



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 Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 699 del 2025, proposto da

Sistem Costruzioni s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B5DD5CED3E, rappresentato e difeso dall'avvocato Nicola Bianchini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Centrale Unica di Committenza Consorzio Le Valli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Daniele Maccarrone e Luca Bovolin, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Comune di San Bonifacio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Vicenzoni, con domicilio eletto presso il suo studio in Verona, via del Pontiere 23;

Wolf System s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Antonio Tinelli ed Elena Serra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero dell'Istruzione e del Merito, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Venezia, San Marco 63;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,

della determinazione n. 13 del 27-3-2025, assunta e pubblicata in pari data dalla C.U.C. Consorzio Le Valli, avente per oggetto l'aggiudicazione della procedura negoziata telematica d'urgenza per l'affidamento di appalto integrato di progettazione esecutiva e di esecuzione dei lavori di

realizzazione nuova mensa scolastica Scuola primaria Gino Sandri di Via Roma a basso impatto ambientale del Comune di San Bonifacio (VR) ai sensi dell'art. 50 comma 1 lettera c) del d.lgs. 36/2023 – CUP C85E24000270006 – CUI 100220240238202400009 – CIG B5DD5CED3E in favore

dell'operatore economico controinteressato Wolf System s.r.l.;

- del verbale di gara telematica seduta n. 2 nel quale è stata eseguita la valutazione tecnica delle offerte presentate dagli operatori economici offerenti nell'ambito della suddetta procedura di gara;
- di ogni altro provvedimento, documento e/o atto presupposto, conseguente, annesso e/o connesso ai provvedimenti impugnati;

quindi per la condanna dell'Amministrazione resistente a non provvedere alla sottoscrizione del contratto con l'operato economico indebitamente aggiudicatario, quindi disporre l'aggiudicazione della suddetta procedura di gara in favore della ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di San Bonifacio e di Wolf System S.r.l. e di Ministero dell'Istruzione e del Merito e di Centrale Unica di Committenza Consorzio Le Valli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2025 il dott. Filippo Dallari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con determinazione a contrarre del 14-2 2025, il Comune di San Bonifacio ha indetto la procedura negoziata telematica d'urgenza per l'affidamento, attraverso il criterio dell'offerta economica (offerta tecnica, 95 punti; offerta economica, 5 punti), dell'appalto integrato di progettazione esecutiva e di esecuzione dei lavori di realizzazione della nuova mensa scolastica della Scuola primaria "*Gino Sandri*", a basso impatto ambientale, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera c), del d.lgs. 36/2023 – CUP C85E24000270006 – CUI 100220240238202400009 – CIG B5DD5CED3E, per un importo complessivo di Euro 655.867,47 oltre Iva, finanziato con fondi PNRR, demandandone lo svolgimento alla Centrale Unica di Committenza Consorzio Le Valli (in seguito, Consorzio Le Valli).

1.1. Venivano invitati alla procedura cinque operatori economici e all'esito delle operazioni di gara risultava: prima, Wolf System s.r.l. (in seguito, Wolf System) con 95,338 punti (offerta tecnica, 95,000 punti; offerta economica, 0,338 punti) e seconda Sistem Costruzioni s.r.l. (in seguito, Sistem Costruzioni) con 89,356 punti (offerta tecnica, 86,905 punti; offerta economica, 2,451 punti).

1.2. Il Consorzio Le Valli con determinazione n.13 del 27-3-2025, comunicata nella medesima data, ha quindi disposto l'aggiudicazione dell'appalto a favore di Wolf System.

2. Con il ricorso in esame, Sistem Costruzioni ha impugnato gli atti della procedura sulla base dei seguenti motivi.

I - *Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 4, 5 e 87 del d.lgs. 36/2023. Violazione e falsa applicazione degli artt. 15 e 17 della lettera d'invito. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge 241/1990. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e delle condizioni di gara, violazione della par condicio competitorum, irragionevolezza dell'azione amministrativa, ingiustizia, contraddittorietà, violazione dei principi di imparzialità, legalità, concorrenza, correttezza e buona fede. Sviamento di potere.*

Sotto un primo profilo la ricorrente contesta il punteggio assegnato a Wolf System in relazione al sub-criterio E.1 "Referenze", che richiedeva di indicare almeno tre referenze di edifici in legno realizzati negli ultimi 10 anni.

