

Recours d'un consortium – En matière de marchés publics, il est généralement admis que les membres d'un consortium doivent contester conjointement la décision d'adjudication qui leur est défavorable (consid. 4.3). En vertu du principe de la bonne foi, la partie intéressée doit agir dans un délai raisonnable, dès qu'elle a connaissance de l'existence de la décision qu'elle entend contester. La société qui n'a pas réagi à la notification n'est pas de bonne foi, malgré le fait que la décision aurait dû être notifiée à une autre société, représentante du consortium. Un autre membre du consortium ne subit pas de conséquences choquantes de ce résultat, car il doit assumer le risque de participer à un appel d'offres avec une entreprise dont il savait qu'elle présentait de graves défaillances administratives (consid. 4.4).

Beschwerde eines Konsortiums – Im öffentlichen Beschaffungswesen wird allgemein anerkannt, dass die Mitglieder eines Konsortiums eine ihnen nachteilige Zuschlagsverfügung gemeinsam anfechten müssen (E. 4.3). Gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben hat die interessierte Partei innert angemessener Frist zu handeln, sobald sie von der Existenz der anzufechtenden Verfügung Kenntnis hat. Die Gesellschaft, die auf die Eröffnung der Verfügung nicht reagiert hat, handelt nicht nach Treu und Glauben, selbst wenn die Verfügung einer anderen Gesellschaft, der Vertreterin des Konsortiums, hätte eröffnet werden müssen. Ein anderes Mitglied des Konsortiums erleidet aus der Nichteintretensfolge auf die Beschwerde keine stossenden Konsequenzen, da es das Risiko zu tragen hat, an einem Ausschreibungsverfahren gemeinsam mit einem Unternehmen teilzunehmen, von dessen gravierenden administrativen Mängeln es wusste (E. 4.4).

Composizione

Giudici federali Aubry Girardin, Presidente,

Donzallaz, Hänni,

Cancelliera Ieronimo Perroud.

Partecipanti al procedimento

1. Consorzio A. SA, composto dalle ditte:

2. B. SA,

3. C. SAGL,

entrambe patrocinate dall'avv. Luca Loser,

ricorrenti,

contro

Municipio di X.,

Dipartimento del territorio del Cantone Ticino, Ufficio di vigilanza sulle commesse pubbliche, via
Franco Zorzi 13, 6501 Bellinzona,

D. S.r.l.

Oggetto

Appalti pubblici,

ricorso contro la sentenza emanata il 25 aprile 2025
dalla Giudice delegata del Tribunale amministrativo
del Cantone Ticino (52.2025.129).

Fatti:

A.

A.a. Il 3 marzo 2025 il Municipio di X. ha deliberato, in esito a un pubblico concorso, la commessa concernente le opere da giardiniere per la realizzazione del campo di calcio a Y. alla ditta D. S.r.l. la cui offerta, pari a fr. 711'531.90, era giunta prima in graduatoria.

A.b. Il 5 marzo 2025 la decisione è stata notificata agli altri concorrenti, tra cui il Consorzio A. SA, composto dalle ditte B. SA e C. SAGL, presso l'indirizzo della prima ditta. Con scritto del 17 aprile 2025, il Consorzio A. SA si è rivolto al committente, dichiarando di opporsi all'aggiudicazione di cui la C. SAGL sarebbe venuta a conoscenza solo due giorni prima.

B.

B.a. Il 23 aprile 2025 il Consorzio A. SA ha impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino l'aggiudicazione, chiedendone l'annullamento. In via subordinata ha domandato la restituzione in intero del termine di ricorso, adducendo di essere stato privato del suo diritto di ricorrere siccome la decisione contestata era stata notificata alla B. SA e non alla capofila C. SAGL, la quale ne sarebbe venuta a conoscenza soltanto il 15 aprile 2025, grazie a segnalazioni di operatori del settore. Nel merito ha addotto che l'offerta della D. S.r.l. non meriterebbe di ottenere la delibera.

