Incarto n. 52.2025.276

Lugano 20 ottobre 2025

In nome della Repubblica e Cantone Ticino

Il Tribunale cantonale amministrativo

composto dei giudici: Flavia Verzasconi, presidente, Matteo Cassina, Sarah Socchi

cancelliera: Paola Passucci

statuendo sul ricorso del 4 agosto 2025 della

RI 1

contro

la decisione del 28 luglio 2025 del CO 2 che, in esito a pubblico concorso, ha aggiudicato la commessa concernente il ritiro e lo smaltimento degli scarti vegetali per il periodo 2026 - 2029 (lotto 2 -) alla CO 1;

ritenuto, **in fatto**

A. Il 5 maggio 2025 il CO 2 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 tre lotti di servizio di ritiro e smaltimento degli scarti vegetali della Città per il periodo 2026 - 2029. Fra questi, v'era quello relativo agli scarti vegetali depositati presso i punti di raccolta (ecocentri/ecopunti) del Quartiere di (lotto 2 - ; FU / pag.)
Il capitolato di appalto annunciava i seguenti criteri di aggiudicazione e relativi fattori di ponderazione (pos. 224.110):

1. Prezzo 50%
2. Tempo d'intervento 25%
3. Referenze per lavori analoghi 25%

Il documento indicava inoltre che il subappalto era ammesso unicamente per la raccolta e il trasporto e per la messa a disposizione dei contenitori amovibili adibiti alla raccolta degli scarti vegetali presso i punti di raccolta comunali (ecocentri/ecopunti;

capitolato d'appalto, pos. 226, pag. 11). In tal caso, i concorrenti erano tenuti a compilare uno specchietto predisposto a pag. 4 del capitolato di appalto.

B. Entro il termine utile (12 giugno 2025) sono giunte al committente tre offerte. Dopo aver valutato le stesse, il 28 luglio 2025 il CO 2 ha risolto di deliberare la commessa alla CO 1, giunta prima in graduatoria con 6 punti.

C. La RI 1, seconda classificata con 5.65 punti, insorge dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo chiedendone l'annullamento e postulando di *riesaminare le offerte alla luce del rispetto dei requisiti previsti dal capitolato*. Contesta la valutazione dell'offerta dell'aggiudicataria da parte del committente in relazione al criterio di aggiudicazione *referenze per lavori analoghi*. Le referenze addotte si riferiscono infatti a lavori svolti dalla subappaltatrice C_____, e non dalla concorrente stessa. Quest'ultima non meriterebbe pertanto la nota 6 attribuita dal committente, ma tuttalpiù la nota 1.

D. All'accoglimento del ricorso si oppone il committente, che eccepisce innanzitutto la carenza di legittimazione dell'insorgente per mancanza di interesse degno di protezione all'annullamento della decisione impugnata. Nel merito, esso conferma la valutazione dell'offerta dell'aggiudicataria in punto al criterio delle referenze. Rileva che le regole di gara non imponevano all'offerente di presentare le proprie referenze per i lavori analoghi, dato che il subappalto era ammesso per la raccolta, il trasporto e la messa a disposizione dei contenitori adibiti alla raccolta degli scarti vegetali presso i punti di raccolta comunali. Richiamandosi alla STA 52.2021.228 del 23 dicembre 2021 di questo Tribunale, l'ente appaltante osserva che, poiché oggetto della valutazione dei lavori analoghi erano le prestazioni di raccolta, *ben ha fatto l'aggiudicataria a presentare le referenze in capo alla C_____, ovvero colei che avrebbe poi eseguito in subappalto tale servizio*. Evidenzia infine che l'aggiudicataria è un'impresa conosciuta e affidabile, avendo già collaborato in passato con il Comune di CO 2 e operando attualmente con altre amministrazioni analoghe (es. Città di _____), come risulta dalla distinta delle sue referenze allegata all'offerta. Essa dispone pertanto di tutte le capacità e autorizzazioni necessarie.

