[AZA 0/2]

2P.151/2000

II CORTE DI DIRITTO PUBBLICO
****

31 ottobre 2000

Composizione della Corte: giudici federali Wurzburger, presidente,
Hartmann e Hungerbühler.
Cancelliere: Albertini.

_____
visto il ricorso di diritto pubblico presentato il 10 luglio 2000 da A._____, patrocinato dall'avv. dott. Josi Battaglia, Samedan, contro la sentenza emessa il 30 maggio 2000 dal Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni nella causa che oppone il ricorrente alla Regione Valle di Poschiavo, Poschiavo, rappresentata dalla propria Commissione esecutiva e patrocinata dall'avv. Piercarlo Plozza, Poschiavo, e a B._____, patrocinato dall'avv. dott.
Guido Lazzarini, Studio legale Lüthi & Lazzarini, Samedan, in materia di appalto pubblico per la gestione della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti;
Ritenuto in fatto :

A.- Con pubblicazione sul Foglio ufficiale del Cantone dei Grigioni n. 44, del 4 novembre 1999, la Regione Valle di Poschiavo, in rappresentanza dei Comuni di Poschiavo e di Brusio, ha indetto un concorso pubblico per la gestione della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti nella Valle di Poschiavo per il periodo dal 1°aprile 2000 al 31 marzo 2005. Entro il termine utile del 25 novembre 1999 sono state inoltrate quattro offerte. L'apertura delle medesime il 29 novembre 1999 ha dato l'esito seguente:

C._____ & Co. fr. 333'500.– fr. 362'110.– totale: fr. 695'610.–

Flli. D._____ fr. 326'500.– fr. 362'510.– totale: fr. 689'010.–

B._____ fr. 258'800.– fr. 356'150.– totale: fr. 614'950.–

Ecoservizi fr. 284'165.– di A._____ fr. 306'895.– totale: fr. 591'060.–

Il 2 dicembre 1999 l'Ufficio Regione Valle di Poschiavo ha chiesto a B._____ e a A._____ un'analisi dei prezzi per quattro posizioni. Avendo in seguito rinunciato alla variante per il trasporto mediante ferrovia, perché ritenuta troppo onerosa, l'autorità deliberante ha escluso dal capitolato d'appalto le relative posizioni n. 2, 3, 4 e 9, e ha accertato il risultato seguente:

B._____: fr. 300'450.–(100. 00%)

Ecoservizi: fr. 329'240.–(109. 58%)

Flli. D._____: fr. 380'010.–(126. 48%)

C._____ & Co.: fr. 386'010.–(128. 48%)

Con decisione del 23 dicembre 1999/28 febbraio 2000, la Commissione esecutiva della Regione Valle di Poschiavo ha deliberato l'appalto a B._____ per la cifra di fr. 300'450.–. A sostegno della propria scelta, la stazione appaltante ha precisato che B._____, oltre ad avere inoltrato l'offerta più bassa, possiede anche i

requisiti d'idoneità richiesti ed è in grado di eseguire il servizio in conformità alle prescrizioni e alle condizioni indicate sul capitolato d'appalto. L'ha pertanto ritenuto il migliore offerente. La decisione di delibera è stata ratificata dai Consigli comunali di Brusio e di Poschiavo, rispettivamente il 10 e il 31 gennaio 2000.

Il 20 dicembre 1999 è stato definito un accordo tra rappresentanti della Regione Valle di Poschiavo, dei Comuni di Poschiavo e di Brusio da una parte e A._____ dall'altra, affinché quest'ultimo garantisse il servizio di raccolta e di smaltimento dei rifiuti - di cui è l'attuale appaltatore - fino all'inizio della nuova gestione.

