CO 2

Incarto n. 52.2025.354

Lugano 10 dicembre 2025

In nome della Repubblica e Cantone Ticino

Il Tribunale cantonale amministrativo

composto dei giudici: Flavia Verzasconi, presidente, Matteo Cassina, Fulvio Campello

cancelliera: Paola Passucci

statuendo sul ricorso del 6 ottobre 2025 della

RI 1
patrocinata da:

contro

la decisione del 24 settembre 2025 del CO 2 che, in esito a una procedura su invito, ha deliberato la commessa concernente il servizio di smaltimento dei rifiuti vegetali (verde) per il periodo 2026 - 2028 alla ditta individuale CO 1;

ritenuto, **in fatto**

A. Il 5 settembre 2025 il CO 2 ha promosso una procedura di concorso su invito, retta dalla legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb; RL 730.100), chiedendo a tre ditte, e meglio la RI 1, la CO 1 e la A_____, di presentare un'offerta per il servizio di smaltimento dei rifiuti vegetali (verde) per il periodo 2026 - 2028.
Il capitolato d'appalto trasmesso agli offerenti annunciava il seguente criterio di idoneità (punto. n. 3, pag. 7):
Al concorso sono ammesse le aziende e/o ditte che si occupano dello smaltimento dei rifiuti vegetali proveniente dalle economie domestiche e che comprovano questa idoneità dimostrando di svolgere le proprie attività, con mezzi e personale propri in uno stabilimento autorizzato.

Segnalava inoltre che la commessa sarebbe stata aggiudicata secondo i seguenti criteri di aggiudicazione:

1. Prezzo 70%
2. Referenze 25%
3. Contributo all'economia locale 5%

B. Nel termine stabilito sono pervenute al committente le offerte della RI 1, per un importo di fr. 243'225.-, nonché della CO 1, di fr. 217'281.-. Dal canto suo la A_____ non ha inoltrato alcuna offerta, dichiarando nella risposta alla lettera di invito di non disporre di una piazza di compostaggio e, di conseguenza, di non poter partecipare alla gara.

C. Valutate le offerte, il committente ha risolto di deliberare la commessa alla CO 1, prima classificata con 95.00 punti.

D. Contro la predetta decisione insorge dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo la RI 1 chiedendone l'annullamento e la conseguente aggiudicazione in proprio favore, previa concessione dell'effetto sospensivo al gravame. Subordinatamente, domanda che gli atti vengano retrocessi alla stazione appaltante per nuova decisione. In via ancor più subordinata, postula che sia accertata l'illeceità della decisione di delibera. Eccepisce innanzitutto la violazione del proprio diritto di essere sentita, da un lato per carenza di motivazione della decisione impugnata e, dall'altro lato, perché non le sarebbe stato garantito un accesso agli atti sufficientemente esteso. Nel merito, ritiene che l'aggiudicataria non risponde ai criteri di idoneità posti dal committente, più precisamente per quanto attiene all'impianto di raccolta a cui affiderebbe gli scarti vegetali, per il quale essa non avrebbe presentato una valida licenza edilizia. Per il resto, l'insorgente si riserva di approfondire le proprie censure una volta presa visione degli atti concorsuali.

E. All'accoglimento del gravame si oppone il committente, sostenendo che l'impianto di compostaggio ubicato sul mapp. 231 di _____ sarebbe perfettamente a norma dal punto di vista pianificatorio. Esso rientra nei siti autorizzati dall'Ufficio dei rifiuti e dei siti inquinati, e presenti nel Piano di gestione dei rifiuti allestito dal Dipartimento del territorio.

F. Pure l'aggiudicataria avversa il gravame, contestando innanzitutto la pretesa violazione del diritto di essere sentita della ricorrente, che ha potuto inoltrare un ricorso motivato, senza subire alcun pregiudizio. Difende la propria idoneità a partecipare al concorso. In particolare, il centro di compostaggio per lo smaltimento degli scarti vegetali posto al mappale n. 231 di _____ è autorizzato tramite regolare licenza edilizia. Contesta la valutazione dell'offerta della ricorrente in punto al criterio *anni di attività*, sostenendo che la società è stata costituita da meno di due anni, per cui non può vantare, come dichiarato, 40 anni di attività di smaltimento del verde.

