Incarto n. 52.2025.316

Lugano 19 gennaio 2026

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 17 settembre 2025 della

RI 1

contro

la decisione dell'8 settembre 2025 del Patriziato di CO 2 che ha deliberato la commessa concernente le opere di impresario costruttore occorrenti per il risanamento della strada forestale _____ alla CO 1;

ritenuto, **in fatto**

A. Il 10 giugno 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 della strada forestale _____. La documentazione allegata alla predetta comunicazione elettronica indicava che si trattava di una procedura a incarico diretto ai sensi dell'art. 7 della legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb; RL 730.100), da cui la possibilità di richiedere fino a tre offerte (pos. 221.300 CPN 102).

Alla pos. 224.100 del CPN 102, il committente ha definito come segue i criteri di aggiudicazione.
Le opere saranno aggiudicate, di principio, all'offerta con il prezzo più vantaggioso. È data facoltà al Committente di deliberare differentemente, in questo caso la decisione dovrà essere motivata.

B. Entro il termine impartito, le tre ditte hanno presentato le seguenti offerte:

RI 1	fr. 69'844.50
CO 1	fr. 94'797.75
_____	fr. 107'000.60

Le stesse sono state aperte in seduta pubblica assieme al preventivo del committente, di fr. 143'016.30.

C. Nell'ambito dell'esame delle offerte, il consulente del committente ha interpellato la RI 1 chiedendo la conferma di tutti i prezzi esposti, ritenuto che alcuni di essi risultavano *palesemente bassi e sottocosto*.
Ottenuta la conferma da parte dell'offerente, lo studio di ingegneria ha allestito un rapporto all'attenzione dell'Ente appaltante, in cui propone di deliberare la commessa alla RI 1, giunta prima in graduatoria grazie alla sua offerta economicamente vantaggiosa.

D. Con decisione dell'8 settembre 2025 il committente ha deliberato la commessa alla CO 1. Ricordato che il preventivo stimava il costo delle opere in fr. 143'016.30, ha rilevato che i prezzi offerti dalla RI 1 erano assai bassi e non in linea con quelli di mercato. Ha inoltre criticato alcune voci dell'elenco prezzi.

E. La RI 1 insorge dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo contro la predetta decisione, chiedendone l'annullamento, previa concessione dell'effetto sospensivo al gravame. Contesta le motivazioni del committente, sostenendo che la propria offerta è particolarmente vantaggiosa grazie all'esperienza delle proprie maestranze, che da oltre un ventennio eseguono lavori identici a quelli oggetto dell'appalto, nonché di mezzi altamente performanti. Giustifica poi i prezzi esposti nelle posizioni criticate dal committente.

F. All'accoglimento del ricorso si oppone il committente. Osserva che l'offerta della ricorrente risulta di oltre il 50% inferiore al preventivo del committente e presenta gravi discrepanze ed errori. Un simile scostamento non potrebbe essere giustificato con l'esperienza nel settore e la disponibilità di mezzi propri. D'altro canto, la ricorrente non avrebbe dimostrato la reale copertura dei costi. L'offerta sarebbe pertanto inattendibile e inidonea a garantire l'esecuzione dell'opera conformemente alle esigenze poste dalla committenza.

G. Anche l'aggiudicataria ha presentato una risposta al ricorso, difendendo la decisione del committente. Premesso di operare nel settore da oltre cinquant'anni e di disporre di manodopera altamente qualificata, osserva che l'offerta della ricorrente presenterebbe elementi di evidente speculazione. Prende inoltre posizione sulle voci del modulo d'offerta contestate.

H. Con la replica, l'insorgente ribadisce le proprie tesi e conferma l'intenzione di assumersi la responsabilità di aver proposto prezzi che potrebbero risultare non remunerativi. Osserva inoltre che pure l'offerta dell'aggiudicataria è di molto inferiore al preventivo del committente, per cui lo stesso principio dovrebbe essere applicato anche alla medesima.