B.b. Con sentenza del 25 aprile 2025 la Giudice delegata del Tribunale cantonale amministrativo ha dichiarato il ricorso inammissibile, siccome tardivo e ha respinto, in quanto ricevibile, l'istanza di restituzione del termine di ricorso.

C.

Il 28 maggio 2025 la B. SA (ricorrente 1) e la C. SAGL (ricorrente 2) hanno presentato dinanzi al Tribunale federale un ricorso in materia di diritto pubblico, con cui chiedono che la sentenza cantonale sia annullata e che venga loro accordata la restituzione del termine per potere impugnare la decisione del 25 aprile 2025 (recte: 3 marzo 2025). In via subordinata hanno domandato che il loro gravame del 23 aprile 2025 sia dichiarato ricevibile e che l'incarto sia rinviato all'istanza precedente per nuova decisione nel merito.

Il Tribunale federale non ha ordinato alcun atto istruttorio, salvo la trasmissione degli atti cantonali.

Diritto:

1.

Il Tribunale federale esamina d'ufficio la sua competenza (art. 29 cpv. 1 LTF) e verifica con piena cognizione l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 149 II 66 consid. 1.3).

1.1. La sentenza cantonale, impugnata dalle due società componenti il Consorzio A. SA quale società semplice ai sensi dell'art. 530 CO (vedasi sentenza 2C_94/2023 del 23 aprile 2024 consid. 1.1), è una decisione in materia di appalti pubblici. Giusta l'art. 83 lett. f LTF, il ricorso in materia di diritto pubblico è inammissibile contro le decisioni in ambito di acquisti pubblici se, salvo eccezioni che qui non ricorrono, non si pone alcuna questione di diritto di importanza fondamentale (art. 83 lett. f cifra 1) o se il valore stimato della commessa non raggiunge il valore soglia determinante secondo l'art. 52 cpv. 1 in combinato disposto con l'allegato 4 numero 2 della legge federale del 21 giugno 2019 sugli appalti pubblici (LAPub; RS 172.056.1; art. 83 lett. f cifra 2). Le due condizioni di ammissibilità sono cumulative (DTF 146 II 276 consid. 1.2) e si applicano anche quando, come nella fattispecie, oggetto di disamina sono decisioni d'inammissibilità emanate dalle istanze precedenti (DTF 150 II 123 consid. 1.2; 150 I 183 consid. 1.1 e rispettivi richiami).

1.2. Nel caso concreto le ricorrenti non si sono avvedute della questione. Esse infatti non spendono una parola per spiegare - né è peraltro ravvisabile - in che consiste o in che intravedono la questione di diritto d'importanza fondamentale (su questa nozione DTF 141 II 113 consid. 1.4.1). Non indicano inoltre né dimostrano che il valore soglia determinante sarebbe raggiunto. Non essendo dati i requisiti di cui all'art. 83 lett. f cifre 1 e 2 LTF, trattato quale ricorso in materia di diritto pubblico, il gravame è pertanto irricevibile.

1.3. Rimane da verificare se sia aperta la via del ricorso sussidiario in materia costituzionale (art. 113 LTF; sentenza 2C_155/2021 e 2C_157/2021 del 14 dicembre 2021 consid. 1.3.1 non pubblicato in DTF 148 II 106). Infatti se il gravame adempie le esigenze formali del tipo di ricorso effettivamente esperibile, una sua errata denominazione non comporta alcun pregiudizio per la parte ricorrente (DTF 138 I 367 consid. 1.1; sentenza 2C_317/2024 del 21 giugno 2024).

