Incarto n. 52.2025.464

Lugano 1 aprile 2026

In nome della Repubblica e Cantone Ticino

Il Tribunale cantonale amministrativo

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

cancelliera: Paola Passucci

statuendo sul ricorso del 19 dicembre 2025 della

RI 1

contro

la decisione del 5 dicembre 2025 del Municipio di CO 2 che, in esito a pubblico concorso, ha deliberato le opere da impresario costruttore occorrenti per il rifacimento delle canalizzazioni nel comparto di _____ (Lotto 8 e 10) alla CO 1;

ritenuto, **in fatto**

A. Il 1° ottobre 2025 il Municipio del 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 le opere da impresario costruttore per il rifacimento delle canalizzazioni nel comparto _____ (Lotto 8 e 10; FU n. _____ pag. _____ e seg.).
L'avviso di gara stabiliva che le opere sarebbero state aggiudicate al miglior offerente, tenuto conto dei seguenti criteri di aggiudicazione e rispettivi fattori di ponderazione (punto 6):

1. economicità-prezzo 45%
2. attendibilità del prezzo 25%
3. referenze per lavori analoghi 15%
4. qualità dell'esecuzione 7%
5. formazione apprendisti 5%
6. perfezionamento professionale 3%

In punto al criterio di aggiudicazione *referenze per lavori analoghi*, il capitolato d'appalto, alla pos. 224.400 seg. CPN 102, enunciava

quanto segue:

224.400 Sulla base di quanto inserito nelle apposite tabelle disponibili da pag. 12 a pag. 13 delle Dichiarazioni dell'offerente, ad ogni referenza giudicata valida sarà attribuito un punteggio secondo il seguente criterio:

5 Referenze valide	Nota: 6
1 Referenza valida	Nota: 1

Le note intermedie saranno interpolate linearmente in riferimento ai punti complessivi acquisiti con le referenze presentate e considerate valide.

Possono essere presentate al massimo 5 referenze e nel caso in cui quella indicata per il criterio di idoneità (pos. 223.400) nelle pagg. da 12 a 13 delle Dichiarazioni dell'offerente, rispettassero altresì le condizioni riportate a pag. 12, possono essere impiegate anche per il criterio di aggiudicazione.

224.420 **La mancata/incompleta compilazione (mancanza di dati, firme committente/DL, ecc.) delle tabelle "Referenze per lavori analoghi", riportate da pag. 12 a pag. 13 delle Dichiarazioni dell'offerente o l'esecuzione della commessa a insoddisfazione del committente, comporta l'invalidazione della referenza e di conseguenza l'attribuzione della nota secondo la documentazione valida prodotta e presentata.**

224.430 Per ogni referenza deve essere allegata la documentazione comprovante l'importo e la natura della referenza eseguita (copie fatture e riepilogo CPN), identificata con il numero riportato in tabella da pag. 12 a pag. 13. La valutazione sarà effettuata sulla base della documentazione prodotta.

Per permettere al committente di valutare il predetto criterio, i concorrenti dovevano compilare una tabella di cinque righe, contenuta nel fascicolo *Dichiarazioni dell'offerente*, indicando la denominazione del progetto e il luogo, i dettagli relativi al committente e alla direzione lavori, l'importo di liquidazione e le date di esecuzione e collaudo. Le indicazioni per la compilazione della tabella, fornite dall'ente banditore, erano del seguente tenore (pag. 12-13):

Referenze per lavori analoghi:

L'offerente deve indicare nella seguente tabella le referenze per lavori analoghi, eseguiti a piena soddisfazione della committenza, collaudati dal 01.01.2020 ad oggi. **Verranno considerate valide unicamente le referenze che soddisfano simultaneamente le tre seguenti condizioni:**

- **referenza collaudata all'interno dell'arco temporale sopra dichiarato (fa stato la data del collaudo);**
- **referenza interamente ultimata, collaudata e liquidata;**
- **referenza di importo uguale o superiore a Fr. 300'000.00 (IVA esclusa), relativo alle sole opere di sottostruttura inerenti alla categoria sotto riportata (esclusa pavimentazione definitiva).**

Possono essere presentate al massimo 5 referenze. In caso di presentazione di più di 5 referenze saranno considerate le prime 5 referenze in ordine di presentazione.

Sono ritenute idonee le seguenti categorie di referenze:

- sostituzione e/o potenziamento e/o posa ex novo di canalizzazioni comunali o consortili per lo smaltimento di acque luride e/o miste e/o meteoriche.

