offerte. Gli schemi dei costi salariali e di calcolo (formulari 300 e 400),

redatti dalla SSIC e compilati dalla ricorrente, contengono infatti le stesse informazioni di quelli inseriti nel fascicolo dal committente, di modo che le modalità di presentazione delle stesse possono, tutto sommato, essere ritenute insignificanti. Neppure l'ente banditore, del resto, fornisce motivazioni convincenti sulla necessità di compilare manualmente le tabelle del CPN 103 inserite nel capitolato. Non può essere considerata valida giustificazione la presunta esigenza *di evitare l'alterazione di un documento di appalto*, come dichiarato dalla committenza. Risulta quindi difficile comprendere in che modo la sola compilazione a mano possa effettivamente scongiurare (non meglio specificate) manipolazioni del suddetto documento e garantire che esso rimanga integro. Considerata la portata di tale disposizione e la sua irrilevanza ai fini dell'aggiudicazione, l'applicazione rigorosa della sanzione dell'esclusione, malgrado il fatto che fosse espressamente comminata dalle condizioni di gara (pos. 251.420), configura quindi una misura sproporzionata e un eccesso di formalismo non tutelabile in quanto espressione di rigidità della prescrizione, fine a sé stessa e insostenibile nell'ottica della realizzazione del diritto materiale e nell'applicazione in particolare dell'uso parsimonioso delle risorse pubbliche e nella scelta dell'offerta più vantaggiosa. Questa conclusione si giustifica a maggior ragione se si considera che altri tre concorrenti sono stati estromessi dal concorso per lo stesso motivo. Invano la deliberataria tenta di paragonare la disposizione in oggetto ad altre prescrizioni di gara, assortite della comminatoria di esclusione in caso di mancato rispetto, quali, ad esempio, il termine di presentazione delle offerte, l'obbligo di presentarle in busta chiusa e con la dicitura esterna prescritta. Tali formalità hanno carattere perentorio, poiché una loro eventuale inosservanza viene sanzionata per legge con l'estromissione dell'offerta dalla procedura di aggiudicazione (cfr. art. 26 LCPubb e 42 cpv. 1 RLCPubb/CIAP; cfr. pro multis: STA 52.2021.516 del 31 marzo 2022, 52.2016.226 del 3 ottobre 2016, 52.2012.116 del 7 maggio 2012). A torto il committente ha quindi scartato l'offerta in esame.

4. L'aggiudicataria sostiene che l'offerta dell'insorgente debba (comunque) essere esclusa per aver proposto un programma lavori non conforme alle modalità indicate. Essa avrebbe a torto omesso di inserire, nel predetto documento, le tempistiche necessarie (minimo di 12 giorni) per la maturazione della malta prima delle prove esposte alla pos. 131.200 CPN 102.

   4.1. Il capitolato d'appalto prevedeva le seguenti regole di gara in relazione al programma lavori (pos. 252.140):

   L'impresa deve allegare un programma lavori nel formato che vuole, purché chiaramente leggibile, indicando il periodo di intervento su ciascuno dei 4 oggetti costituenti le parti d'opera di cui al precedente par. 161.110.
   Si veda anche quanto previsto alla posizione 625.100 e seguenti.

   Il tempo complessivo della durata del cantiere deve comprendere tutte le opere necessarie richieste dall'ordinazione da parte del Committente, dalla preparazione in fabbrica fino alla conclusione del lavoro in cantiere. L'offerente dovrà garantire i tempi d'esecuzione indipendentemente dal termine indicato d'inizio lavori. Sono responsabilità dell'offerente i tempi degli eventuali subappaltatori.

   La mancata presentazione di un programma lavori o la presentazione di un programma lavori non conforme alle modalità indicate (posizione 252.140 e posizioni 625.100 e seguenti) causerà l'esclusione dell'impresa dal concorso. Analogamente la mancata compilazione dei tempi complessivi nello spazio apposito della presente posizione causerà l'esclusione dell'impresa dal concorso.

Il tempo della durata del cantiere riportato nella tabella a pagina 10 deve coincidere con il programma lavori consegnato, pena l'esclusione dal concorso. Il programma lavori sarà parte integrante del contratto.