1.4. Il ricorso è rivolto contro una decisione finale (artt. 90 e 117 LTF), pronunciata da un'autorità giudiziaria cantonale di ultima istanza (art. 86 cpv. 1 lett. d e cpv. 2 combinato con l'art. 114 LTF), e impugnata tempestivamente (artt. 100 cpv. 1 e 117 LTF) dalle ricorrenti, che hanno un interesse giuridicamente protetto all'annullamento del giudizio contestato che dichiara inammissibile il gravame

da loro presentato contro la decisione di aggiudicazione (art. 115 LTF). Il ricorso è quindi ammissibile quale ricorso sussidiario in materia costituzionale (DTF 140 I 252 consid. 2.3).

2.

2.1. Con il ricorso sussidiario in materia costituzionale è possibile censurare soltanto la violazione dei diritti costituzionali (art. 116 LTF), il cui rispetto non è esaminato d'ufficio (combinati artt. 106 cpv. 2 e 117 LTF). La parte ricorrente deve spiegare in modo dettagliato, alla luce dei considerandi della sentenza impugnata, quali diritti costituzionali sarebbero stati violati (DTF 144 II 313 consid. 5.1). Il Tribunale federale non entra nel merito di critiche che non sono conformi ai criteri indicati (DTF 146 IV 88 consid. 1.3.1 e richiami).

2.2. Nell'ambito delle commesse pubbliche ciò significa che è esclusa la semplice censura relativa ad una scorretta applicazione del diritto cantonale e/o intercantonale (sentenze 2C_803/2021 del 24 ottobre 2023 consid. 2.1 e 2C_296/2022 del 22 marzo 2023 consid. 2.1). È per contro possibile censurare un'applicazione arbitraria (art. 9 Cost.), lesiva della parità di trattamento (art. 8 Cost.) o altrimenti contraria a un diritto costituzionale del diritto cantonale e/o intercantonale degli acquisti pubblici (sentenze 2C_195/2022 del 26 aprile 2024 consid. 2.3; 2C_803/2021, già citata, consid. 2.1; 2C_296/2022, già citata, consid. 2.1).

2.3. Per quanto riguarda i fatti, il Tribunale federale fonda il suo ragionamento giuridico sull'accertamento svolto dall'autorità inferiore (art. 118 cpv. 1 LTF). Può scostarsene se è stato eseguito in violazione del diritto ai sensi dell'art. 95 LTF o in modo manifestamente inesatto, ovvero arbitrario (combinati artt. 116 LTF e 118 cpv. 2 LTF), profilo sotto il quale è esaminato anche l'apprezzamento delle prove (DTF 148 II 121 consid. 5.2; 145 IV 154 consid. 1.1; 140 III 115 consid. 2). Incombe alla parte ricorrente dimostrare l'arbitrio, con una motivazione che risponda alle esigenze poste dall'art. 106 cpv. 2 LTF. Il Tribunale federale non entra nel merito di critiche puramente appellatorie (DTF 147 IV 73 consid. 4.1.2).

2.4. Nel caso di specie, le censure delle ricorrenti adempiono a malapena i requisiti di motivazione sopramenzionati. In quanto le critiche si esauriscono nell'invocare alcuni disposti di legge o lo "spirito" della legge cantonale del 24 settembre 2013 sulla procedura amministrativa (LPAm; RL/TI 165.100), senza alcun riferimento ad un'eventuale violazione di un diritto fondamentale, rispettivamente si accontentano di addurre, senza alcuna motivazione, la disattenzione del divieto del formalismo eccessivo oppure del diritto di accesso alla giustizia (artt. 29 cpv. 1 e 29a Cost.), le stesse sfuggono ad un esame da parte del Tribunale federale.

3.

Le ricorrenti fanno valere una violazione del loro diritto di essere sentite.

3.1. Il diritto di essere sentito, garantito dall'art. 29 cpv. 2 Cost., conferisce alle parti la facoltà di esprimersi prima che sia presa una decisione che le tocca nella loro situazione giuridica e comprende il diritto di consultare l'incarto, di offrire mezzi di prova su punti rilevanti e di partecipare alla loro assunzione o perlomeno di potersi esprimere sulle relative risultanze nella misura in cui possano influire sulla decisione (DTF 148 II 73 consid. 7.3.1; 145 I 167 consid. 4; 142 I 86 consid. 2.2).

