



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento

(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 91 del 2013, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da:

Inco S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in proprio e quale capogruppo mandataria in A.T.I. con le imprese Marsilli S.p.a., Costruzioni Pretti & Scalfi S.p.a., Mak Costruzioni S.r.l., Grisenti S.r.l., Tecnoimpianti Obrelli S.r.l., New Engineering S.r.l., Techplan S.r.l., Arca Engineering S.r.l., Artistudio degli architetti Berti Giovanni e Fondriest Monica, Siram S.p.a. e Crio Salento S.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Mario Maccaferri e con domicilio eletto presso il suo studio in Trento, via Grazioli, n. 27

***contro***

Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Nicolò Pedrazzoli, Giuliana Fozzer e Viviana Biasetti, ed elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura della Provincia in Trento, Piazza Dante, n. 15

***nei confronti di***

- Costruzioni Rossaro S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in proprio e quale capogruppo mandataria in A.T.I. con altre imprese, rappresentata e difesa dagli avv.ti Pietro Adami e Paolo De Nardis e con domicilio eletto presso lo studio del secondo di essi in Trento, Piazza Mosna, n.25;
- Gruppo Adige Bitumi S.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, in proprio e quale capogruppo mandataria in A.T.I. con altre imprese, rappresentata e difesa dagli avv.ti Vittorio Domenichelli, Alessandro Righini e Roberta de Pretis e con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima in Trento, via Ss. Trinità, n. 14

***per l'annullamento***

\* - quanto al ricorso introduttivo:

- della determinazione del Dirigente dell'Agenzia provinciale per gli appalti e contratti n. 13, datata 8.3.2013, comunicata con nota del 13.3.2013, con la quale è stata disposta l'aggiudicazione della gara indetta per l'affidamento dell'appalto misto per i "lavori di ricostruzione del presidio ospedaliero di Mezzolombardo (TN) e gestione e manutenzione dei servizi (energia, gas medicali, impianti elettrici, antincendio e sicurezza, antilegionella, edilizia ed aree esterne)" a favore dell'A.T.I. controinteressata capeggiata dall'impresa Costruzioni Rossaro S.r.l.;
- dei verbali di gara relativi alle sedute pubbliche di data 6.3.2012, 7.5.2012, 23.5.2012, 23.11.2012 e 7.3.2013;
- dei verbali della commissione tecnica da n. 1 a n. 29;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente o connesso;

e per l'accertamento del diritto della ricorrente all'aggiudicazione dell'appalto con la conseguente declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato;

\* - quanto al ricorso per motivi aggiunti:

- della nota dell'Agenzia provinciale per gli appalti e contratti del 29 maggio 2013 con allegata la nuova graduatoria provvisoria;

\* - quanto al ricorso incidentale:

- del provvedimento di aggiudicazione definitiva e dei verbali di gara nella parte in cui hanno ammesso, e non escluso dalla procedura, il raggruppamento di cui è capogruppo mandataria l'impresa ricorrente Inco S.r.l.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Trento;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Costruzioni Rossaro S.r.l.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Gruppo Adige Bitumi S.p.a.;

Visto il ricorso incidentale proposto da Costruzioni Rossaro S.r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 novembre 2013 il cons. Alma Chietтини e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con bando di gara dell'8 marzo 2011 e con la successiva lettera d'invito dell'8 luglio 2011 la Provincia di Trento ha indetto una procedura ristretta per la scelta del contraente cui affidare i lavori di ricostruzione, e di gestione e manutenzione dei servizi, del presidio ospedaliero di Mezzolombardo. L'importo complessivo dell'opera era stato preventivato in € 27.230.000,00, dei quali € 20.480.000,00 per la realizzazione dell'immobile ed € 6.750.000,00 per la successiva fase di gestione per 9 anni. Per l'aggiudicazione era stato prescelto il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

2. Alla gara ha partecipato l'a.t.i. ricorrente, capeggiata dalla Società Inco, la quale si era collocata al terzo posto della graduatoria conclusiva di gara, dopo l'a.t.i. aggiudicataria con mandataria Costruzioni Rossaro e l'a.t.i. con capogruppo l'impresa Gruppo Adige Bitumi.

3. A seguito di quanto disposto da questo Tribunale su di un ricorso proposto da altra concorrente (cfr. ordinanza n. 59/2013 e sentenza n. 268/2013, su ricorso n.r.g. 83/2013) la graduatoria di gara è stata rivista per cui la ricorrente Inco si vede ora collocata al secondo posto della graduatoria.

