Incarto n. 52.2025.94

Lugano 30 giugno 2025

In nome della Repubblica e Cantone Ticino

Il Tribunale cantonale amministrativo

composto dei giudici: Flavia Verzasconi, presidente, Giovan Maria Tattarletti, Matea Pessina

cancelliera: Giorgia Ponti

statuendo sul ricorso del 24 marzo 2025 della

RI 1
patrocinato da: PA 1

contro

la decisione del 13 marzo 2025 del Municipio di CO 2 che, in esito a pubblico concorso, ha deliberato la commessa concernente la fornitura e la posa di arredo modulare per gli uffici della nuova casa comunale alla CO 1;

ritenuto, **in fatto**

A. Il 20 gennaio 2025 il Comune 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 la fornitura e la posa di arredamento modulare per uffici occorrenti alla nuova casa comunale (cfr. FU n. 12, pag. 4).

Il bando di concorso prevedeva, tra gli altri, il seguente criterio di idoneità (cfr. avviso di gara, punto n. 6 e capitolato pag. 3, pos. 223.400):
L'offerente deve avere realizzato almeno 1 opera pubblica o privata per un importo IVA esclusa uguale o maggiore a CHF 100'000.- realizzata e terminata negli ultimi 5 anni (dal 2020 al 2024 compresi).

La referenza si riferisce alla fornitura e posa di arredo modulare e tavoli.
Saranno ammesse solo referenze in cui la posa è stata eseguita da personale proprio.
Non saranno ammesse referenze in cui la posa è stata subappaltata a terzi.

Per la suddetta referenza non vengono accettati allegati (va compilata la tabella sottostante).
Il Committente può richiedere la visione delle fatture che comprovano l'importo liquidato indicato nella tabella o chiedere analisi di determinati elementi dell'offerta assegnando un termine perentorio. La non presentazione di quanto richiesto comporta l'esclusione dell'offerta. L'offerente autorizza inoltre il committente a contrarre informazioni presso gli enti presso i quali è stato eseguito il lavoro.

Il bando annunciava inoltre i seguenti criteri di aggiudicazione e relativi fattori di ponderazione (prescrizioni di concorso, pos. 224 seg. pag. 3).

A)	Economicità prezzo	30%
B)	Qualità dei prodotti proposti	45%
C)	Programma lavori	17%
D)	Formazione apprendisti	5%
E)	Perfezionamento professionale	3%

Per quanto attiene alla nota sulla qualità dei prodotti offerti, il documento precisava che (cfr. prescrizioni di gara, pag. 3, pos. 224.300 segg.):
La verifica dei prodotti proposti / offerti dalle ditte concorrenti e l'assegnazione della nota sulla qualità dei prodotti offerti avverranno su ogni categoria di prodotto secondo i criteri indicati nella tabella riportata alla posizione 224.350.
(…)
Se non specificato all'interno della tabella alla pos. 224.350 i voti sono i seguenti:
1 - insufficiente
3 - sufficiente
6 - prodotto esattamente equivalente o prodotto di riferimento

B. Con scritto del 17 febbraio 2025, lo studio di architettura incaricato dal committente dell'organizzazione dell'appalto ha inoltrato ai concorrenti le risposte alle domande ricevute dai potenziali offerenti. Il primo scambio di domande e risposte concerneva il tema della referenza e recitava quanto segue:
La referenza si riferisce alla fornitura e posa di arredo modulare e tavoli.
Il termine modulare nell'arredamento ufficio è molto ampio!
Significa tutto ciò che è combinabile?

Il termine modulare sta ad indicare una soluzione di arredamento che consente di generare a partire da strutture basi ogni volta un progetto differente, su misura per ogni spazio. In queste soluzioni ogni modulo può essere assemblato, sovrapposto e/o moltiplicato con la possibilità di creare combinazioni potenzialmente infinite.

C. Entro il termine utile sono giunte al committente l'offerta della RI 1, di fr. 385'931.05 e quella della CO 1 di fr. 383'263.10.
Dopo valutazione delle stesse, il committente ha deliberato la commessa alla CO 1, giunta prima in graduatoria con 5.90 punti, contro i 5.68 della RI 1.

D. Preso atto della delibera, la RI 1 ha contattato il committente per ottenere maggiori informazioni sull'offerta dell'aggiudicataria. Rilevato che la medesima aveva presentato quale referenza una fornitura di mobilio alla sede di L_____ della società di assicurazioni ASS 1 () ha messo in dubbio la validità della stessa, che non concernerebbe arredo di tipo modulare. Lo studio di

architettura incaricato dal committente ha quindi esperito accertamenti richiedendo documentazione sia alla deliberataria sia alla ASS 1.

