Incarto n. 52.2025.119

Lugano 22 maggio 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 4 aprile 2025 della

RI 1

contro

il bando di concorso indetto il 18 marzo 2025 dal Dipartimento della sanità e della socialità, Organizzazione sociopsichiatrica cantonale per aggiudicare il servizio di trasporto dei bambini per quattro anni a partire dal 1° settembre 2025;

ritenuto, **in fatto**

A. Il 18 marzo 2025 la Repubblica e Cantone Ticino, per il tramite dell'Organizzazione sociopsichiatrica cantonale (OSC), 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 servizio trasporti dei bambini dal proprio domicilio e/o istituto scolastico al Centro psico-educativo di _____ (FU n. del 18 marzo 2025, pag. 6 seg.). Il mandato è previsto per la durata di quattro anni, con inizio per l'anno scolastico 2025/2026. Tale centro diurno costituisce nel campo della psichiatria infantile una struttura terapeutica per bambini e bambine da 3 a 12-14 anni d'età che soffrono di patologie psichiche e comportamentali e che richiedono un'attenzione particolareggiata da parte del trasportatore (cfr. capitolato d'oneri pag. 6, punto 3.1).

B. Il bando di concorso annuncia che la commessa sarà aggiudicata al miglior offerente tenuto conto dei seguenti criteri e relativi fattori di

ponderazione (capitolato, pag. 20, punto 5):

1. Prezzo 40%
2. Referenze 30%
3. Concetto di trasporto 20%
4. Parco veicoli 10%

La nota massima conseguibile è 6.
(…)
Per criteri non matematici la nota è assegnata come segue:

6 Molto valido, con valore superiore a quanto auspicato e decisamente sopra la media delle altre offerte.
5 Valido, il contenuto risponde più che adeguatamente alle aspettative.
4 Sufficiente, raggiunge gli obiettivi richiesti.
3 Carente, raggiunge solo in parte gli obiettivi richiesti.
2 Insufficiente, non raggiunge gli obiettivi richiesti.
1 Senza valore, non preso in considerazione.

Nella valutazione potrà essere utilizzato anche il mezzo punto.

Per quanto attiene al criterio di aggiudicazione referenze, il capitolato di concorso precisa il seguente metodo di valutazione (pag. 22, punto 5.2.).

Il committente deve indicare le referenze nell'Allegato 5 - Referenze e allegare una lettera di referenza a comprova. Sono valutate le referenze per rapporto al numero e alla qualità dei mandati eseguiti dall'offerente. Sono tenute in considerazione al massimo 3 referenze per commesse analoghe e con piena soddisfazione del committente di mandati svolti negli ultimi 4 anni (non cumulabili - 2021 compreso). La valutazione tiene conto della qualità del lavoro svolto, tipologia trasporto (persone con problemi socio-psichiatrici, bambini, ecc), complessità e grandezza del mandato nonché della qualità e della completezza della documentazione prodotta.

Sono ammesse unicamente referenze di trasporto di persone.

In caso di mancata produzione di una referenza, la nota assegnata sarà pari a 0.

In caso di consorzio tutte le ditte consorziate dovranno inviare 3 referenze. la nota del consorzio sarà calcolata in base alla nota media di ogni ditta consorziata ponderata in base alla quota di partecipazione al consorzio.

La nota sarà assegnata secondo lo schema per i criteri non matematici.

Punteggio: note medie referenze x 30%.

I concorrenti sono tenuti a presentare le referenze compilando apposite tabelle (allegato 5, pag. 35 segg. capitolato), in cui indicare, oltre ai dati riguardanti il committente, il periodo di trasporto, il volume del mandato (ossia il compenso annuo), se il trasporto ha interessato bambini con problemi sociopsichiatrici, bambini o adulti con problemi sociopsichiatrici. Essi possono anche specificare quali eventuali altri tipi di trasporti di persone sono stati eseguiti e fornire una descrizione del servizio.