E. Con la replica la ricorrente ribadisce le proprie argomentazioni. Rileva che il criterio di aggiudicazione delle *referenze per lavori analoghi* si riferisce a referenze che attestino l'esperienza diretta dell'offerente nella gestione complessiva del ciclo di trattamento degli scarti vegetali, ossia non solo nella logistica (raccolta e trasporto) ma anche nella ricezione, lavorazione, trasformazione e smaltimento finale. Pertanto, le referenze della ditta C_____, aventi per oggetto il (mero) servizio di raccolta, non possono essere prese in considerazione. L'aggiudicataria, in assenza di documentazione

comprovante l'esperienza diretta nella gestione degli scarti vegetali, non poteva quindi ottenere il punteggio massimo.

F. Con la duplica l'ente banditore conferma le proprie tesi. Contesta l'interpretazione data dalla ricorrente alla regola di gara che definisce il metodo di calcolo del criterio di aggiudicazione delle referenze e ribadisce che per "lavori analoghi" si intendono le prestazioni di sgombero degli scarti vegetali per un importo (IVA compresa) maggiore o uguale a fr. 100'000.- eseguite negli ultimi 3 anni dalla data d'inoltro dell'offerta. Sostiene di aver volutamente attribuito particolare importanza alla prestazione accessoria di ritiro e trasporto dei rifiuti, ritenendo la rapidità e la continuità operativa elementi imprescindibili per la scelta di un mandatario affidabile. Pertanto, ritiene che nulla possa essergli rimproverato per aver posto l'accento, nella valutazione delle referenze, sull'esperienza nel settore della raccolta dei rifiuti e della logistica (ossia le fasi che precedono lo smaltimento vero e proprio), e per aver quindi considerato e valutato le referenze della ditta che avrebbe effettivamente eseguito tali operazioni. Delle altre argomentazioni addotte dalla stazione appaltante si dirà, ove occorra, in seguito.

G. L'aggiudicataria dichiara di non costituirsi parte nell'ambito del procedimento, mentre l'Ufficio di vigilanza sulle commesse pubbliche del Dipartimento del territorio rimane silente.

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 25 novembre 1994/15 marzo 2001 del 6 febbraio 1996/30 novembre 2004 (DLACIAP; RL 730.510). Il gravame è tempestivo (art. 15 cpv. 2 CIAP).

   1.2. In quanto partecipante al concorso e seconda classificata, la ricorrente è senz'altro legittimata a contestare l'assegnazione della commessa a un altro concorrente (art. 15 cpv. 1bis lett. e CIAP e 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAmm; RL 165.100). Le critiche sollevate al riguardo dalla stazione appaltante, che richiama peraltro in modo del tutto inconferente la cosiddetta Ceneri-Praxis, sono prive di fondamento.

   1.3. Il gravame è pertanto ricevibile in ordine e può essere deciso sulla base degli atti, senza procedere ad accertamenti istruttori (art. 25 cpv. 1 LPAmm). La fattispecie emerge con chiarezza dalla documentazione prodotta dalle parti e in particolare dal carteggio completo concernente l'appalto, versato agli atti dal committente.

2. 2.1. Le cosiddette *referenze* servono essenzialmente ad attestare la capacità tecnica del concorrente di realizzare l'opera messa a concorso, rispettivamente di fornire la prestazione oggetto della

commessa. Forniscono quindi anzitutto informazioni sull'idoneità del concorrente e non sulla bontà dell'offerta. Dottrina e giurisprudenza ammettono tuttavia la possibilità di utilizzarle come criteri d'aggiudicazione, in quanto atte a permettere al committente di esprimere indirettamente anche un giudizio sulla qualità dell'offerta, in particolare nei casi in cui hanno rilievo l'esperienza e la capacità professionale (cfr. DTF 139 II 489 consid. 2.1-2.2 con rinvii alla giurisprudenza e alla dottrina; RtiD I-2012 n. 14 consid. 2.2.1; RDAT II-2004 n. 21 consid. 3.1; cfr. inoltre Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, III ed., Zurigo 2013, n. 618 segg.; Martin Beyeler, Ziele und Instrumente des Vergaberechts, Friburgo 2008, pag. 64 segg.). Di regola, le referenze sono costituite da lavori analoghi, eseguiti dal concorrente con soddisfazione del committente, in epoca preferibilmente recente e per quanto possibile con il medesimo personale, soprattutto dirigente (quadri, specialisti; RtiD II-2017 n. 13 consid. 4.3, I-2012 n. 14 consid. 2.2.1; RDAT II-2004 n. 21 consid. 3.1; STA 52.2017.530 del 5 marzo 2018 consid. 2.3).