4. Con il presente ricorso essa ha impugnato la determinazione dirigenziale n. 13, di data 8 marzo 2013, di approvazione degli atti della procedura di gara e di aggiudicazione, oltre agli altri provvedimento indicati in epigrafe, opponendo i seguenti motivi di diritto:

A) motivi contro l'a.t.i. aggiudicataria capeggiata da Costruzioni Rossaro:

I - violazione della lettera d'invito e dell'elaborato contenente i parametri e i criteri per la valutazione delle offerte; eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza di istruttoria e violazione dei principi di concorrenza e di par condicio;

- la ricorrente assume che nell'offerta tecnica sarebbe stata omessa la presentazione del documento essenziale rappresentato dal programma dei lavori redatto secondo wbs, per cui tale mancanza avrebbe dovuto essere sanzionata non con l'attribuzione di punti zero, come erroneamente ha fatto la commissione di gara, ma con l'esclusione dalla procedura, come avrebbe stabilito il combinato disposto dei paragrafi 1 e 3.2 della lettera d'invito;

- per altro profilo, deduce che il progetto della vincitrice non presenterebbe le caratteristiche minime di completezza ed esaustività prescritte come inderogabili dalla disciplina di gara, essendo esso carente di alcuni elaborati ed inidoneo, pertanto, a definire in modo esecutivo e cantierabile parte dell'opera e dei lavori;

II - ancora violazione del paragrafo 3.1.2 della lettera d'invito e dell'elaborato contenente i parametri e i criteri per la valutazione delle offerte; eccesso di potere per carenza di istruttoria;

poiché l'aggiudicataria non avrebbe presentato il cronoprogramma dei lavori a carico del professionista redatto ai sensi dell'art. 42 del D.P.R. 21.12.1999, n. 554;

III - violazione del paragrafo 3.2 della lettera d'invito, perché l'elaborato contenente le proposte qualificanti e migliorative per la gestione e la manutenzione dei servizi sarebbe stato realizzato in difformità dalle previsioni di gara e non comprenderebbe il piano specifico delle qualità, per cui i relativi parametri dell'offerta di Rossaro avrebbero dovuto ricevere zero punti anziché rispettivamente 25,20 e 24,60 punti;

IV - eccesso di potere, contraddittorietà e illogicità manifeste, a causa dell'irragionevolezza del punteggio conseguito per il servizio di manutenzione e gestione e per l'inattendibilità della proposta economica formulata che non sarebbe congruente con quella tecnica;

B) motivi contro l'a.t.i. guidata dall'impresa Gruppo Adige Bitumi:

I - violazione della disciplina di gara ed eccesso di potere per svariati profili, a causa di asserite carenze nella documentazione amministrativa sul possesso dei requisiti di capacità tecnica di cui al paragrafo III.2.3, lett. b), del bando;

II - ancora violazione della disciplina di gara poiché le modalità adottate per la sottoscrizione di alcuni elaborati progettuali non sarebbero idonee a ricondurre la provenienza della documentazione al concorrente;

III - IV - violazione della lettera d'invito e dell'elaborato contenente i parametri e i criteri per la valutazione delle offerte, nonché eccesso di potere sotto svariati profili, a causa di una serie di denunciate gravi carenze nel progetto depositato che, non essendo dunque idoneo a definire in modo esecutivo parti dell'opera e dei lavori, avrebbe dovuto essere escluso dalla procedura comparativa o, quantomeno per alcuni parametri, ricevere un punteggio pari a zero.

5. Con l'atto introduttivo la ricorrente ha anche chiesto, in via cautelare, la sospensione dei provvedimenti impugnati, anche con l'emissione di una misura cautelare monocratica ai sensi dell'art. 56 c.p.a.

Ha poi presentato la domanda di accertamento del suo diritto ad ottenere l'aggiudicazione dell'appalto quale risarcimento in forma specifica, con conseguente eventuale declaratoria di inefficacia del contratto, se stipulato. Solo in via subordinata ha chiesto il risarcimento del danno per equivalente.

6. Con decreto n. 50, di data 30 aprile 2013, l'istanza di misura cautelare provvisoria è stata accolta.

7. L'Amministrazione provinciale intimata si è tempestivamente costituita in giudizio chiedendo argomentatamente che il ricorso sia respinto nel merito perché infondato.

8. Si è costituita in giudizio l'impresa Gruppo Adige Bitumi, quale capogruppo del raggruppamento controinteressato, per dedurre l'infondatezza del ricorso introduttivo.

9. Si è costituita per chiedere la reiezione del ricorso anche l'aggiudicataria Costruzioni Rossaro, in proprio e quale capogruppo di un'associazione temporanea di imprese.

10. Con ricorso incidentale depositato presso la Segreteria del Tribunale il giorno 7 maggio 2013, la stessa società Costruzioni Rossaro ha impugnato i verbali e gli atti di gara nella parte in cui la ricorrente principale è stata ammessa alla procedura e non, invece, esclusa, avendo mancato alle allegazioni minime richieste, a pena di esclusione, dalla *lex specialis*. In particolare, Costruzioni Rossaro denuncia che:

I - nella seduta di gara del 15.6.2012 la commissione ha rilevato la mancanza di una serie di elaborati nel progetto presentato da Inco ma, nonostante ciò, non l'ha esclusa dalla procedura interpretando il bando "*in chiave sostanzialistica*", come aveva già fatto nell'esame del progetto di altra concorrente; ora, in sede giurisdizionale, Costruzioni Rossaro lamenta che Inco sollevi motivi di ricorso avverso l'aggiudicataria quando la stessa Inco è risultata manchevole nella presentazione del progetto esecutivo per profili non solo formali ma anche sostanziali;

