

Pubblicato il 17/06/2025

**N. 00266/2025 REG.PROV.COLL.  
N. 00228/2025 REG.RIC.**



**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 la Emilia Romagna**

**sezione staccata di Parma (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 228 del 2025, proposto da Ars et labor S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B4E69FD5EA, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Corinaldesi, Alberto Mischi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Parma Infrastrutture S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Guido Greco, Manuela Muscardini, Paolo Provenzano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Ar.Co. Lavori Società Cooperativa Consortile, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco

Dugato, Maria Gaia Cavallari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

- della nota PG 734/2025-2024.IV/00 del 7/3/2025 avente ad oggetto comunicazione di aggiudicazione definitiva della procedura aperta per l'affidamento dei lavori di riqualificazione della scuola Vicini di Parma – POR FESR 2021/2027 – Azione 5.1.1 cofinanziato dall'Unione europea
- CUP I96F23000050001;
- del bando e del disciplinare di gara;
- dei verbali delle sedute pubbliche del 24/1/2025, del 27/1/2025, del 4/2/2025, del 5/2/2025 e del 24/2/2025;
- dei verbali delle sedute riservate del 6/2/2025, del 10/2/2025 e del 12/2/2025;

.....*nonché per la condanna*

della società Parma Infrastrutture S.p.A. al risarcimento del danno prioritariamente in forma specifica ovvero per equivalente nella misura da accertarsi in corso di causa, anche determinato in via equitativa, oltre a rivalutazione e interessi;

.....*e per l'accertamento*

del diritto della ricorrente a subentrare nel contratto di appalto qualora *medio tempore* stipulato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ar.Co. Lavori Società Cooperativa Consortile e di Parma Infrastrutture S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2025 la dott.ssa

Paola Pozzani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con il ricorso introduttivo parte ricorrente ha chiesto l'annullamento della nota PG 734/2025-2024.IV/00 del 7 marzo 2025, aente ad oggetto la comunicazione di aggiudicazione definitiva della procedura aperta per l'affidamento dei lavori di riqualificazione della scuola Vicini di Parma – POR FESR 2021/2027 – Azione 5.1.1, cofinanziato dall'Unione europea - CUP I96F23000050001; e inoltre -per quanto occorrer possa - del bando, del disciplinare di gara, dei verbali delle sedute pubbliche del 24 gennaio 2025, del 27 gennaio 2025, del 4 febbraio 2025, del 5 febbraio 2025 e del 24 febbraio 2025, nonché dei verbali delle sedute riservate del 6 febbraio 2025, del 10 febbraio 2025 e del 12 febbraio 2025.

La società ricorrente ha, altresì, chiesto la condanna della società Parma Infrastrutture S.p.a. al risarcimento del danno prioritariamente in forma specifica o per equivalente, nella misura da determinarsi in corso di causa, anche in via equitativa, oltre a rivalutazione e interessi, nonché l'accertamento del diritto a subentrare nel contratto di appalto qualora *medio tempore* stipulato.

Alla camera di consiglio del 29 aprile 2025 parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare.

La controinteressata AR.CO. Lavori Società Cooperativa Consortile ha depositato in giudizio memoria di costituzione in data 22 aprile 2025, memoria *ex art.* 73 C.p.a. il 23 maggio 2025 e replica il 30 maggio 2025. Parma Infrastrutture S.p.A., costituitasi in giudizio il 23 aprile 2025, ha depositato memoria difensiva il 24 aprile 2025, memoria finale il 26

maggio 2025 e replica il 30 maggio 2025.

La ricorrente Ars et labor S.r.l. ha depositato in giudizio memoria finale il 23 maggio 2025.

