Incarto n. 52.2025.130

Lugano 17 luglio 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 24 aprile 2025 della

RI 1
patrocinata da: PA 1

contro

il bando di concorso indetto il 15 aprile 2025 dalla Repubblica e Cantone Ticino per l'aggiudicazione del contratto quadro per il servizio di trasporto scolastico a partire dall'anno scolastico 2025/2026 per una durata massima di 5 anni scolastici;

ritenuto, **in fatto**

A. Il 15 aprile 2025 la Repubblica e Cantone Ticino, per il tramite della Sezione della pedagogia speciale, 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 quadro per il servizio di trasporto scolastico per gli allievi delle scuole speciali, del servizio dell'educazione precoce speciale e delle unità scolastiche differenziate dal 1° settembre 2025 al 30 giugno 2028, rinnovabile per due anni (FU n. 72 del 15 aprile 2025, pag. 4 seg.).
La commessa è divisa in tre lotti: Bellinzonese, Biasca e Valli, Mendrisiotto.

Il capitolato d'oneri annuncia i seguenti criteri di aggiudicazione (pag. 17):

Economicità - Prezzo	40%
Esperienza nel trasporto persone	30%
Veicoli impiegati	15%

Concetto di trasporto	15%

Il documento precisa inoltre che il contratto quadro sarà aggiudicato ai primi tre trasportatori classificatisi in graduatoria con il punteggio complessivo più alto.

Esso stabilisce pure che gli offerenti possono partecipare al concorso per un singolo lotto o per più lotti, annunciando le seguenti modalità di assegnazione degli stessi (pag. 22, punto n. 8.6):
Il committente aggiudica un solo lotto dei tre pubblicati ai concorrenti che hanno partecipato a più lotti assegnandogli il lotto secondo le seguenti disposizioni, in ordine di priorità:

1. Lotto nel quale è risultato nel rango migliore.
2. Lotto nel quale ha ricevuto il miglior punteggio.

B. Il modello di contratto quadro allegato al bando di concorso prevede quanto segue (art. 1.3):
Le specifiche prestazioni di trasporto saranno disciplinate da ordini specifici organizzati dal committente, il quale, per ogni servizio (e non tratta) di trasporto si impegna a richiedere un'offerta scritta che dovrà rispettare i criteri previsti nel presente contratto, a tutti i trasportatori firmatari del presente contratto quadro.

L'attribuzione delle prestazioni oggetto del concorso è così disciplinata all'art. 7 del contratto quadro:
7.1 Per le tratte previste nel concorso pubblico, il committente inoltra tramite comunicazione via e-mail a tutti i trasportatori aggiudicatari del presente contratto quadro una richiesta di disponibilità contenente: (i) la descrizione dettagliata del servizio di trasporto richiesto, in particolare il numero di allievi, il numero di tratte giornaliere, i trasporti in piscina, i veicoli, gli autisti (senza sostituti), i km settimanali (senza km a vuoto); (ii) il periodo di esecuzione del servizio di trasporto; (iii) gli eventuali requisiti specifici ulteriori per il trasporto; (iv) il termine per dichiarare la propria disponibilità.

7.2 I trasportatori sono tenuti ad indicare, tramite comunicazione via e-mail, entro il termine fissato dal committente, la propria disponibilità, rispettivamente indisponibilità ad eseguire il servizio di trasporto richiesto e in quale misura (tratte).

7.3 Il committente aggiudica i servizi di trasporto **annualmente** ai trasportatori aggiudicatari del presente contratto quadro in base alla disponibilità da loro indicata, e meglio se dispongono del personale e dei veicoli necessari per eseguire la/e tratta/e richiesta/e, e proporzionalmente.

7.5 Il committente non è tenuto in alcun modo a garantire al trasportatore un numero minimo di servizi di trasporto da eseguire.

Il committente ha poi previsto la possibilità di attribuire singoli incarichi mediante *mini-tender*, all'art. 8 del contratto quadro:
8.1 In caso di incarichi singoli basati su necessità straordinarie del committente (come per esempio gite ed attività fuori porta non preventivamente programmate), inoltra tramite comunicazione via e-mail a tutti i trasportatori aggiudicatari del presente contratto quadro una richiesta di disponibilità contenente: (i) la descrizione dettagliata del servizio di trasporto singolo richiesto, e meglio il numero di allievi, il numero di tratte giornaliere, i veicoli, gli autisti (senza sostituti), i km (senza km a vuoto) il periodo di esecuzione del servizio di trasporto e gli eventuali requisiti specifici ulteriori per il trasporto e fissa un termine ai trasportatori aggiudicatari del presente contratto quadro per presentare la propria offerta.