Non saranno considerate referenze inerenti alla posa di infrastrutture di differente natura (acquedotti, tracciati elettrici, gasdotti, ecc.).

In caso di consorzio la referenza sarà ritenuta valida solo se la quota di partecipazione nel consorzio è tale da superare l'importo minimo fissato (Fr. 300'000.00 IVA esclusa).

(…)
Per ogni referenza deve essere allegata la documentazione comprovante l'importo e la natura della referenza eseguita (copie fatture e riepilogo CPN), identificata con il numero riportato in tabella. La valutazione sarà effettuata sulla base della documentazione prodotta.
Le referenze per le quali non verrà allegata la documentazione comprovante l'importo e la natura della referenza eseguita (copie fatture e riepilogo CPN) non saranno calcolate per l'assegnazione della nota.

B. Entro il termine utile (10 novembre 2025) sono giunte al committente 6 offerte, di importi compresi tra fr. 680'182.82 e fr. 931'260.-.

C. Nella fase di verifica delle offerte, il consulente incaricato dall'ente appaltante, lo studio d'ingegneria _____, si è rivolto ai referenti dei committenti indicati dalla RI 1 (RI 1) chiedendo loro di confermare che le referenze 4 e 5 rispettassero i parametri di ammissione delle stesse, e in particolare che le medesime fossero state collaudate e liquidate prima del 10 novembre 2025. Dei ragguagli che ne sono derivati si dirà più oltre.

D. Il 5 dicembre 2025 la stazione appaltante ha quindi deciso di deliberare la commessa alla CO 1 (CO 1), giunta prima in graduatoria con 5.40 punti.

E. La RI 1, terza classificata con 5.21 punti, insorge dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo contro la predetta decisione chiedendone l'annullamento e la conseguente aggiudicazione della commessa in proprio favore, previa concessione dell'effetto sospensivo al gravame. Contesta la valutazione della propria offerta in relazione al criterio legato alle referenze, nella quale l'ente appaltante l'ha penalizzata ritenendo che due dei (cinque) lavori addotti non fossero stati liquidati. La norma SIA 118, applicabile in concreto, prevede infatti chiaramente che per liquidazione finale *si intende la liquidazione allestita dall'imprenditore che stabilisce l'ammontare della retribuzione fissata secondo i prezzi unitari, globali o fortettari sulla base delle misurazioni definitive.* La liquidazione finale ai sensi della norma citata non è dunque subordinata all'emissione di una fattura. La nota per questo criterio di aggiudicazione andrebbe rivista, ciò che condurrebbe l'insorgente a primeggiare la classifica.

F. All'accoglimento del ricorso si oppone il committente, il quale conferma la valutazione dell'offerta della ricorrente in punto al criterio delle referenze. Esposte le finalità delle referenze, esso precisa che il termine *liquidato* contenuto nelle regole di gara non può che essere inteso come *liquidazione finale approvata dalla Direzione lavori.* In effetti, la richiesta di presentare la fattura finale costituisce lo

strumento di controllo più efficace per verificare l'importo liquidato, poiché rappresenta l'esito della discussione e dell'approvazione della liquidazione finale da parte della direzione lavori. Le referenze 4 e 5 non consentono invece di verificare se i lavori siano stati eseguiti a piena soddisfazione del committente, poiché, come confermato dagli stessi progettisti interpellati nella fase di verifica delle offerte, le liquidazioni finali presentate risultavano ancora oggetto di discussione e non erano ancora state approvate. Le stesse non potevano dunque essere considerate valide.

G. Con la replica e la duplica le parti ribadiscono le proprie tesi con motivi di cui si dirà, per quanto necessario, in appresso.

H. Con osservazioni spontanee l'insorgente conferma le sue domande e tesi. Il committente prende posizione in merito con scritto del 25 marzo 2026, che viene intimato alle parti con il presente giudizio.

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 e terza classificata nella graduatoria che ha condotto all'assegnazione della commessa, la ricorrente è senz'altro legittimata a contestare la relativa decisione di aggiudicazione (art. 37 lett. d LCPubb e 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; RL 165.100). Essa ha infatti reso verosimile che in caso di annullamento della delibera contestata, la commessa potrebbe esserle aggiudicata. 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 documenti prodotti dalle parti forniscono sufficienti elementi per statuire sull'impugnativa con cognizione di causa.

