Incarto n.
52.2025.466

Lugano
4 marzo 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 22 dicembre 2025 della

RI 1
patrocinata da:

contro

la decisione dell'11 dicembre 2025 del Consiglio di Stato (n. 5999) che ha escluso l'offerta della ricorrente e deliberato alla CO 1 la copertura assicurativa LAINF del proprio personale relativamente agli anni 2026 - 2028;

ritenuto, **in fatto**

A. Il 2 ottobre 2025 la Repubblica e Cantone Ticino ha indetto un pubblico concorso, retto dal concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 25 novembre 1994/15 marzo 2001 (CIAP; RL 730.500) e impostato secondo la procedura libera, per aggiudicare il contratto di assicurazione infortunio LAINF del proprio personale e degli Enti preposti relativamente agli anni 2026 - 2028, rinnovabile per un massimo di ulteriori 5 anni (FU n. _____ pag. _____ e seg. e rettifica FU n. _____ pag. _____ e seg.).
Il capitolato d'oneri precisava 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:

5.8 Consegna delle offerte

(…) Le offerte mancanti dei prezzi unitari o dei prezzi a corpo, sprovviste delle firme o dei documenti necessari o richiesti, incomplete oppure contengono proposte di sconto non prescritte dalla documentazione di gara saranno escluse dalla procedura di aggiudicazione.

5.14. Offerte

Allo scopo di raggiungere una valutazione oggettiva, l'offerente deve adempiere a tutte le condizioni del presente concorso. Deve inviare una copia del capitolato d'oneri e modulo d'offerta con i rispettivi allegati, debitamente compilato in tutte le sue parti e controfirmato dove richiesto.
(…)

5.15 Documentazione richiesta al momento dell'inoltro dell'offerta
Il concorrente deve consegnare i seguenti documenti:
1. Il presente capitolato d'oneri, debitamente compilato e firmato.
2. Documenti attestanti l'idoneità sancita dall'art. 39 RLCPubb/CIAP (cfr. allegato 1).
3. Offerta economica - Prezzo (cfr. allegato 2).
4. Iscrizione a Registro di commercio:
Gli offerenti devono allegare l'estratto del Registro di commercio scaricabile dal portale www.zefix.admin.ch.
5. Autorizzazione federale all'esercizio assicurativo:
Copia della autorizzazione rilasciata dalla FINMA.
6. Attestazione di adesione alla convenzione di libero passaggio elaborata dall'ASA:
Documento attestante l'adesione.
7. Relazione tecnica compreso l'organigramma (vedi punto 6.5)

In caso di mancanza dei documenti richiesti ai punti 2, 4, 5 e 6, il committente assegna un termine perentorio di almeno 5 giorni per produrli. La mancata presentazione nei termini previsti comporta l'esclusione dell'offerta dalla procedura di aggiudicazione ai sensi dell'art. 39a cpv. 4 lett. b RLCPubb/CIAP.
In caso di mancanza degli altri documenti, elencati del capitolo 5.15, l'offerta è esclusa dalla procedura di aggiudicazione.

B. Nel termine prestabilito sono pervenute al committente sei offerte, di importi (infortuni professionali e non) compresi tra fr. 8'730'402.20 e fr. 11'359'571.95.

C. Con decisione dell'11 dicembre 2025 il committente ha escluso dalla gara l'offerta della RI 1 (RI 1), rimproverandole di avere *inoltrato il documento 3 "Offerta economica - Prezzo (cfr. allegato 2)" e il documento 1 (pagina iniziale) sottoscritto non con firma autografa in originale (cfr. art. 14 CO), ma con una riproduzione meccanica.* Ha quindi aggiudicato la commessa alla CO 1 (CO 1), la cui offerta di complessivi fr. 81'137'693.60 è giunta prima in graduatoria con un punteggio di 560.54.

D. La RI 1 insorge dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo contro la predetta decisione chiedendone l'annullamento e il rinvio degli atti al committente per nuova decisione, previa riammissione in gara della propria offerta. Domanda inoltre il conferimento dell'effetto sospensivo al gravame. Contesta l'estromissione della propria offerta, ritenendo il provvedimento eccessivamente formalista. L'omissione della firma in originale non costituirebbe una lacuna rilevante, ritenuto che l'offerta è chiaramente intellegibile e contiene gli elementi essenziali per la valutazione. D'altra parte, il punto 5.8 del bando imponeva che i documenti fossero firmati, ma non escludeva la possibilità di sottoscrivere gli stessi mediante riproduzione meccanica. Se l'intenzione del committente fosse stata quella di impedire un simile agire, lo avrebbe dovuto prevedere espressamente nelle condizioni di gara.

E. All'accoglimento del gravame si oppone l'ente banditore, difendendo innanzitutto la correttezza e la proporzionalità del provvedimento di esclusione dell'offerta della ricorrente, da ritenere incompleta siccome mancante della firma in originale. Il difetto non è sanabile, siccome il documento non è elencato fra quelli che potevano essere richiesti successivamente. Osserva che, quand'anche la ricorrente non fosse stata esclusa, essa risulterebbe comunque quarta in classifica, con 455.27 punti contro i 540.23 dell'aggiudicataria, come risulta dalla graduatoria prodotta sub doc. 12, e non avrebbe alcuna possibilità di vedersi aggiudicare la commessa.