G. L'insorgente, con la replica, ribadisce, affinandole, le proprie tesi. Preso atto delle precisazioni dell'aggiudicataria in merito alla licenza edilizia per il centro di compostaggio, sostiene che questo non sarebbe in ogni caso conforme alle norme tecnico-ambientali

regolanti la materia. Rimprovera inoltre al Municipio di avere leso le norme che disciplinano la procedura di concorso ad invito, per avere interpellato una terza ditta che non poteva partecipare alla gara. Per sua stessa ammissione, la stessa non dispone di una piazza di compostaggio. Conferma la bontà della nota assegnatale per il criterio degli *anni di attività,* rilevando che il centro di compostaggio da essa gestito è continuativamente in esercizio dal 1985. L'attribuzione di 25 punti è dunque corretta.

H. a. Con la duplica, l'aggiudicataria conferma la propria posizione. Sostiene che la contestazione relativa alla pretesa inidoneità della A_____ di partecipare alla commessa sarebbe pretestuosa e non condurrebbe comunque all'accoglimento delle richieste di giudicato della ricorrente, che con il suo ricorso ha domandato in via principale che l'appalto le sia aggiudicato. Oltretutto, la giurisprudenza richiamata dall'insorgente si fonderebbe su un disposto legale che è stato nel frattempo abrogato.

b. Il Municipio non presenta ulteriori osservazioni.

Considerato, **in diritto**

1. 1.1. La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 36 cpv. 1 LCPubb. In quanto partecipante al concorso oggetto del contendere e seconda classificata, l'insorgente è senz'altro legittimata a contestare la decisione con cui il committente ha affidato ad un altro concorrente la commessa (art. 37 lett. d LCPubb e 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAmm; RL 165.100).

1.2. Il ricorso, tempestivo (art. 36 cpv. 1 LCPubb), è ricevibile in ordine e può essere evaso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAmm).

2. La ricorrente eccepisce innanzitutto la violazione del proprio diritto di essere sentita sia a causa dell'insufficiente motivazione della decisione impugnata sia per non aver potuto consultare tutti gli atti prima di inoltrare ricorso.
La censura va d'acchito respinta siccome, per quanto la decisione impugnata difettasse di ogni dettaglio in merito alla valutazione dell'idoneità dell'aggiudicataria esperita dalla stazione appaltante, il vizio non ha causato alcun pregiudizio alla ricorrente, che ha reperito tutte le informazioni necessarie e ha potuto visionare la documentazione utile per allestire il proprio ricorso in modo compiuto. Essa ha infatti contestato la delibera in favore della CO 1, eccependo che la stessa non dispone di un impianto di compostaggio conforme alle disposizioni applicabili e al beneficio di una regolare licenza edilizia che lo attesti. La ricorrente ha inoltre avuto ampio accesso alla documentazione integrale in questa sede, nonché alle spiegazioni del committente, e ha avuto modo di esprimersi in merito. Ogni eventuale violazione del diritto di essere

sentito sarebbe quindi sanato dinanzi a questo Tribunale, che rivede liberamente fatti e diritto.

