Alla prima parola trovata >

Anteprima di stampa

Numero d'incarto: 52.2023.228
Data decisione, Autorità: 24.08.2023, TRAM

Titolo: **Bando di concorso per il servizio comunale di raccolta e smaltimento rifiuti riciclabili. Criterio di idoneità sostenibile**

BANDO
CRITERIO DI IDONEITÀ
art. 13 let. d CIAP
art. 65 cpv. 1 LPAMM2013
art. 8 cpv. 3 let. k RLCPUBB

Incarti n.
52.2023.228
52.2023.229

Lugano
24 agosto 2023

In nome
della Repubblica e Cantone
Ticino

Il Tribunale cantonale amministrativo

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

vicecancelliera: Paola Passucci

statuendo sui ricorsi del 15 giugno 2023 della

RI 1
patrocinata da:

contro

a. il bando del concorso indetto il 5 giugno 2023 dal Municipio di CO 1 per aggiudicare il servizio comunale di raccolta e smaltimento dei rifiuti riciclabili (carta, vetro, ALU/ferro e PET) relativamente agli anni 2023-2027;

b. il bando del concorso indetto il 5 giugno 2023 dal Municipio di CO 1 per aggiudicare il servizio comunale di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani (RSU) relativamente agli anni 2023-2027;

ritenuto, **in fatto**

A. Il 5 giugno 2023 il Municipio di CO 1 ha indetto due pubblici concorsi, retti dal concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 25 novembre 1994/15 marzo 2001 (CIAP; RL 730.500) e impostati secondo la procedura libera, per aggiudicare i servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti riciclabili (carta, vetro, ALU/ferro e PET), rispettivamente di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani (RSU) sul territorio comunale, per il periodo 2023-2027 (FU n. _____ pag. _____ seg.).
La documentazione di gara, impostata in maniera identica per tutti e due i servizi messi a concorso, annuncia, tra gli altri criteri di idoneità, il possesso di almeno due veicoli grandi per il servizio di vuotatura dei contenitori interrati che rispondessero alle seguenti esigenze (cfr. formulario *Indicazioni dell'imprenditore* pag. 5 cui rimanda la pos. 223.100 CPN 102, CI-3).
- 3 assi;

- larghezza massima pari a mm 2'500;
- lunghezza massima pari a mm 14'000 (compreso pedane);
- compattatore rifiuti tipo Ochsner o simile da almeno 12 m3;
- gru e fungo Kinshofer tipo KM 920-12 o KM 920-21 o KM 924;
- classe euro minimo "euro 4";
- peso totale massimo pari a kg 26'000.

B. Con due separate impugnative (a) e (b), di tenore identico, la RI 1 insorge contro i predetti bandi di concorso dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo, chiedendo la modifica degli stessi nel senso che venga stralciata la condizione riferita al possesso di due veicoli grandi, limitando la richiesta a quattro veicoli a 2 o 3 assi, dalle dimensioni descritte a pag. 6 (*recte:* 5) del formulario *Indicazioni dell'imprenditore*, e che il CI-3 sia riformato come segue:
la ditta deve possedere e garantire la messa a disposizione per il presente appalto almeno quattro veicoli piccoli per il servizio di vuotatura interrati e per il servizio di vuotatura cassonetti da 800 lt (2 veicoli principali e 2 veicoli di riserva) tipo EURO 4 o superiore (secondo le Normative Europee Antinquinamento) con le caratteristiche descritte al capitolo "Indicazioni dell'imprenditore", paragrafo "Veicoli impiegati nella raccolta", con licenza di circolazione (intestata a proprio nome), il certificato dell'esito positivo dell'ultimo collaudo, immatricolato in Svizzera.
Domanda inoltre il conferimento dell'effetto sospensivo al gravame. Sostiene che l'esigenza di disporre di due veicoli a 3 assi sarebbe illegittima. Il requisito non sarebbe pertinente (anche i mezzi a 2 assi hanno sufficiente capienza per garantire un servizio efficiente e sostenibile) e sarebbe d'ostacolo a una libera ed efficace concorrenza, favorendo di fatto un unico offerente ticinese. Il requisito non si giustificherebbe neppure da un punto di vista pratico: l'impiego di mezzi a 3 assi risulterebbe infatti inidoneo sulle strade del Comune di CO 1.