I. Con la duplica, la committenza conferma la propria posizione. Dà atto che l'offerta dell'aggiudicataria è inferiore del 33% rispetto al preventivo di riferimento, per cui chiede *in via principale la reiezione del ricorso e in via subordinata non si oppone all'annullamento del bando*.

L. L'CO 3 del Dipartimento del territorio non formula osservazioni.

Considerato, **in diritto**

1. 1.1. La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 36 cpv. 1 LCPubb.
In quanto partecipante alla procedura oggetto del contendere, la ricorrente è legittimata a contestare la decisione con cui il committente ha affidato a un'altra ditta la commessa (art. 37 lett. d LCPubb e 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAmm; RL 165.100). In caso di accoglimento delle sue tesi, l'insorgente, che ha presentato l'offerta meno cara, avrebbe concrete possibilità di vedersi aggiudicare l'appalto. Il gravame, tempestivo (art. 36 cpv. 1 LCPubb), è pertanto ricevibile in ordine.

   1.2. Il giudizio può essere emanato sulla base della documentazione agli atti, senza procedere ad accertamenti istruttori (art. 25 cpv. 1 LPAmm). Il carteggio trasmesso dal committente e gli ulteriori documenti prodotti dalle parti bastano per statuire sull'impugnativa con sufficiente 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. (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. La LCPubb non contempla la possibilità di escludere offerte sotto costo. Questa facoltà era invero presente nella vecchia legge cantonale sugli appalti del 12 settembre 1978 (LApp; BU 1979, 37), ma è stata abbandonata per volontà del Consiglio di Stato in esito alla procedura di consultazione del progetto concernente quella attualmente in vigore (cfr. messaggio 4806 del 28 ottobre 1998 sull'adozione della legge sulle commesse pubbliche, pag. 5). Il diritto di scartare offerte a prezzi irrisori, previsto dalle legislazioni di altri cantoni, ha del resto sempre creato notevoli difficoltà a livello di applicazione pratica (Nicolas Michel, Droit public de la construction, Friborgo 1996, n. 1952 segg.; Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, Zurigo-Basilea-Ginevra 2013, n. 1109 segg.). In passato, il Tribunale cantonale amministrativo ha tuttavia sistematicamente ricordato che il committente può deliberare la commessa a un concorrente che offre un prezzo particolarmente basso, fintanto che la sua offerta risponde alle condizioni del bando di concorso e non costituisce un atto di concorrenza sleale (cfr. RDAT I-1998 n. 49 consid. 3.4; Matteo Cassina, Principali aspetti del diritto delle commesse pubbliche nel Cantone Ticino, vol. 11 collana gialla CFPG, Lugano 2008, pag. 36).
Questa impostazione giurisprudenziale, laddove lascia intendere che offerte a prezzi stracciati costitutive di concorrenza sleale vanno escluse dall'aggiudicazione, è stata abbandonata (RtiD I-2016 n. 16 consid. 2). Innanzitutto perché, come detto, la legge non prevede la possibilità di scartare offerte sotto costo, ma si limita a dare facoltà alla committenza di accertare che l'offerente sia in grado di fornire correttamente le prestazioni oggetto della commessa (cfr. art. 43 cpv. 1 RLCPubb/CIAP). Solo in caso di assodata incapacità del concorrente di svolgerle alla perfezione lo si può tutt'al più escludere dalla procedura. Secondariamente perché non tocca ai committenti chiamati a mettere in atto le prescrizioni governanti l'aggiudicazione di pubbliche commesse pronunciarsi sulla sussistenza o no di un caso di concorrenza sleale, prerogativa - questa - che spetta alle autorità civili e penali deputate all'applicazione del diritto della concorrenza (BR 2013 n. 274 e 275 pag. 207). Poste queste premesse, la vecchia giurisprudenza resa in materia dal Tribunale cantonale amministrativo è stata puntualizzata nel solco delle

opinioni del Tribunale federale (cfr. STF 2P.70/2006 del 23 febbraio 2007) e della dottrina (riassunte in DTF 130 I 241 consid. 7.3), nel senso che in presenza di un'offerta insolitamente bassa il committente, sentito il concorrente che l'ha inoltrata, può escluderlo dalla gara nella misura in cui matura la convinzione che esso non è in grado di eseguire correttamente la commessa al prezzo che gli ha proposto (STA 52.2016.215 del 29 settembre 2016 consid. 3.1). L'offerta può quindi essere esclusa nel caso in cui le ulteriori indagini del committente permettono di riscontrare manchevolezze, ma non a causa del prezzo basso (DTF 143 II 553 consid. 7.1).