B.- Il 10 marzo 2000 A._____ è insorto davanti al Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni chiedendo l'annullamento della decisione d'aggiudicazione e l'assegnazione dei lavori alla propria ditta per un importo di fr. 329'240.–. Ha ritenuto arbitrario e discordante con il risultato dell'apertura delle offerte il fatto che la stazione appaltante abbia pronunciato la delibera dopo avere escluso dal capitolato le posizioni relative al trasporto ferroviario: senza la sottrazione degli importi corrispondenti alle posizioni stralciate, egli sarebbe il migliore offerente. Ha poi addotto, in sostanza, che l'offerta di B._____ presenterebbe rilevanti carenze e che quest'ultimo non darebbe garanzie sufficienti per la gestione dei rifiuti speciali ossequiosa delle disposizioni in materia, non disponendo inoltre delle necessarie autorizzazioni per la gestione di particolari tipi di rifiuti. L'ente appaltante avrebbe inoltre ignorato i criteri d'aggiudicazione, omettendo di considerare, segnatamente, le strutture, la pluriennale esperienza, l'affidabilità e le capacità del ricorrente nell'espletamento dell'attuale gestione del servizio. Per contro, l'aggiudicatario sarebbe carente dal punto di vista della protezione dei lavoratori, non avrebbe sempre rispettato i termini d'esecuzione dei lavori, e sarebbe già stato condannato per infrazioni al diritto edilizio e per danni causati all'ambiente, nonché richiamato all'ordine a più riprese per deposito illegale di materiali provenienti dai cantieri di costruzione.

Con sentenza del 30 maggio 2000 la Corte cantonale ha dichiarato inammissibile il gravame, negando la legittimazione ricorsuale dell'insorgente. Richiamando l'eccezione sollevata sia dalla Commissione esecutiva della Regione Valle di Poschiavo che dall'aggiudicatario in sede di risposta al ricorso, secondo cui A._____ non disporrebbe di un'area aziendale conforme all'ordinamento delle zone, poiché situata in zona agricola, la Corte ha rilevato che l'offerta doveva essere esclusa dalla gara d'appalto.

C.- Il 10 luglio 2000 A._____ ha presentato al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico fondato sull'art. 9 Cost. (violazione del divieto d'arbitrio e del principio della buona fede). Chiede l'annullamento della sentenza cantonale e il rinvio della pratica al Tribunale grigionese per una nuova decisione. Postula inoltre che al gravame sia conferito l'effetto sospensivo. Rimprovera la Corte cantonale, in sostanza, di averlo escluso a torto dall'appalto.

Chiamati ad esprimersi, sia la Regione Valle di Poschiavo sia B._____ propongono di respingere l'impugnativa, nella misura in cui è ammissibile. Riconfermandosi nella propria sentenza, anche il Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni postula la reiezione del ricorso, in quanto ricevibile.

D.- Con decreto del 28 agosto 2000, il Presidente della II Corte di diritto pubblico ha accordato al gravame l'effetto sospensivo.

Considerando in diritto :

1.- a) Il Tribunale federale si pronuncia d'ufficio e con piena cognizione sull'ammissibilità del rimedio sottopostogli (DTF 126 I 81 consid. 1, 125 II 293 consid. 1a e rinvii).

b) In linea generale, la pronuncia resa su ricorso da un'autorità di ultima istanza cantonale, come in concreto il Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni (art. 19 cpv. 2 della legge grigionese sugli appalti pubblici, del 7 giugno 1998 [Lap], combinato con gli art. 13 lett. a e 71 della legge sulla giustizia amministrativa nel Cantone dei Grigioni, del 9 aprile 1967 [LTA]), nell'ambito di una vertenza concernente una decisione adottata da un committente di livello cantonale o comunale in materia di appalti pubblici, costituisce una decisione impugnabile ai sensi dell'art. 84 OG (DTF 125 II 86 consid. 3b). Sennonché, oggetto del presente litigio non è una

decisione d'appalto in quanto tale, né una decisione su ricorso che materialmente la tutela, bensì una decisione d'irricevibilità per presunta carenza di legittimazione del ricorrente secondo l'art. 52 LTA. La vertenza concerne esclusivamente il quesito di sapere se tale diniego di legittimazione sia conforme o no alla Costituzione federale: in quest'ambito, nulla osta alla ricevibilità dell'impugnativa dal profilo dell'art. 88 OG (DTF 125 II 10 consid. 3, 113 Ia 426 consid. 3; RDAT 1999 I n. 11 pag. 40 consid. 2b).