Alla pubblica udienza dell'11 giugno 2025, dopo ampia discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Parte ricorrente rappresenta che:

- con bando di gara del 17 dicembre 2024, Parma Infrastrutture S.p.A. (società con unico socio il Comune di Parma) indiceva la procedura aperta, ai sensi dell'art. 2 della L. n. 120/2020, come modificata dal D.L. n. 77/2021 (convertito dalla L. n. 108/2021), da realizzarsi tramite piattaforma telematica, per l'affidamento dei lavori relativi all'intervento denominato *“ATUSS: Riqualificazione della scuola secondaria Vicini di Parma – POR FESR 2021/2027 – Azione 5.1.1 – cofinanziato dall’Unione europea”*, CUP I96F23000050001 – CUI L00162210348202100018 – CIG B4E69FD5EA (doc. n.2), da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (doc. n. 3);
- l'importo dei lavori posto a base di gara era di complessivi € 4.505.711,14 oltre I.V.A. e l'appalto aveva ad oggetto il consolidamento strutturale di un edificio scolastico, con suddivisione delle attività di cantiere in quattro fasi per gestire la contemporanea presenza delle attività didattiche e di cantiere;
- la valutazione dell'offerta tecnica era ulteriormente articolata in *sub-criteri* (indicati nella tabella n. 6 del doc. n. 3), in relazione ai quali la Commissione giudicatrice ha poi attribuito i vari punteggi per ogni

concorrente in gara (doc. n. 4);

- al termine della valutazione delle offerte tecniche, è risultata una graduatoria provvisoria (doc. n. 4) con la Ar.Co. Lavori Società Cooperativa Consortile in prima posizione e la società ricorrente in seconda posizione;
- la Commissione ha poi assegnato il punteggio all'offerta “tempo” e all'offerta economica e ne è risultata la graduatoria finale (doc. n. 4), con ancora la Ar.Co. Lavori Società Cooperativa Consortile in prima posizione e la società ricorrente in seconda posizione;
- in data 7 marzo 2025, con nota PG 734/2025-2024.IV/00, la Stazione appaltante comunicava l'impugnata aggiudicazione definitiva della procedura in questione.

Con il primo motivo di ricorso “*Eccesso di potere per violazione della lex specialis e falso presupposto di fatto relativamente alla valutazione dell'offerta tecnica dell'aggiudicatario*” parte ricorrente lamenta che la controinteressata ha violato alcune regole di gara in tema di limiti quantitativi ed editoriali delle offerte tecniche (pag. 33 disciplinare di gara) e che l’Amministrazione non lo ha rilevato, determinando ciò un illegittimo vantaggio a favore della aggiudicataria che ha, in tal modo, potuto articolare più dettagliatamente la propria offerta.

In particolare, evidenzia la difesa attore, tali regole imponevano alcuni limiti massimi (16 pagine complessivamente per la relazione tecnica, 6 pagine per la parte di relazione relativa ai *sub-criteri* A.1, A.2 e A.3 con non più di 2 pagine per ogni *sub-criterio*, 10 pagine per la parte di relazione relativa ai *sub-criteri* B.1, B.2, B.3, B.4 e B.5 con non più di 2 pagine per ogni *sub-criterio*, nessuna limitazione di pagine per i *sub-criteri* D.1 e D.2 in quanto costituiti da certificazioni che dovevano

essere allegate) e limiti editoriali quali «*font: arial; font size: 11; interlinea: 1,5*»; veniva, altresì, precisato dalla *lex specialis* che “*il contenuto delle pagine eventualmente eccedenti il limite massimo indicato nella sopra riportata tabella n.5 con riferimento per un singolo criterio/subcriterio e/o il limite massimo indicato nella sopra riportata tabella n.5 con riferimento all'intera Relazione (max 16 pagine) non sarà presa in considerazione dalla Commissione di gara ai fini della valutazione dell'offerta tecnica*” (doc. n. 3).

Ad avviso dell'esponente, tutti i concorrenti contenevano la propria relazione tecnica nel limite delle 16 pagine ma l'aggiudicataria, pur rispettando tale limite, riduceva indebitamente l'interlinea e in tal modo poteva scrivere di più in ciascun *sub-criterio*, così da offrire qualcosa in più rispetto agli altri concorrenti.