4. Nel caso concreto, il committente si è scostato dalla proposta formulata dal suo consulente di deliberare la commessa all'insorgente, risultato il migliore sulla base dell'unico criterio di aggiudicazione prefissato, ossia quello del prezzo. Sostiene che l'offerta sarebbe troppo bassa per rapporto al preventivo di riferimento e non in linea con i prezzi di mercato. Osserva inoltre che la ricorrente non avrebbe dimostrato di coprire i costi. L'offerta sarebbe pertanto inattendibile e inidonea a garantire l'esecuzione dell'opera in conformità al capitolato.

   4.1. A sostegno della sua tesi, l'Ente appaltante espone i seguenti aspetti dell'offerta dell'insorgente.

   4.1.1. Innanzitutto, il committente rileva che la ricorrente ha indicato un prezzo a regia per il personale qualificato di fr. 90.- all'ora. Tale costo sarebbe superiore a quello previsto dal tariffario della Società Svizzera Impresari Costruttori (SSIC). D'altro canto, il prezzo orario a regia proposto dall'insorgente per il personale di sorveglianza e ausiliario (manovale) ammonta solo a fr. 0.10, mentre il preventivo lo stima a fr. 85.-, rispettivamente 75.-.

   In merito al prezzo previsto per il personale qualificato, la ricorrente osserva che la tariffa indicata dalla SSIC, l'ultima volta nel 2015, per un muratore inserito nella classe salariale Q del Contratto nazionale mantello per l'edilizia principale in Svizzera (CNM) corrispondeva a fr. 89.50 all'ora. Il prezzo di fr. 90.- all'ora non apparirebbe pertanto eccessivo. Oltretutto, dopo il 2015 la SSIC avrebbe deciso di non più pubblicare il tariffario, per evitare il rischio di violare la legge federale contro la concorrenza sleale del 19 dicembre 1986 (LCSI; RS 241). Per quanto attiene invece alle altre tariffe, la ricorrente spiega di non volersi servire di manodopera senza conoscenze professionali, ma solo di maestranze esperte. Per l'esecuzione della commessa, la stessa avrebbe previsto di impiegare un macchinista e un muratore, senza personale di sorveglianza né personale ausiliario. Grazie al *bagger* rampante munito di benna mordente essa sarebbe infatti in grado di eseguire le prestazioni soltanto con due operai, contrariamente alla maggior parte delle altre ditte che si servono di un manovale in aggiunta.

   4.1.2. La committenza osserva inoltre che la ricorrente ha proposto uno sconto per la fornitura del materiale del 98%.
   Al proposito, l'insorgente spiega di essere incorsa in un errore e di avere involontariamente applicato uno sconto del 98% anziché del

2%. La posizione è pertanto stata offerta a fr. 60.-, anziché a fr. 2'940.-. Afferma di essere in ogni caso in grado di sopportare tale maggiore ribasso, che non inciderebbe in maniera significativa sul totale.

4.1.3. L'ente appaltante ritiene inoltre troppo basso il prezzo di fr. 70.- al m^3 per la costruzione della muratura ciclopica, a fronte di un preventivo di fr. 200.- al m^3.
L'insorgente sostiene di essere in grado di garantire il prezzo grazie all'esperienza del personale e all'inventario e di aspettarsi un margine di guadagno su questa posizione.

4.1.4. Infine, l'ente appaltante rimprovera alla ricorrente di avere esposto un prezzo di soli fr. 2.- al pezzo per la fornitura di piante talee, contro i fr. 15.- stimati a preventivo. Il prezzo avrebbe dovuto comprendere anche la posa.
La ricorrente obietta che il capitolato d'appalto prevedeva unicamente la fornitura delle piante e non la posa.