E. La RI 1 è insorta dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo contro la predetta decisione di aggiudicazione, chiedendone l'annullamento e la delibera in proprio favore, previa concessione dell'effetto sospensivo al ricorso. Sostiene che la deliberataria andrebbe esclusa dalla gara per non aver dimostrato di possedere una referenza valida. Quella presentata con l'offerta, che il committente avrebbe omesso di verificare prima della delibera, non corrisponderebbe infatti alle esigenze poste dal bando di concorso non avendo per oggetto un sistema di arredo modulare, ossia flessibile e adattabile alle esigenze del cliente.

F. All'accoglimento del ricorso si oppone l'aggiudicataria. Osserva che la referenza presentata concerne la fornitura di arredo modulare (armadi, scrivanie, reception e pareti), concetto su cui il bando non poneva particolari specifiche. Questa sarebbe pertanto da ritenere valida. Essa sostiene inoltre che la ricorrente avrebbe partecipato alla preparazione della commessa e meriterebbe pertanto l'esclusione dalla gara per preimplicazione. Mette inoltre in dubbio che la ditta insorgente disponga di sufficiente personale per eseguire la commessa, oltre ad altri aspetti che si riserva di approfondire dopo aver consultato gli atti.

G. Invitato a esprimersi sul ricorso, il committente osserva di aver esperito accertamenti, per il tramite dello studio di architettura incaricato a questo scopo, circa la validità della referenza presentata dall'aggiudicataria a fronte dei dubbi segnalati dalla ricorrente. Dalle verifiche poste in atto sulla base della documentazione raccolta e di un sopralluogo presso la sede di L_____ della ASS 1, sarebbe emerso che i prodotti forniti dall'aggiudicataria non corrispondono oggettivamente alle caratteristiche essenziali fissate nel bando. Produce un rapporto stilato dal proprio consulente da cui emerge che il valore delle opere (semmai) ammissibili eseguite presso la ASS 1 ammonta a fr. 49'560.42 IVA esclusa. La committenza considera quindi fondata l'eventualità di un'esclusione della ditta CO 1 e si rimette alla decisione del Tribunale.

H. L'Ufficio di vigilanza sulle commesse pubbliche del Dipartimento del territorio non presenta osservazioni.

I. Con la replica, la ricorrente ribadisce le proprie tesi. Preso atto della documentazione trasmessa dal committente, conferma che la fornitura oggetto della referenza presentata dall'aggiudicataria non è di tipo modulare ed evidenzia alcune incongruenze tra gli importi indicati nelle fatture a liquidazione di tale commessa, trasmesse al committente da un lato dall'aggiudicataria e dall'altro dalla ASS 1. L'insorgente nega inoltre l'esistenza di un caso di preimplicazione,

non avendo essa preparato la commessa, ma essendosi limitata a fornire alcune informazioni al committente, nei limiti ammessi dalla legge. Afferma infine di disporre di personale sufficiente a eseguire le prestazioni.

J. Con la duplica, l'aggiudicataria conferma la propria posizione con precisazioni di cui si dirà, per quanto necessario, nei seguenti considerandi.

K. Il committente conferma quanto espresso in sede di risposta senza ulteriori osservazioni.

L. Con una triplica e una quadruplica, la ricorrente e l'aggiudicataria precisano ulteriormente le proprie tesi con motivi che saranno ripresi, ove occorra, in appresso.

Considerato, **in diritto**

1. 1.1. La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 36 cpv. 1 LCPubb. In quanto unica altra partecipante al concorso oggetto del contendere al di fuori dell'aggiudicataria, la ricorrente è senz'altro legittimata a contestare la decisione di delibera in favore della CO 1, di cui chiede l'esclusione (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 degli atti, senza procedere ad accertamenti istruttori (art. 25 cpv. 1 LPAmm). Il carteggio completo prodotto dal committente e l'ulteriore documentazione trasmessa dalle parti permettono al Tribunale di statuire sull'impugnativa con cognizione di causa.

2. 2.1. In virtù dell'art. 20 cpv. 1 LCPubb, il committente può esigere dall'offerente la prova dell'idoneità finanziaria, economica e tecnica. Dal canto suo, l'art. 10 cpv. 1 lett. c 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) prevede che i documenti di gara devono contenere le prove e i criteri di idoneità. Queste norme impongono al committente di predeterminare tanto i requisiti che i concorrenti devono soddisfare per entrare in considerazione ai fini di un'aggiudicazione, quanto le prove che devono produrre per dimostrarne l'adempimento.
   I criteri di idoneità servono ad accertare se i concorrenti sono in grado di eseguire l'opera messa a concorso o di fornire la prestazione richiesta. Essi si suddividono in criteri di carattere generale e criteri di carattere particolare. Alla prima categoria appartengono i criteri che qualsiasi concorrente deve soddisfare indipendentemente dalla natura della commessa o dal tipo di

procedura adottato. Rientrano in particolare in questa categoria i criteri fissati dalla legge in merito al pagamento degli oneri sociali e delle imposte. Sono invece da annoverare fra i criteri d'idoneità di carattere particolare le condizioni di partecipazione, che vengono fissate dalla legge stessa per certi tipi di commessa o dal committente mediante il capitolato a dipendenza di sue specifiche esigenze.