Conclude la difesa attorea che, a parità di corpo carattere “*arial 11*”, nello stesso spazio in cui stanno 7 righe l'aggiudicataria, con interlinea 1,5, è riuscita a scrivere 8 righe (doc. n. 6), consentendole questa differenza di aggiungere 1 riga ogni 7 righe di testo, che equivale a circa il 15% in più per ogni pagina o al 30% in più per le 2 pagine massime per i *sub-criteri A.1, A.2, A.3, B.1, B.2, B.3, B.4 e B.5*; in tal modo, secondo l'esponente, l'aggiudicataria avrebbe formulato un'offerta più ricca, erroneamente valutata dalla Commissione giudicatrice la quale non avrebbe dovuto tenere conto delle migliorie in tal modo “aggiunte”, indicate come segue:

- relativamente al criterio A.1, l'ultimo paragrafo *Ulteriori soluzioni operative*;
- relativamente al criterio A.2, dell'ultimo paragrafo intitolato *Mitigazione acustica e visiva del cantiere* le righe dalla seconda fino alla

fine del paragrafo;

- relativamente al criterio A.3, del paragrafo *Riposizionamento degli arredi e delle attrezzature* dalla 4° riga fino alla fine del paragrafo, l'intero paragrafo *Operazioni di pulizia finale* e l'intero ultimo paragrafo intitolato *Garanzia per lo smontaggio e il rimontaggio*;
- relativamente al criterio B.2, l'ultimo paragrafo *CMMS per manutenzione digitalizzata & digital twin*;
- relativamente al criterio B.3, del penultimo paragrafo, la frase «*I pannelli a bassa emissione di VOC, sono realizzate con fibre riciclate al 50% e sono riciclabili al 100% a fine del loro ciclo di vita. La produzione risulta inoltre essere a zero emissione di carbonio e assente di FAV*» e l'intero ultimo paragrafo *Piano cromatico*;
- relativamente al criterio B.4, del penultimo paragrafo *Miglioramento estetico del sistema facciate*, le righe da 3 a 9 che includono i sottoparagrafi *Lavaggio facciate* e *Applicazione del sistema intonaco, rete e intonachino*, e l'intero ultimo paragrafo *Miglioria aggiuntiva – frangisole*;
- relativamente al criterio C.1, il contenuto del paragrafo *I) Formazione sui temi delle pari opportunità e non discriminazione e dell'inclusione delle persone di disabilità* (di cui resta solo il titolo) e l'intero ultimo paragrafo *k) Identificazione di una figura aziendale per le politiche antidiscriminatorie (es. diversità manager)*.

Adduce la ricorrente che, se si fosse accorta dell'artificio di cui l'aggiudicataria ha fatto uso per presentare un'offerta migliorativa più competitiva, la Commissione giudicatrice avrebbe sicuramente attribuito alcuni punteggi in misura inferiore, e infatti la dimostrazione che l'offerta dell'aggiudicataria è stata sopravalutata grazie alla riduzione

dell'interlinea emergerebbe dalle risultanze dello stesso verbale di gara.

Ciò in quanto:

- con riferimento al subcriterio A.1, la Commissione afferma di aver valutato anche: «*(...) Prima dell'uscita gli automezzi saranno soggetti ad un'azione di lavaggio delle ruote, al fine di garantire condizioni di decoro per l'area esterna al cantiere. I materiali di risulta saranno racconti in cassoni e differenziati dotati di copertura e le eventuali macerie saranno nebulizzate periodicamente onde evitare la dispersione delle polveri nell'aria; le forniture potranno essere stoccate in un'area dedicata e attrezzata con telo di protezione a terra, contro l'accidentale sversamento di liquidi inquinanti o la compromissione dell'integrità delle forniture stesse*- con riferimento al subcriterio A.2, la Commissione afferma di aver valutato anche: «*(...) mitigazione acustica e visiva del cantiere tramite installazione di una recinzione fonoassorbente in corrispondenza di zone maggiormente critiche e prossime alle aree di lavorazione in modo da garantire un'efficace protezione. Le recinzioni verso l'esterno saranno inoltre rese comunicative attraverso teli decorati stampati, riportanti l'infografica del cantiere, in modo da segnalarne la presenza e fornire informazioni utili all'utenza sullo stato di avanzamento dei lavori*- con riferimento al subcriterio A.3 la Commissione afferma di aver valutato anche: «*riposizionamento arredi e attrezzature, pulizia finale*- con riferimento al sub-criterio B.2, la Commissione afferma di aver valutato anche: «*(...) Centralizzazione ed analisi dati con intelligenza artificiale, CMMS per manutenzione digitalizzata e digital twin*

64, doc. n. 2);