c) Il ricorrente chiede di annullare il giudizio querelato e di rinviare la pratica alla Corte grigionese per una nuova decisione. In linea di principio, il ricorso di diritto pubblico ha natura puramente cassatoria (DTF 121 I 225 consid. 1b con rinvii). Nondimeno, il Tribunale federale ammette delle eccezioni nei casi in cui, segnatamente nell'ambito degli appalti pubblici, il semplice annullamento dell'atto litigioso non è sufficiente per ristabilire una situazione conforme alla Costituzione federale (DTF 125 II 86 consid. 5a; RDAT 1997 I n. 20 pag. 52 consid. 1c e relativi rinvii). Una sorta di eccezione è data anche ove la stazione appaltante abbia già sottoscritto il contratto d'appalto con la ditta vincitrice del concorso, nel qual caso le conclusioni ricorsuali sarebbero esaminate esclusivamente alla stregua di una domanda d'accertamento dell' illiceità della sentenza con cui i Giudici cantonali hanno confermato la delibera querelata (DTF 125 II 86 consid. 5a). Ora, in concreto non vi sono indizi agli atti per ritenere che il contratto relativo all'appalto in questione sia stato sottoscritto con l'aggiudicatario. Ciò posto, il Tribunale federale annullerà la sentenza querelata se il gravame dovesse risultare fondato. Dato
che, in tale ipotesi, il ricorso presentato dal ricorrente in sede cantonale ridiverrebbe pendente e che, pertanto, la Corte cantonale sarebbe chiamata automaticamente a pronunciarsi nel merito - sempreché siano soddisfatte le ulteriori condizioni di ricevibilità -, un'indicazione specifica di rinvio della pratica al Tribunale grigione per nuova decisione non appare, nel caso specifico, indispensabile per ristabilire una situazione conforme alla Costituzione federale. Tale conclusione è pertanto irricevibile.

d) Secondo l'art. 90 cpv. 1 lett. b OG l'atto di ricorso deve contenere, segnatamente, un'esposizione concisa dei diritti costituzionali o delle norme giuridiche che si pretendono violati, precisando in che consista la violazione (sul cosiddetto principio dell'allegazione in generale v. DTF 117 Ia 393 consid. 1c). In altri termini, il Tribunale federale non esamina d'ufficio se un atto cantonale sia anticostituzionale, ma si limita a pronunciarsi sulle censure sollevate: un ricorso fondato sull'arbitrio non deve pertanto esaurirsi in una critica generica o in considerazioni di carattere appellatorio, come se il Tribunale federale fosse un'istanza abilitata a rivedere liberamente il fatto e il diritto e a ricercare la corretta interpretazione e applicazione della normativa cantonale (DTF 107 Ia 186 consid. b; ZGRG 1991 pag. 66 consid. 1a). Né basta, per sostenere l'arbitrio, contrapporre il proprio parere a quello espresso dall'autorità: il gravame deve infatti sempre contenere una chiara ed esauriente motivazione giuridica dalla quale si possa dedurre se, ed in quale misura, la decisione impugnata leda i diritti costituzionali invocati dalla parte ricorrente (DTF 110 Ia 1 consid. 2a). È alla luce di questi principi che l'impugnativa va esaminata.

e) Per il resto, il ricorso di diritto pubblico, inoltrato tempestivamente, soddisfa gli ulteriori presupposti formali ed è quindi, di principio, ammissibile, conformemente agli art. 84 segg. OG.