2.2. Le cosiddette *referenze* servono essenzialmente ad attestare la capacità tecnica del concorrente di realizzare l'opera messa a concorso, rispettivamente di fornire la prestazione oggetto della commessa. Forniscono quindi anzitutto informazioni sull'idoneità del concorrente e non sulla bontà dell'offerta. Di regola, le referenze sono costituite da lavori analoghi, eseguiti dal concorrente con soddisfazione del committente, in epoca preferibilmente recente e per quanto possibile con il medesimo personale, soprattutto dirigente (quadri, specialisti; RtiD II-2017 n. 13 consid. 4.3, I-2012 n. 14 consid. 2.2.1; RDAT II-2004 n. 21 consid. 3.1; STA 52.2017.530 del 5 marzo 2018 consid. 2.3). La definizione di "*lavori analoghi"* va anzitutto ricercata nelle disposizioni di gara, che notoriamente costituiscono la *lex specialis* del procedimento concorsuale. In assenza di spiegazioni nelle regole fissate dal committente, questo Tribunale ha stabilito che per lavori analoghi o simili occorre intendere interventi che sia dal profilo qualitativo, sia dal profilo quantitativo presentano un adeguato grado di analogia con l'opera messa a concorso. Caratteristiche del lavoro messo a concorso e mezzi occorrenti per realizzarlo devono presentare sufficienti momenti di affinità con i lavori addotti come referenza, tali da giustificare il riconoscimento di una similitudine. Il significato del requisito *"lavori analoghi"* può essere dedotto soltanto dalle caratteristiche specifiche della commessa raffrontate con quelle dei lavori eseguiti (cfr. STA 52.2015.60 del 30 aprile 2016 consid. 2.3; 52.2013.526 del 9 gennaio 2014 consid. 2.2; 52.2011.154 del 21 giugno 2011 consid. 2.2).

2.3. Nella valutazione delle referenze, il committente fruisce di un ampio margine discrezionale, il cui esercizio può essere censurato da parte dell'autorità di ricorso unicamente nella misura in cui integra gli estremi della violazione del diritto, segnatamente sotto il profilo dell'abuso di potere (art. 38 cpv. 1 lett. a LCPubb; cfr. Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 2 d ad art. 61). Presupposto irrinunciabile ai fini dell'esercizio di tale potere da parte del committente è un'adeguata conoscenza delle prestazioni fornite a terzi, che vengono addotte dai singoli concorrenti a titolo di referenza. Questa esigenza richiama, a sua volta:

- la produzione, da parte dei concorrenti, di un'esauriente documentazione, che le descriva in dettaglio, specificandone le caratteristiche, l'importanza e l'epoca in cui sono state effettuate;
- una circostanziata verifica, da parte del committente, delle indicazioni fornite dai concorrenti, esperita secondo criteri uniformi ed eventualmente integrata dall'assunzione di informazioni supplementari, adeguatamente protocollate;
- una congrua motivazione della valutazione operata dal committente, che permetta ai concorrenti di eventualmente esercitare i loro diritti di

difesa e consenta nello stesso tempo all'autorità di ricorso di pronunciarsi con sufficiente cognizione di causa sulla correttezza dell'apprezzamento (RtiD I-2010 n. 25, consid. 4.3 con rinvii; RDAT II-2004 n. 21 consid. 3.1; STA 52.2016.629 del 22 maggio 2017 consid. 3.4, STA 52.2012.386 citata, consid. 2.2).

2.4. Spesso, i committenti si accontentano di una generica e sommaria indicazione delle referenze, che valutano fondandosi sulle particolari conoscenze del settore interessato, di cui dispongono i loro consulenti. In questi casi, ove sorgano contestazioni sull'ammissibilità o sulla valutazione di singole referenze, spetta al committente, rispettivamente alla parte gravata dall'onere della prova, fornire all'autorità di ricorso le informazioni supplementari, necessarie per metterla in condizione di verificare la correttezza delle loro deduzioni. Non possono pretendere che il Tribunale cantonale amministrativo ponga rimedio alla mancanza d'informazioni accessibili a tutti gli interessati, esperendo accertamenti sulle caratteristiche intrinseche dei lavori addotti a titolo di referenza (RtiD I-2010 n. 25, consid. 4.3; STA 52.2008.223 del 10 luglio 2008 consid. 2).