3.2. Le ricorrenti rimproverano alla Corte cantonale di avere statuito senza contraddittorio e senza disporre del "*carteggio completo*". A loro avviso, non avere domandato all'istanza precedente la trasmissione dell'incarto costituirebbe un vizio di procedura contrario al loro diritto di essere sentite e, quindi di riflesso, all'art. 29 cpv. 2 Cost. La critica è inconferente. Le ricorrenti dimenticano infatti

che il diritto di essere sentite se, effettivamente, conferisce alle parti il diritto di esprimersi sulla decisione impugnata e, quindi, di presentare elementi di fatti a sostegno del loro ricorso come anche di chiedere l'assunzione di mezzi di prova, non impedisce però alle autorità ricorsuali di statuire senza avere prima domandato gli atti all'istanza inferiore. Altrimenti detto il diritto di essere sentito non garantisce che le autorità di ricorso correggano d'ufficio, sulla base dell'incarto di causa, le eventuali offerte di prove o le allegazioni di fatti incomplete delle parti ricorrenti (sentenza 5A_616/2022 del 18 gennaio 2023 consid. 4.1). Le leggi di procedura - inclusa la LPAm - prevedono d'altronde espressamente che le autorità ricorsuali possono rinunciare a domandare alle autorità inferiori la produzione degli atti di causa se il ricorso appare manifestamente inammissibile o manifestamente infondato (art. 73 cpv. 1 LPAm; vedasi anche l'art. 57 cpv. 1 PA [RS 172.021]). Ciò che era proprio il caso nella fattispecie concreta.

3.3. Non vi è quindi alcuna violazione del diritto di essere sentite delle ricorrenti.

4.

Dell'avviso delle ricorrenti, la sentenza impugnata poggerebbe sull'arbitraria determinazione del "*dies a quo*" della decorrenza del termine per ricorrere al Tribunale cantonale amministrativo, disciplinato agli artt. 13 LPAm e 15 cpv. 3 del Concordato intercantionale del 25 novembre 1994/15 marzo 2001 sugli appalti pubblici (CIAP; RL/TI 730.500), così come su un'applicazione arbitraria e contraria alla buona fede dell'art. 20 LPAm.

4.1. Oggetto di disamina è l'interpretazione e l'applicazione di norme di diritto cantonale e intercantionale, le quali sono esaminate unicamente sotto il ristretto profilo dell'arbitrio (cfr. *supra* consid. 2.2; [DTF 150 I 80](#) consid. 2.1; [149 II 225](#) consid. 5.2). Vi è arbitrio quando il giudizio impugnato è manifestamente insostenibile, in aperto contrasto con la situazione reale, gravemente lesivo di una norma o di un principio giuridico chiaro e indiscusso oppure in contraddizione urtante con il sentimento della giustizia e dell'equità ([DTF 150 II 537](#) consid. 3.1; [150 IV 360](#) consid. 3.2.1). Giudizio che dev'essere insostenibile non solo nella motivazione, ma anche nel risultato ([DTF 147 II 454](#) consid. 4.4), ciò che spetta alla parte ricorrente dimostrare ([DTF 144 III 145](#) consid. 2). Non risulta per contro arbitrio dal fatto che anche un'altra soluzione potrebbe entrare in linea di conto o sarebbe addirittura preferibile ([DTF 148 II 121](#) consid. 5.2).