2.- a) La Corte cantonale ha dichiarato il gravame irricevibile per carenza di legittimazione ricorsuale. Anzitutto ha rilevato che alla fattispecie è applicabile la legge cantonale sugli appalti pubblici, la quale, però, non contiene disposizioni proprie sul diritto di ricorso. Richiamando le norme generali della legge cantonale sul Tribunale amministrativo - applicabili in assenza di disposizioni cantonali o federali speciali (art. 15 LTA) - ha affermato che la legittimazione è circoscritta a quanto previsto dall'art. 52 LTA, giusta il quale "ha diritto di ricorrere chiunque è colpito dalla decisione e ha un interesse tutelabile alla sua abrogazione o modifica". Fondandosi sulla propria giurisprudenza in materia di appalti, la Corte cantonale ha sostenuto che un mero interesse di fatto non basta, siccome il disposto citato presuppone un interesse giuridico all'abrogazione o alla modifica di una decisione.
Ciò significa, secondo la Corte cantonale, che la legittimazione dev'essere negata, nella misura in cui un esito favorevole del ricorso non avrebbe alcun influsso sulla situazione del ricorrente. Precisando questo punto di vista, i Giudici grigionesi hanno aggiunto che se l'offerta introdotta non soddisfa i presupposti del concorso e che pertanto è stata giustamente esclusa dall'appalto o avrebbe dovuto esserlo, il partecipante non potrebbe

comunque ottenere l'appalto, di guisa che dev'essere considerato come una qualsiasi altra ditta che non ha presentato un'offerta.
In tale evenienza egli non dispone di un interesse giuridico a che la procedura di delibera avvenga nel rispetto delle disposizioni cantonali applicabili; di conseguenza non è dato il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, poiché la legge sugli appalti non contiene alcuna disposizione a salvaguardia delle ditte non partecipanti al concorso.
Applicando questi principi al caso concreto, la Corte cantonale ha negato che il ricorrente fosse legittimato a ricorrere ai sensi dell'art. 52 LTA, dovendo la sua offerta essere esclusa dalla gara d'appalto conformemente all'art. 16 lett. c e d Lap, poiché egli non dispone di un'area aziendale conforme all'ordinamento delle zone. I Giudici cantonali si sono quindi rifiutati di entrare nel merito del gravame, indipendentemente dal quesito di sapere se anche le offerte delle ditte concorrenti fossero affette da altre o analoghe carenze.

b) Il ricorrente circoscrive la censura d'incostituzionalità della pronuncia querelata in primo luogo all' arbitrio relativamente alla constatazione dei fatti, all' apprezzamento delle prove e all'applicazione dell'art. 16 lett. c e d Lap. In particolare, la Corte cantonale avrebbe omesso di verificare se egli disponesse, come pretende, di una superficie parcellare conforme all'utilizzazione secondo il piano delle zone e sufficientemente grande per svolgere il servizio messo a concorso. Al riguardo aggiunge che nel Comune di Poschiavo - sul cui territorio sono ubicati i fondi del ricorrente accoglienti la struttura logistica dell'azienda - è in corso la revisione della pianificazione locale: quest'ultima prevede di inserire in zona industriale le particelle del ricorrente, incluse attualmente nella zona agricola; del resto il Comune di Poschiavo - che nel 1997 si era impegnato nei confronti del ricorrente ad inserire parte dei suoi fondi in zona industriale, con riserva dell'approvazione da parte del popolo - tollererebbe da anni l'uso di zone agricole per altri scopi, specialmente per il deposito di materiali, poiché nell'attuale pianificazione locale, risalente agli anni 1993/1994, le zone industriali/artigianali sarebbero praticamente inesistenti.
Ravvisa poi una violazione del principio della buona fede:
sia il committente che il Comune di Poschiavo avrebbero tollerato, sostenuto e promosso, da diversi anni, l'attività aziendale sui fondi in parola; inoltre le autorità interessate non avrebbero sollevato alcuna obiezione o riserva neppure in occasione dell'accordo del 20 dicembre 1999, concernente la continuazione del servizio di raccolta e di smaltimento dei rifiuti da parte del ricorrente fino all' inizio della nuova gestione, del quale sono state le promotrici.
Aggiunge infine che sollevando solo in fase di ricorso l'argomento dell'incompatibilità con la pianificazione del territorio, la stazione appaltante avrebbe agito in modo contraddittorio.