3. Nel caso concreto, il bando di concorso poneva quale criterio di idoneità il possesso di una referenza concernente la fornitura e la posa di arredo modulare e tavoli del valore minimo di fr. 100'000.- IVA esclusa realizzata e terminata negli ultimi cinque anni. Il committente non ha esatto la produzione di particolari attestazioni direttamente con l'offerta, ma si è riservato la possibilità di richiedere in seguito fatture o analisi di determinati elementi (cfr. *supra*, consid. A).
Esso ha inoltre precisato la definizione di arredo modulare rispondendo alle domande degli offerenti (cfr. *supra*, consid. B).

3.1. La ditta resistente ha indicato quale referenza nell'apposito spazio del modulo d'offerta un'opera realizzata per ASS 1 a L_____ nel 2023, dell'importo di fr. 124'206.12. Il committente ha ritenuto soddisfatto il criterio di idoneità sulla base di tali indicazioni e ha aggiudicato la commessa in suo favore. Solo una volta interpellato dalla ricorrente, il committente, per il tramite del suo consulente, ha verificato la validità della referenza.
Così sollecitata dall'arch. _____ M_____, dello studio incaricato dalla committenza, l'aggiudicataria ha quindi inviato una fattura a comprova della fornitura commissionata dalla ASS 1. Si tratta della *fattura di vendita 230316* del 18 settembre 2023 dell'importo di fr. 175'804.10 IVA inclusa. La stessa comprende 13 voci dettagliate dei prodotti consegnati (doc. H).
L'arch. M_____ ha anche interpellato direttamente il contatto indicato dall'aggiudicataria presso la ASS 1, il quale ha certificato di aver attribuito alla CO 1, nell'estate del 2023, i seguenti lavori (doc. I):

arredo (porte, parete vetrata, pareti, etc.)	CHF 122'623.90
fornitura dei mobili, delle sedie, etc.	CHF 72'752.05

Esso ha inoltre trasmesso all'arch. M_____ le seguenti fatture relative alla predetta fornitura:
- Fattura 230473 del 29 dicembre 2023 di fr. 4'558.80;
- Fattura 230316 (arredo mobile) del 18 settembre 2023 di fr. 68'193.25.

Sommando i valori di queste due fatture si ottiene l'importo di fr. 72'752.05 di cui alla predetta dichiarazione.

3.2. Vi è stato quindi un ulteriore scambio di corrispondenza elettronica in cui l'aggiudicataria ha inoltrato all'arch. M_____ le seguenti fatture, risalenti all'ottobre 2023 e intestate alla sede di B_____ della ASS 1:

- Fattura 230345, concernente *cucine nuova sede a L_____*, di fr. 15'878.70;
- Fattura 230347 avente per oggetto *porte nuova sede a L_____*, di fr. 28'098.95;
- Fattura 230348 avente per oggetto *arredo fisso nuova sede a L_____*, di fr. 22'507.35

La deliberataria ha inoltre fornito una nuova attestazione della ASS 1 (doc. L) in relazione ai lavori attribuiti, di medesima data e tenore di quella inviata direttamente dalla ASS 1 all'arch. M_____, ma con il seguente (unico) importo:

arredo (porte, parete vetrata, pareti, etc.)
fornitura dei mobili, delle sedie, etc. CHF 175'804.10

L'arch. M_____i ha poi raccolto alcuni disegni dei mobili ed esperito un sopralluogo presso la sede della ASS 1.

3.3. Sulla base dei predetti accertamenti, il progettista del committente ha stilato un rapporto, versato agli atti con la risposta di causa, in cui ha dapprima rilevato che le fatture inviate dalla ASS 1 non coincidevano con quella (doc. H) trasmessa dall'aggiudicataria. Ha quindi spiegato di aver verificato i prezzi esposti nelle fatture, conteggiando solo le prestazioni rilevanti per la referenza, vale a dire arredo e tavoli ad eccezione di opere di falegnameria e forniture di sedie e di essere giunto a un importo di fr. 49'560.42 IVA esclusa. Già per questa ragione, il medesimo ritiene la referenza inammissibile. In ogni caso, rileva che l'arredo non può essere considerato di tipo modulare.