II - l'offerta tecnica di Inco sarebbe irregolare per violazione di una serie di vincoli funzionali e dimensionali: sarebbe sussistita la possibilità di derogare ai limiti prescritti per i locali tecnici e per quelli adibiti a funzioni non sanitarie ma non, a pena di esclusione, per tutte le unità ospitanti le funzioni sanitarie; inoltre, mancherebbero una scala, i requisiti minimi stabiliti per l'autorimessa, i requisiti necessari per l'accreditamento; non sarebbe garantita la resistenza al fuoco degli elementi strutturali; la relazione di calcolo dell'analisi sismica non sarebbe conforme alla normativa vigente; sarebbero presenti irregolarità nei sottoservizi esistenti e futuri, nei calcoli illuminotecnici, nella progettazione delle condutture, del gruppo elettrogeno e del sistema di generazione vapore per l'umidificazione invernale.

11. Con ordinanza n. 75, del 20 giugno 2013, la domanda cautelare è stata respinta.

12. A seguito delle ordinanze cautelari emesse da questo Tribunale nel corso dell'esame di altri giudizi aventi per oggetto la medesima gara, la Provincia ha riformulato la graduatoria - in cui, ora, la ricorrente Inco è collocata in seconda posizione - che, con nota del 29 maggio 2013, è stata comunicata ai concorrenti.

13. Con ricorso per motivi aggiunti depositato il 15 ottobre 2013 la Società Inco ha impugnato anche detto ultimo provvedimento, adducendo i medesimi motivi illustrati nel ricorso introduttivo.

14. In vista dell'udienza di merito le parti costituite hanno depositato memorie conclusionali e di replica.

15. Alla pubblica udienza del 7 novembre 2013, sentiti i difensori dei ricorrenti come da verbale d'udienza, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Pregiudizialmente, occorre dichiarare la sopravvenuta carenza di interesse della ricorrente a coltivare l'impugnazione nei confronti dell'a.t.i. controinteressata capeggiata dalla società Gruppo Adige Bitumi.

Infatti, a seguito della riformulazione della graduatoria di gara all'esito dei procedimenti giurisdizionali promossi da altre concorrenti, l'a.t.i. guidata da Gruppo Adige Bitumi si è collocata al quarto posto della classifica, quindi in una posizione inferiore rispetto a quella della ricorrente, la quale non ha più alcuna utilità a coltivare censure contro il predetto Raggruppamento, come pure ha dato responsabilmente atto la stessa ricorrente nel ricorso per motivi aggiunti notificato il 7 ottobre 2013 [cfr., pag. 8].

2a. Sempre in via pregiudiziale occorre anche dichiarare l'irricevibilità per tardività del ricorso per motivi aggiunti notificato il 7 ottobre e depositato il successivo giorno 15.

Il provvedimento con esso impugnato - la nota della Provincia del 29 maggio 2013 con cui è stata comunicata a tutti i partecipanti la nuova graduatoria di gara che, a seguito dell'esito in sede giurisdizionale dell'esame delle istanze cautelari su ricorsi proposti da altri concorrenti, ha visto invariata la posizione dell'aggiudicataria ma invece variare le collocazioni degli altri concorrenti - è stato infatti conosciuto dalla ricorrente ancora in data 29 maggio [cfr., doc. n. 23 in atti dell'Amministrazione con ricevuta del fax inviato a Inco].

Tanto accertato, ai sensi dell'art. 120, comma 5, c.p.a., il ricorso per motivi aggiunti avrebbe dovuto essere notificato entro la data del 28 giugno 2013.

2b. Non ha pregio la deduzione della ricorrente che, dopo aver sottolineato la finalità eminentemente tuzioristica del ricorso per motivi aggiunti, asserisce di aver impugnato la variazione della graduatoria nel momento in cui si sarebbe definitivamente consolidato nei suoi confronti il nuovo status conseguente a quella rivisitazione, ossia dal 24 luglio 2013, giorno di deposito della sentenza di questo Tribunale n. 268, che ha accolto il ricorso n. 83/2013, proposto dall'a.t.i. guidata dall'impresa Collini Lavori che è stata, conseguentemente, ricollocata in terza posizione.

Tale giustificazione non può essere condivisa, poiché la sentenza di primo grado era esecutiva ma non immutabile, essendo infatti soggetta ad appello. Ne deriva che alla data del 29 maggio 2013, quando è stata dimostrata la conoscenza in capo ad Inco della nota di cui si discute, la variazione della graduatoria, ancorché disposta all'esito di un giudizio sommario, era pienamente idonea a consolidare sia le nuove posizioni che le conseguenti lesioni degli interessi dei concorrenti, senza dover attendere una pronuncia di merito che, comunque, a quel tempo, non costituiva giudicato.

3. Il Collegio deve poi respingere la richiesta istruttoria di C.T.U. avanzata dalla ricorrente.

Infatti, la documentazione e gli scritti versati agli atti di causa sono ampiamente idonei a fornire tutti gli elementi utili per decidere.