3.- a) Come detto in precedenza (consid. 1b), oggetto del ricorso davanti al Tribunale federale è una decisione cantonale d'irricevibilità. Pertanto, il litigio è limitato esclusivamente al quesito formale di sapere se negando la legittimazione al ricorrente secondo l'art. 52 LTA, il Tribunale cantonale amministrativo abbia violato la Costituzione federale. Al riguardo, la cognizione del Tribunale federale è limitata all'arbitrio (sentenza inedita del 18 maggio 1999 nella causa S. consid. 1d). Visto che, in caso di accoglimento, la Corte grigione sarebbe chiamata a pronunciarsi di nuovo, il tema materiale di sapere se l' aggiudicazione dell'appalto al concorrente sia costituzionalmente corretta non può essere esaminato in questa sede.

b) Alla luce della recente evoluzione della giurisprudenza in materia di appalti pubblici, la portata data dalla Corte cantonale all'art. 52 LTA appare già di primo acchito opinabile. Certo, da un profilo generale, il Tribunale federale ha negato che fosse arbitrario interpretare restrittivamente il concetto legale di "interesse tutelabile" ("schutzwürdiges Interesse") nel senso di "interesse giuridico" o "interesse giuridicamente protetto" ("rechtlich geschütztes Interesse"), analogamente ai criteri validi per l'art. 88 OG (DTF 116 Ia 325 consid. 6 inedito; sentenze inedite del 21 dicembre 1988 in re F. consid. 1b, e del 4 luglio 1985 nella causa Comune di Laax consid. 2b, tutte concernenti la legittimazione del vicino). Sennonché, appare dubbio che tale interpretazione, trasferita all'ambito specifico degli appalti pubblici, debba necessariamente comportare il diniego della legittimazione ricorsuale, qualora l'autorità giudicante - adducendo una questione attinente in realtà al merito della causa - fosse dell'avviso che l'offerta andava esclusa dall'aggiudicazione (v. anche Alberto Crameri, Das öffentliche Beschaffungswesen aus der Sicht Graubündens, in ZGRG 1998 pag. 139/140). Tale punto di vista appare delicato soprattutto in

virtù delle importanti modifiche intervenute gli anni scorsi in materia di regolamentazione (nazionale e internazionale) degli appalti pubblici, intese segnatamente a garantire la libera concorrenza e a tutelare gli interessi degli offerenti, ossia ad assicurare una sufficiente protezione giuridica al partecipante, rispettivamente al concorrente non ritenuto (v. DTF 125 II 86 consid. 3 e 4). In questo senso, sulla base della disciplina materiale applicabile, il Tribunale federale riconosce al partecipante alla gara d'appalto la legittimazione ai sensi dell'art. 88 OG che gli consente di sollevare in un ricorso di diritto pubblico presentato contro la decisione di delibera, rispettivamente contro la relativa decisione su ricorso, censure a norma dell'art. 84 cpv. 1 OG, concernenti non soltanto lo svolgimento formale della procedura di concorso, ma anche il merito delle decisioni prese dalla stazione appaltante (DTF 125 II 86 consid. 4, 125 I 406 consid. 1; sentenza del 31 maggio 2000 nella causa F. AG, destinata alla pubblicazione in ZBl 101/2000, consid. 1b; sentenza inedita del 30 maggio 2000 in re Arbeitsgemeinschaft Z. consid. 2b).

Tuttavia, in assenza di una specifica censura, il quesito non può essere esaminato, al pari di quello, inverso, di sapere se il Tribunale amministrativo - escludendo l'offerta del ricorrente dalla gara d'appalto e sancendo così, di fatto, la correttezza dell'aggiudicazione al concorrente, senza peraltro esaminarla alla luce delle critiche ricorsuali - abbia esteso in modo inammissibile l'oggetto della procedura, rispettivamente ecceduto la propria cognizione, dando luogo ad una "reformatio in peius". Il ricorrente non sostiene neppure che la Corte cantonale, dal profilo del diritto di essere sentito, avrebbe dovuto informarlo esplicitamente dell'indirizzo che intendeva dare alla causa. La sentenza impugnata va pertanto vagliata unicamente alla luce delle censure ricorsuali espressamente sollevate (art. 90 cpv. 1 lett. b OG).