- con riferimento al sub-criterio B.3, la Commissione afferma di aver valutato anche: «*Con l'idea di creare un ambiente gradevole e agevolare il way finding, permettendo l'orientamento la riconoscibilità degli spazi anche per i bambini più piccoli e gli utenti con disabilità, il concorrente propone l'attuazione di un piano del colore appositamente studiato in ragione dell'utenza e delle attività che in ogni spazio si svolgono. A tal fine si interviene sulle cromie dei controsoffitti con tinte diversificate secondo la destinazione d'uso dell'ambiente. In generale la scelta delle cromie proposte è da valutarsi in accordo con la direzione lavori*- con riferimento al sub-criterio B.4, la Commissione afferma di aver valutato anche: «*su tutte le facciate applicazione del sistema intonaco, rete e intonachino con intonaco tipo FG 12 di Grigolin o simile e intonachino alleggerito ad effetto termico (...) e Sistema di lamelle verticali fisse tipo 30E di Naco tech o simile verniciato in tinta RAL (...), Il sistema verrà disposto all'ingresso, posizionato nell'edificio A e in corrispondenza dell'accesso al verde esterno tra gli edifici C e DE, 80 mq*» (pagine 87-88, doc. n. 4)».

Infine, aggiunge la ricorrente, con riferimento al sub-criterio C.1, se la Commissione giudicatrice si fosse accorta dell'artificio, non avrebbe valutato alcuni paragrafi [indicati in: “*I) Formazione sui temi delle pari opportunità e non discriminazione e dell'inclusione delle persone di disabilità (di cui resta solo il titolo) e k) Identificazione di una figura aziendale per le politiche antidiscriminatorie (es. diversità manager)*”] e avrebbe, quindi, attribuito all'aggiudicataria 2 punti anziché 4, in quanto passava da 7 a 5 strumenti.

Pertanto, assume l'esponente che il punteggio attribuito all'intera offerta tecnica dell'aggiudicataria dovrebbe essere rideterminato adeguandolo alle sole migliore proposte nel rispetto dell'interlinea 1,5 e che, se si ipotizza che l'aggiudicataria abbia scientemente ridotto l'interlinea per aumentare le proprie *chances* di vittoria, tale comportamento configura anche la causa di esclusione di cui all'articolo 98, comma 3, lettera b), D.Lgs. n. 36/2023 e cioè la «*condotta dell'operatore economico che abbia tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante*».

La controinteressata precisa in fatto che:

- il Disciplinare di gara prevedeva l'attribuzione di un punteggio massimo di 100 punti, ripartito in 80 punti sull'offerta tecnica, 15 punti su quella economica e 5 punti sull'“offerta tempi”, ossia il tempo impiegato per l'esecuzione dei lavori;
- la formulazione dell'offerta tecnica doveva essere composta di quattro sezioni (gestione del cantiere, migliorie progettuali e CAM, adozione e rispetto delle clausole premiali, certificazioni) a loro volta articolate in ulteriori *sub-criteri*, previsti nella tabella n. 6 alle pagine 34, 35, 36 e 37 del Disciplinare di gara;
- Ar.Co. ha ottenuto il miglior punteggio sull'offerta tecnica (70,99 punti), ha ottenuto 8,179 punti per la propria offerta economica e 5 punti per l'offerta tempo, per un totale di 84,169 punti; la ricorrente, invece, classificatasi seconda in graduatoria, ha ottenuto 57,99 punti sull'offerta tecnica, il massimo punteggio per la propria offerta economica (15,00 punti) e 5 punti sull'offerta tempo, per un totale complessivo di 77,99 punti: la differenza fra il punteggio ottenuto da Ar.Co. sull'offerta tecnica rispetto a quello della ricorrente è di 13 punti e la differenza fra il

punteggio totale della controinteressata e quello di Ars et labor è di 6,179 punti.