3.4. Ora, non si può fare a meno di rilevare che dagli accertamenti esperiti dal committente e dalla documentazione prodotta dalle parti in questa sede sorge più di un dubbio sull'attendibilità delle cifre esposte dall'aggiudicataria. Infatti, con l'offerta essa ha indicato un valore della commessa di fr. 124'206.12, importo di cui non si ha conferma nelle fatture e negli attestati agli atti. Questo nemmeno corrisponde alla somma di fr. 124'934.95 (IVA esclusa) ottenuta dall'aggiudicataria sommando le posizioni a suo dire pertinenti e riepilogate nella tabella di cui al doc. 8. D'altro canto, la cifra di fr. 175'804.10 presente nel (secondo) attestato della ASS 1 (doc. L) non trova altro riscontro se non nella fattura n. 230316 inviata in prima battuta al committente (doc. H). Fattura che, come ammesso dall'aggiudicataria stessa, non è reale, ma è stata elaborata al mero fine di evitare l'introduzione del ricorso da parte della RI 1. Il documento riporta infatti posizioni e prezzi che non trovano alcuna corrispondenza con quelli figuranti nelle altre (vere) fatture agli atti. Vi è pertanto da chiedersi quale credibilità possa avere il predetto scritto della ASS 1 di cui al doc. L. Senza contare che in corso di causa la deliberataria ha prodotto un'altra versione ancora di tale attestato (allegato 14), in cui l'importo unico ammonta a fr. 195'375.95, equivalente alla somma tra le due cifre indicate sul

primo certificato di referenza di cui al doc. I. Ne consegue che l'unica attestazione attendibile rilasciata dalla ASS 1 riguarda l'importo versato per la fornitura di arredo di fr. 72'752.05, che corrisponde esattamente alla somma dei prezzi di cui alla fattura n. 230473 e alla (autentica) fattura n. 230316. Importo che tuttavia è manifestamente inferiore al limite previsto dalle regole di gara. Questo comprende oltretutto prestazioni non ammesse, quali le sedie. Già per questo motivo, la referenza non può essere ritenuta valida e l'aggiudicataria deve essere esclusa dalla gara per inidoneità. Oltre a ciò, da un esame degli atti non appare arbitraria la conclusione dell'arch. M_____ secondo cui l'oggetto della referenza presentata non consiste in arredo modulare. Esaminate la fotografia di un armadio scattata al sopralluogo e la relativa scheda tecnica, il mobilio appare del tutto convenzionale senza particolari possibilità alternative di assemblaggio. Se anche così non fosse, si rileva che il fatto di fornire indicazioni false al committente dopo l'aggiudicazione costituisce un motivo di revoca della delibera (art. 25 lett. b LCPubb). Circostanza che è senz'altro avvenuta nella concreta fattispecie con l'invio da parte della resistente della fattura posticcia di cui al doc. H.

Esclusa l'aggiudicataria, resta da esaminare se la commessa può essere assegnata alla ricorrente.

4. L'aggiudicataria sostiene che l'insorgente meriti l'esclusione dal concorso per preimplicazione, siccome avrebbe partecipato alla preparazione del capitolato.
Preso atto di tale censura, la ricorrente afferma di aver solo fornito sommarie informazioni sui costi e disegni di principio al committente prima dell'avvio della gara, in quanto quest'ultimo necessitava stimare l'ampiezza del mercato per scegliere la corretta procedura. Niente più che una semplice analisi di mercato.

4.1. Secondo l'art. 35 cpv. 1 RLCPubb/ CIAP gli offerenti che hanno partecipato alla preparazione della commessa non sono autorizzati a presentare un'offerta se il vantaggio concorrenziale che ne hanno tratto non può essere compensato con mezzi adeguati e se questa esclusione non pregiudica una concorrenza efficace tra offerenti. Sono in particolare mezzi adeguati per compensare il vantaggio concorrenziale, soggiunge il cpv. 2 della norma:

a) la trasmissione di tutte le indicazioni essenziali sui lavori preliminari;
b) la comunicazione dei partecipanti alla preparazione;
c) la proroga dei termini minimi.

Il cosiddetto impedimento da prevenzione (o "preimplicazione"; *Vorbefassung, préimplication*) è dato quando un concorrente ha partecipato alla preparazione del procedimento di concorso, sia elaborando le basi del progetto, sia allestendo la documentazione di gara, sia fornendo consulenza al committente sulle specifiche tecniche della fornitura (cfr. STF 2P.164/2004 del 25 gennaio 2005 consid. 3.1; STAF B-6653/2016 del 29 novembre 2016 consid. 8.1 con rimandi; Res Nyffenegger/Hans Ulrich Kobel, Vorbefassung im Submissionsverfahren, in BVR 2004, n. 2, pag. 49 segg.). Secondo l'art. 35 cpv. 3 RLCPubb/CIAP, un'analisi di mercato da parte del committente prima del bando pubblico non costituisce una preimplicazione degli offerenti consultati.