In particolare – sostiene la ricorrente – in relazione a tale sub-criterio Wolf System avrebbe dovuto conseguire zero punti – non 15 punti (il massimo) - in quanto avrebbe presentato la relazione tecnica in formato A3 anziché in formato A4, come espressamente imposto dall'art. 15 della lettera di invito. La Commissione non avrebbe quindi nemmeno dovuto valutare la relazione di Wolf System.

La controinteressata avrebbe dovuto comunque conseguire zero punti in relazione al sub-criterio E.1, in quanto in base all'art. 15 della lettera di invito e ai chiarimenti forniti dalla stazione appaltante, la relazione tecnica avrebbe dovuto avere un'estensione massima di quattro facciate e le pagine successive alla quarta non avrebbero dovuto essere esaminate dalla commissione.

Invece la relazione di Wolf System - convertita in formato A4 - avrebbe una lunghezza di 22 pagine e nelle prime 4 pagine avrebbe indicato solamente due referenze, come tali inidoneo a soddisfare quanto richiesto dal sub-criterio E.1 ("*almeno tre referenze*").

Sotto altro profilo sarebbe erroneo il punteggio assegnato a Wolf System anche in relazione al sub-elemento E.2, "Metodologica" (15 punti) che richiedeva "*di produrre una relazione metodologica che illustri e descriva la produzione e l'assemblaggio dei vari componenti costruttivi, evidenziando il livello di prefabbricazione, in funzione della qualità e della riduzione dei tempi*".

Wolf avrebbe infatti conseguito 6 punti, nonostante nella sua relazione si sarebbe limitata a descrivere le 11 referenze prodotte in relazione sub-criterio E.1., senza descrivere "*la produzione, l'assemblaggio e/o il livello di prefabbricazione*"

La controinteressata non avrebbe quindi indicato quanto richiesto dalla stazione appaltante ai fini dell'attribuzione del punteggio di cui al sub-criterio E.2.

II - *Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 4, 5 e 87 del d.lgs. 36/2023. Violazione e falsa applicazione degli artt. 15 e 17 della lettera d'invito. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge 241/1990. Eccesso*

di potere per travisamento dei fatti e delle condizioni di gara, violazione della par condicio competitorum, irragionevolezza dell'azione amministrativa, ingiustizia, contraddittorietà, violazione dei principi di imparzialità, legalità, concorrenza, correttezza e buona fede. Sviamento di potere.

La ricorrente contesta il punteggio attribuito dalla Commissione in relazione al sub-criterio A.2, "Organizzazione del cantiere" (10 punti), che richiedeva *la redazione di una relazione che descriva l'organizzazione del cantiere indicando le modalità di approccio operativo sull'edificio, la gestione delle interferenze e le sovrapposizioni delle lavorazioni individuando opportunamente delle migliorie che permettano un adeguato controllo e verifica degli avanzamenti fisici del cantiere, ed il minor impatto possibile sulle attività adiacenti. Si richiede inoltre proposta di organigramma di cantiere con relativi CV Curricula*".

I punteggi assegnati alla ricorrente e alla controinteressata in relazione a tale sub-criterio sarebbero del tutto illogici e irragionevoli. Wolf System, infatti, avrebbe conseguito 8 punti, nonostante avesse ommesso di indicare la "proposta di organigramma di cantiere con relativi CV Curricula"; la ricorrente avrebbe invece dato atto di tutti gli elementi richiesti, conseguendo 9 punti.

Tale irragionevolezza risulterebbe ancora più evidente dal fatto che un altro concorrente (Marlegno) che nella relazione avrebbe presentato una "proposta di organigramma di cantiere", priva dei "relativi CV Curricula", in relazione al sub-criterio A.2 e avrebbe conseguito 5,667 punti.

Wolf, che ha presentato una relazione priva anche della "proposta di organigramma di cantiere" avrebbe dovuto conseguire un punteggio inferiore a Marlegno.

3. Con decreto presidenziale n. 163 del 24-4-2025, è stata respinta l'istanza cautelare provvisoria proposta dalla ricorrente, per difetto del presupposto del *fumus boni iuris*.

4. Le Amministrazioni intimata e Wolf si sono costituite in giudizio contestando nel merito le censure proposte.

5. Alla camera di consiglio del 7 maggio 2025, dato l'avviso della possibile definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a., la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Come da avviso reso all'odierna camera di consiglio, il ricorso può essere deciso nel merito con sentenza in forma semplificata sin dalla presente fase cautelare, stante la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria (e nulla essendo stato opposto al riguardo dalle parti costituite).