C. In sede di risposta il committente si oppone all'accoglimento dell'impugnativa, rilevando anzitutto che sul territorio comunale i servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti riciclabili rispettivamente di raccolta e trasporto dei RSU messi a concorso sono sempre stati effettuati (anche) con mezzi di questo tipo. Il criterio sarebbe assolutamente pertinente con i servizi richiesti e non ostacolerebbe la libera concorrenza. Si giustificherebbe inoltre da motivi di ordine finanziario ed ecologico: l'utilizzo di automezzi a 3 assi con compattatore da 12 mc, per rapporto a quelli con due assi con minore capacità di carico, consentirebbe infatti di ridurre considerevolmente gli spostamenti e con essi l'aggravio ambientale e il costo complessivo del servizio.

D. Con le repliche e le dupliche le parti si riconfermano nelle loro rispettive posizioni, puntualizzandole con argomentazioni di cui si dirà, per quanto necessario, in appresso.

E. L'Ufficio di vigilanza sulle **commesse pubbliche**> non ha presentato osservazioni.

Considerato, **in diritto**

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). I gravami sono tempestivi (art. 15 cpv. 2 CIAP) e possono essere evasi con un unico giudizio (art. 76 cpv. 1 LPAmm).

2. 2.1. Quanto alla legittimazione dell'insorgente si rileva che secondo l'art. 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAmm; RL 165.100), ha diritto di ricorrere chi è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa. L'insorgente deve apparire portatore di un interesse personale, attuale, diretto e concreto a dolersi del provvedimento impugnato per il pregiudizio effettivo che questo gli arreca e che l'impugnativa tende a rimuovere. Legittimato ad agire in giudizio è insomma chi risulta titolare di un interesse degno di tutela (Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 2 e segg. ad art. 43).
In materia di <**commesse pubbliche**>, il diritto di ricorrere contro un bando è di norma riconosciuto a chi adempie tutti i presupposti per potervi partecipare, all'occorrenza previa modifica di talune regole di cui è eccepita l'illegittimità (cfr. art. 15 cpv. 1bis lett. a CIAP; RtiD I-2015 n. 10 consid. 1.3.1; cfr. pure: DTF 137 II 313 consid. 3.3; STA 52.2020.418 del 26 novembre 2020 consid. 1.2, 52.2017.318 del 18 ottobre 2017 consid. 1.2.2 con riferimenti).

2.2. Nel caso concreto, la ricorrente è una ditta attiva nel ramo della raccolta e trasporto di materiali, rifiuti in particolare (vedi scopo sociale iscritto a RC, doc. H). Essa ha impugnato i bandi di concorso chiedendo lo stralcio di un criterio di idoneità (il possesso di due veicoli a 3 assi) che non sarebbe da lei adempiuto. Il suo interesse alla modifica del bando impugnato è pertanto dato. La legittimazione attiva può dunque esserle riconosciuta.

2.3. Il giudizio può essere emanato sulla base degli atti, senza procedere a ulteriori accertamenti (art. 25 cpv. 1 LPAmm). La documentazione prodotta dalle parti permette al Tribunale di esprimersi con cognizione di causa.

3. 3.1. Il bando di concorso è un documento mediante il quale l'ente pubblico si rivolge ad 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).

