Incarto n.
52.2025.309

Lugano
27 novembre 2025

In nome
della Repubblica e Cantone
Ticino

Il Tribunale cantonale amministrativo

composto dei giudici: Flavia Verzasconi, presidente,
Sarah Socchi, Fulvio Campello

cancelliera: Giorgia Ponti

statuendo sul ricorso del 12 settembre 2025 della

RI 1
patrocinata da: PA 1

contro

la decisione del 1° settembre 2025 con cui l'Ufficio patriziale di CO 2 ha deliberato la commessa concernente le opere di impresario costruttore per il risanamento del ponte _____ in zona _____ a _____ all'CO 1;

ritenuto, **in fatto**

A. Il 25 luglio 2025 il Patriziato di CO 2, per il tramite di uno studio di ingegneria, ha chiesto per e-mail a tre ditte di inoltrare un'offerta per le prestazioni di impresario costruttore occorrenti al risanamento del ponte _____ a _____. Il committente ha indicato che si trattava di una procedura a incarico diretto con più offerte ai sensi dell'art. 7 cpv. 3 e 4 della legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb; RL 730.100). Alla predetta comunicazione, l'ente appaltante ha allegato il modulo d'offerta e i piani d'appalto. Esso ha inoltre precisato che con l'offerta si sarebbe dovuto consegnare, tra l'altro, un rapporto con il concetto di sicurezza proposto per l'esecuzione dei lavori sul ponte fino alla posa della nuova ringhiera da parte del metalcostruttore, pena l'esclusione dell'offerta.

B. Entro il termine impartito dal committente, le tre imprese invitate hanno trasmesso la propria offerta, come di seguito esposto:

1. _____ fr. 189'500.25
2. RI 1 fr. 182'452.26
3. CO 1 fr. 183'488.95

C. L'ing. _____ C_____, incaricato dal committente di valutare le offerte, ha chiesto maggiori spiegazioni alla RI 1 e all'CO 1 in merito al concetto di sicurezza presentato, nell'ottica di sottoporlo alla SUVA per verifica. Esso ha inoltre chiesto ai medesimi di presentare referenze per lavori analoghi.
Nel suo rapporto di valutazione, l'ing. C_____ ha rilevato che il dispositivo di sicurezza previsto dalla RI 1 era insufficiente e ha pertanto proposto di deliberare le opere alla CO 1.

D. Con decisione del 1° settembre 2025 il committente ha pertanto aggiudicato la commessa alla CO 1.

E. La RI 1 insorge dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo contro la predetta decisione chiedendone l'annullamento e la delibera in proprio favore. Sostiene che il committente avrebbe a torto escluso la sua offerta dalla gara fondandosi su un elemento, il concetto di sicurezza, che non era stato definito quale parametro di valutazione delle offerte. Solo la mancata presentazione dello stesso avrebbe semmai potuto comportare una simile sanzione. D'altra parte, di regola le misure di sicurezza proposte dagli offerenti sono da verificare dalla SUVA, che dà le necessarie indicazioni per la loro messa in opera. Spetta poi all'impresa attuarle, a sue spese per quanto non previsto in offerta. In ogni caso, il concetto di sicurezza proposto dalla ricorrente sarebbe completo e idoneo a tutelare la salute degli operai almeno quanto quello della deliberataria.

F. All'accoglimento del ricorso si oppone l'ente appaltante. Osserva di non aver escluso la ricorrente dalla gara, ma di avere preferito l'offerta della CO 1 che, a fronte di una differenza di prezzo irrisoria, garantiva misure di protezione migliori.

G. Con la replica, la ricorrente sostiene che il committente avrebbe messo in atto una procedura su invito, anziché un incarico diretto concorrenziale. A maggior ragione, pertanto, esso non avrebbe potuto utilizzare il concetto di sicurezza quale criterio di aggiudicazione, non avendolo definito negli atti di gara. I concorrenti non potevano che aspettarsi, in buona fede, che le offerte sarebbero state valutate solo sulla base del prezzo. Per il resto, l'insorgente ribadisce le proprie tesi.