4.2. La preimplicazione è atta a disattendere il principio della parità di trattamento ancorato all'art. 1 cpv. 1 lett. a LCPubb, che impone al committente di assicurare a tutti i concorrenti le stesse opportunità. Il concorrente che versa in tale situazione può essere tentato in effetti di indirizzare il committente a privilegiare la sua offerta o può sfruttare a suo vantaggio in sede di allestimento dell'offerta le conoscenze acquisite nell'ambito della preparazione del concorso (*Wissensvorsprung*; Peter Galli/ André Moser/ Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, III ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2013, n. 1043 segg., n. 1067). L'impedimento per preimplicazione comporta in genere l'esclusione dell'offerta. L'offerente che chiede l'esclusione di possibili concorrenti preimplicati dalla gara deve dimostrare che essi si sono procurati un vantaggio significativo di conoscenze del mandato messo in concorso che non può essere colmato con le misure ordinate dal committente (cfr. STAF B-6653/2016 citata consid. 8.2 e rinvii). Eccezioni sono ammesse quando il vantaggio di conoscenze è irrilevante o quando la collaborazione del concorrente prevenuto all'allestimento della documentazione di gara è soltanto marginale (cfr. STF 2P.164/2004 citata consid. 3.3; RtiD I-2014 n. 11 consid. 3.1, I-2009 n. 28 consid. 2.1 con rinvii; STA 52.2018.194 del 2 agosto 2018 consid. 3.4, 52.2014.300 del 5 febbraio 2015 consid. 3.1).

4.3. Nel caso concreto, la censura va d'acchito respinta in quanto l'aggiudicataria non è riuscita a rendere verosimile che la ricorrente abbia beneficiato di un vantaggio grazie ai contatti intercorsi con il committente prima della pubblicazione del bando di concorso. Tanto più che la resistente ha saputo offrire i prodotti del tipo indicato dal committente a un prezzo inferiore rispetto alla ricorrente, ottenendo la commessa.

5. Secondo l'aggiudicataria, la ricorrente non disporrebbe del personale sufficiente per eseguire la commessa. Ritiene in particolare inattendibili le indicazioni fornite in sede di offerta rispetto al numero massimo di montatori che potranno essere giornalmente in cantiere (10), corrispondente al numero di montatori sotto contratto.

   La ricorrente ha indicato nel suo programma lavori l'intenzione di incaricare sette persone sul cantiere. Il numero di 10 operai corrisponde invece al massimo disponibile. Il dato, considerando che la ditta impiega 18 persone, non appare inattendibile al punto da dover sospettare che la stessa intenda ricorrere al subappalto, come ipotizzato dalla deliberataria. La censura va quindi disattesa.

6. La deliberataria rileva che il membro dirigente della ricorrente indicato a suo tempo in offerta non è più amministratore della società. Non sarebbe quindi chiaro se la nuova amministratrice disponga dei requisiti necessari ai sensi dell'art. 34 RLCPubb/ CIAP.

6.1. L'art. 34 cpv. 1 RLCPubb/CIAP prevede che gli offerenti devono essere iscritti nel rispettivo albo o registro professionale, se obbligatorio per l'esecuzione della prestazione. In assenza di albi o registri professionali obbligatori, soggiunge il cpv. 2, l'offerente deve possedere qualifiche almeno corrispondenti al relativo attestato federale di capacità (AFC) oppure al titolo necessario nello specifico ramo professionale per l'esecuzione della prestazione. Laddove non esistessero questi titoli professionali, l'offerente deve comprovare un'esperienza sufficiente. Il cpv. 3 della norma precisa che se l'offerente è una ditta individuale iscritta a registro di commercio oppure una società, i requisiti devono essere adempiuti:

a) nelle commesse per le quali è richiesta l'iscrizione in un albo o registro professionale obbligatorio che autorizza a titolo personale l'esercizio della professione e nelle commesse edili senza albi o registri professionali: da un titolare, direttore o membro dirigente effettivo che partecipa alla gestione con presenza superiore al 50% della normale durata del lavoro;
b) nelle altre commesse di servizio: da un titolare o collaboratore professionale responsabile dell'esecuzione della commessa con presenza superiore al 50% della normale durata del lavoro.

Per le pure forniture non sono invece necessari requisiti particolari (cfr. STA 52.2022.181 del 2 settembre 2022 consid. 4.1. seg.).