4.- a) Il ricorrente invoca la lesione del divieto d'arbitrio sancito dall'art. 9 Cost. sotto vari aspetti, dapprima in relazione con l'accertamento della fattispecie - che incombe d'ufficio al Tribunale amministrativo (art. 37 e 38 LTA) - e con la valutazione della prove, quindi relativamente all'applicazione dell'art. 16 lett. c e d Lap, a norma del quale un'offerta viene esclusa dall'aggiudicazione se l'offerente presenta un'offerta che non soddisfa i requisiti del bando di concorso (lett. c), rispettivamente i richiesti criteri d'idoneità (lett. d). Il capitolato d' appalto prevede alla voce "idoneità e aggiudicazione" (punto 8 del capitolo "Condizioni generali", pag. 8/9) quanto segue: "Vengono considerati criteri oggettivi di idoneità [...]le strutture disponibili (mezzi, area disponibile per la presa in consegna, per la cernita, per il deposito, ecc.
dei rifiuti e la possibilità di realizzare le necessarie infrastrutture per il deposito e lo smaltimento dei rifiuti speciali). La delibera viene fatta al miglior offerente.

Nella determinazione del miglior offerente si terrà conto non solo di chi presenta i prezzi più vantaggiosi ma anche di chi è in grado di disporre delle necessarie strutture e offre buone garanzie di capacità, di affidabilità e di esperienza nel campo dei trasporti". La voce "Area di carico e di scarico, superficie per la presa in consegna e per il deposito dei rifiuti" (punto 2 del capitolo "Presupposti, descrizione del mandato e condizioni", pag. 16/17) indica: "L'assuntore è in grado di disporre di un'area sufficientemente grande per: [segue l'elenco delle prestazioni; ...]. L'offerente allega un piano e la disposizione delle strutture che devono essere conformi alle leggi e alle normative vigenti". Quest'ultima frase rinvia a pag. 43 del capitolato (capitolo "Informazioni supplementari da parte dell'offerente"), che sancisce: "L'offerente deve indicare la planimetria e la disposizione delle strutture disponibili".

b) Per prassi costante relativa all'art. 4 vCost. , valida anche sotto l'egida dell'art. 9 Cost. , l'arbitrio nella constatazione dei fatti, rispettivamente nella valutazione delle prove, è dato soltanto se gli elementi posti a fondamento del giudizio impugnato siano manifestamente errati o incompleti, poggino su una svista manifesta, o siano in palese contraddizione con la situazione reale (DTF 119 Ia 362 consid. 3a; RDAT 1999 II n. 15 pag. 50 consid. 2b, 1998 II n. 38 pag. 141 consid. 2 e relativi richiami).
Dal profilo dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto, una decisione non è arbitraria per il semplice fatto che un'altra soluzione, diversa da quella adottata dall'autorità cantonale, sia immaginabile o addirittura preferibile; la decisione deve invece risultare manifestamente insostenibile, destituita di fondamento serio e oggettivo o in palese contrasto con il senso di giustizia e di equità (sulla nozione di arbitrio: DTF 125 I 166 consid. 2a, 124 I 310 consid. 5a e relativi rinvii).