3. 3.1. In materia di commesse pubbliche l'art. 6 cpv. 1 LCPubb prevede sia procedure aperte (procedura libera, selettiva) sia procedure a concorrenza limitata (procedura ad invito, incarico diretto). A differenza delle prime, che richiedono l'esperimento di un pubblico concorso e possono essere scelte liberamente da parte del committente, le seconde vengono instaurate senza pubblicazione del bando di gara e rivestono carattere eccezionale, tant'è che possono essere applicate soltanto in casi particolari, elencati esaustivamente dalla legge (Matteo Cassina, Principali aspetti del diritto delle commesse pubbliche nel Canton Ticino, Lugano 2008, pag. 22 e seg. con riferimenti; Jean-Baptiste Zufferey/Corinne Mallard/Nicolas Michel, Droit des marchés publics, Friborgo 2002, pag. 86 e 207; Vinicio Malfanti, Principali novità introdotte dalla LCPubb, in: RDAT I-2001, pag. 450). Il committente non può quindi aggiudicare lavori e forniture mediante procedura a invito al di fuori delle ipotesi contemplate all'art. 7 cpv. 2 LCPubb, norma che permette di aggiudicare una commessa in base a questo tipo di procedura unicamente quando il valore della commessa, senza computo dell'imposta sul valore aggiunto, è inferiore a:

- fr. 500'000.- per commesse edili di impresario costruttore o di pavimentazione stradale;
- fr. 250'000.- per commesse edili di altro genere e artigianali;
- fr. 250'000.- per commesse di fornitura;
- fr. 250'000.- per prestazioni di servizio.

3.2. Nella procedura ad invito il committente decide quali offerenti invitare direttamente, senza pubblicazione del bando di gara, a presentare un'offerta entro un termine adeguato. Il novero dei partecipanti alla gara è fissato dal committente, che sollecita i concorrenti prescelti (almeno tre) ad inoltrare - entro un termine comune - un'offerta allestita secondo regole uniformi, atte a permettere di individuare quella più vantaggiosa sulla base di criteri d'aggiudicazione predeterminati (art. 6 cpv. 1 lett. c LCPubb; RtiD I-2020 n. 6 consid. 2.2; Cassina, op. cit., pag. 24). Questo sistema permette di garantire un'effettiva concorrenza, seppur limitata (Étienne Poltier, Droit des marchés publics, II ed., Berna 2023, n. 446).

3.3. Se il committente opta per una procedura sbagliata, rispettivamente promuove una gara a concorrenza limitata in assenza dei presupposti sanciti dalla legge per poter applicare siffatto procedimento, incorre in una grave e manifesta violazione di alcuni principi essenziali che governano l'aggiudicazione di commesse pubbliche (parità di trattamento, libero accesso al mercato e impiego parsimonioso delle risorse finanziarie pubbliche). Il vizio è talmente importante che la decisione di aggiudicazione presa in esito ad una scelta procedurale errata è assolutamente nulla, al pari di tutto il procedimento in seno alla quale viene adottata. La nullità deve essere constatata d'ufficio dal tribunale; non occorre quindi che un ricorrente sollevi la censura (Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Evelyne Clerc,

Praxis des öffentlichen Beschaffungsrecht, III ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2013, n. 337; JAAC 1999 I pag. 54; BR 2000, pag. 128 S39-40 e pag. 132 S53, con relative note di Esseiva; sull'intervento d'ufficio dell'autorità di ricorso cfr. pure Pierre Moor/ Étienne Poltier, Droit administratif, vol. II, Berna 2011, pag. 364; cfr. RtiD II-2019 n. 13 consid. 2.2; STA 52.2017.287 del 10 novembre 2017 consid. 5.2).