8.2 Entro il termine impartito dal committente di cui al punto 8.1, i trasportatori sono tenuti a presentare la loro offerta o a comunicare la loro indisponibilità ad eseguire il singolo incarico.

8.3 Il committente aggiudica il singolo incarico all'offerta con il minor prezzo.

C. All'ente banditore sono giunte diverse domande da potenziali offerenti entro il termine preposto a questo scopo. Delle risposte fornite il 12 maggio 2025 si dirà, per quanto necessario, nei seguenti considerandi.

D. Contro il bando di concorso insorge dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo la RI 1 chiedendone l'annullamento previa concessione dell'effetto sospensivo al gravame. La ricorrente contesta innanzitutto la prescrizione di gara che impedisce a un concorrente di aggiudicarsi più di un lotto, ciò che costituirebbe una discriminazione ingiustificata. La clausola sarebbe inoltre indeterminata, non definendo in modo chiaro cosa si intenda per “rango migliore” e “miglior punteggio”. Censura inoltre le condizioni del contratto quadro ritenendole incomprensibili e facilmente equivocabili. Esse lascerebbero al committente la libertà di modulare i servizi posti a concorso in modo arbitrario, senza regole predefinite.

E. All'accoglimento del ricorso si oppone l'Ente banditore. Osserva che lo strumento del contratto quadro permette di garantire la parità di trattamento tra offerenti e di rendere i concorsi pubblici più pragmatici. Difende inoltre la regola che limita l'aggiudicazione di un solo lotto per concorrente, ritenendola conforme al diritto oltre che formulata in modo inequivocabile.

F. Con la replica e la duplica, le parti ribadiscono le proprie tesi, con precisazioni di cui si dirà, per quanto necessario, nei seguenti considerandi.

G. L'Ufficio di vigilanza sulle commesse pubbliche del Dipartimento del territorio non formula 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).
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, segnatamente quelle che ledono il principio della parità di trattamento o che limitano senza ragionevole motivo la libera concorrenza (cfr. RtiD II-2011 n. 8 consid. 2; STA 52.2018.133 del 25 giugno 2018 consid. 3.3, 52.2017.42 del 24 aprile 2017 consid. 2, 52.2014.199 dell'8 settembre 2014 consid. 2).

3. La ricorrente contesta innanzitutto la clausola secondo cui i concorrenti non possono vedersi aggiudicare più di un lotto nei quali è stata suddivisa la commessa.
   Al proposito, il committente osserva che simili regole sono frequenti nelle procedure di questo genere, siccome gli offerenti prevedono di impiegare gli stessi mezzi per l'esecuzione di più lotti.

   La giustificazione dell'ente banditore è in effetti coerente nella misura in cui gli offerenti non sono in grado di coprire più trasporti

contemporaneamente impiegando gli stessi mezzi e lo stesso personale. L'impostazione del bando (cfr. *supra*, consid. A) non prevede tuttavia alcuna distinzione per i concorrenti che invece dispongono di sufficienti mezzi e autisti per svolgere il servizio su più di un lotto. In queste situazioni, la contestata regola impedisce di fatto a un concorrente di ambire a una commessa, posta a pubblico concorso, che sarebbe in grado di eseguire. L'accesso alla gara risulta così limitato senza alcuna valida ragione, di modo che la disposizione si rivela discriminatoria. La censura è quindi fondata. Già per questo motivo, il ricorso deve essere accolto e il bando di concorso annullato.

4. Secondo l'insorgente, il contratto quadro messo a concorso non rispetterebbe il diritto delle commesse pubbliche. Le condizioni di aggiudicazione non sarebbero stabilite in modo chiaro e lascerebbero al committente la libertà di deliberare i servizi in modo arbitrario.