Sul primo motivo l'aggiudicataria controdeduce che:

- diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente, per determinare gli spazi di un testo è necessario fare riferimento alle modalità di calcolo proprie della stampa, e nella stampa di Ar.Co. lo spazio tra una riga e l'altra è dato dal seguente calcolo:  $11 \times 1,5 = 16,5$  (e non utilizzando spaziature predefinite), tenendo altresì presente che i valori sopra indicati sono espressi in punti, sicché la controinteressata ha rispettato le regole redazionali speciali;
- nessuna previsione del Disciplinare di gara prevedeva l'esclusione per superamento dei limiti dimensionali dell'offerta, né la Stazione appaltante avrebbe potuto strutturare una clausola escludente di tal specie o prevederla come causa di irregolarità dell'offerta, in quanto secondo la giurisprudenza *“sarebbe stata violativa del principio di tassatività della clausole di esclusione, introdotto tra i principi generali del nuovo codice dei contratti pubblici del 2023 (a differenza della disciplina previgente in cui la tassatività era trattata nell'ambito dei requisiti di ordine speciale nell'articolo 83, comma 8, del D.Lgs. n. 50/2016), in funzione strumentale rispetto al fondamentale principio dell'accesso al mercato, di cui all'articolo 3 d.lgs. n. 36/23”*;
- la ricorrente, nel proporre la censura, non dà prova dell'effettiva rilevanza, ai fini valutativi, del vantaggio che avrebbe conseguito l'aggiudicataria in danno degli altri concorrenti per effetto della eccedenza dimensionale e manca la dimostrazione della prova di resistenza, visto che lo scarto fra l'offerta della ricorrente e quella dell'aggiudicataria è di ben 6,179 punti (richiamando sulla nullità di una

siffatta sanzione espulsiva e sulla necessità della prova della effettiva rilevanza ai fini valutativi del vantaggio conseguito: Consiglio di Stato, Sez. V, 15 giugno 2021 n. 4635; 21 giugno 2012, n. 3677; 8 gennaio 2021, n. 298; 9 novembre 2020, n. 6857; 2 ottobre 2020, n. 5777; 3 febbraio 2021, n. 999; nello stesso senso Cons. Stato n. 7967/2020, n. 7787/2020, n. 1451/2020, 18 agosto 2023 n. 7815, nonché la delibera A.N.A.C. n. 402 del 26/05/21, resa nell'ambito di un parere di precontenzioso);

- a medesima conclusione conduce la positivizzazione, ad opera dell'art. 1 del D.Lgs. n. 36 del 2023, del principio del risultato, e ciò in quanto nella procedura di evidenza pubblica le stazioni appaltanti debbono perseguire il conseguimento del miglior risultato possibile e la concorrenza è elemento funzionale a conseguire detto obiettivo, potendo un parametro come quello del limite massimo previsto per la formulazione dell'offerta essere invocato a *discrimen* tra un'offerta ammissibile ed una da escludere solo quando ne venga data una lettura sostanziale e non formale; ma ciò accade unicamente nell'ipotesi in cui la lesione del principio di concorrenza abbia determinato un'alterazione del risultato della valutazione della gara.

Parma Infrastrutture S.p.A. precisa in fatto che:

- il cofinanziamento dell'appalto con fondi strutturali dell'Unione europea, nell'ambito del programma denominato *“Agende Trasformative Urbane per lo sviluppo sostenibile”* - ATUSS impone che i lavori siano conclusi, collaudati e rendicontati entro il 31 dicembre 2026, pena la perdita del finanziamento;
- in data 11 marzo 2025 si è proceduto alla consegna anticipata dei lavori, ai sensi dell'art. 17, co. 8, del D.Lgs. n. 36/2023 (doc. 11).

L'Amministrazione, preliminarmente, osserva che il ricorso di Ars et labor non contiene motivi di carattere escludente nei confronti dell'aggiudicataria, ma solo motivi di doglianza nell'attribuzione dei punteggi da parte della Commissione di gara, senza dimostrare che l'eventuale accoglimento dei motivi di ricorso potrebbe produrre l'aggiudicazione alla ricorrente; come risulta dalla graduatoria finale, precisa la Stazione appaltante, la distanza tra la prima e la seconda classificata è di ben 6,179 punti (84,169 il punteggio di Ar.Co. Lavori, a fronte di 77,990 punti di Ars et labor), sicché non sarebbe dimostrato che l'eventuale accoglimento dei rilievi censori possa colmare tale distanza, dato che solo con il primo, il quarto e il quinto motivo la ricorrente deduce il "peso" dell'asserita erronea valutazione della Commissione di gara: il primo motivo lamenta un *surplus* a favore di Ar.Co. di due punti, il quarto motivo lamenta un punteggio in eccesso pari ad un solo punto, il quinto motivo lamenta a sua volta un eccesso di punteggio attribuito ad Ar.Co. di 2,5 punti.