2.2. La definizione di *lavori analoghi* va anzitutto ricercata nelle disposizioni di gara, che notoriamente costituiscono la *lex specialis* del procedimento concorsuale. In assenza di spiegazioni nelle regole fissate dal committente, questo Tribunale ha stabilito che per lavori analoghi o simili occorre intendere interventi che sia dal profilo qualitativo, sia dal profilo quantitativo presentano un adeguato grado di analogia con l'opera messa a concorso. Caratteristiche del lavoro messo a concorso e mezzi occorrenti per realizzarlo devono presentare sufficienti momenti di affinità con i lavori addotti come referenza, tali da giustificare il riconoscimento di una similitudine. Il significato del requisito *lavori analoghi* può essere dedotto soltanto dalle caratteristiche specifiche della commessa raffrontate con quelle dei lavori eseguiti (cfr. STA 52.2015.60 del 30 aprile 2016 consid. 2.3; 52.2013.526 del 9 gennaio 2014, consid. 2.2; 52.2011.154 del 21 giugno 2011, consid. 2.2).

2.3. Nella valutazione delle referenze, il committente fruisce di un ampio margine discrezionale, il cui esercizio può essere censurato da parte dell'autorità di ricorso unicamente nella misura in cui integra gli estremi della violazione del diritto, segnatamente sotto il profilo dell'abuso di potere (art. 38 cpv. 1 lett. a LCPubb). Presupposto irrinunciabile ai fini dell'esercizio di tale potere da parte del committente è un'adeguata conoscenza delle prestazioni fornite a terzi, che vengono addotte dai singoli concorrenti a titolo di referenza. Questa esigenza richiama, a sua volta:

- la produzione, da parte dei concorrenti, di un'esauriente documentazione, che le descriva in dettaglio, specificandone le caratteristiche, l'importanza e l'epoca in cui sono state effettuate;
- una circostanziata verifica, da parte del committente, delle indicazioni fornite dai concorrenti, esperita secondo criteri uniformi ed eventualmente integrata dall'assunzione di informazioni supplementari, adeguatamente protocollate;
- una congrua motivazione della valutazione operata dal committente, che permetta ai concorrenti di eventualmente esercitare i loro diritti di difesa e consenta nello stesso tempo

all'autorità di ricorso di pronunciarsi con sufficiente cognizione di causa sulla correttezza dell'apprezzamento (RtiD I-2010 n. 25 consid. 4.3 con rinvii; RDAT II-2004 n. 21 consid. 3.1; STA 52.2016.629 del 22 maggio 2017 consid. 3.4, 52.2012.386 citata consid. 2.2).

Spesso, i committenti si accontentano di una generica e sommaria indicazione delle referenze, che valutano fondandosi sulle particolari conoscenze del settore interessato, di cui dispongono i loro consulenti. In questi casi, ove sorgano contestazioni sull'ammissibilità o sulla valutazione di singole referenze, spetta al committente, rispettivamente alla parte gravata dall'onere della prova, fornire all'autorità di ricorso le informazioni supplementari, necessarie per metterla in condizione di verificare la correttezza delle loro deduzioni. Non possono pretendere che il Tribunale cantonale amministrativo ponga rimedio alla mancanza d'informazioni accessibili a tutti gli interessati, esperendo accertamenti sulle caratteristiche intrinseche dei lavori addotti a titolo di referenza (RtiD I-2010 n. 25 consid. 4.3; STA 52.2008.223 del 10 luglio 2008 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. Il bando di concorso prevedeva il criterio di aggiudicazione *referenze per lavori analoghi* e annunciava il seguente metodo di valutazione (capitolato d'appalto, pos. 224.400):

Sono considerati lavori analoghi quelli che rispettano i seguenti criteri:
prestazioni di ritiro smaltimento di scarti vegetali per un importo IVA compresa maggiore o uguale a CHF 100'000.- eseguite (e terminate) negli ultimi 3 anni dalla data d'inoltro dell'offerta.
Sono ammesse le referenze per lavori fatti in consorzio solamente se la quota percentuale di partecipazione nel consorzio supera il valore soglia fissato (CHF 100'000.-).
La nota concernente il criterio delle referenze per lavori analoghi sarà assegnata nel seguente modo:

- 3 o più lavori analoghi* nota 6 (massima)
- 2 lavori analoghi nota 4.5
- 1 lavori analoghi nota 3
- 0 lavori analoghi nota 1 (minima)

*Allegare una distinta referenze per lavori analoghi con indicata località, data d'esecuzione, importo di delibera ed ente appaltante (come indicato alla posizione 252.200).
La sede appaltante può in ogni momento richiedere che tutte le referenze indicate nella distinta siano accompagnate da una dichiarazione di totale soddisfazione da parte dei committenti ai quali è stata eseguita la prestazione. L'offerente autorizza inoltre il committente a contrarre ulteriori informazioni presso gli enti ai quali è stata eseguita la prestazione.

3.3. Oggetto della commessa è, come ricordato in narrativa, il servizio di ritiro e smaltimento degli scarti vegetali provenienti da aree pubbliche e private della Città di _____ per gli anni 2026 - 2029. Il bando ammetteva il subappalto per la raccolta e il trasporto degli scarti vegetali. Lo smaltimento del verde incombeva dunque all'offerente, senza facoltà di subappalto (pos. 226 CPN 102).
In concreto, la pos. 224.400 del capitolato d'appalto fa riferimento a *lavori analoghi* e stabilisce che deve trattarsi di:
prestazioni di ritiro smaltimento di scarti vegetali per un importo IVA compresa maggiore o uguale a CHF 100'000.- eseguite (e terminate) negli ultimi 3 anni dalla data d'inoltro dell'offerta.
La documentazione di gara, che non brilla certo per precisione, non permette tuttavia di limitare il concetto di lavoro analogo alle (sole) operazioni di sgombero del verde, e meglio alle prestazioni di raccolta degli scarti vegetali conferiti dall'utenza presso gli ecocentri cittadini e successivo trasporto verso le piazze di compostaggio, come preteso a torto dall'ente banditore. Tenuto conto del fatto che oggetto della commessa sono le prestazioni di ritiro *e* smaltimento dei rifiuti vegetali, e che le referenze servono ad attestare la capacità tecnica del concorrente di realizzare l'opera messa a concorso, nella concreta fattispecie non può esservi alcun dubbio sul fatto che, per *lavori analoghi*, debba intendersi l'esperienza maturata dall'offerente stesso in questi specifici campi e che l'indicazione "*ritiro smaltimento*" alla pos. 224.400 CPN 102, anziché "*ritiro e smaltimento*", è dovuta ad un refuso da parte dell'estensore delle CPN. Occorre pertanto dedurre che il committente ha inteso ammettere quali valide referenze tutti i lavori analoghi a quelli oggetto della commessa. Come detto (*supra,* consid. 2.1), le referenze consentono fra l'altro al committente di valutare indirettamente la qualità dell'offerta, soprattutto in relazione all'esperienza e alla capacità professionale. Il criterio di aggiudicazione in parola mira a premiare i concorrenti con il maggior numero di esperienze analoghe, per cui è del tutto usuale, e non potrebbe essere diversamente, richiedere la presentazione di lavori

analoghi a quelli oggetto del concorso eseguiti con soddisfazione del committente. Del resto, se la volontà dell'ente banditore fosse stata quella di attribuire alla (mera) capacità di raccolta e trasporto del verde (intesa come l'attività di vuotatura e sgombero delle piazze di raccolta) un'importanza pari a quella della prontezza di ritiro (tempo di intervento), allora esso non avrebbe dovuto fare altro che prevederlo espressamente nelle condizioni di gara. Tale intento non può certo essere dedotto dalla formulazione della pos. 224.400 del capitolato che, come visto, non può che essere interpretata nel senso sopra descritto.

3.4. Resta pertanto da esaminare se, alla luce di questa interpretazione, il committente ha valutato in maniera sostenibile l'offerta della deliberataria dal profilo delle referenze. L'aggiudicataria ha compilato l'apposito formulario inserito a pag. 4 del capitolato d'appalto, dichiarando, tra l'altro, di subappaltare alla C_____ il trasporto degli scarti vegetali. Alla sua offerta essa ha allegato una lista in cui ha indicato cinque referenze relative alla raccolta e al trasporto di materiali riciclabili eseguiti dalla subappaltatrice. L'ente banditore ha attribuito alla deliberataria il punteggio massimo applicando la formula annunciata negli atti di gara.