6.2. Il bando di concorso indicava l'esigenza di adempiere ai requisiti di idoneità indicati nell'art. 34 RLCPubb/CIAP (cfr. capitolato, pag. 1 e 2), senza specificare quale fosse il titolo di studio necessario. Nell'apposito spazio dell'offerta riservato all'indicazione di *titolari/responsabili o membri dirigenti della ditta in possesso di un certificato di studi tecnici o diplomi* la ricorrente ha indicato D_____, in possesso di un attestato di capacità quale meccanico di macchine da scrivere ottenuto nel 1978 e con una presenza lavorativa del 100%.
Come osserva l'aggiudicataria, tra la presentazione dell'offerta e l'aggiudicazione si sono verificati degli avvicendamenti per cui D_____ non è più amministratore della società ricorrente. Contrariamente a quanto sostiene la deliberataria, non occorre verificare di quali titoli di studio disponga l'attuale amministratrice unica C_____. Come detto, il committente non ha esatto il possesso di alcun diploma specifico. Per la fornitura e il montaggio del mobilio oggetto della commessa non appare d'altro canto necessario alcun titolo professionale particolare, di modo che, ai sensi dell'art. 34 cpv. 2 RLCPubb/CIAP, basta comprovare un'esperienza sufficiente da parte di un titolare o di un collaboratore responsabile dell'esecuzione della commessa (cfr. art. 34 cpv. 3 lett. b RLCPubb/CIAP). A questo proposito, si rileva che nell'offerta è stato allegato il contratto di lavoro a tempo pieno di M_____, impiegata presso la ditta dal 2015 e al beneficio dal 2017 di una procura collettiva a due. Dalla pagina internet della RI 1, consultata anche dalla deliberataria, la dipendente risulta occupata in *vice direzione* e come *consulente vendita arredo*. Appare pertanto data la presenza di una responsabile munita di esperienza. Da questo profilo, l'idoneità a partecipare alla gara appare pertanto mantenuta anche a seguito delle modifiche a livello dirigenziale. Tanto più che ci si potrebbe anche chiedere se la commessa in oggetto, che prevede l'acquisto di mobilio prefabbricato dal montaggio apparentemente

semplice, non sia da qualificare come mera fornitura, eventualità che escluderebbe l'applicazione dell'art. 34 RLCPubb/CIAP.

7. La deliberataria mette inoltre in dubbio che la referenza, concernente una fornitura eseguita con un altro organo dirigente, sia valida.

7.1. Le referenze possono essere *personali* o *aziendali*. Le prime riguardano le persone che il committente considera determinanti per il buon esito della commessa (cosiddette persone-chiave). Servono a dimostrare che il concorrente dispone di personale qualificato non solo dal profilo dei titoli di studio, ma anche dal profilo dell'esperienza. Queste referenze sono di natura strettamente personale. In caso di cambiamento del datore di lavoro seguono il detentore.
Le seconde sono invece di spettanza di un determinato operatore economico, ovvero di un insieme di persone, mezzi tecnici e competenze (*know-how*), che ha effettivamente fornito la prestazione indicata come referenza. Queste referenze restano legate all'azienda, all'impresa o alla ditta fornitrice della prestazione di riferimento, a prescindere dai cambiamenti che con il trascorrere del tempo subentrano in termini di personale, infrastrutture ed organizzazione. Di regola, le referenze aziendali vengono considerate senz'altro ammissibili fintanto che sussiste un'identità formale tra il soggetto che le ha conseguite ed il concorrente che le inoltra in una gara d'appalto.
In verità, la maggior parte delle realtà imprenditoriali è in costante evoluzione: cambiano i dirigenti, le maestranze e i mezzi tecnici, subentrano nuove metodologie di lavoro, aumenta l'esperienza. Decisivi, dal profilo del valore intrinseco delle referenze aziendali, devono dunque essere gli aspetti che caratterizzano tali realtà dal profilo sostanziale. Al di là delle apparenze, il concorrente che produce una determinata referenza deve identificarsi con l'insieme di persone, mezzi tecnici e competenze che ha fornito la prestazione indicata al fine di comprovare le sue capacità. Ove non sussista identità formale tra l'operatore economico intestatario della referenza e il concorrente che la inoltra per comprovare le sue capacità tecniche va concessa al secondo la possibilità di dimostrare di identificarsi dal profilo sostanziale con la realtà imprenditoriale del soggetto che ha effettivamente fornito la prestazione indicata a titolo di referenza. Di converso, deve essere data facoltà al committente di non ammettere la referenza prodotta da un concorrente, che pur identificandosi, dal profilo delle apparenze, con l'operatore economico che l'ha acquisita, ha modificato la sua realtà imprenditoriale in misura talmente importante da dover essere considerato un soggetto sostanzialmente diverso (STA 52.2021.501 del 21 marzo 2022 consid. 4.1).

7.2. Nel caso concreto, il bando di concorso richiedeva il possesso di una referenza aziendale quale requisito di idoneità. Le prestazioni oggetto della referenza presentata dalla ricorrente, ditta attiva nel ramo da oltre cinquant'anni, sono state eseguite nel 2020. Il semplice fatto che nel frattempo sia cambiato l'amministratore unico non basta, nel caso concreto, a mettere in dubbio che l'attuale

offerente si identifichi dal profilo sostanziale, e non solo formale, nel soggetto che ha eseguito tale fornitura. La censura va quindi respinta.