4.1. Il contratto quadro è definito come un contratto senza un obbligo diretto di esecuzione. Il committente non è tenuto a richiedere le prestazioni contenute nel contratto, bensì si limita a specificare le condizioni di acquisto delle prestazioni oggetto dei singoli contratti che verranno conclusi successivamente, in un periodo determinato (Carole Gehrer Cordey, Rahmenverträge/I. - IV in: Jean-Baptiste Zufferey/Martin Beyeler/Stefan Scherler [editori], Aktuelles Vergaberecht 2020, Ginevra/Zurigo/Basilea 2020, pag. 352; Martin Beyeler, Der vergaberechtliche Rahmen des Rahmenvertrags in: Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2019/2020, Zurigo 2020, pag. 346 segg.). L'istituto del contratto quadro è stato codificato nel diritto svizzero con la revisione della legislazione sugli appalti pubblici, e meglio con l'introduzione della legge federale sugli appalti pubblici del 21 giugno 2019 (LAPub; RS 172.056.1, entrata in vigore il 1° gennaio 2021) e del nuovo concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 15 novembre 2019 (CIAP 2019, cfr. art. 25 LAPub e CIAP 2019). Nella legislazione ticinese il contratto quadro non è invece espressamente regolamentato. Già prima dell'introduzione di queste norme, tuttavia, lo strumento era in uso nella prassi, in particolare nell'ambito di commesse di servizio ricorrenti (segnatamente servizi informatici o di traduzione) e di acquisti di beni standardizzati (Gehrer Cordey, Rahmenverträge/I. - IV, op. cit., pag. 352 seg.). I contratti quadro sono stati ritenuti ammissibili dalla dottrina e dalla giurisprudenza del Tribunale amministrativo federale (Gehrer Cordey, Rahmenverträge/I. - IV, op. cit., pag. 353, con riferimenti).

L'aggiudicazione di contratti quadro avviene secondo le procedure generali previste dalle normative applicabili in materia di appalti pubblici. Occorre pertanto che siano rispettati i principi che reggono la materia, in particolare quelli della trasparenza e della parità di trattamento tra offerenti, che impongono di definire in anticipo le condizioni di gara (Gehrer Cordey, Rahmenverträge/I. - IV, op. cit., pag. 366 segg.; Michèle Remund, in: Trüeb Hans Rudolf [editori], Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, Ginevra/Zurigo/Basilea 2020, ad art. 25, n. 1).

4.2. Il committente può concludere un contratto quadro con un solo offerente oppure con più offerenti. In quest'ultimo caso, il committente conclude un contratto quadro separato con ciascuno degli aggiudicatari, di modo che esisteranno più accordi paralleli che vertono sullo stesso oggetto del bando di concorso. Per quanto concerne poi la conclusione dei singoli contratti, il committente può procedere secondo due opzioni. La prima consiste nell'attribuire le prestazioni direttamente, secondo i criteri stabiliti nel contratto quadro, senza invito a presentare una nuova offerta. Esso potrà ad esempio prevedere un'attribuzione sulla base di una graduatoria, rispettivamente di un ordine di priorità. In questo caso, alle parti contraenti del contratto quadro viene inviata una richiesta di disponibilità in base alla loro posizione nella graduatoria e il singolo contratto viene concluso con la prima parte contraente che conferma la propria disponibilità (REMUND, op. cit., ad art. 25, n. 17).

È per contro inammissibile un'aggiudicazione diretta a uno dei contraenti dell'accordo quadro a discrezione dell'ente appaltante, senza determinare l'offerta più vantaggiosa (GEHRER CORDEY, Rahmenverträge/V. - VII. in: Jean-Baptiste Zufferey/Martin Beyeler/Stefan Scherler [editori], Aktuelles Vergaberecht 2020, Ginevra/Zurigo/Basilea 2020, pag. 367 segg., pag. 372, n. 66).
La seconda opzione è la possibilità di prevedere una procedura detta "*mini-tender*" (ossia *mini-appalto*), secondo cui, per la conclusione di ogni singolo contratto, l'ente appaltante informa gli aggiudicatari del contratto quadro circa il fabbisogno concreto e dà loro la possibilità di presentare un'offerta per la prestazione. Il committente conclude quindi il singolo contratto con la parte contraente che presenta l'offerta migliore, valutata sulla base dei criteri di aggiudicazione annunciati (GEHRER CORDEY, Rahmenverträge/V. - VII., op. cit., pag. 371, n. 62 e pag. 373, n. 71 segg.; REMUND, op. cit., ad art. 25, n. 18).
Sia che il committente opti per l'attribuzione diretta sia che proceda alla procedura di *mini-tender*, esso deve stabilire in modo chiaro, già nell'ambito della messa a concorso del contratto quadro, i criteri di aggiudicazione e loro ponderazione, sulla base dei quali assegnerà le prestazioni oggetto dei singoli contratti (GEHRER CORDEY, Rahmenverträge/V. - VII., op. cit., pag. 373 segg., n. 70 e 72 ; REMUND, op. cit., ad art. 25, n. 18 segg.).