3.4. Nel caso di specie, come esposto in narrativa, la procedura di concorso indetta dal CO 2 concerne il mandato di smaltimento dei rifiuti vegetali (verde) per il periodo 2026 - 2028. Visto l'oggetto, si tratta dunque di una commessa per prestazione di servizio ai sensi dell'art. 7 cpv. 2 LCPubb, per la quale è possibile indire una procedura ad invito se la spesa preventivata non supera il valore di fr. 250'000.-. Condizione, questa, che appare adempiuta in concreto, stante anche il valore delle offerte che sono state presentate. Da questo punto di vista, nessuna critica può essere pertanto rivolta all'ente banditore.
Come sopra ricordato (cfr. consid. 3.2), la procedura ad invito presuppone però che la stazione appaltante solleciti almeno tre offerenti a partecipare alla gara (art. 6 cpv. 1 lett. c LCPubb). Lo scopo di questa disposizione consiste nel garantire anche in simili casi una certa concorrenza. Evidentemente, affinché ciò possa avvenire, è necessario che i tre o più soggetti invitati alla gara siano potenzialmente in grado di presentare un'offerta che risponda a quanto richiesto dal committente (STA 52.2017.315 dell'11 settembre 2017 consid. 3.4). Nel caso in esame questo non risulta tuttavia essere il caso per l'A_____ _____. Come evidenziato dalla ricorrente, questa ditta non è in grado di svolgere la commessa. La stessa A_____ ha del resto risposto all'invito che le era stato rivolto dal committente di inoltrare un'offerta indicando di non disporre di una piazza di compostaggio e di non poter partecipare al bando di concorso (cfr. lettera del 12 settembre 2025). Anche da un esame del sito internet dell'azienda (cfr. https://_____ emerge chiaramente come la medesima non sia attiva nel settore dello smaltimento dei rifiuti vegetali, ma sia sostanzialmente specializzata in vari ambiti selvicolturali, quali lavori forestali, ingegneria naturalistica, costruzioni in legno, lavori specialistici e commercio del legname. Nulla a che vedere con le opere descritte nel capitolato, le quali esulano dal suo campo d'attività aziendale. Invano l'aggiudicataria, di fronte alle precise censure sollevate a questo proposito dalla ricorrente, tenta di argomentare che la giurisprudenza di questo Tribunale (STA 52.2017.315 dell'11 settembre 2017) richiamata da quest'ultima si fonderebbe su un disposto legale nel frattempo abrogato (cfr. BU 2019, 211). Anche l'art. 6 cpv. 2 lett. c LCPubb nella sua versione attuale, prevede infatti - al pari dell'art. 10 cpv. 3 LCPubb nella sua versione in vigore fino al 31 dicembre 2019 - che il committente debba richiedere, se possibile, almeno tre offerte. Affinché possa essere garantita un'effettiva concorrenza è necessario, così come in precedenza, che i soggetti invitati siano potenzialmente in grado di presentare un'offerta valida (vedi la scheda informativa *genere e scelta della procedura* redatta dall'Ufficio di vigilanza sulle commesse pubbliche [versione 1° novembre 2025], pag. 6-7).

Ora, alla luce di quanto precede, si deve considerare che la procedura ad invito avviata dal committente non adempie la condizione posta dall'art. 6 cpv. 2 lett. c LCPubb. Invitando a partecipare alla gara una ditta che non è attiva nel settore dello smaltimento dei rifiuti vegetali proveniente dalle economie domestiche, e che come tale non poteva presentare un'offerta in grado di soddisfare quanto richiesto dalla documentazione di gara, il committente ha in pratica indetto una gara limitata a due soli offerenti. Si tratta di un'irregolarità grave e irrimediabile, in quanto costituita dalla lesione di norme di diritto imperativo, che non consente di soprassedere alla nullità dell'intera procedura concorsuale che ha portato all'aggiudicazione della commessa alla CO 1.

4. Il ricorso va pertanto accolto, senza disamina delle ulteriori censure della ricorrente. La decisione di aggiudicazione va quindi dichiarata nulla al pari della procedura di concorso in seno alla quale è stata adottata.

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

6. La tassa di giustizia è posta a carico della stazione appaltante e della deliberataria secondo soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAmm). Queste ultime rifonderanno inoltre alla ricorrente, patrocinata da un legale, congrue ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAmm)

Per questi motivi,

decide:

1. Il ricorso è accolto.
   Di conseguenza, la decisione del 24 settembre 2025 del CO 2 è dichiarata nulla assieme al concorso che l'ha preceduta.

2. La tassa di giustizia di fr. 2'500.- è posta a carico del Comune di CO 2a in ragione di metà ciascuno. Alla ricorrente va restituito l'anticipo versato. Il CO 2 e la CO 1 verseranno alla RI 1 fr. 1'500.- ciascuno 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 enunciate 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 >>