4. Così definite le questioni pregiudiziali, il Collegio può ora passare all'esame del merito vagliando con priorità, per manifeste ragioni di economia processuale, il ricorso principale, che non merita accoglimento.

5a. Con il primo mezzo la ricorrente deduce che l'aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa per non aver corredato l'offerta tecnica del programma esecutivo dei lavori redatto sulla base della wbs. Invero, la deducente specifica - correttamente - che la commissione ha riscontrato la presenza, nell'offerta tecnica, di un documento intitolato "*programma dei lavori dell'appaltatore redatto secondo wbs*", con all'interno un rinvio al documento completo contenuto nel plico dell'offerta economica perché da quell'elaborato si sarebbero desunti elementi di carattere economico. Per questo motivo, sempre secondo parte ricorrente, la commissione, per il ribasso temporale offerto, non avrebbe dovuto assegnare zero punti, ma, più radicalmente, avrebbe dovuto escludere l'a.t.i. guidata da Inco, in base al combinato disposto dei paragrafi 1 e 3.2.

5b. Tali argomentazioni sono frutto di una lettura parziale ed errata della disciplina di gara.

Innanzitutto occorre chiarire che dalla lettera d'invito si evince che:

- il “*programma esecutivo dei lavori elaborato sulla base della wbs*” era previsto testualmente “*a pena di esclusione*” solo in quanto costituente uno dei cinque allegati alla parte economica dell'offerta [cfr., paragrafo 3.1.2, n. 4, pagg. 13 e 14];

- nello stesso paragrafo vi era anche l'avvertenza che gli elaborati dai quali si potevano desumere elementi di carattere economico dovevano essere inseriti solo nel plico dell'offerta economica;

- quanto all'offerta tecnica, era previsto che essa dovesse accludere - ma non a pena di esclusione - la dichiarazione del ribasso temporale offerto e il programma dei lavori (privo di importi economici) giustificativo di quel ribasso [cfr., paragrafo 3.2, lett. c), pag. 15].

In sostanza: il documento in questione doveva essere inserito a pena di esclusione solo nell'offerta economica; una sua versione ridotta (perché indicante solo le giustificazioni del ribasso temporale offerto) doveva essere inserita nel plico dell'offerta tecnica; in quest'ultimo caso, non era prevista la sanzione dell'esclusione in caso di omissione dell'adempimento.

Inoltre, nel documento di gara concernente “*Parametri e criteri di valutazione delle offerte*”, allegato PR 120-20-4 al capitolato speciale, era stata inserita una clausola generale per la valutazione dell'offerta tecnico - temporale. Segnatamente, era stato previsto che “*agli elementi oggetti di valutazione che non risultano valutabili causa documentazione progettuale carente, incompleta, contraddittoria, verrà attribuito punteggio zero (0)*” [cfr., doc. n. 16, pag. 8; in atti della ricorrente].

5c. In punto di fatto, occorre ora osservare che l'a.t.i. Rossaro ha regolarmente inserito il programma esecutivo dei lavori elaborato sulla base della wbs nel plico dell'offerta economica; in quello dell'offerta tecnica ha inserito la proposta di

riduzione temporale (pari a 250 giorni) e solamente il frontespizio del programma esecutivo dei lavori, privo dunque del supporto motivazionale giustificativo del ribasso temporale offerto, rinviando, a tal fine, testualmente “*all’elaborato contenuto all’interno del plico dell’offerta economica*” [cfr., doc. n. 21 di parte ricorrente].

Questa scelta è stata - giustamente - sanzionata dalla commissione di gara non con l’esclusione ma con l’applicazione sia della regola generale sopra ricordata (che prevedeva l’attribuzione di zero punti agli elementi non valutabili causa documentazione progettuale carente, incompleta o contraddittoria), sia della regola più specifica contenuta a pag. 20 del documento “*Parametri e criteri di valutazione*”, ove era previsto che in caso di riduzione temporale non adeguatamente motivata non sarebbe stato attribuito alcun punteggio [cfr., doc. n. 11t), verbale n. 20 del 20.9.2013, pag. 10, in atti di parte ricorrente].

Difatti, la condotta di Costruzioni Rossaro ha comportato che la cognizione da parte della commissione delle motivazioni idonee a giustificare il ribasso temporale proposto non potesse essere contestuale alla valutazione di quella parte dell’offerta tecnica, per cui obbligatoriamente la commissione, non potendo valutare l’elemento in assenza di pertinenti motivazioni, non ha assegnato alcun punteggio.

5d. Ribaltando le posizioni processuali: se la Stazione appaltante avesse agito nel senso auspicato dalla ricorrente, certamente quel provvedimento di esclusione sarebbe stato fondatamente impugnato dall’attuale controinteressata, che si sarebbe vista esclusa per la mancanza della sintesi di un documento nell’offerta tecnica presente, nella sua completezza, nell’offerta economica, in violazione del par. 3.2, a pag. 16, e dei consolidati principi giurisprudenziali di favor participationis e di rigorosa tassatività delle cause di esclusione.