4.2. Nella sentenza impugnata la Giudice delegata ha rilevato che il gravame presentato il 23 aprile 2025 contro la decisione di aggiudicazione del Municipio di X. era inammissibile perché non ossequiava il termine di 10 giorni dalla notifica della decisione di cui all'art. 15 cpv. 2 CIAP. Secondo lei, questa conclusione s'imponesse anche se si ammetteva che il committente aveva notificato in modo errato la decisione, inviandola il 4 marzo 2025 all'indirizzo della ricorrente 1 invece che a quello della ricorrente 2, la quale nei documenti allegati all'offerta sarebbe stata designata come azienda pilota (capofila), cioè rappresentante del Consorzio. Anche se, giusta l'art. 20 LPAm, una notifica difettosa non può cagionare alcun pregiudizio alle parti, la Giudice delegata ha constatato che, nel caso concreto, il principio della buona fede imponeva alla ricorrente 1 di prendere le misure necessarie, informando la capofila dell'avvenuta delibera al più tardi nei dieci giorni dalla ricezione della decisione, per potere valutare l'eventualità di inoltrare assieme un ricorso: in effetti lo stesso doveva essere presentato congiuntamente da tutti i membri del Consorzio nei dieci giorni successivi, ossia prima del 7 aprile 2025 (recte: 27 marzo 2025), ciò che non era stato fatto.

4.3. Questo ragionamento e il risultato che ne deriva - ossia la constatazione dell'inammissibilità del gravame presentato dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo poiché tardivo - non disattendono il divieto dell'arbitrio sgorgante dall'art. 9 Cost. In effetti è generalmente ammesso, in ambito di appalti pubblici, che i membri di un consorzio devono contestare congiuntamente la decisione di aggiudicazione a loro sfavorevole ([DTF 131 I 153](#) consid. 5 e 6; sentenze 2P.130/2005 del

21 novembre 2005 consid. 2.1 e 2P.111/2003 del 21 gennaio 2004 consid. 1.1). In altre parole, i membri di un consorzio non possono, in linea di principio, impugnare una decisione di aggiudicazione se uno di loro rinuncia a contestarla dopo averne avuto conoscenza rispettivamente se nulla intraprende in questo senso prima della scadenza del termine di ricorso (al riguardo vedasi [DTF 131 I 153](#)). Ora si può ammettere che è quello che è avvenuto nel caso specifico. Emerge infatti chiaramente dalla sentenza querelata che le ricorrenti, costitutesi in consorzio per partecipare alla commessa pubblica litigiosa, hanno impugnato la decisione di aggiudicazione soltanto il 23 aprile 2025, ossia quasi 50 giorni dopo che la stessa sia stata notificata alla ricorrente 1, il 5 marzo 2025. Da questo profilo, non appare manifestamente insostenibile giungere alla conclusione che il ricorso andava dichiarato irricevibile, dato che non era stato presentato prima della scadenza del termine di dieci giorni dell'art. 15 cpv. 2 CIAP da almeno uno dei due membri componenti il Consorzio.