C. L'8 aprile 2025, l'OSC ha comunicato a tutte le ditte interessate al concorso le risposte alle domande pervenute dai potenziali offerenti entro il termine prestabilito a tale scopo. Una di queste riguarda il criterio di aggiudicazione delle referenze, come di seguito riportato:

4. Sono obbligatorie 3 referenze oppure è possibile produrne anche meno? Con una sola referenza è possibile ottenere il punteggio massimo previsto? Il numero di referenze prodotte incide sul punteggio? I punteggi delle singole

referenze sono calcolati come media per la valutazione finale, oppure si prende in considerazione la valutazione più alta?

Come previsto nel capitolo 5.2 del capitolato d'appalto la ditta offerente deve inviare al massimo 3 referenze, ad ogni referenza verrà assegnato una nota secondo lo schema per i criteri non matematici. La nota finale sarà calcolata come media sulle 3 referenze, in caso di mancata produzione di una referenza, la nota assegnata per la referenza sarà pari a 0.

Non è possibile ricevere il punteggio massimo con una sola referenza.

Se vengono inviate più referenze, saranno valutate solo le prime 3 indicate nell'allegato 5, eventuali altre referenze aggiuntive non saranno prese in considerazione.

Esempio:
La ditta offerente invia 2 referenze, il calcolo per la nota sarà il seguente
$Nota_{ref.1}$ + $Nota_{ref.2}$ + 0 (per referenza mancante) = $nota_{media}$
Punteggio: $nota_{media}$ x 30%

D. La RI 1 insorge dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo contro il predetto bando di concorso chiedendone l'annullamento, previa concessione dell'effetto sospensivo al gravame. La ricorrente contesta il criterio di aggiudicazione volto a valutare le referenze, sostenendo che il committente non avrebbe specificato il modo in cui intende attribuire le note al riguardo. In particolare, non sarebbe chiaro se i parametri di valutazione indicati (qualità del lavoro svolto, tipologia del trasporto, complessità e grandezza del mandato, qualità e completezza della documentazione prodotta) saranno giudicati individualmente ed equamente o se ad alcuni sarà attribuita maggiore importanza. L'impostazione del capitolato sarebbe pertanto lacunosa.

E. Con l'intimazione del ricorso e in via superprovvisionale, la giudice delegata del Tribunale ha conferito effetto sospensivo al ricorso limitatamente all'apertura delle offerte, facendo ordine al committente di non aprirle.

F. All'accoglimento del gravame si oppone il committente. Osserva che le regole di gara stabiliscono chiaramente che ogni singola referenza sarà valutata nel suo complesso, tenendo in considerazione gli aspetti enunciati, senza alcuna ponderazione degli stessi.

G. L'Ufficio di vigilanza sulle commesse pubbliche del Dipartimento del territorio non formula osservazioni.

H. La ricorrente non replica.

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).
La ricorrente, ditta attiva nel settore della commessa, è legittimata a impugnare il bando di concorso (art. 15 cpv. 1bis lett. a CIAP e 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAmm; RL 165.100). Il gravame, tempestivo (art. 15 cpv. 2 CIAP), è pertanto ricevibile in ordine.

   1.2. Il giudizio può essere emanato sulla base degli atti, senza ulteriori accertamenti (art. 25 cpv. 1 LPAmm). Il carteggio completo concernente il concorso prodotto dal committente e la documentazione esibita dalle parti con le memorie scritte bastano per statuire sull'impugnativa con sufficiente cognizione di causa.