6a. Non ha pertanto alcun pregio la lettura della disciplina di gara proposta dalla ricorrente che avrebbe individuato l’asserito obbligo di esclusione nella disposizione contenuta nell’ultima parte del paragrafo 1 della lettera d’invito

(rubricato *“inoltro del plico contenente l’offerta”*), che prevedeva l’esclusione automatica dalla gara in caso di presentazione *“del plico e delle buste”* contenenti l’offerta tecnica e quella economica *“in difformità alle modalità sopra indicate”*.

Tale rinvio era, all’evidenza, riferito alle *“modalità”* riguardanti il sistema di chiusura e di sigillatura, la forma (tre buste, rispettivamente per l’offerta economica, per quella tecnica e per i documenti), nonché la spedizione. Ne consegue che la sanzione dell’esclusione prevista al paragrafo 1 della lettera d’invito era riferita alle sole ipotesi di *“non integrità del plico contenente l’offerta o la domanda di partecipazione o altre irregolarità relative alla chiusura dei plichi, tali da far ritenere, secondo le circostanze concrete, che sia stato violato il principio di segretezza delle offerte”*, come previsto dal comma 1 bis dell’art. 46 del D.Lgs. n. 163 del 2006.

Su questo punto si deve anche osservare che il solo fatto che nel paragrafo 1, ove è citata la busta dell’offerta tecnica, vi sia il rinvio al paragrafo 3.2, rubricato *“modalità di predisposizione dell’offerta tecnica”*, non può certo condurre a ritenere che i tassativi casi di esclusione previsti nel paragrafo 1 per le ipotesi sopra individuate possano essere applicati estensivamente anche ad eventuali violazioni delle disposizioni contenute nel paragrafo 3.2.

6b. È dunque errata la ricostruzione esegetica della ricorrente volta a sostenere che la lettera d’invito avrebbe richiesto la presentazione del programma lavori come elemento costitutivo a pena di esclusione dell’offerta tecnica.

Tale lettura, oltre a quanto già osservato, introdurrebbe nel sistema un illegittimo costrutto transitivo nelle disposizioni di esclusione, contrario ai già ricordati principi di massima partecipazione possibile, di tipicità e tassatività delle cause di esclusione da ultimo codificati nell’art. 46, comma 1 bis, CCP.

7a. Con la seconda parte del primo motivo la ricorrente lamenta la mancata esclusione dell’aggiudicataria, la quale avrebbe presentato un progetto non corrispondente ai contenuti e alle caratteristiche minime prescritte nella lex di gara:

la carenza nel progetto di alcuni elaborati avrebbe compromesso l'esecutività dell'opera e dei lavori.

In particolare, si lamenta:

a) la mancanza della relazione sui componenti costruttivi edilizi e sui materiali utilizzati; della relazione geologica-geotecnica; della relazione/dichiarazione di validazione del software;

b) che gli elaborati progettuali difetterebbero di indicazioni e di specificazioni attinenti a: isolatori sismici elastomerici, dettagli sismici interni, definizione delle armature dei solai, dettagli esecutivi di alcune strutture in acciaio, elaborati sanitari (mancata previsione grafica di lampada scialitica in sala chirurgica, ecc.), elaborati degli impianti elettrici (il numero di prese e/o attacchi non rispetterebbe le dotazioni minime, ecc.).

7b. Tale lettura della disciplina di gara non merita condivisione.

Primariamente, in punto di fatto, occorre osservare che nelle sedute n. 3, del 14.6.2012, e n. 4, del 15.6.2012, dedicate all'esame delle offerte tecniche di Collini Lavori e Inco, essendo emersa la mancanza di alcuni elaborati e di talune tavole progettuali la commissione di gara ha rilevato che:

- solo in alcuni specifici casi (ad es: mancanza della relazione LEED e della checklist LEED) era prevista la sanzione automatica dell'esclusione;
- per la mancanza dei documenti citati nell'allegato PR-120-25-5 del capitolato non era stata espressamente stabilita l'esclusione [cfr., doc. n. 17 in atti della ricorrente];
- l'esclusione doveva essere disposta solo in mancanza della documentazione progettuale indispensabile *“a definire in modo esecutivo qualsiasi parte dell'opera o dei lavori”* dal punto di vista economico o tecnologico;
- agli elementi del progetto non valutabili a causa di *“documentazione progettuale carente, incompleta, contraddittoria”* doveva essere attribuito un punteggio pari a zero

[cfr., pagg. 8 e 9 del documento concernente “*Parametri e criteri di valutazione delle offerte*”].

Sicché, dichiaratamente leggendo il bando in “*chiave sostanzialistica*”, la commissione ha concluso affermando che: “*si dovrà valutare se una determinata mancanza di elaborati possa o meno rilevare ai fini della esecutività degli elaborati progettuali, secondo un giudizio che la commissione potrà formulare in relazione al complesso degli elaborati presentati*” [cfr., doc. n. 11c) e n. 11d) in atti della ricorrente].

7c. Tale modo di operare è legittimo, per la corretta lettura della disciplina di gara e per la sua conseguente applicazione concreta in sede di esame della documentazione.