6.1. Le censure proposte con il primo motivo, con cui parte ricorrente contesta il punteggio assegnato a Wolf in relazione al sub-criterio E.1, non possono essere condivise.

Invero l'art. 15 della lettera di invito richiede agli operatori economici di presentare "una relazione tecnica descrittiva in formato A4 di max 4 facciate per ognuno dei criteri e sub-criteri", con la precisazione che "le facciate successive alla quarta non verranno esaminate dalla Commissione", aggiungendo altresì che "la presentazione di relazioni d'offerta con un numero di pagine superiore al massimo consentito determineranno una valutazione delle stesse nei limiti del numero di pagine prescritti. Eventuali notizie di offerta, anche rilevanti, non contenute nelle pagine prescritte non saranno prese in esame dalla Commissione".

Inoltre, anche in sede di chiarimenti la stazione appaltante ha confermato tale sanzione sostanzialmente espulsiva.

Tuttavia la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che *“la prescrizione sul numero massimo delle pagine della relazione tecnica allegata all’offerta deve essere interpretata cum grano salis”* (Cons. Stato, Sez. V, 18-8-2023, n. 7815) e che *“l’indicazione nella legge di gara di limiti dimensionali ha un carattere solitamente orientativo, volendo favorire la speditezza dei lavori dell’Amministrazione, ma non può mai assurgere a causa di esclusione, giacché in tale caso la previsione si porrebbe in contrasto con il noto principio della tassatività delle clausole di esclusione di cui all’art. 10 del codice vigente (cfr., la recente TAR Emilia Romagna, Bologna, Sezione II, sentenza n. 410 del 2025 oltre a TAR Lombardia, Milano, Sezione I, sentenza n. 721 del 2025)”* (TAR Lombardia, Milano, Sezione II, 28-4-2025, n. 1450).

E ancora che la clausola che *“prevede, addirittura, per la violazione dei limiti dimensionali, lo stralcio di una parte dell’offerta (possibilità ipotizzata dalla parte odierna ricorrente in alternativa alla più grave esclusione dalla gara) ”*rappresenta una vera e propria sanzione espulsiva, in contrasto con il divieto di aggravamento degli oneri procedurali nonché con l’interesse della stessa Amministrazione a selezionare l’offerta migliore. Pertanto... una tale clausola, ove interpretata nel senso che la mancata osservanza di un parametro solo formale riferito ad una mera modalità redazionale di formulazione del testo, comporta l’esclusione dell’offerta indipendentemente dai suoi contenuti, è radicalmente nulla per violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione ma, prima ancora, per violazione del principio di imparzialità e buon andamento di cui all’articolo 97 Cost., potendo consentire ad un’offerta qualitativamente peggiore o maggiormente onerosa di prevalere sull’offerta migliore per motivi che nulla hanno a che fare con l’interesse pubblico alla tutela della salute dei pazienti del Servizio sanitario pubblico ed alla ottimale allocazione delle risorse pubbliche né con il rispetto della libertà d’iniziativa economica privata e di concorrenza ma solo alla *“comodità”* d’esame dell’amministrazione” (così espressamente Cons. Stato n. 4371/21; nello stesso senso Cons. Stato n. 7967/2020, n. 7787/2020 e n. 1451/2020). Anche l’Anac con la delibera n. 402 del 26/05/21, resa nell’ambito di un parere di precontenzioso, ha evidenziato che *“come chiarito nella Nota illustrativa al bando tipo n. 1/2017, la limitazione dimensionale della relazione tecnica rappresenta una mera indicazione e non può costituire causa di esclusione dalla gara. L’indicazione dei limiti dimensionali della relazione tecnica, non dovrebbe dunque avere (e comunque non dovrebbe essere interpretata come avente) una natura prescrittiva. Ad una interpretazione in tal senso osta il già menzionato principio di tassatività delle cause di esclusione; come chiarito dalla giurisprudenza, in virtù di tale principio, l’esclusione può essere disposta solo in applicazione di una specifica causa indicata nel Cod[OMISSIS] dei contratti o di altre disposizioni di leggi vigenti, ma nessuna disposizione normativa correla l’esclusione dalla gara o altro tipo di sanzione al fatto che l’offerta sia formulata in un numero di pagine superiore a quello stabilito dalla lex specialis (cfr., Parere di precontenzioso delibera n. 819 del 26 settembre 2018”* (TAR Salerno, Sez. I, 9-1-2025, n. 30).