Dal canto suo, la pos. 625 indicava, fra l'altro, che:

625 **Programma lavori**
625.100 Il programma lavori in giorni lavorativi inoltrato dall'offerente costituisce un documento di valutazione che non può essere modificato in fase di discussione d'offerta. Eventuali adattamenti apportati in questa fase non saranno presi in considerazione nella valutazione. Ne consegue che il documento in oggetto deve essere presentato in maniera realistica ed attendibile, in sintonia con le metodologie di lavoro.

4.2. Nel programma lavori dettagliato, la ricorrente ha previsto l'inizio dei lavori il 3 marzo 2025 e l'inizio della messa in opera dei micropali definitivi il 10 marzo 2025. Ora, è ben vero che così facendo non sarebbero rispettati i 12 giorni di maturazione della malta esposti alla pos. 131.200 CPN 102. È tuttavia altresì vero che la predetta regola di gara non era da considerarsi perentoria, in quanto prevedeva che "*in generale, salvo indicazioni diverse da parte della DL e del geologo*" i tempi di maturazione fossero quelli esposti. La locuzione "in generale" priva la citata disposizione di qualsiasi carattere imperativo, potendo dunque essere considerata come indicazione di massima. D'altra parte, se l'ente banditore avesse voluto porre una condizione vincolante, avrebbe dovuto formulare la disposizione di gara in modo più perentorio. Nulla permette peraltro di dubitare delle considerazioni della ricorrente secondo cui esisterebbero diverse tecniche che consentono di accelerare i tempi di maturazione della malta, rispettivamente di prevedere il risultato finale della resistenza del materiale prima del tempo indicato. Neppure le parti resistenti pretendono il contrario. Gli atti di gara prevedevano peraltro espressamente che l'impresa poteva decidere liberamente come meglio organizzare lo svolgimento dei lavori alfine di ottimizzare il programma lavori, nel rispetto dei vincoli imposti dal committente (pos. 622.100 CPN 102). Nulla permette insomma di ritenere che il programma lavori elaborato dalla ricorrente non sia conforme a quanto previsto dalle regole di gara (pos. 252.140 e 625 CPN 102). Il documento risulta chiaramente leggibile, indica il periodo di intervento sui quattro oggetti costituenti le parti d'opera, nonché la durata complessiva del cantiere ed è presentato in maniera realistica ed attendibile. La ricorrente ha inoltre riportato i tempi complessivi nell'apposito spazio del capitolato (pag. 10), come richiesto dal bando di concorso. La censura va quindi disattesa.

5. 5.1. Visto quanto precede, il ricorso va accolto e la decisione impugnata annullata con conseguente riammissione in gara della ricorrente. Gli atti sono rinviati alla stazione appaltante affinché emani una nuova decisione di aggiudicazione. Nell'ambito della sua valutazione prenderà in considerazione sia l'offerta dell'insorgente sia le altre offerte valide pervenutegli (DTF 146 II 276 consid. 6).

5.2. L'emanazione del presente giudizio rende superflua l'evasione della domanda cautelare tendente alla concessione dell'effetto sospensivo al ricorso.

5.3. La tassa di giustizia è posta a carico della stazione appaltante e della deliberataria secondo soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAmm). Esse rifonderanno inoltre alla ricorrente, assistita da un legale, un'indennità per ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAmm).

Per questi motivi,

decide:

1. Il ricorso è accolto.
   Di conseguenza:
   1.1. la decisione del 21 febbraio 2025 con cui il Municipio di CO 2 ha escluso la RI 1 dal concorso relativo all'aggiudicazione delle opere da impresario costruttore “OP _____”, _____, e deliberato la commessa alla CO 1 è annullata;
   1.2. gli atti sono rinviati alla stazione appaltante per nuova delibera.

2. La tassa di giustizia di fr. 5'000.- è posta a carico del Comune di CO 2 e della CO 1 in ragione di un mezzo ciascuno. Alla ricorrente va restituito l'anticipo versato. Il Comune di CO 2 e la CO 1 verseranno alla ricorrente fr. 2'000.- ciascuno a titolo di ripetibili.
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 enunciate all'art. 83 lett. f LTF.

4. Intimazione a:

Per il Tribunale cantonale amministrativo
Il vicepresidente La cancelliera