F. Pure l'aggiudicataria domanda di respingere il ricorso. Sostiene che la semplice apposizione di una firma digitale non certificata non rispecchia le esigenze formali minime atte a ufficializzare il deposito dell'offerta secondo i parametri del bando di concorso. L'esclusione dell'insorgente per tale motivo non costituirebbe un eccesso di formalismo, ma la corretta applicazione delle disposizioni previste.

G. a. Con la replica l'insorgente conferma la propria posizione. Ribadisce che in nessun punto del capitolato è stato specificato che non era possibile utilizzare una riproduzione meccanica della forma originale e che il rinvio all'art. 14 della legge federale di complemento del codice civile svizzero (libro quinto: diritto delle obbligazioni) del 30 marzo 1911 (CO; RS 220) sarebbe improprio. Sostiene che la firma riprodotta, operata per ragioni di ordine pratico, sia inequivocabilmente riconducibile alle persone munite del potere di rappresentanza e, pertanto, legittimate a vincolare la compagnia. Contesta la valutazione operata dall'ente banditore, e in particolare quella relativa al criterio della *gestione dei sinistri* che l'avrebbe fortemente penalizzata.

b. Con le dupliche la stazione appaltante e la deliberataria confermano le rispettive posizioni con argomentazioni di cui si dirà, ove occorra, in appresso.

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

Considerato, **in diritto**

1. 1.1. La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dagli art. 15 cpv. 1 CIAP e 4 cpv. 1 del decreto legislativo concernente l'adesione del Cantone Ticino al concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 6 febbraio 1996/30 novembre 2004 (DLACIAP; RL 730.510).

1.2. In quanto partecipante al concorso la RI 1è senz'altro legittimata a contestare la sua esclusione dalla procedura di aggiudicazione (art. 15 cpv. 1bis lett. d CIAP 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 del

ricorso diretto contro la decisione di esclusione (cfr. fra le tante, STA 52.2021.347 del 22 novembre 2021 consid. 1.1). Con questa riserva, il gravame, tempestivo (art. 15 cpv. 2 CIAP), è pertanto ricevibile in ordine e può essere deciso sulla base degli atti, senza accertamenti istruttori (art. 25 cpv. 1 LPAmm).

2. 2.1. Giusta l'art. 26 cpv. 1 della legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb; RL 730.100), applicabile alla presente fattispecie grazie al rinvio di cui all'art. 4 cpv. 4 della stessa legge, gli offerenti devono inoltrare la loro offerta per scritto, in modo completo e tempestivo. Il capitolato d'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), deve essere compilato dal concorrente in ogni sua parte, con esposizione dei prezzi unitari, dei totali, delle eventuali analisi e di ogni altra indicazione complementare richiesta.

   2.2. A norma dell'art. 26 cpv. 2 LCPubb, il committente esclude dalla procedura le offerte che presentano lacune formali rilevanti. Sono considerate tali, secondo l'art. 42 cpv. 1 RLCPubb/ CIAP, le offerte mancanti delle firme richieste.

   2.3. 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, come quello della parità di trattamento tra i concorrenti, le prescrizioni di forma devono essere rispettate tanto da parte del committente, quanto da parte dei concorrenti. 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; RtiD I-2014 n. 12 consid. 3.1; STA 52.2018.316 del 13 settembre 2018, 52.2017.579 del 21 marzo 2018, 52.2015.314 del 26 ottobre 2015 consid. 2.1, 52.2014.282-283 del 10 ottobre 2014 consid. 2.1, 52.2013.2 del 24 aprile 2013 consid. 2.2; Matteo Cassina, Principali aspetti del diritto delle commesse pubbliche nel Cantone Ticino, vol. 11 collana gialla CFPG, Lugano 2008, pag. 34). 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 (STA 52.2020.530 del 16 febbraio 2021 consid. 2.2 con riferimenti).

3. L'ente banditore ha estromesso dalla procedura la ricorrente per aver presentato un'offerta sprovvista della firma autografa nella prima pagina del capitolato d'oneri e modulo d'offerta (documento 1) e nell'offerta economica (documento 3, allegato n. 2).