4.2. Prima della delibera, la committenza ha indagato sull'attendibilità dell'offerta della ricorrente. Essa ha chiesto innanzitutto alla medesima di confermare i prezzi, ottenendo una risposta positiva. Inoltre, ha interpellato il capo dell'Ufficio forestale dell'8° circondario, il quale ha comunicato che macchinari adatti e conducenti con grande esperienza possono fare la differenza, sia nella qualità del lavoro che nei tempi di esecuzione e, di conseguenza, nei costi. Lo stesso ha inoltre informato che la ricorrente aveva terminato pochi mesi prima alcuni lavori su una strada forestale, aggiudicatile previo concorso pubblico grazie a un'offerta decisamente bassa, ma con un'esecuzione perfetta nei tempi e nei costi deliberati. Il committente non ha richiesto ulteriori precisazioni all'insorgente in merito alle modalità di esecuzione della commessa.

4.3. I dubbi della committenza in merito all'attendibilità dell'offerta della ricorrente non trovano conferma negli atti. Non vi sono infatti indizi che lascino pensare che l'insorgente, con lunga esperienza nel settore e buona reputazione, non sia in grado di svolgere i lavori a regola d'arte al prezzo proposto. In relazione all'errore di battitura che ha comportato un ribasso non previsto di fr. 2'880.- appare infatti sostenibile quanto affermato dalla ricorrente, ossia che si tratta di una perdita sopportabile, che non mette a rischio la buona riuscita dei lavori. Per il resto, sono del tutto verosimili le spiegazioni fornite dalla medesima in merito all'impiego di manodopera esperta e all'uso di un mezzo particolarmente performante. Ciò è confermato anche dal capo dell'Ufficio forestale. A ragione, infine, la ricorrente sostiene che il capitolato d'appalto richiedeva unicamente la fornitura di talee e non la relativa posa. Alla luce delle spiegazioni fornite dall'insorgente, non vi è motivo di dubitare della sua capacità di eseguire correttamente la commessa al prezzo proposto. D'altra parte il committente, posto dinanzi alle giustificazioni della ricorrente, non ha spiegato perché non sarebbe possibile svolgere la commessa con il numero di operai e nelle tempistiche previste dall'insorgente. Oltre a ciò, va ancora considerato che anche le altre

offerte pervenute sono di molto inferiori rispetto al preventivo di riferimento. A titolo di esempio, basta pensare che per la muratura ciclopica la CO 1 ha proposto un prezzo al m^3 di fr. 115.-, che si avvicina di più a quello di fr. 70.- al m^3 contestato alla ricorrente rispetto ai fr. 200.- stimati dalla committenza.

5. Priva di pertinenza è infine la critica dell'aggiudicataria riferita all'assenza di uno sconto sull'inventario da parte della ricorrente.

6. Visto quanto precede, il ricorso va accolto. La decisione impugnata è pertanto annullata e la commessa assegnata alla ricorrente come da sua offerta.

7. L'emanazione del presente giudizio rende superflua l'evasione della domanda tendente alla concessione dell'effetto sospensivo.
8. La tassa di giustizia è posta a carico del committente e dell'aggiudicataria secondo soccombenza (art. 47 cpv. 1 e 6 LPAmm). Non si assegnano ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAmm).

Per questi motivi,

decide:

1. Il ricorso è accolto.
   Di conseguenza:
   1.1. la decisione dell'8 settembre 2025 con cui il Patriziato di CO 2 ha deliberato la commessa concernente le opere di impresario costruttore occorrenti per il risanamento della strada forestale _____ alla CO 1 è annullata;
   1.2. la commessa è aggiudicata alla RI 1 come da sua offerta.

2. La tassa di giustizia di fr. 2'000.- è posta a carico del Patriziato e della CO 1 in ragione di un mezzo (fr. 1'000.-) ciascuno. 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 >>

