Incarto n. 52.2025.218

Lugano 10 settembre 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 13 giugno 2025 della

RI 1
patrocinata da: PA 1

contro

la decisione del 5 giugno 2025 del Municipio di CO 2 che, in esito a una procedura su invito, ha deliberato la commessa concernente le opere di gessatore e pittore esterno occorrenti all'ex convento _____ alla CO 1;

ritenuto, **in fatto**

A. Il 18 dicembre 2024 il Comune CO 2, per il tramite del Dicastero opere pubbliche, ha promosso una procedura di concorso su invito, retta dalla legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb; RL 730.100), chiedendo a tre ditte, tra cui la RI 1 e la CO 1, di presentare un'offerta per le opere di intonaci esterni e interni occorrenti all'ex convento _____ nel quartiere di _____. Il capitolato d'appalto trasmesso agli offerenti annunciava che la commessa sarebbe stata aggiudicata secondo i seguenti criteri di aggiudicazione e relativi fattori di ponderazione (capitolato, pag. 6, pos. 224.100):

- Economicità 50%
- Durata dei lavori/Tempi di esecuzione-produzione 20%
- Referenze 20%
- Prontezza di intervento 10%

Il documento precisava che le offerte che avessero ottenuto la nota 1 nel criterio "durata dei lavori/Tempi di esecuzione - produzione" sarebbero state escluse dalla fase di aggiudicazione e non sarebbero state valutate per i criteri successivi (capitolato, pos. 224.120 e 224.410).

In relazione al predetto criterio di aggiudicazione, il bando precisava che:

i lavori si svolgeranno durante il periodo di chiusura della scuola in particolare nel lasso di tempo compreso tra il 18 giugno 2025 e il 18 agosto 2025. A partire dal 18.08.2025 la scuola deve essere in funzione e utilizzabile in tutte le sue parti. Il cantiere può proseguire in forma ridotta, compatibilmente con la continuità di utilizzazione dell'edificio fino alla fine di settembre 2025.
I termini sono ben specificati all'interno del programma lavori allegato:

- Inizio lavori: 18 giugno 2025
- Consegna intonaci di fondo e rappezzi interni entro il 30 luglio 2025
- Consegna finale esterna entro 19 settembre 2025

Il cantiere prevede che, se necessario, si lavori durante le ferie estive dell'edilizia.

Il metodo di valutazione di tale criterio prevedeva di assegnare una nota da 1 a 6 a seconda dei giorni lavorativi previsti dall'offerente per l'esecuzione dei lavori, posto che per tempistiche inferiori a 45 giorni sarebbe stata assegnata la nota 6, mentre per quelle superiori a 50 giorni lavorativi la nota 1 (cfr. capitolato, pos. 224.410).

B. Entro il termine fissato dal committente hanno inoltrato la propria offerta la RI 1, che ha proposto un prezzo di fr. 146'114.45 e indicato una durata dei lavori di 70 giorni, nonché la CO 1, con un'offerta di fr. 149'225.25 e tempi di esecuzione previsti di 33 giorni lavorativi.

C. Valutate le offerte, il committente ha risolto di escludere dalla gara la RI 1, a causa del mancato rispetto delle tempistiche massime indicate per la durata dei lavori. Esso ha quindi deliberato la commessa alla CO 1.

D. Contro la predetta decisione insorge dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo la RI 1 chiedendone l'annullamento e il rinvio degli atti al committente per nuova decisione, previa riammissione in gara della propria offerta; in via subordinata domanda la delibera in proprio favore. Postula inoltre la concessione dell'effetto sospensivo al gravame. La ricorrente sostiene innanzitutto che la decisione non sarebbe sufficientemente motivata e non permetterebbe di comprendere il motivo per cui le sarebbe stata assegnata la nota minima nel criterio di aggiudicazione *durata dei lavori*. Nel merito, ritiene che la propria offerta, comprensiva di tutte le informazioni richieste, non meritasse l'esclusione. Le tempistiche indicate sarebbero corrette.

E. All'accoglimento del ricorso si oppone il committente. Osserva che l'estromissione dell'offerta della ricorrente, che ha previsto una tempistica di esecuzione dei lavori superiore a 50 giorni, è stata inevitabilmente decisa a seguito della corretta applicazione delle regole di gara, rimaste incontestate. Esclusa a ragione dalla gara,

l'insorgente non sarebbe legittimata a contestare l'aggiudicazione alla CO 1.

F. Con analoghe motivazioni, anche la CO 1 avversa il gravame.

G. Il 9 luglio 2025, la giudice delegata del Tribunale cantonale amministrativo ha respinto la domanda di conferimento dell'effetto sospensivo al ricorso.