In linea generale, si osserva che in sede di esame comparativo delle offerte tecniche di progetti esecutivi è attribuito alla commissione di gara il compito di valutare:

- non ( come pretenderebbe la ricorrente ) la “*cantierabilità*” di ogni singolo progetto, la quale attiene alla fase di verifica del progetto con riguardo al contenuto del piano di sicurezza e di coordinamento (art. 39, comma 7, lett. g), D.P.P. 11.5.2012, n. 9-84/Leg.; art. 53, comma 2, lett. g), D.P.R. 5.10.2010, n. 207);
- bensì se, in base al complesso della documentazione tecnica allegata, sussista un sufficiente grado di approfondimento, tale da qualificare quel progetto “*esecutivo*” nei termini stabiliti dalla disciplina applicabile e quindi, nel caso di specie, se erano presenti i documenti individuati nell’allegato C) al regolamento provinciale 30.9.1994, n. 12-10/Leg.

Sorregge tale assunto la previsione contenuta nei Parametri e criteri di valutazione volta a sanzionare con l’esclusione solo la mancanza della documentazione indispensabile a definire “*l’esecutività*” dell’opera; clausola che non rappresenta affatto una generica causa di esclusione (che urterebbe contro il principio di tassatività) ma che, all’opposto, integra una norma di chiusura da impiegarsi in mancanza degli elaborati prescritti dal menzionato regolamento provinciale,

oppure in presenza di lacunosità tali da non poter cogliere la descrizione completa e dettagliata dei lavori da effettuare.

Deriva da ciò che, in assenza di puntuali disposizioni sanzionatorie, eventuali carenze progettuali riscontrate negli elaborati non erano in grado ex se di determinare l'esclusione dalla gara del concorrente quando dalla restante documentazione accompagnatoria erano comunque desumibili i criteri utilizzati per le scelte progettuali esecutive, per i particolari costruttivi e per il conseguimento e la verifica dei prescritti livelli di sicurezza e qualitativi.

7d. Confortano detta conclusione, oltre i generalissimi principi di tassatività delle esclusioni, anche il fatto che il già menzionato documento sui "*Parametri e criteri di valutazione delle offerte*" aveva stabilito:

- per un verso, che il progetto esecutivo doveva essere redatto in forma completa ed esaustiva conformemente a quanto previsto dall'art. 17 della l.p. 26/1993 e dall'allegato C) al D.P.G.P. 30.9.1994, n. 12-10/Leg.;
- per altro verso, come si è già detto, una comminatoria di esclusione solo in caso di mancata definizione esecutiva di "*parti dell'opera o dei lavori*";
- la già individuata disposizione di chiusura sull'attribuzione di punti zero in caso di documenti progettuali carenti, incompleti o contraddittori;
- le successive fasi di approvazione del progetto esecutivo tramite l'acquisizione di tutti i pareri, i nulla-osta e le verifiche previsti dalla vigente normativa, sottolineando al riguardo che l'aggiudicataria avrebbe dovuto consegnare (a proprie cura e spese) la documentazione progettuale necessaria per le procedure autorizzative, nonché integrare e modificare (senza compenso) il progetto in base ad eventuali prescrizioni degli organi preposti al rilascio degli atti autorizzativi [cfr., pagg. 31 e 32 del documento sui Parametri e criteri di valutazione].

7e. Ne deriva che la comminatoria di esclusione prevista a pag. 9 del documento contenente i Parametri di valutazione non solo non era applicabile (per la sua

portata testuale) alla parte del progetto relativa ai servizi di gestione e neppure con riferimento agli arredi e alla strumentazione tecnica oggetto di fornitura, e che la stessa clausola, per quanto riguarda l'opera e i relativi lavori, doveva necessariamente essere raccordata con la previsione che stabiliva l'attribuzione di un punteggio penalizzante nei casi di carenze in un elemento.

Dal che consegue, in definitiva, che nessuna delle carenze progettuali individuate dalla ricorrente nel progetto dell'aggiudicataria poteva essere oggetto di un provvedimento di estromissione dalla procedura: sia perché non previste nell'allegato PR-120-25-5 a pena di esclusione, sia perché concernenti documenti non menzionati nel citato regolamento provinciale, sia perché riguardanti aspetti marginali.

Il primo motivo di ricorso va perciò disatteso.

8a. Con il secondo motivo la ricorrente Inco sostiene che l'aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa per non aver allegato all'offerta economica l'elaborato denominato "*cronoprogramma redatto ai sensi dell'art. 42 del D.P.R. 554/99*", previsto a pena d'esclusione dal paragrafo 3.1.2 della lettera d'invito (cfr., pag. 14). Più precisamente, Costruzioni Rossaro avrebbe allegato il programma esecutivo dei lavori secondo l'art. 45 del D.P.R. 554/99, documento con codifica ER140-2, ma non il cronoprogramma di cui all'art. 42 avente codifica ER140-4.

La doglianza è infondata in fatto e in diritto.

8b. Innanzitutto, si osserva che l'aggiudicataria ha presentato un unico documento con codifica "*ER140 - Tav. 2/4*", che assomma sia il cronoprogramma di cui all'art. 42 sia il programma esecutivo di cui all'art. 45, e che è stato sottoscritto sia dalla capogruppo Costruzioni Rossaro che dai progettisti Vigne e Condini [cfr., doc. n. 24f) in atti della ricorrente su supporto CD-R].