L'insorgente non contesta l'addebito, ma sostiene che tale omissione sia irrilevante e non possa in alcun modo giustificare addirittura la sua esclusione dalla gara, così come ritenuto dal committente, il quale sarebbe dunque incorso nella violazione del divieto di formalismo eccessivo e del principio della proporzionalità. L'offerta, sottoscritta nei punti menzionati dall'ente appaltante mediante riproduzione meccanica riconducibile alle persone provviste dei necessari di potere di rappresentanza, era comunque chiaramente intellegibile e conteneva tutti gli elementi essenziali ai fini della valutazione. Gli atti di gara non contenevano del resto indicazioni circa il tipo di firma da apporre, non escludendo quindi che la firma autografa potesse essere sostituita da una sua riproduzione meccanica.
Tali argomentazioni non possono essere condivise. Intanto occorre rilevare che l'esigenza di firmare le offerte, pena l'esclusione in caso di inosservanza, è riconosciuta da dottrina e giurisprudenza (cfr. Étienne Poltier, Droit des marchés publics, II ed., Berna 2023, n. 604; Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrecht, III ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2013, n. 482; STA 52.2017.105 del 26 settembre 2017 consid. 4.1; vedi anche la scheda informativa dell'UVCP *allestimento e trasmissione offerta* del 1° gennaio 2024, pag. 6, punto 6.6). L'esclusione delle offerte prive di firma è inoltre sancita dall'art. 42 cpv. 1 RLCPubb/CIAP.
Dal momento che la legge prescrive la forma scritta per le offerte (art. 26 cpv. 1 LCPubb e 40 cpv. 1 RLCPubb/CIAP), la loro sottoscrizione costituisce un presupposto di validità delle stesse. Con ciò, la legge intende naturalmente la firma manuale, come espressamente previsto dall'art. 14 cpv. 1 CO per i contratti che richiedono la forma scritta, applicabile per analogia (Julia Xoudis in: Luc Thévenoz/Franz Werro [curatori], Commentaire romand, Code des obligations I, III ed., Basilea 2021, n. 2 ad art. 14). Poco importa che la documentazione di gara non lo stabilisca espressamente.
Nel caso concreto è indubbio che i responsabili della ricorrente abbiano omesso di sottoscrivere l'offerta di proprio pugno. A ragione il committente ha dunque risolto di escludere l'offerta dalla gara poiché priva delle firme richieste (art. 42 cpv. 1 RLCPubb/
CIAP). La firma meccanica apposta sul documento 1 e l'allegato 2 del documento 3, ancorché riconducibile alle persone legittimate a rappresentare la compagnia, non può supplire a quella originale, necessaria per la validità dell'offerta. Per l'art. 14 cpv. 2 CO, la riproduzione della firma autografa mediante l'uso di un mezzo tecnico (timbro umido, stampa, fotocopia, incisione, ecc.) è infatti riconosciuta sufficiente solo laddove sia ammesso dall'uso (ad esempio nel caso delle polizze assicurative e delle comunicazioni che annunciano la vincita di un premio; Xoudis, op. cit., n. 8 e 9 ad art. 14; Christoph Müller in: Berner Kommantar, Obligationenrecht, Allgemeine Bestimmung, n. 36 e seg. ad art. 14 CO) e specialmente quando si tratti della firma di cartevalori emesse in gran numero (ad es. obbligazioni e azioni). Ora, l’esistenza di un uso non può essere riconosciuta quando la legge, come nel caso concreto (cfr. i già citati art. 26 cpv. 1 LCPubb e 40 cpv. 1 RLCPubb/CIAP), impone la forma scritta, per cui l'art. 14 cpv. 2 CO non trova applicazione in simili casi (cfr. la sentenza della Camera dei ricorsi civile del Tribunale cantonale di Vaud del 2 maggio 2019 n. 134 consid. 3.2.2 e rimandi; Müller, op. cit., n. 33 ad art. 14 cpv. 2 CO). In ogni caso, come giustamente

rileva la committenza, il ricorso alla firma meccanica è del tutto inusuale nell'ambito dell'ordinamento delle commesse pubbliche, il quale attribuisce, come detto, particolare rilevanza alle prescrizioni di forma. L'uso di timbri, anche se impiegati personalmente da coloro che hanno espresso in forma scritta ma meccanica una dichiarazione di volontà, manca pertanto del requisito della firma di propria mano. A fronte di questa carenza - tutt'altro che irrilevante, considerati peraltro gli ingenti valori (milionari) in gioco - di cui la ricorrente non può che assumersi le conseguenze, avendo apposto sull'offerta una firma riprodotta meccanicamente per mere ragioni di praticità, l'applicazione rigorosa della sanzione dell'esclusione, esplicitamente comminata dalla legge (art. 42 cpv. 1 RLCPubb/CIAP), non configura dunque un formalismo eccessivo e deve essere tutelata. Al contrario, un'opposta conclusione, oltre che lesiva del principio di legalità, sarebbe contraria ai principi di trasparenza e di parità di trattamento (art. 1 cpv. 3 lett. b e c CIAP), che governano l'ordinamento delle commesse pubbliche.

4. Esclusa a ragione dalla gara, l'insorgente non è legittimata a contestare l'aggiudicazione della commessa alla CO 1. Il ricorso va quindi respinto nella misura della sua ricevibilità.

5. L'emanazione del presente giudizio rende superflua l'evasione della domanda cautelare 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 (art. 49 cpv. 1 LPAmm).

Per questi motivi,

decide:

1. Nella misura in cui è ricevibile il ricorso è respinto.

2. La tassa di giustizia di fr. 15'000.- è posta a carico della ricorrente, cui va restituito l'anticipo versato in eccesso.

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 >>