2. 2.1. 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, l'economicità, i costi di servizio, il servizio clientela, l'adeguatezza della prestazione, l'estetica, la compatibilità ambientale e il valore tecnico (cfr. anche art. 53 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). Altri criteri di aggiudicazione sono possibili, purché in relazione con la commessa (art. 53 cpv. 2 RLCPubb/CIAP). I criteri di aggiudicazione devono essere indicati nei documenti del bando, in ordine di importanza (art. 32 cpv. 1 e 2 LCPubb), ed essere accompagnati dalla singola ponderazione percentuale rispetto al totale (art. 53 cpv. 1 RLCPubb/CIAP).

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. Dottrina e giurisprudenza ammettono tuttavia la possibilità di utilizzarle come criteri d'aggiudicazione, in quanto atte a permettere al committente di esprimere indirettamente anche un giudizio sulla qualità dell'offerta, in particolare nei casi in cui hanno rilievo l'esperienza e la capacità professionale (cfr. DTF 139 II 489 consid. 2.1-2.2 con rinvii alla giurisprudenza e alla dottrina; RtiD I-2012 n. 14 consid. 2.2.1; RDAT II-2004 n. 21 consid. 3.1; cfr. inoltre Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, III ed., Zurigo 2013, n. 618 segg.; Martin Beyeler, Ziele und Instrumente des Vergaberechts, Friburgo 2008, pag. 64 segg.). 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).

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).

2.4 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). 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).

Spesso, i committenti si accontentano di una generica e sommaria [illegible] particolari conoscenze del settore interessato, di cui dispongono i loro consulenti (RtiD I-2010 n. 25 consid. 4.3; STA 52.2015.73 del 12 maggio 2015 consid. 2, 52.2008.223 del 10 luglio 2008 consid. 2).

3. Nel caso concreto le prescrizioni di gara annunciavano chiaramente che sarebbero state ammesse soltanto referenze relative a lavori terminati, collaudati e liquidati. Sebbene il capitolato non precisi il concetto di opera *liquidata*, non costituisce formalismo eccessivo ritenere, ai fini del computo delle referenze, quelle per le quali la liquidazione finale allestita dall'imprenditore sia stata discussa e approvata dalla direzione lavori. Le prescrizioni di gara, richiedendo espressamente la presentazione delle fatture a comprova degli importi dichiarati nella tabella a pag. 12 e 13 del fascicolo *Dichiarazioni dell'offerente*, non lasciano del resto margine di apprezzamento alla stazione appaltante. Si tratta, a non averne dubbio, delle fatture finali, a saldo delle prestazioni eseguite. Le regole di gara, la cui portata era facilmente desumibile già a una prima lettura, non possono nemmeno essere rimesse in discussione in questa sede avendo la ricorrente rinunciato a contestarle entro i termini utili (cfr. art. 40 cpv. 2 RLCPubb/
CIAP). Invano essa richiama pertanto le disposizioni relative alla valutazione delle referenze di altri concorsi, sempre con progettista lo Studio d'ingegneria _____, al fine di sostenere che, in assenza di una definizione specifica del termine "liquidata", debba applicarsi l'art. 153 della Norma SIA 118, che non subordina la liquidazione dell'opera all'emissione di una fattura. Come giustamente rileva l'ente banditore, esso non deve riferirsi alle regole stabilite nei concorsi indetti da altri committenti, bensì a quelle fissate nel contesto del concorso aperto il 1° ottobre 2025, oggetto dell'odierno contendere. Orbene, è più che evidente che le fatture (del 31 ottobre e 5 novembre 2025) relative alle referenze 4 e 5, allegate all'offerta ma non ancora emesse (cfr. osservazioni spontanee, pag. 5), non dimostrano il rispetto di tutti i parametri fissati. In particolare, non attestano gli importi di liquidazione dei lavori addotti a titolo di referenza. Gli stessi progettisti interpellati dal consulente del committente in sede di verifica delle offerte, hanno infatti confermato che le liquidazioni finali presentate dalla ricorrente erano ancora in fase di discussione, pertanto non ancora approvate (cfr. e-mail del 13 e 14 novembre 2025 degli ing. _____ _____, agli atti). Non essendo liquidate, le predette due referenze non potevano essere considerate valide. A giusta ragione il committente ha dunque assegnato alla ricorrente la nota 3.50.

4. Visto quanto precede, il gravame deve essere respinto, confermando l'impugnata decisione siccome immune da violazioni del diritto.

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

6. La tassa di giustizia è posta a carico dell'insorgente secondo soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAmm). Non si assegnano ripetibili al committente, non patrocinato (art. 49 cpv. 1 LPAmm).

Per questi motivi,

decide:

1. Il ricorso è respinto.

2. La tassa di giustizia di fr. 4'000.-, già anticipata dalla ricorrente, rimane a suo carico.

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 >>