3.2. In virtù dell'art. 13 lett. d CIAP, le disposizioni cantonali di esecuzione garantiscono una procedura di verifica dell'idoneità degli offerenti secondo criteri oggettivi e verificabili. Dal canto suo, l'art. 8 cpv. 3 lett. k 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) prevede che l'avviso di gara deve contenere i criteri di idoneità. Nella misura in cui non figurino già nell'avviso di gara, soggiunge l'art. 10 cpv. 1 lett. c, la documentazione di gara deve fornire indicazioni sulle prove relative ai criteri d'idoneità. Queste norme impongono al committente di predeterminare tanto i requisiti che i concorrenti devono soddisfare per entrare in considerazione ai fini di un'aggiudicazione, quanto le prove che devono produrre per dimostrarne l'adempimento. I criteri di idoneità servono ad accertare se gli offerenti sono in grado di eseguire l'opera messa a concorso o di fornire la prestazione richiesta. Essi si suddividono in criteri di carattere generale e criteri di carattere particolare. Alla prima categoria appartengono i criteri che qualsiasi concorrente deve soddisfare indipendentemente dalla natura della commessa e dal tipo di procedura adottato. Rientrano in particolare in questa categoria i criteri fissati dalla legge in merito al pagamento degli oneri sociali e delle imposte. Sono invece da annoverare fra i criteri d'idoneità di carattere particolare le condizioni di partecipazione che vengono fissate dalla legge stessa per certi tipi di commessa o dal committente mediante il capitolato a dipendenza di sue specifiche esigenze.

3.3. Nella definizione dei criteri d'idoneità il committente fruisce di una certa latitudine di giudizio, che è tenuto ad esercitare in funzione delle particolarità della commessa oggetto della gara. I criteri d'idoneità devono comunque essere fissati sulla base di parametri oggettivi, apparire adeguatamente rapportati all'importanza della commessa e rispettare i principi generali che governano la materia. Essi non devono in particolare ostacolare un'efficace concorrenza (art. 1 cpv. 3 lett. a CIAP). Nella misura in cui si fonda sulla latitudine di giudizio che la legge riconosce al committente, la scelta dei criteri d'idoneità operata può essere censurata da parte dell'autorità di ricorso soltanto nella misura in cui 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). Censurabili, da questo profilo, sono quindi soltanto quei criteri che si fondano su considerazioni estranee alla materia, che non permettono di esprimere un giudizio ponderato sulle attitudini dei concorrenti, che ledono il principio della parità di trattamento o che limitano senza ragionevole motivo la libera concorrenza (RtiD II-2012, n. 8 consid. 2; cfr. STA 52.2017.42 del 24 aprile 2017 consid. 2, 52.2015.498 dell'8 gennaio 2016 consid. 2; 52.2010.444 del 3 maggio 2011 consid. 2; BORGHI/CORTI, op. cit., n. 2d ad art. 61; ADELIO SCOLARI, Diritto amministrativo, parte generale, II. ed., Cadenazzo 2002, n. 413).

4. 4.1. Nella fattispecie, la ricorrente ha contestato il criterio di idoneità con cui l'ente banditore esige dagli offerenti almeno due veicoli a 3 assi per i servizi di vuotatura dei contenitori interrati, ritenendolo discriminatorio e di ostacolo a una libera ed efficace concorrenza. In Ticino solo due ditte, la C. e la C. SA, entrambe con sede in via [illegible], *e riconducibili allo stesso proprietario*, sarebbero infatti in possesso di tali mezzi.

Come osserva giustamente il committente tuttavia, il concorso non limita la partecipazione alla gara alle imprese attive in Ticino, ma è di portata territoriale internazionale, in quanto sottoposto al CIAP, per cui alla stessa possono partecipare ditte con sede non solo in Svizzera, ma anche all'estero. Non vi sono neppure elementi sufficienti per ritenere che il numero di potenziali concorrenti sia a tal punto limitato da ostacolare in maniera inammissibile la libera concorrenza. In particolare, dal semplice fatto che delle 5 rispettivamente 7 ditte che avevano richiesto i documenti di gara (cfr. i doc. 2), *soltanto* 3 rispettivamente 4 abbiano per finire inoltrato la loro offerta (cfr. i doc. G), non si può ancora dedurre che quelle che vi hanno rinunciato non avessero i mezzi tecnici richiesti dall'ente banditore per prendere parte alla gara. La censura va quindi disattesa.