8c. Il Collegio osserva poi che il programma esecutivo, per il quale la legge prevedrebbe la presentazione "*prima dell'inizio dei lavori*", rappresenta uno sviluppo,

nel dettaglio, del cronoprogramma che, invece, deve essere “*presentato dall'appaltatore unitamente all'offerta*”, poiché il programma esecutivo deve riportare per ogni lavorazione le previsioni circa il periodo di esecuzione nonché l'ammontare presunto, parziale e progressivo, dell'avanzamento dei lavori alle date contrattualmente stabilite per la liquidazione dei certificati di pagamento. Per l'appalto in esame l'Amministrazione appaltante ha invece chiesto che, ancora in sede di offerta, fossero depositati sia il cronoprogramma sia il programma esecutivo.

È quindi evidente che, in sede di partecipazione alla gara, un dettagliato programma esecutivo non può che assommare anche il contenuto del meno particolareggiato cronoprogramma, posto che al momento dell'offerta non vi è alcuna ragione per diversificare la tempistica preventivata (a differenza di quanto può succedere nella fase esecutiva dell'opera a causa, ad esempio, degli interventi di variante).

Ciò stante, è esente da censure l'operato del seggio di gara che, nella sesta seduta del 23.11.2012, ha valutato positivamente l'eshaustività della documentazione che accompagnava l'offerta economica della concorrente Rossaro.

Anche il secondo motivo va pertanto disatteso.

9a. Con il terzo motivo la ricorrente lamenta che l'elaborato dell'aggiudicataria contenente le proposte qualificanti e migliorative per la gestione e per la manutenzione dei servizi sarebbe stato non solo realizzato in difformità dalle previsioni di gara (che avrebbero stabilito la suddivisione degli argomenti per singolo servizio), ma soprattutto carente, perché non contenente il piano specifico della qualità; per questa parte, dunque, l'offerta Rossaro avrebbe dovuto conseguire zero punti anziché rispettivamente punti 25,20 (per il criterio 3.01) e 24,60 (per il criterio 3.03).

Vi sarebbero, poi, incongruenze nella tabella riportante il monte-ore di utilizzo dei manutentori specializzati rispetto alla tabella che definisce i turni lavorativi. Si lamenta, ancora, che a causa di carenze in alcuni elaborati progettuali gli stessi avrebbero dovuto ottenere un punteggio pari a zero; che per una serie di parametri la differenza di soli 15,22 punti tra l'offerta della ricorrente Inco (89,79 punti) rispetto a quella dell'aggiudicataria (74,57 punti) sarebbe irragionevole; che la commissione tecnica avrebbe ingiustificatamente compresso i propri giudizi in uno spettro ristretto tra i voti 6 e 8 su 10.

9b. Il motivo è in parte inammissibile e in parte infondato.

È inammissibile per genericità, laddove contesta l'operato della commissione di gara senza tuttavia indicare né per quale motivo la dedotta compressione sia manifestamente ingiustificata, né le ragioni per cui alcune valutazioni della commissione sarebbero non ragionevoli, né in cosa consista, in concreto, l'erronea attribuzione dei punteggi. A tale riguardo è sufficiente ricordare che non essendo state riscontrate mancanze esecutive negli elaborati progettuali dell'aggiudicataria, è stato corretto l'avvenuto esame degli stessi e la conseguente attribuzione di un punteggio diverso da zero.

Sul monte ore degli operai manutentori indicato dalla vincitrice, il Collegio rileva che non emerge la "*macroscopica contraddizione*" denunciata, poiché i calcoli esposti dalla ricorrente non sono fondati su "*elementi noti*", ma su dati (quali la media delle ore annue lavorate) presentati apoditticamente e non verificati.

9c. Quanto all'infondatezza del motivo, si deve osservare che l'indice del documento ER500-6 presentato dall'a.t.i. Costruzioni Rossaro - che rinviava, per evitare ridondanze, agli elaborati ER500-1, ER500-2, ER500-3, ER500-4 e ER500-5 - è così articolato: Scopo, Elementi qualificanti, Generali, Piano della Qualità, Manuale d'uso, Piano di manutenzione, Piano delle ispezioni. A sua volta, il capitolo dedicato al Piano della Qualità - di cui la ricorrente lamenta

infondatamente la mancanza - è sviluppato nei seguenti punti: Presa in consegna, Matrice responsabilità, Quality plan, Campagna di informazione del personale operativo, Formazione personale APSS, Indicatori di processo (KPI) e soddisfazione del cliente, Pianificazione, Documenti e riferimenti. In esso, inoltre, si afferma che per la stesura del piano della qualità si sarebbe preso a riferimento il sistema di qualità “sicurezza ambiente ISO 9001 -14001 – 18001” [cfr., doc. n. 23i) in atti della ricorrente su supporto CD-R].