4.3. Secondo l'art. 32 cpv. 1 della legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb; RL 730.100), applicabile alle commesse rette dal CIAP nella misura in cui il diritto a esse applicabile non lo impedisca (art. 4 cpv. 4 LCPubb), il committente aggiudica la commessa a favore dell'offerta complessivamente più vantaggiosa determinata sulla scorta di diversi criteri, quali il termine, la qualità, il prezzo, la sua attendibilità, l'economicità, i costi di servizio, il servizio clientela, l'adeguatezza della prestazione, l'estetica, la compatibilità ambientale, la responsabilità sociale, la formazione e il perfezionamento degli apprendisti e il valore tecnico. La ponderazione di un singolo criterio non può superare il 50%. L'art. 53 cpv. 1 RLCPubb/CIAP, dal canto suo, indica che i criteri di aggiudicazione devono essere pertinenti con la commessa e vanno precisati nel bando per ordine di importanza, con il relativo valore di ponderazione. Ai fini della determinazione dell'offerta più vantaggiosa, accanto al criterio del prezzo è quindi possibile/necessario fissare altri criteri di aggiudicazione, in particolare quello della qualità. Da

solo il prezzo può infatti essere utilizzato quando si tratta di commesse aventi per oggetto beni largamente standardizzati (art. 32 cpv. 3 LCPubb).

4.4. Nel caso concreto, il committente ha messo a concorso un contratto quadro per lo svolgimento del servizio di trasporto scolastico su più tratte nell'arco di tre anni, con possibilità di rinnovo per ulteriori due. Per ogni lotto, esso ha previsto di sottoscrivere un contratto quadro con i tre offerenti meglio classificati.
L'ente banditore, nel modello di contratto quadro allegato alla documentazione di gara, ha stabilito che l'assegnazione del servizio ai trasportatori avverrà "*proporzionalmente*", previa semplice richiesta di disponibilità (cfr. *supra*, consid. A). Rispondendo alle domande dei concorrenti, il committente ha specificato che il termine "*proporzionalmente*", va inteso *rispetto alla capacità di sostenere quanto richiesto in termini di veicoli e personale e del rango* (cfr. scritto del 12 maggio 2025, doc. 2).
L'ente banditore ha inoltre prescritto di concedere ulteriori singoli incarichi basati su necessità straordinarie, ad esempio gite e attività scolastiche non programmate, tramite la procedura del *mini-tender*.

4.5. Il ricorso allo strumento del contratto quadro per prestazioni di servizio ricorrenti come quella oggetto della gara appare di principio ammissibile. L'impostazione del bando di concorso è tuttavia contraria al diritto per le seguenti ragioni.
Le contestate clausole non esplicitano con quale criterio e in che misura sarà effettivamente attribuito il mandato ai primi tre classificati. L'ente banditore ha insomma omesso di stabilire in maniera oggettiva e trasparente il metodo in base al quale assegnare le singole prestazioni ai contraenti nel corso del periodo di validità del contratto quadro. Nemmeno le risposte alle domande dei concorrenti del 12 maggio 2025 permettono di comprendere su quali basi avverrà concretamente la ripartizione del mandato. Anzi, nel documento, l'ente banditore ha accennato al *rango* raggiunto dai tre contraenti, senza tuttavia indicare un ordine di priorità o la percentuale del servizio attribuita a seconda della graduatoria. Tale modo di procedere non opera un'adeguata distinzione in relazione al punteggio raggiunto nella fase di aggiudicazione del contratto quadro, di modo che non è data alcuna reale precedenza all'offerta effettivamente più vantaggiosa.
Tutto ciò si pone in contrasto ai principi della trasparenza, della parità di trattamento e all'obiettivo di consentire un impiego parsimonioso delle risorse finanziarie pubbliche (cfr. art. 1 cpv. 3 CIAP).

4.6. Per quanto attiene invece alla procedura del *mini-tender,* si rileva che, essendo applicabili i principi validi in materia di commesse pubbliche, l'aggiudicazione sulla base del solo prezzo per una commessa di servizio di questo tipo non è ammissibile (cfr. art. 32 cpv. 1 e 3 LCPubb), non trattandosi di beni ampiamente standardizzati.

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 reggono l'aggiudicazione delle commesse pubbliche.

6. L'emanazione della presente decisione rende superflua l'evasione della domanda cautelare tendente alla concessione dell'effetto sospensivo al ricorso.

7. La tassa di giustizia è posta a carico dello Stato (art. 47 cpv. 1 e 6 LPAmm). Esso rifonderà alla ricorrente, assistita da un legale, congrue ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAmm).

Per questi motivi,

decide:

1. Il ricorso è accolto.
   Di conseguenza:
   1.1. il bando di concorso indetto il 15 aprile 2025 dalla Repubblica e Cantone Ticino per l'aggiudicazione del contratto quadro per il servizio di trasporto scolastico 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. Lo Stato verserà alla ricorrente fr. 2'000.- 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 >>