H. La committenza, con la duplica, conferma la propria posizione con precisazioni di cui si dirà, per quanto necessario, nei seguenti considerandi.

I. L'aggiudicataria e l'Ufficio di vigilanza sulle commesse pubbliche del Dipartimento del territorio non formulano osservazioni.

Considerato, **in diritto**

1. 1.1. La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 36 cpv. 1 LCPubb. In quanto attiva nel campo della commessa e sollecitata a presentare un'offerta, la ricorrente è legittimata a contestare la decisione con cui il committente ha assegnato il mandato alla CO.1 (art. 37 lett. d LCPubb e art. 65 cpv. 1 del Regolamento sugli appalti pubblici del 24 settembre 2013; l'insorgente, che ha presentato l'offerta dal prezzo più basso, avrebbe concrete possibilità di vedersi aggiudicare la commessa. Il ricorso, tempestivo (art. 36 cpv. 1 LCPubb), è dunque ricevibile in ordine.

   1.2. Il giudizio può essere deciso sulla base delle tavole processuali, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAmm). Il carteggio trasmesso dal committente e l'ulteriore documentazione esibita dalle parti permette al Tribunale di esprimersi con cognizione di causa.

2. L'art. 7 cpv. 4 LCPubb, prevede che nella procedura ad incarico diretto possono essere richieste in forma scritta fino ad un massimo di tre offerte. A questo proposito, l'art. 13c 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) specifica che il committente può sollecitare le offerte una alla volta o contemporaneamente (cpv. 1), ma non può negoziare le medesime (cpv. 3). Queste norme disciplinano il cosiddetto incarico diretto comparativo o concorrenziale.
   Il Tribunale cantonale amministrativo ha già avuto modo di precisare che la legittimità di tale procedura è controversa in seno alla dottrina in quanto mira a reintrodurre la concorrenza in un ambito che si caratterizza proprio per l'assenza di questa componente. Da un lato in effetti questa procedura risponde all'esigenza pratica dei committenti di disporre di una procedura semplice, informale e poco costosa in grado di consentire loro nei casi di scarso valore di raccogliere più offerte e di confrontarle tra di loro in modo tale da poter optare per quella più vantaggiosa. In quest'ottica, secondo una parte della dottrina, la procedura a incarico diretto concorrenziale può essere in particolare ammessa per prestazioni o forniture tutto sommato semplici, dove il criterio del prezzo è il solo determinante o perlomeno ha un ruolo chiaramente preponderante. Secondo altri autori tale procedura può essere impiegata anche per aggiudicare commesse di una certa complessità, a patto che il committente eviti di far sorgere nei concorrenti la convinzione che voglia seguire una procedura a invito, poiché se invece dovesse procedere in via di incarico diretto violerebbe l'affidamento da loro riposto in tale circostanza. La stazione appaltante deve quindi mantenere sin dall'inizio un atteggiamento trasparente e non contraddittorio riguardo alla procedura che intende effettivamente applicare e non

può mescolare i vari tipi di procedura a sua disposizione. Se opta per un incarico diretto concorrenziale, deve soprattutto fare in modo, come già esposto sopra, di non confondere i potenziali offerenti dando loro l'impressione di voler indire una procedura ad invito. Una simile convinzione può ad esempio nascere dal fatto che il committente ha informato tutti gli offerenti interpellati che verranno messi in concorrenza tra loro e che le loro offerte saranno valutate sulla base di una serie di criteri di aggiudicazione annunciati in anticipo, come pure se pretende da loro informazioni precise sui termini di esecuzione della commessa, sulle persone chiave che interverranno come pure sull'impegno della ditta nella formazione di apprendisti (cfr. STA 52.2021.491 del 14 febbraio 2022 consid. 3.2, STA 52.2020.218 del 7 settembre 2020 consid. 2.2 in: RtiD I-2021 n. 13 con riferimenti).