H. Con la replica, la ricorrente, presa visione degli atti, mette in dubbio che l'aggiudicataria fosse in regola con il pagamento dell'IVA. La sua offerta sarebbe inoltre inattendibile in relazione alle tempistiche indicate e avrebbe quindi meritato in ogni caso l'esclusione. Chiede pertanto di constatare l'illegalità della delibera.

I. Con le rispettive dupliche, il committente e l'aggiudicataria ribadiscono la propria posizione.

J. L'Ufficio di vigilanza sulle commesse pubbliche (UVCP) del Dipartimento del territorio non formula osservazioni.

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, la ricorrente è legittimata a contestare la sua esclusione dalla procedura di aggiudicazione; la riammissione in gara dell'insorgente le garantirebbe concrete possibilità di vedersi attribuire l'appalto, ritenuto che la sua offerta è più economica di quella dell'aggiudicataria, unica in gara (art. 37 lett. b LCPubb e 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAmm; RL 165.100). L'abilitazione a contestare l'aggiudicazione della commessa alla CO 1 le potrà invece essere riconosciuta solo in caso di accoglimento delle sue censure rivolte contro la sua estromissione dalla gara (cfr. STA 52.2016.330 del 9 novembre 2016 consid. 1).

   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. La censura di violazione del diritto di essere sentito per mancanza di motivazione della decisione impugnata va d'acchito respinta. Seppur succintamente, il committente ha infatti indicato che l'esclusione dell'offerta della ricorrente era dovuta al
mancato rispetto delle tempistiche massime indicate per la durata dei lavori/Tempi di esecuzione-produzione (…)

La ricorrente è pertanto stata posta nelle condizioni di comprendere che la sua offerta è stata estromessa dalla gara a causa del numero eccessivo di giorni indicato in offerta. Essa è d'altronde stata in grado di contestare diffusamente la decisione impugnata su questo aspetto.

3. Notoriamente, soltanto offerte conformi alle prescrizioni di gara entrano in considerazione per l'aggiudicazione. Le prescrizioni di gara costituiscono in effetti la legge stessa del concorso e vincolano tanto i concorrenti, quanto il committente, che deve rispettarle per non incorrere in una violazione del diritto sotto il profilo della parità di

LCPubb). Al momento dell'apertura le offerte devono quindi

o delle condizioni stabilite dal bando di concorso e della relativa

ubbliche e del concordato internazionale sugli appalti pubblici del 12 settembre 2006; RLCPubb/CIAP; RL 730.110). Questo, in particolare, per permettere al committente di effettivamente raffrontare tra loro le varie proposte ricevute e di scegliere quella oggettivamente più vantaggiosa. Offerte difformi vanno per principio escluse dalla gara; la difformità può consistere sia nella disattenzione di esigenze imposte dalla legge o dalle regole del concorso, sia nella mancata compilazione di posizioni del capitolato d'appalto, sia nell'offerta di prestazioni che non rispondono alle prescrizioni fissate dagli atti di gara. Resta in ogni caso riservato il principio di proporzionalità, in particolare nell'ottica del divieto di formalismo eccessivo; difformità irrilevanti vanno tollerate (STF 2D_45/2016 del 10 luglio 2017 consid. 5.1, 2C_458/2008 del 15 dicembre 2008 consid. 3.1; 2P.339/2001 del 12 aprile 2002 consid. 5 c/cc in: RDAT II-2002 n. 47 pag. 158 segg.; STA 52.2020.608 del 17 marzo 2021 consid. 2; MATTEO CASSINA, Principali aspetti del diritto delle commesse pubbliche nel Cantone Ticino, vol. 11 collana gialla CFPG, Lugano 2008, pag. 34).

4. La ricorrente contesta la propria esclusione, ritenendola ingiustificata. La tempistica di 70 giorni lavorativi indicata in offerta sarebbe del tutto attendibile.
Come esposto in narrativa, il bando di concorso prevedeva un criterio di aggiudicazione volto a valutare le tempistiche di esecuzione dei lavori, che i concorrenti erano tenuti a indicare in offerta. Lo stesso prevedeva espressamente che in caso di valori superiori a 50 giorni lavorativi, l'offerta avrebbe ottenuto la nota 1 e sarebbe stata esclusa.
La sanzione era chiara e, per quanto severa possa apparire, deriva da una condizione di gara rimasta incontestata e pertanto divenuta vincolante sia per il committente sia per gli offerenti (art. 38 cpv. 3 LCPubb, 40 cpv. 2 RLCPubb/CIAP). D'altro canto, il limite massimo di 50 giorni lavorativi non appare manifestamente inattendibile, anche avuto riguardo del periodo di tempo ristretto in cui il committente ha programmato i lavori.