2. 2.1. Il bando di concorso è un documento mediante il quale l'ente pubblico si rivolge a una cerchia più o meno indeterminata di potenziali interessati per invitarli a inoltrare offerte, rispettivamente candidature, per l'esecuzione di opere edili, per la fornitura di beni mobili o per la prestazione di servizi. Esso costituisce un insieme di regole e di condizioni che concretizzano e precisano il quadro procedurale predisposto dalla legge ai fini dell'adozione del provvedimento di aggiudicazione. L'avviso di concorso e i relativi atti costituiscono la *lex specialis* del procedimento e vincolano tanto l'ente banditore, quanto i concorrenti. Essi devono rispettare la legge sulla quale si fonda il concorso e i principi generali del diritto amministrativo, specie in correlazione all'ossequio delle regole della buona fede e della parità di trattamento tra i concorrenti (DTF 125 I 203 seg.; RDAT II-1997 n. 47; II-1994 n. 5; 1982 n. 14).

   2.2. Per il resto, nella definizione dell'oggetto e delle condizioni di gara l'ente banditore dispone di un margine discrezionale relativamente ampio, che l'autorità di ricorso può censurare unicamente nella misura in cui il suo agire integra gli estremi di una violazione del diritto, segnatamente sotto il profilo dell'abuso del potere d'apprezzamento (art. 16 cpv. 1 lett. a CIAP). Ipotesi, questa, che si verifica quando quest'ultimo è esercitato in spregio dei principi fondamentali del diritto, quali l'uguaglianza davanti alla legge, la legalità, la proporzionalità, la sicurezza del diritto e la buona fede (DTF 119 Ib 452; RDAT I-1995 n. 14; Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 2d ad art. 61; Adelio Scolari, Diritto amministrativo, parte generale, II. ed., Cadenazzo 2002, n. 413). In particolare, nell'ambito di contestazioni dirette contro il bando e i relativi documenti di gara, il Tribunale cantonale amministrativo non può sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'autorità che ha indetto il concorso, ma deve limitarsi ad accertare che le varie clausole contemplate da questi atti non siano insostenibili, in quanto fondate su considerazioni estranee alla materia, sprovviste di valide ragioni o altrimenti lesive dei diritti costituzionali (cfr. RtiD II-2011 n. 8 consid. 2; STA 52.2017.42 del 24 aprile 2017 consid. 2, 52.2014.199 dell'8 settembre 2014 consid. 2).

3. 3.1. Giusta l'art. 13 lett. f CIAP, le disposizioni cantonali di esecuzione devono prevedere la pubblicazione di adeguati criteri di aggiudicazione che garantiscano la delibera all'offerta economicamente più vantaggiosa. Riallacciandosi a questa norma di legge, l'art. 53 cpv. 1 RLCPubb/CIAP ribadisce che i criteri di aggiudicazione devono essere pertinenti con la commessa e precisati nel bando per ordine di importanza, con il relativo valore di ponderazione. L'esigenza di fissare preventivamente i criteri di aggiudicazione discende dal divieto dell'arbitrio e dal principio di trasparenza, che informa la procedura di aggiudicazione delle commesse pubbliche (art. 1 cpv. 3 lett. c CIAP). Attraverso la predeterminazione di tali criteri viene infatti limitata, se non esclusa, la libertà del committente di valutare le offerte pervenutegli secondo parametri elaborati a posteriori nell'ottica di giustificare una determinata scelta (DTF 125 II 86 consid. 7c pag. 100 segg.). Sempre nell'ambito della preventiva definizione dei criteri di aggiudicazione, il committente deve di principio indicare almeno sommariamente anche il metodo che intende applicare per valutare concretamente le offerte. Diversamente, lasciando al committente la più ampia libertà di scegliere il metodo di valutazione dei singoli criteri soltanto dopo l'apertura delle offerte, può essere disatteso il principio di trasparenza, che l'obbligo di predeterminare questi parametri assieme ai fattori di ponderazione intende invece salvaguardare. Il committente non deve tuttavia necessariamente prestabilire complesse griglie di valutazione. Esso può anche limitarsi a definire preventivamente soltanto una scala delle note, congruente per tutti i criteri d'aggiudicazione, che indichi sommariamente, anche mediante semplici predicati, come intende valutare le offerte sulla base delle informazioni concretamente richieste dal bando e fornitegli dai concorrenti.