c) Nella sentenza querelata, che coincide su questo punto con le dichiarazioni del ricorrente medesimo in sede cantonale, segnatamente nella propria offerta, è affermato che egli prevede di gestire il servizio in parola facendo capo sia alla particella n. XXX del Comune di Poschiavo, di 3392 m2 (attualmente ubicata in zona agricola e utilizzata per il deposito, la selezione, il riciclaggio e l'imballaggio di vari tipi di rifiuti e di materiali), sia al dirimpetto mappale n. YYY, di 1146 m2 (di cui 1029 m2 siti in zona edilizia e 117 m2 in zona agricola, e sul quale è stato allestito un capannone). È incontestato che, al momento dell'inoltro delle offerte, rispettivamente dell' aggiudicazione, una superficie di 3509 m2 su una complessiva di 4538 m2 fosse ubicata in zona agricola. Il ricorrente rimprovera alla Corte cantonale di avere omesso di verificare d'ufficio se la superficie di terreno in zona edilizia, pari a 1027 m2, fosse - come egli ritiene - sufficientemente grande per svolgere il servizio in parola. Effettivamente, la Corte cantonale non si è espressa in modo esplicito su tale quesito. Esso è però privo di pertinenza:
in effetti, dagli atti di causa si evince che il ricorrente aveva dichiarato in sede di offerta di far capo anche e soprattutto al terreno sito in zona agricola, presentando, come preteso dal capitolato, la relativa planimetria e la disposizione delle strutture disponibili. Ora, ammettere l'ipotesi che il ricorrente possa svolgere l'intero servizio su una porzione di terreno manifestamente più piccola e non corrispondente a quella originariamente prevista, equivarrebbe ad una modifica dei dati contenuti nell'offerta, o, quantomeno, renderebbe indispensabile un ulteriore esame della stessa alla luce di queste circostanze. Ma questa verifica non può essere imposta al Tribunale amministrativo quale autorità di ricorso, poiché ciò implicherebbe un trattamento diverso di un'offerta rispetto alle altre, con il rischio di avvantaggiarla in dispregio del principio cardine della parità di trattamento dei concorrenti: semmai, sarebbe stato compito del ricorrente d'indicare e giustificare, in sede d'offerta, l'idoneità della sola superficie in zona edificabile. Avendo omesso di farlo, non può pertanto rimproverare al Tribunale amministrativo di avere accertato i fatti e valutato le prove in modo arbitrario.

Per le medesime ragioni, non può neppure dirsi che la Corte cantonale, ritenendo inidonea l'area del ricorrente ed escludendo quindi l'offerta dalla gara d'appalto, abbia applicato l'art. 16 Lap, combinato con le disposizioni del capitolato, in modo manifestamente insostenibile. In ogni caso il ricorrente non fa valere che le esigenze previste dall'art. 16 Lap, rispettivamente dal capitolato, quanto all'infrastruttura siano eccessive. Inoltre, il fatto che il Comune di Poschiavo consenta di utilizzare fondi in zona agricola per scopi artigianali o industriali non è di soccorso all'insorgente: fintanto che un terreno è situato in zona agricola, non è arbitrario ritenere che il medesimo non possa, dal profilo giuridico, essere utilizzato per scopi industriali e artigianali, segnatamente per il deposito e la cernita dei rifiuti. Al riguardo, il ricorrente non adduce alcun elemento di peso a sostegno dell' opinione contraria: neppure dal fatto che egli abbia ottenuto, in riferimento al mappale n. XXX, un'autorizzazione eccezionale ai sensi dell'art. 24 cpv. 2 della legge federale sulla pianificazione del territorio, del 22 giugno 1979 (LPT; RS 700), per la demolizione e la ricostruzione di una rimessa a scopo artigianale, può
automaticamente dedursi che il fondo in questione possa essere giuridicamente destinato a tale scopo. Vista l'ininfluenza dell'argomentazione, non occorre verificare se i documenti su cui essa si fonda - in quanto prodotti per la prima volta davanti al Tribunale federale - siano ammissibili (v. sull'argomento DTF 118 Ia 20 consid. 5a, III 37 consid. 2a e rinvii; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2a ed., Berna 1994, pag. 369 e segg.). L'arbitrio va negato, infine, anche in quanto ravvisato nell'esclusione di un'offerta compatibile con il nuovo ordinamento delle zone:
in effetti, fintanto che il nuovo piano non è entrato in vigore, rispettivamente fintanto che non risulta adottato né ratificato dagli organi comunali e cantonali competenti, non esiste neppure la certezza che il fondo del ricorrente sarà inserito in una zona idonea per l'attività in parola.