3. Nel caso concreto, il committente ha senza dubbio deliberato la commessa per incarico diretto, previa raccolta di tre offerte, facendo uso della facoltà concessa dall'art. 7 cpv. 4 LCPubb. La tesi dell'insorgente, avanzata solo con la replica, secondo cui esso avrebbe in realtà promosso una procedura su invito, non trova alcun riscontro negli atti. Non vi è infatti alcun elemento che permetta di concludere che i concorrenti siano stati indotti in errore dalle comunicazioni dell'ente appaltante.

4. Posta questa premessa, resta da valutare se la scelta del committente di deliberare la commessa alla CO 1 è sostenibile. Secondo l'insorgente, la stazione appaltante avrebbe a torto e arbitrariamente utilizzato quale parametro di valutazione il concetto di sicurezza che gli offerenti erano tenuti ad allegare all'offerta. Si tratterebbe di una posizione che non incide sul prezzo e di conseguenza neutra per l'ente pubblico. Il concetto di sicurezza si sarebbe ancora potuto adattare prima dell'esecuzione dei lavori, previa verifica della SUVA; in quel caso, eventuali maggiori oneri sarebbero stati a carico dell'offerente.

4.1. Con l'invito a presentare un'offerta, il committente ha espressamente richiesto ai concorrenti la presentazione di un concetto di sicurezza, posto che i lavori di risanamento del ponte comportavano un certo rischio per le maestranze in relazione alle opere da eseguire prima della posa della nuova ringhiera.

La ricorrente ha presentato con l'offerta un concetto di sicurezza molto stringato, del tenore seguente:

1) Barriera di sicurezza metallica da mantenere durante tutte le fasi di lavorazione.
2) Posare una linea di sicurezza per lo smontaggio del vecchio parapetto e montaggio di quello nuovo.

Sollecitata a specificare l'attuazione degli interventi, la ricorrente ha precisato quanto segue:

Lo smontaggio delle infrastrutture esistenti viene fatto dalla piattabanda ancora prima di iniziare con gli scavi. L'operaio verrà assicurato al *guard rail* esistente ed eseguirà i tagli dei sostegni metallici. Per evitare che il tutto cada nel fiume verrà anch'esso assicurato alle piantane metalliche mediante cinghie a cricchetto.

La ringhiera metallica verrà mantenuta il più possibile durante le fasi di scavo e lavorazioni di sottostruttura. Da quando si potrà intervenire sulle copertine in P.N. si procederà con il graduale smontaggio della ringhiera, a tappe di 2/3 lastroni in P.N. Il parapetto provvisorio sarà montato con elementi metallici con fissaggio a morsa sulle copertine presenti. Con lo scavatore munito di pinza di sollevamento si porteranno al centro della piattabanda le pietre così da permettere la pulizia e la formazione del nuovo piano di posa. Una volta sistemato il tutto si procederà alla posa delle copertine fresco su fresco sempre con lo scavatore e pinza di sollevamento mentre un operaio dirigerà le operazioni di posa fissato ad una corda di sicurezza. Una volta posate e fissate le copertine andranno forate per posare gli ancoraggi verticali, a quel punto però vi saranno delle barriere lignee con tavole bianco/rosse o con tubi innocenti fissati ai piantoni a morsetto precedentemente posati.

Essa ha quindi elencato le proprie referenze, concernenti la demolizione di edifici e la ricostruzione di muri in pietra naturale, nonché la fornitura e posa di lastre e struttura portante in pietra naturale.

4.2. La CO 1 ha annesso all'offerta un concetto di sicurezza consistente in una pagina di testo e una di fotografie. Dopo alcune considerazioni introduttive, l'offerente ha esposto gli aspetti centrali legati alla sicurezza sul cantiere, come segue:
Durante la fase di sistemazione del cordolo in pietra naturale posto ai due lati del ponte _____ la protezione esistente (parapetto metallico) viene progressivamente eliminata man mano che la lavorazione progredisce; a rimozione ultimata ci si troverà in una situazione che presenta circa 80 metri di bordo esposto a caduta (40 metri per lato).