6.2. A ciò si aggiunga, come già rilevato nel decreto presidenziale n. 163 del 24-4-2025, che le prescrizioni della legge di gara che richiedono la presentazione di una *“Relazione descrittiva”* di

“*massimo 4 pagine A4*” devono ritenersi riferite ad un testo scritto descrittivo, non alla produzione grafica (“11 fogli” di immagini di progetti realizzati).

D'altra parte, lo stesso art. 15 della lettera di invito richiedeva espressamente agli operatori economici di presentare, oltre alla relazione tecnica descrittiva, anche le “*schede tecniche delle componenti edilizie proposte*” e “*quant'altro ritenuto utile alla corretta e completa valutazione da parte della Commissione, es. elaborati grafici (disegni, schizzi, rendering, fotografie, ecc.)*”.

E nella fattispecie in esame le 11 pagine, dedicate nella relazione di Wolf System al sub-criterio E.1, riguardano quasi integralmente elaborati grafici.

6.3. In ogni caso, anche considerando solo le prime quattro illustrazioni, queste risultano comunque idonee a dimostrare le referenze richieste (“*almeno 3*”, cfr. pag. 41/48 lettera di invito sub E.1), utili all'attribuzione del punteggio sub E.1.

7. È altresì infondata la censura, contenuta nel primo motivo, con cui parte ricorrente contesta il punteggio assegnato a Wolf System in ordine al sub-criterio E.2 in quanto la relazione non descriverebbe “*la produzione, l'assemblaggio e/o il livello di prefabbricazione*” degli edifici in legno realizzati.

7.1. Da un lato, infatti, come evidenziato dalla controinteressata (memoria, pag. 15), la relazione descrittiva consente di ricavare, seppur in modo sommario, le modalità produttive e di assemblaggio utilizzate nelle precedenti opere; dall'altro, la Commissione ha dimostrato di aver tenuto conto della non piena completezza della relazione della controinteressata sotto questo profilo, valutandola come “*scarsa*” e assegnandole 6 punti su 15 con riferimento al sub-criterio E.2. La valutazione della commissione non presenta quindi profili di evidente irragionevolezza.

8. È infine infondato anche il terzo motivo con cui la ricorrente sostiene che i punteggi assegnati dalla Commissione in relazione al sub-criterio A.2 sarebbero del tutto illogici e irragionevoli in quanto la controinteressata avrebbe conseguito 8 punti, nonostante avesse omesso di indicare la “*proposta di organigramma di cantiere con relativi CV Curricula*”.

8.1. In relazione al sub-criterio A.2 l'art. 17.1 della lettera di invito richiedeva infatti “*la redazione di una relazione che descriva l'organizzazione del cantiere indicando le modalità di approccio operativo sull'edificio, la gestione delle interferenze e le sovrapposizioni delle lavorazioni individuando opportunamente delle migliorie che permettano un adeguato controllo e verifica degli avanzamenti fisici del cantiere, ed il minor impatto possibile sulle attività adiacenti. Si richiede inoltre proposta di organigramma di cantiere con relativi CV Curricula*”.

La proposta di organigramma con i relativi *curricula* costituiva quindi uno degli elementi – non l'unico – che nel loro complesso concorrevano a determinare il punteggio relativo al sub-criterio A.2.

E come evidenziato dalla controinteressata, Wolf System nella relazione risulta avere descritto gli elementi richiesti, indicando a pag. 10 le figure di cantiere – “*Project manager, tecnico di cantiere, capo di*

cantiere, direttore dei lavori, CSE e RUP” – e rappresentando alla Tav. 1.3 l’organigramma di cantiere.

L’unico elemento mancante riguarderebbe i *curricula*.

Alla luce di tali complessivi elementi la valutazione della Commissione, che ha attribuito 9 punti alla ricorrente, 8 punti a Wolf System e 5,667 punti a Marleno non presenta macroprofili di irragionevolezza.

9. Il ricorso deve in conclusione essere respinto.

10. In ragione delle peculiarità della fattispecie sussistono tuttavia le condizioni per compensare le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Filippo Dallari, Primo Referendario, Estensore

Alberto Ramon, Referendario

L'ESTENSORE
Filippo Dallari

IL PRESIDENTE
Leonardo Pasanisi

IL SEGRETARIO