Avendo l'insorgente previsto di impiegare 70 giorni per portare a termine le opere, è senza incorrere in violazioni del diritto che la sua offerta è stata estromessa dalla gara. L'esclusione della ricorrente va pertanto tutelata.

5. Esclusa a ragione dalla gara, la ricorrente non è legittimata a contestare l'aggiudicazione in favore della CO 1. Per ragioni deducibili dal principio della parità di trattamento (art. 8 cpv. 1 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999; Cost., RS 101) occorre tuttavia verificare se, come essa sostiene, la committenza avrebbe dovuto scartare anche la sua offerta. Le contestazioni sollevate su questo tema sono infatti proponibili, poiché non riguardano la decisione di aggiudicazione, ma quella di esclusione, che risulterebbe per finire discriminatoria qualora le critiche dell'insorgente dovessero rivelarsi fondate (Matteo Cassina, Principali aspetti del diritto delle commesse pubbliche nel Cantone Ticino, vol. 11 collana gialla CFPG, Lugano 2008, pag. 34, pag. 63-64; STA 52.2017.373 del 26 febbraio 2018 consid. 3.1 e rinvii).

6. L'insorgente sostiene, tra l'altro, che l'aggiudicataria non avrebbe dimostrato di essere in regola con il pagamento dell'IVA.

6.1. Secondo l'art. 5 lett. a LCPubb, il committente può aggiudicare la commessa oggetto del concorso unicamente a offerenti che garantiscono l'adempimento degli obblighi verso le istituzioni sociali, il pagamento delle imposte, del riversamento delle imposte alla fonte, il rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori e dei contratti collettivi di lavoro vigenti per categoria di arti e mestieri e/o i contratti nazionali mantello. La norma sancisce un criterio d'idoneità di carattere generale, volto a garantire le conquiste sociali e la pace del lavoro, prevenendo il cosiddetto *dumping* sociale (cfr. messaggio n. 4806 del 28 ottobre 1998 del Consiglio di Stato concernente l'adozione della LCPubb, commento ad art. 5). Accanto a questo scopo di politica sociale, la norma tende inoltre ad assicurare la parità di trattamento tra i concorrenti, impedendo loro di trarre indebiti vantaggi dalle inadempienze degli obblighi in questione (cfr. STA 52.2011.2 del 27 gennaio 2011; Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/
Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, III ed., Zurigo 2013, n. 514 segg.). I concorrenti che non rispettano i principi sanciti dalla disposizione di cui trattasi vanno esclusi dall'aggiudicazione (vedi art. 25 lett. c LCPubb; cfr. fra le tante: STA 52.2018.281 del 3 settembre 2018 consid. 3.1).

6.2. Riallacciandosi all'art. 5 lett. a LCPubb, l'art. 39 cpv. 1 RLCPubb/CIAP prescrive di allegare all'offerta le dichiarazioni comprovanti l'avvenuto pagamento di:

a) AVS/AI/IPG/AD;
b) Assicurazione perdita di guadagno in caso di malattia;
c) SUVA o istituto analogo;
d) Cassa pensione (LPP);
e) Imposte alla fonte;
f) Imposte federali, cantonali e comunali;

g) Imposte sul valore aggiunto (IVA);
h) Pensionamento anticipato (PEAN);
i) Contributi professionali;

unitamente a una dichiarazione del competente organo di vigilanza che attesti il rispetto di un contratto collettivo di lavoro, di un contratto nazionale mantello o di un contratto normale di lavoro (cpv. 2), nonché un'autocertificazione del rispetto della parità di trattamento tra uomo e donna (cpv. 3).

L'art. 39 cpv. 4 RLCPubb/CIAP prevede che le dichiarazioni sono valide per 6 mesi a contare dal giorno determinante per il loro emittente. Le dilazioni di pagamento degli oneri sociali e delle imposte, soggiunge il cpv. 5, non sono ammesse e comportano l'esclusione dell'offerta.

6.3. Per principio, le offerte inoltrate senza le dichiarazioni richieste dall'art. 39 cpv. 1 e 2 RLCPubb/CIAP o munite di documenti privi di validità non sono da considerare incomplete. Queste dichiarazioni, attestanti fatti oggettivi, non riguardano in effetti l'offerta in quanto tale, ma l'idoneità generale del concorrente, che non ha alcun potere di disposizione sul loro contenuto. Nella loro produzione dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte non sono pertanto ravvisabili gli estremi di una modifica dell'offerta, atto - quest'ultimo - notoriamente inammissibile (RtiD I-2019 n. 11; STA 52.2020.364 del 1° giugno 2021 consid. 3.3, 52.2020.474 del 25 febbraio 2021 consid. 6.3, 52.2018.281 consid. 3.3, 52.2016.570 del 24 febbraio 2017 consid. 3). La possibilità di sanare il difetto, producendo entro un termine perentorio le dichiarazioni mancanti, va quindi concessa. Negarla, escludendo siccome incomplete le offerte prive delle dichiarazioni richieste, configurerebbe una disattenzione del principio di proporzionalità.