4.2. La critica secondo cui il criterio di idoneità contestato sarebbe totalmente ingiustificato è pure priva di successo. Le motivazioni addotte dal committente per giustificare l'esigenza di disporre di automezzi a 3 assi non sono infatti destituite di fondamento. Risulta infatti fondato l'interesse dell'ente banditore di ridurre in modo massiccio gli spostamenti e con essi l'aggravio ambientale e il costo complessivo dei servizi. Come rettamente sostenuto dalla stazione appaltante, se da un lato è vero che veicoli a 2 o 3 assi possono svolgere egregiamente la stessa funzione, dall'altro è altrettanto evidente che la capacità di carico post compattazione dei secondi è indubbiamente maggiore, ciò che permette di dimezzare il numero delle vuotature necessarie *il che si traduce naturalmente in minori viaggi all'interno del comune e sul percorso per raggiungere i punti di consegna dei rifiuti raccolti, che a loro volta provocano minori costi e soprattutto minor impatto ecologico (minor traffico, conseguente minor inquinamento atmosferico e fonico)*. È quindi sostenibile che l'ente banditore adotti delle disposizioni al fine di assicurare che i servizi di raccolta dei rifiuti siano il più ecologici e il meno costosi possibile. Porre una specifica esigenza tecnica in capo agli autocarri da impiegare appare senz'altro un mezzo adeguato allo scopo.
La tesi della ricorrente non può essere seguita neppure laddove sostiene che l'impiego di veicoli così grandi non sarebbe idoneo sulle strade del Comune di CO 1 e che in alcune vicoli di _____ o _____ sarebbe finanche *disagevole, oltre che di ostruzione per il traffico locale*. Lo stesso ente banditore ha del resto avuto modo di confermare che i servizi comunali messi a concorso sono sempre stati effettuati (anche) con automezzi a 3 assi, segno evidente che l'utilizzo di questi veicoli è perfettamente compatibile con la morfologia del territorio di _____ ed il calibro della sua rete stradale (laddove evidentemente occorre passare per raggiungere e svuotare dei contenitori).
Nulla permette di ritenere che nella definizione del criterio di idoneità in discussione il committente sia incorso in una violazione del diritto sotto il profilo di un esercizio abusivo del potere discrezionale che deve essergli riconosciuto in quest'ambito. D'altra parte, il contenuto della commessa e le regole della gara vanno stabiliti nel rispetto della legge e in funzione delle oggettive esigenze del committente, non secondo le rivendicazioni di potenziali concorrenti volte a favorire sé stessi (cfr. pro multis STA 52.2021.305 del 7 ottobre 2021). Dato che per finire risulta sorretta da ragioni del tutto plausibili, la controversa prescrizione concorsuale - sicuramente legittima contrariamente a quanto eccepito dall'insorgente - va senz'altro confermata. Nulla consente insomma di avvalorare la tesi della

ricorrente secondo cui la gara è stata costituita in modo da assicurare l'aggiudicazione ad un concorrente in particolare.

5. Visto quanto precede i ricorsi devono essere respinti.

6. 6.1. L'emanazione del presente giudizio rende superflua l'evasione delle domande volte al conferimento dell'effetto sospensivo ai gravami.

6.2. La tassa di giustizia è posta a carico dell'insorgente secondo soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAmm). Esso verserà inoltre al committente, patrocinato un legale, un'indennità per ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAmm).

Per questi motivi,

decide:

1. I ricorsi (a) e (b) sono respinti.

2. La tassa di giustizia di complessivi fr. 4'000.-, già anticipata dalla ricorrente, resta interamente a suo carico. Essa verserà al Comune di CO 1 identico importo a titolo di ripetibili per entrambe le procedure ricorsuali.

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 vicecancelliera