Orbene è più che evidente che le prestazioni svolte dalla C_____ non presentano sufficienti analogie con quelle messe a concorso dal CO 2. La decisione della committenza di considerare le stesse alla stregua di lavori analoghi è quindi del tutto insostenibile. Questa conclusione si impone pure avuto riguardo del fatto che le referenze addotte sono state realizzate dalla subappaltatrice, e non dalla concorrente stessa. Non soccorre all'ente banditore il richiamo alla STA 52.2021.228 del 23 dicembre 2021 di questo Tribunale, che verteva sull'ammissibilità delle referenze per la verifica dell'idoneità del concorrente e in cui il medesimo ha stabilito che, a determinate condizioni, le referenze del subappaltatore possono integrare quelle del subappaltante, ma non possono essere interamente eseguite dal primo senza il minimo concorso del secondo (STA citata consid. 2.4). Non può inoltre sfuggire che per la valutazione del predetto criterio il committente ha tenuto in considerazione tutte le referenze addotte dall'aggiudicataria nonostante che le stesse, secondo quanto riportato nella distinta delle referenze della subappaltatrice, sarebbero ancora *in corso.* Ora, non vi è dubbio che gli atti di gara esigevano che le opere fossero state eseguite *e terminate* entro i 3 anni dalla data d'inoltro dell'offerta. Esulando dal periodo prescritto dalle disposizioni di gara, a maggior ragione tali referenze non potevano essere considerate valide. Questo Tribunale non può infine esimersi dal rilevare che tra gli atti del concorso trasmessi al Tribunale dalla committenza, risulta una distinta del 25 giugno 2025 delle referenze dei lavori analoghi svolti dalla deliberataria, accompagnata dalle dichiarazioni di totale soddisfazione da parte dei committenti. Dagli atti non è possibile desumere, né le parti lo spiegano, quando e per quale motivo la concorrente ha trasmesso tale documentazione, che non poteva evidentemente trovarsi allegata all'offerta in quanto emessa posteriormente.

Alla luce delle predette considerazioni, la nota ottenuta dalla deliberataria al criterio 3 deve essere corretta, diminuendola da 6 a 1 (*0 lavori analoghi*). Dopo ponderazione (1 x 25%), le spettano quindi 0.25 punti. Il punteggio della sua offerta si attesta a 4.75 a fronte di 5.65 della ricorrente.

4. In esito alle considerazioni che precedono il ricorso va dunque accolto e la decisione impugnata annullata. È ben vero che nella concreta fattispecie la ricorrente, che ha agito senza l'assistenza di un legale, non ha chiesto esplicitamente la delibera in proprio favore. Essa ha comunque domandato di *riesaminare le offerte alla luce del rispetto dei requisiti previsti dal capitolato*, chiedendo dunque, seppur implicitamente, che il servizio oggetto del lotto 2, qui in discussione, le sia deliberato. Disponendo il Tribunale degli elementi necessari, la commessa è quindi assegnata direttamente alla ricorrente, prima classificata (art. 18 cpv. 1 CIAP). Nulla lascia inferire, né le parti sostengono il contrario, che la sua offerta non sia conforme alle altre esigenze previste dalla legge e dal capitolato.

5. La tassa di giustizia è posta interamente a carico del committente, secondo soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAmm), ritenuto che l'aggiudicataria ne va esente non avendo chiesto né formalmente né implicitamente la reiezione del gravame. Non si assegnano ripetibili alla ricorrente, non patrocinata (art. 49 cpv. 1 LPAmm).

Per questi motivi,

decide:

1. Il ricorso è accolto.
   Di conseguenza:
   1.1. la decisione del 28 luglio 2025 con cui il CO 2 ha deliberato alla CO 1 il servizio di ritiro e smaltimento degli scarti vegetali per gli anni 2026 - 2029 (lotto 2 - _____) è annullata;
   1.2. la commessa è aggiudicata direttamente alla ricorrente come da sua offerta.

2. La tassa di giustizia di fr. 4'000.- è posta a carico del Comune di PA 1. 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 >>