   3.2. Nella scelta e nella definizione dei criteri d'aggiudicazione e dei relativi fattori di ponderazione il committente fruisce di un'ampia latitudine di giudizio, che è tenuto a esercitare in funzione delle particolarità della commessa oggetto della gara. I criteri d'aggiudicazione devono comunque essere fissati sulla base di parametri valutabili in modo oggettivo e rispettare i principi generali che governano la materia (promozione di un'efficace e libera concorrenza, nonché dell'impiego parsimonioso delle risorse finanziarie pubbliche; art. 1 cpv. 3 lett. a e d CIAP).

4. Secondo la ricorrente, il metodo di valutazione del criterio di aggiudicazione *referenze* previsto dalla committenza non definirebbe come saranno valutate le esperienze addotte dagli offerenti per rapporto ai parametri qualitativi annunciati. Mancherebbe in concreto una preventiva ponderazione degli stessi.
   Il committente, dal canto suo, osserva che ogni singola referenza sarà valutata globalmente, sulla base degli aspetti indicati, senza che agli stessi sia attribuita particolare ponderazione.

   4.1. Il controverso metodo di valutazione del predetto criterio, annunciato negli atti di gara e opportunamente precisato con lo

scritto del 18 aprile 2025, stabilisce che le tre referenze presentate dagli offerenti saranno valutate secondo la scala delle note per i criteri non matematici (cfr. *supra*, consid. B). Tale specchietto, frequentemente in uso negli appalti pubblici per la valutazione dei criteri di aggiudicazione di tipo qualitativo, prevede l'assegnazione di una nota a seconda del grado di raggiungimento degli obiettivi richiesti e lascia un certo margine di apprezzamento al committente. L'ente banditore ha ulteriormente definito gli aspetti da prendere in considerazione per fondare il giudizio sulle referenze, ossia: la qualità del lavoro svolto, la tipologia di trasporto (determinata dall'utenza), la complessità e la grandezza del mandato, nonché la qualità e la completezza della documentazione. Parametri, questi ultimi, che appaiono tutto sommato concreti e valutabili sulla base delle informazioni che i concorrenti sono tenuti a fornire con l'offerta. Essi, come rettamente rileva l'insorgente, costituiscono pertanto dei veri e propri sotto criteri, la cui ponderazione merita di essere annunciata nella documentazione di gara, nel rispetto del principio di trasparenza (cfr. DTF 130 I 241 consid. 5.1). Solo conoscendo se e in che misura sarà privilegiata una caratteristica piuttosto che l'altra, gli offerenti saranno infatti posti nelle condizioni di selezionare le tre migliori referenze da presentare con la propria offerta. Tale conclusione si impone a maggior ragione tenendo in considerazione che, nel caso concreto, il criterio delle referenze, ponderato al 30%, riveste un'importanza tutt'altro che trascurabile. La censura si rivela quindi fondata.

5. Visto quanto precede, il ricorso deve essere accolto e il bando di concorso annullato. Spetterà al committente indire una nuova gara rispettosa dei principi che governano l'ordinamento delle commesse pubbliche.

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

7. La tassa di giustizia è posta a carico della committenza, secondo soccombenza (art. 47 cpv. 1 e 6 LPAmm). Non si assegnano ripetibili alla ricorrente, che non si è avvalsa dell'assistenza di un legale (art. 49 cpv. 1 LPAmm).

Per questi motivi,

decide:

1. Il ricorso è accolto.
   Di conseguenza:
   1.1. il bando di concorso impugnato è annullato;
   1.2. l'ente banditore rinvierà ai concorrenti le offerte pervenutegli senza aprirle.

2. La tassa di giustizia di fr. 2'000.- è posta a carico dello Stato. Alla ricorrente è restituito l'anticipo versato. Non si assegnano 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 >>