8. La deliberataria eccepisce infine la conformità di un prodotto proposto dalla ricorrente alle esigenze del bando di concorso, e meglio i tavoli offerti in alternativa al modello indicato dal committente. Innanzitutto il materiale del piano sarebbe diverso dal rovere naturale richiesto. Inoltre, alcune misure non corrisponderebbero a quelle del modello di riferimento: benché il piano del tavolo misuri 1400 x 700 mm, come quello indicato dall'ente appaltante, il prodotto sarebbe difforme per spessore (19 mm contro i 28 indicati dal bando) e altezza del tavolo (74 cm invece di 73). Sostiene che l'offerta andrebbe esclusa per tali motivi.

8.1. Il committente ha richiesto, tra l'altro, la fornitura di 40 tavoli *tipo* _____ *T*_____, descrivendone le caratteristiche (cfr. modulo d'offerta, pag. 30, pos. R 240 seg.). Tra queste, indicava il materiale del piano (impiallacciatura in legno di rovere naturale), il suo spessore (28 mm) e le dimensioni dello stesso (1'400 x 700 x 730 mm).
Agli offerenti era aperta la possibilità, così come per gli altri mobili, di proporre un prodotto alternativo. In quel caso, essi erano tenuti a compilare una tabella, indicando per ogni prodotto il numero e la pagina dell'allegato di riferimento (modulo d'offerta, pag. 4, pos. 224.350). La citata tabella comprendeva, per ogni prodotto, i parametri che sarebbero serviti per assegnare la nota in relazione al criterio di aggiudicazione *qualità dei prodotti proposti* (cfr. *supra* consid. A).
Per quanto attiene ai tavoli contestati, la tabella stabiliva quanto segue:
Design coerente con quanto descritto a capitolato:
struttura tubolare in acciaio cromato con forma a T rovesciata e profili verticali fino a 40 mm, piano impiallacciato e bordatura in rovere naturale (in caso di mancata fornitura dell'immagine del piano di lavoro con finitura in rovere verrà assegnato punteggio 1).

L'impostazione del bando di concorso permetteva quindi di proporre prodotti alternativi la cui equivalenza con quello proposto dal committente era valutata alla stregua di un criterio di aggiudicazione. Nei parametri di valutazione, il committente fa riferimento a un *design coerente* con la descrizione del capitolato, per cui la mancata offerta di un prodotto perfettamente corrispondente a quello di riferimento poteva semmai condurre ad assegnare una nota negativa, ma non a escludere l'offerta.

8.2. La ricorrente ha offerto un prodotto alternativo al modello indicato dal committente, vale a dire il tavolo R_____, di cui ha allegato una scheda tecnica, la quale comprendeva l'immagine di un tavolo con le gambe a forma di T e un piano color legno chiaro, sia in superficie sia nei bordi, dall'aspetto del tutto simile a quello di riferimento. Nella descrizione è specificato che il bordo è realizzato in faggio massiccio, mentre il piano in truciolato è rivestito con *materiale HPL di alta qualità*. Il committente non ha mosso alcuna critica in merito alla conformità di tale prodotto e ha assegnato la

nota 6 all'offerta dell'aggiudicataria per il criterio *qualità dei prodotti offerti*.
Poste le precedenti considerazioni in merito all'impostazione del bando di concorso e tenuto conto dell'ampio potere di apprezzamento riservato all'ente appaltante in questo ambito, non può essere rimproverato allo stesso di non aver escluso l'offerta della ricorrente né in ragione del materiale diverso (ma dall'aspetto simile), né per le minori differenze nelle misure (spessore del piano e altezza) evidenziate dalla ricorrente. Anche questa censura va pertanto respinta.

9. Visto quanto precede, il ricorso deve essere accolto e la decisione di delibera annullata. Disponendo il Tribunale di tutti gli elementi necessari, la commessa può essere assegnata direttamente alla RI 1, unica concorrente rimasta in gara (art. 41 cpv. 1 LCPubb).

10. La tassa di giustizia è posta a carico della CO 1 e del Comune di CO 2 secondo il rispettivo grado di soccombenza (art. 47 cpv. 1 e 6 LPAmm). Essi rifonderanno alla ricorrente, assistita da un legale, congrue ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAmm).

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

Per questi motivi,

decide:

1. Il ricorso è accolto.
   Di conseguenza:
   1.1. la decisione del 13 marzo 2025 con cui il Municipio di CO 2 ha deliberato la commessa concernente la fornitura e la posa di arredo modulare per gli uffici della nuova casa comunale alla CO 1 è annullata;
   1.2. la commessa è aggiudicata alla RI 1 come da sua offerta.

2. La tassa di giustizia di fr. 3'500.- è posta a carico della CO 1 e del Comune di CO 2 in ragione di un mezzo (fr. 1'750.-) ciascuno. Alla ricorrente è restituito l'anticipo versato. La CO 1 e il Comune di CO 2 verseranno fr. 1'500.- ciascuno alla RI 1 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 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 >>