4.4. Invano le ricorrenti lamentano una notifica irregolare della decisione di aggiudicazione, asserendo che la stessa non avrebbe dovuto essere spedita all'indirizzo della ricorrente 1, bensì a quello della ricorrente 2, designata quale rappresentante (capofila) del Consorzio nei documenti allegati alla loro offerta, aspetto comunque lasciato indeciso dalla Corte cantonale. È vero che secondo l'art. 20 LPAm, una notificazione difettosa non può cagionare alle parti alcun pregiudizio. La facoltà d'invocare vizi formali trova tuttavia il suo limite nel principio della buona fede ([DTF 139 IV 228](#) consid. 1.3; [122 I 97](#) consid. 3a/aa; sentenza 1C_327/2024 del 14 febbraio 2025 consid.6.1). Perciò la parte interessata, non appena ha avuto conoscenza dell'esistenza della decisione che intende contestare, deve agire entro un termine ragionevole ([DTF 111 V 149](#) consid. 4c; sentenze 2C_603/2021 dell'8 febbraio 2022 consid. 6.1 e 2C_1021/2018 del 26 luglio 2019 consid. 4.2). Ora, nel caso concreto, la ricorrente 1 nulla ha intrapreso dopo avere ricevuto la decisione del Municipio di X. che deliberava le opere da giardiniere per la realizzazione di un campo da calcio a un altro concorrente. Disinteressandosi - apparentemente - totalmente della citata decisione, essa non si è mai informata presso la ricorrente 2, malgrado avessero partecipato al concorso in partenariato, dell'opportunità di contestarla dinanzi a un tribunale. Anzi la ricorrente 2 ha affermato di essere venuta a conoscenza della decisione di aggiudicazione il 15 aprile 2025 grazie a segnalazioni di altre aziende. In queste circostanze, non è manifestamente insostenibile considerare che l'importante ritardo nell'inoltare il ricorso - il quale è stato esperito più di un mese dopo la scadenza del termine di ricorso di dieci giorni, che aveva iniziato a correre dalla notifica della decisione di aggiudicazione - era in realtà dovuto alla mancanza di diligenza della ricorrente 1, non a un'eventuale notifica irregolare, la quale non può in ogni caso giustificare un tale ritardo. Ne discende che la Giudice delegata, pronunciando un giudizio d'inammissibilità, non ha applicato l'art. 20 LPAm in modo arbitrario (cfr. in tal senso, se la notificazione viene fatta alla parte invece che al rappresentante, sentenze 9C_239/2022 del 14 settembre 2022 consid. 5.1 e 2C_1021/2018, già citata, consid. 4.2). Giudizio il quale non giunge ad un risultato scioccante per la ricorrente 2 che ha liberamente scelto - e quindi volontariamente assunto il rischio - di partecipare a un pubblico concorso con un'azienda di cui sapeva - dato che lo rileva espressamente nel gravame - che presentava gravi lacune dal profilo dell'organizzazione amministrativa.

4.5. Premesse queste considerazioni, in quanto viene addotto che la sentenza impugnata poggerebbe su un'applicazione arbitraria delle norme di diritto cantonale e intercantonale che disciplinano il computo dei termini ricorsuali nell'ambito degli appalti pubblici ticinesi, il ricorso si rivela infondato.

5.

Le ricorrenti rimproverano in seguito alla Giudice delegata di avere arbitrariamente respinto la loro istanza di restituzione in intero del termine ai sensi dell'art. 15 cpv. 1 LPAm, giudicandola "non motivata". La censura non va esaminata oltre. Le ricorrenti dimenticano infatti che la Giudice delegata

ha in primo luogo fondato il suo rifiuto di concedere la restituzione in intero del termine sul fatto che la ricorrente 1 non aveva dato prova della diligenza richiesta dalle circostanze, ciò che escludeva di accogliere la sua istanza. È soltanto a titolo sussidiario che ha rilevato che l'istanza non era peraltro nemmeno motivata. Sapere se questa seconda motivazione, formulata come appena detto a titolo sussidiario, sia inficiata d'arbitrio, non ha pertanto alcuna influenza sull'esito del litigio e non va quindi esaminata.

6.

Da quel che precede discende che trattato quale ricorso in materia di diritto pubblico il gravame è inammissibile. Trattato quale ricorso sussidiario in materia costituzionale il gravame si rivela infondato e come tale va respinto.

7.

Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e vanno quindi poste a carico delle ricorrenti, in solido (art. 66 cpv. 1 e 5 LTF). Non si assegnano ripetibili alla controparte, che non è stata invitata ad esprimersi (art. 68 cpv. 1 LTF) né ad autorità vincenti (art. 68 cpv. 3 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Trattato quale ricorso in materia di diritto pubblico il gravame è inammissibile.

2.

Trattato quale ricorso sussidiario in materia costituzionale il gravame è respinto.

3.

Le spese giudiziarie di fr. 4'000.-- sono poste a carico delle ricorrenti, in solido.

4.

Comunicazione alle parti rispettivamente al loro patrocinatore e alla Giudice delegata del Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 20 ottobre 2025

In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

La Presidente: F. Aubry Girardin

La Cancelliera: Ieronimo Perroud