La sicurezza per le maestranze viene garantita attuando le seguenti soluzioni:
- Posa di stagge segnaletiche bianco/rosse ai bordi del ponte per rendere maggiormente visibile la zona di pericolo.
- Allestimento di una linea vita in centro ponte, longitudinalmente, installata a terra in maniera di permettere il transito degli automezzi e dei macchinari di lavoro (immagine 1), atta a garantire la sicurezza per le maestranze che debbano circolare a piedi.
- Utilizzo, per le lavorazioni sul bordo del ponte o esterne ad esso, di una piattaforma di lavoro mobile costituita da una cesta di sicurezza per gli operai (immagine 2), un verricello per la regolazione della posizione della cesta in altezza, un contrappeso con braccio sporgente e ruote per la traslazione (immagine 3).

Anch'essa sollecitata dal consulente del committente a fornire precisazioni, l'aggiudicataria ha indicato quanto segue:
Le stagge segnaletiche saranno fissate alle piantane esistenti della ringhiera: durante la sistemazione del cordolo in pietra del ponte si procederà dapprima, restando in sicurezza con la linea vita precedentemente allestita, con la rimozione graduale delle sole parti metalliche tra una piantana e l'altra lasciando queste ultime fissate a terra. Esse verranno rimosse solamente a lavorazioni ultimate, restando sempre insicurezza con la linea vita.

La deliberataria ha inoltre presentato le proprie referenze, tre concernenti il risanamento di vie storiche o sentieri e due concernenti il risanamento di ponti.

4.3. Il committente sostiene di aver preferito l'offerta della CO 1 ritenendo migliore, alla luce di questi elementi, il concetto di sicurezza da essa proposto rispetto a quello della ricorrente. Questo prevede infatti anche una misura di sicurezza collettiva (la cesta esterna al cordolo) oltre a quella personale (linea vita). Soggiunge

che le referenze della CO 1, aventi per oggetto vie di comunicazione e ponti storici, appaiono più affini all'oggetto della commessa rispetto a quelle dell'insorgente, riferite principalmente a edificazioni e ricostruzioni di muri.

4.4. La scelta del committente non appare fondata su considerazioni prive di pertinenza.
Innanzitutto esso ha approfondito i concetti di sicurezza chiedendo maggiori dettagli agli offerenti in merito alle loro proposte, acquisendo così, per il tramite del suo consulente, cognito della materia, una dettagliata conoscenza delle misure proposte.
Ferma questa premessa, nell'ambito della concreta procedura di incarico di diretto, considerato che la differenza di prezzo tra le due offerte meno care è irrisoria (0.56%), non appare tutto sommato lesivo del diritto prendere in considerazione le modalità in cui le imprese intendono garantire la sicurezza sul cantiere, che espone gli operai a condizioni di lavoro rischiose. Aspetto che il committente, richiedendo espressamente la presentazione del concetto di sicurezza con l'offerta, ha mostrato fin da subito di ritenere importante.
La conclusione secondo cui sono preferibili le misure descritte dall'aggiudicataria, che oltre ai provvedimenti individuali ha previsto di servirsi anche di una cesta di sicurezza per le lavorazioni esterne e sul bordo del ponte, appare fondata su considerazioni tecniche ragionevoli. Così come sostenibile è la deduzione secondo cui le referenze da essa presentata sono più affini all'oggetto della commessa.
Posto quanto precede, la scelta rientra nell'ampio margine di apprezzamento riservato al committente nell'ambito dell'aggiudicazione di commesse pubbliche, in particolare di quelle assegnate con incarico diretto.

5. Visto quanto precede, il ricorso deve essere respinto.

6. Il presente giudizio rende superflua l'evasione della domanda cautelare tendente alla concessione dell'effetto sospensivo al ricorso.

7. La tassa di giustizia è posta a carico della ricorrente secondo soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAmm). Essa rifonderà al committente, patrocinato da un legale, congrue ripetibili (art. 49 cpv. 1 e 2 LPAmm).

Per questi motivi,

decide:

1. Il ricorso è respinto.

2. La tassa di giustizia di fr. 2'500.-, già anticipata dalla ricorrente, rimane a suo carico. Essa rifonderà al Patriziato 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 >>