5.- a) Il ricorrente censura infine la violazione del principio costituzionale della buona fede: rimprovera alla Regione Valle di Poschiavo di avere agito in modo contraddittorio, avendo addotto l'inidoneità dell'infrastruttura del ricorrente solo in sede di ricorso. La critica del ricorrente è giustificata: sino all'inoltro delle osservazioni al gravame cantonale, la stazione appaltante non aveva mai contestato l'idoneità della struttura logistica del ricorrente, pur essendole noto che il mappale n. XXX era situato in zona agricola. Neppure aveva esitato a promuovere la conclusione e la prosecuzione del citato accordo interinale del 20 dicembre 1999 sulla medesima struttura.
Ora, anche le autorità sono tenute ad agire secondo il principio della buona fede (v. art. 5 Cost.), per cui ci si deve seriamente chiedere se l'argomentazione della stazione appaltante poteva essere presa in considerazione

dal Tribunale amministrativo. Il quesito può però rimanere indeciso, siccome la Corte grigione - pur traendo evidentemente spunto dalle argomentazioni delle parti - ha pronunciato l' esclusione dell'offerta in esercizio delle sue competenze originarie, conferitele dalla legge, in particolare l'accertamento d'ufficio dei fatti (art. 37 LTA) l'applicazione d'ufficio del diritto, senza, per di più, essere vincolata dalle richieste delle parti (art. 69 cpv. 1 LTA). Come già accennato (v. consid. 3b), il ricorrente non fa valere - perlomeno non in modo conforme all'art. 90 cpv. 1 lett. b OG - che essa abbia ecceduto il proprio potere d'esame (cfr. in generale DTF 122 V 34 consid. 2c, 121 II 29 consid. 2b/bb e relativi rinvii).

b) Per quanto riguarda la censurata lesione del principio dell'affidamento, i criteri cumulativi sviluppati dalla giurisprudenza (v. DTF 121 II 473 consid. 2c, 119 Ib 124 consid. 4c/aa e relativi rinvii) non sono dati, già per la circostanza che le autorità comunali di Poschiavo, pur auspicando e promuovendo esplicitamente la modifica del piano delle zone nel senso inteso dal ricorrente, non gli hanno mai fornito una garanzia vincolante, nella misura in cui l'accettazione del nuovo ordinamento spetta alla popolazione di Poschiavo e l'omologazione alle autorità cantonali.
Del resto, una tale riserva risulta espressamente dai documenti richiamati dall'interessato medesimo e figuranti nell'inserto di causa, in particolare dal contratto di permuta del 24 febbraio 1998 tra il Comune politico di Poschiavo e il ricorrente, concernente proprio la particella n. XXX. Anzi, in tale accordo è precisato quanto segue:
"Qualora l'azzonamento non venisse approvato dal popolo o dal Governo cantonale, il Comune politico di Poschiavo è esplicitamente esonerato da ogni e qualsiasi pretesa di risarcimento nei confronti dell'acquirente. L'entrata in possesso della particella oggetto del presente contratto non conferisce all'acquirente diritto alcuno in merito al suo futuro appezzamento e alla sua futura utilizzazione. Sono riservati esplicitamente tutti i vincoli di natura pianificatoria gravanti in presente ed in futuro sulla particella".
Va poi aggiunto che, non essendo autorità competente a sancire la conformità dell'utilizzazione di un mappale con l'ordinamento delle zone, la Regione Valle di Poschiavo non può attuare alcuna assicurazione vincolante ai sensi dell'art. 9 Cost.

6.- a) Per le ragioni esposte, il ricorso risulta infondato e come tale va respinto, nella misura in cui è ammissibile.

b) Visto l'esito del gravame, la tassa di giustizia va posta a carico del ricorrente (art. 156 cpv. 1, 153 e 153a OG), il quale rifonderà alla controparte privata, patrocinata da un legale, un'equa indennità per ripetibili della sede federale (art. 159 cpv. 1 OG). Già per il comportamento contraddittorio tenuto nei confronti del ricorrente (consid. 5a), alla Regione Valle di Poschiavo non sono assegnate ripetibili (art. 159 cpv. 1 e 2 OG).

Per questi motivi

il Tribunale federale

pronuncia :

1. Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2. La tassa di giustizia di fr. 5000.– è posta a carico del ricorrente, il quale rifonderà a B._____ fr. 3000.– per ripetibili della sede federale. Non si assegnano ripetibili alla Regione Valle di Poschiavo.

3. Comunicazione ai patrocinatori delle parti e al Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni.
Losanna, 31 ottobre 2000 MDE

In nome della II Corte di diritto pubblico
del TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO:
Il Presidente, Il Cancelliere