6.4. Di regola, l'IVA è riscossa per un periodo fiscale corrispondente all'anno civile (art. 34 cpv. 1 e 2 LIVA). All'interno del periodo fiscale, il periodo di rendiconto dell'imposta è di norma il trimestre civile. In caso di allestimento del rendiconto secondo il metodo delle aliquote saldo, il periodo di rendiconto è invece il semestre civile (art. 35 cpv. 1 LIVA). L'art. 71 cpv. 1 LIVA prevede che il contribuente è tenuto a presentare spontaneamente all'AFC il rendiconto sul credito fiscale, nella forma prescritta, entro 60 giorni dalla fine del periodo di rendiconto. Entro il medesimo termine esso è inoltre tenuto a saldare il credito fiscale sorto durante tale periodo (art. 86 cpv. 1 LIVA). Ciò significa che, nel caso in cui il periodo di rendiconto è semestrale (metodo delle aliquote saldo), il pagamento del contributo per il primo semestre (30 giugno) deve essere effettuato entro il 31 agosto mentre quello per il secondo semestre (31 dicembre) entro il 28/29 febbraio (cfr. scheda informativa "criteri di idoneità" dell'UVCP del 1° novembre 2022, punto 4.2.7).

6.5. Nel caso concreto, il concorso scadeva il 29 gennaio 2025. I concorrenti tenuti all'allestimento del rendiconto secondo il metodo delle aliquote saldo dovevano quindi dimostrare di aver pagato al più tardi a quella data i rendiconti d'imposta relativi al primo semestre (1° gennaio 2024 - 30 giugno 2024).

Tra gli atti del concorso trasmessi al Tribunale dalla committenza, risulta una prima dichiarazione del 24 febbraio 2025 con cui l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) attesta che la CO 1 era in regola con i suoi obblighi fiscali e aveva saldato i rendiconti relativi al primo semestre, fino al 30 giugno 2024. Dagli atti non è possibile desumere, né le parti lo spiegano, quando e per quale motivo il concorrente ha trasmesso tale dichiarazione, che evidentemente non poteva trovarsi allegata all'offerta in quanto emessa posteriormente. Ciò che risulta è invece che il committente, il 15 maggio 2025, ha richiesto all'aggiudicataria di trasmettere l'attestazione concernente il pagamento dell'IVA, indicando che non era presente nell'offerta. Essa ha pertanto trasmesso un secondo documento, dell'8 maggio 2025, con cui l'AFC certifica il pagamento dei rendiconti relativi al secondo semestre 2024.
Nessuna delle due attestazioni dimostra tuttavia che la deliberataria fosse già in regola con il saldo dei rendiconti IVA alla data determinante, ossia al 29 gennaio 2025. Nemmeno in questa sede, preso atto delle precise doglianze della ricorrente, l'aggiudicataria si è premurata di dimostrare di aver effettuato il pagamento prima di tale data e di adempiere così a tutti i criteri di idoneità. La censura è pertanto fondata.

7. Visto quanto precede, il ricorso deve essere parzialmente accolto. Avendo le parti già stipulato il contratto, la decisione di aggiudicazione va quindi dichiarata illecita, così come postulato dalla ricorrente con la replica (art. 41 cpv. 2 LCPubb).

8. La tassa di giustizia è posta a carico delle parti, secondo il reciproco grado di soccombenza (art. 47 cpv. 1 e 6 LPAmm). Il committente rifonderà alla ricorrente ripetibili ridotte, mentre tra la ricorrente e l'aggiudicataria sono compensate (art. 49 cpv. 1 LPAmm).

Per questi motivi,

decide:

1. Il ricorso è parzialmente accolto.
Di conseguenza la decisione del 5 giugno 2025 con cui il Municipio di CO 2 ha deliberato la commessa concernente le opere di gessatore e pittore esterno occorrenti all'ex convento _____ alla CO 1 è dichiarata illecita.

2. La tassa di giustizia di fr. 2'550.- è posta a carico della RI 1, della CO 1 e del CO 2 in ragione di un terzo (fr. 850.-) ciascuno. Alla ricorrente è restituito l'anticipo versato in eccesso. A titolo di ripetibili, il CO 2 verserà alla ricorrente fr. 500.-. Tra l'insorgente e la CO 1 le ripetibili sono compensate.

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 >>