Allora:

- con riferimento al criterio 3.01, la commissione di gara ha valutato “*adeguata*” la definizione gerarchica dei compiti e le modalità di controllo dell’Amministrazione, così come il tempo di intervento in reperibilità;

- quanto al piano della qualità attinente al servizio energia e manutenzione impianti, per il criterio 3.03, lo stesso è stato considerato “*correttamente esplicitato dagli elaborati presentati?*” [cfr., verbale n. 21 del 21.9.2012].

Le già svolte considerazioni su quanto richiesto dalla normativa di gara conducono il Collegio a condividere l’operato della commissione che ha ritenuto valutabile il documento ER500-6 e sufficientemente articolata la relativa proposta (riferita con evidenza a tutti i servizi previsti), sulla quale si è poi espressa con una valutazione pertinente.

9a. Da ultimo, con il quarto motivo, la ricorrente - dopo una serie di critiche all’offerta economica di Costruzioni Rossaro per la parte riguardante la gestione e la manutenzione dei servizi - denuncia l’inattendibilità della relativa proposta per il suo consistente ribasso, pari al 40,42%, a fronte della media delle altre offerte intorno al 18,65% e di un rilevante punteggio tecnico conseguito, pari a 157,30 punti su di un totale di 210. L’Amministrazione avrebbe dovuto esigere, dunque, chiarimenti prima di procedere all’aggiudicazione, tenuto conto che una consistente qualità tecnica richiede un prezzo elevato (a supporto della tesi cita la sentenza del

Consiglio di Stato, sez. IV, 26.11.2009, n. 7441), mentre l'aggiudicataria, all'opposto, ha offerto un ribasso cospicuo.

9b. Anche tale mezzo non merita apprezzamento.

Anzitutto, si deve rilevare che:

- la disciplina di gara aveva previsto che la valutazione dell'anomalia dell'offerta sarebbe stata effettuata "*qualora ricorrano i presupposti di cui all'art. 86, comma 2, del D.Lgs. 163/2006*" [cfr., paragrafo 7, pag. 34 della lettera d'invito];
- l'offerta vincitrice (non avendo ricevuto punti sia per il prezzo che per gli altri elementi di valutazione pari o superiori ai quattro quinti dei punti massimi previsti dal bando) non è risultata anomala.

Conseguentemente, non rientrava negli obblighi dalla Stazione appaltante sottoporre la stessa a valutazione di congruità.

9c. Anche la contestazione volta a sostenere che l'offerta tecnica aggiudicataria sarebbe "*ambiziosa ma del tutto irrealistica*" è priva di fondamento.

L'offerta tecnica complessiva di Rossaro non si è caratterizzata affatto per notevole qualità, posto che si è collocata al quarto posto delle cinque offerte valutate, ottenendo 490,96 punti su 710. Anche scorporando la parte relativa al servizio di gestione e manutenzione novennale, l'offerta dell'aggiudicataria non dimostra una qualità particolarmente eccelsa, essendosi graduata in terza posizione con 157,30 punti su 210 [si vedano le tabelle C) e D) allegate al verbale di gara di data 23 novembre 2012].

L'offerta di Rossaro si è invece caratterizzata per aver presentato un'opera, con i relativi lavori e servizi, di normale consistenza e qualità, seppur con decisivi ribassi di prezzo sia per la parte gestionale che per la parte relativa alla costruzione del presidio sanitario.

D'altra parte, come era stato preventivato dalla disciplina di gara, essa non è risultata la migliore fra le offerte, ma quella "*economicamente più vantaggiosa*", sulla

base di una pluralità di elementi, sia tecnici che economici, aventi diverso peso ponderale.

10. In definitiva, l'infondatezza di tutti i motivi comporta il rigetto del ricorso principale e, con esso, della correlata domanda risarcitoria.

11. A detta declaratoria consegue l'improcedibilità del ricorso incidentale per sopravvenuta carenza di interesse.

12. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e devono essere poste a carico della parte ricorrente nella misura liquidata in dispositivo, anche tenuto conto del mancato rispetto del principio di sinteticità di cui agli artt. 3 e 73, comma 2, c.p.a..

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (Sezione Unica) definitivamente pronunciando sul ricorso n. 91 del 2013

- dichiara la sopravvenuta carenza di interesse all'impugnazione nei confronti dell'a.t.i. capeggiata dalla società Gruppo Adige Bitumi;

- dichiara l'irricevibilità per tardività del ricorso per motivi aggiunti;

- respinge l'impugnazione nei confronti dell'a.t.i. capeggiata da Costruzioni Rossaro;

- per l'effetto, dichiara improcedibile il ricorso incidentale di Costruzioni Rossaro S.r.l.

Condanna la Società ricorrente al pagamento delle spese di giudizio, che liquida in complessivi € 4.000,00 (quattromila) a favore della Provincia di Trento; in complessivi € 3.000,00 (tremila), oltre a C.P.A. e I.V.A., a favore di Costruzioni Rossaro S.r.l.; in complessivi € 2.000,00 (duemila), oltre a C.P.A. e I.V.A., a favore di Gruppo Adige Bitumi S.p.a.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 7 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Armando Pozzi, Presidente

Lorenzo Stevanato, Consigliere

Alma Chiettini, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/11/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)