Secondo la prospettazione della controdeducente, il più favorevole dei casi (per la ricorrente) consentirebbe di recuperare solo 5,5 punti complessivi, di per sé inidonei a colmare la distanza dalla prima classificata e, ritenuti gli altri motivi generici ed indeterminati, neppure a livello di prospettazione l'avversario ricorso sarebbe idoneo a superare la prova di resistenza, utile a radicare l'interesse a ricorrere nell'impugnazione dei risultati di gara.

Dalle illustrate considerazioni, Parma Infrastrutture deduce l'eccezione di inammissibilità del gravame, in forza del principio per cui è necessario "*che il ricorrente dimostri, o quantomeno fornisca almeno un principio di prova, circa la possibilità di ottenere un collocamento in*

*graduatoria in posizione utile in caso di eventuale accoglimento dei motivi di ricorso proposti, essendo altrimenti inammissibile la domanda formulata (cfr. ex multis: Cons. Stato, Sez. VI, n. 219 del 9 gennaio 2023; Cons. Stato, Sez. V, 23 agosto 2019, n. 5837; Cons Stato, Sez. IV, 2 settembre 2011)”* (Cons. Stato, Sez. VI, 14 aprile 2025, n. 3215).

Sul primo motivo di ricorso, l’Amministrazione prospetta che è principio recetto che *“la prescrizione sul numero massimo delle pagine della relazione tecnica allegata deve essere interpretata cum grano salis”* (citando Consiglio di Stato, Sez. V, 18 agosto 2023, n. 7815) e che *“il ricorrente, che intenda valorizzare la violazione [del limite di pagine imposto dalla lex specialis, aggiunge la difesa attorea], deve fornire prova – anche solo presuntiva – che la violazione si sia (non solo effettivamente, ma anche specificamente: cioè a dire con riguardo alla puntuale incidenza dello sforamento quantitativo sul margine di valutazione della proposta negoziale) tradotta in un indebito vantaggio per il concorrente a danno dell’altro”* (con riferimento a Cons. Stato, Sez. V, 5 luglio 2021 n. 5112; *id.*, 9 novembre 2020, n. 6857; *id.*, 2 ottobre, n. 5777; *id.*, Sez. III, 25 marzo 2021, n. 2516).

La controeducente evidenzia che nel caso di specie il disciplinare di gara non ha indicato né i margini laterali, né il margine superiore ed inferiore di una singola pagina in formato A4 e, conseguentemente, il numero massimo di righe utilizzabile è quello corrispondente alla piena utilizzazione della singola pagina, con i soli limiti editoriali derivanti dal disciplinare di gara, ciò comportando che i concorrenti potevano utilizzare ben 43 righe a pagina, come dimostrato nella simulazione prodotta (doc. 13). Pertanto, poiché nessun concorrente ha superato detti limiti massimi, ad avviso dell’Amministrazione, non si è verificata

l’ipotesi, pur essa prevista nel disciplinare, secondo la quale la Commissione non avrebbe dovuto considerare quelle parti della relazione e dei criteri/*sub*-criteri “*eccedenti il limite massimo indicato*”, come accaduto anche per la relazione unica presentata dalla concorrente Ar.Co.

A controprevalenza della riferita prospettazione, la controdeducente evidenzia che, reimpaginando l’offerta dell’aggiudicataria, con i limiti di interlinea imposti dal disciplinare di gara e con i margini minimi consentiti dal disciplinare medesimo, risulta che detta relazione non supera mai il limite delle 43 righe per pagina, né *a fortiori* i minimi di lunghezza totali e parziali, e ciò pur mantenendo nel corpo di detta relazione le varie immagini, tavole e grafici, di per sé non sempre necessari.

Il Collegio rileva che il disciplinare di gara, quanto alla “Relazione unica”, fissato in 16 il numero massimo di pagine dell’intera relazione e in 6, 10 e 2 il numero massimo di pagine per le parti riguardanti rispettivamente i “criteri” A, B e C (parti a loro volta suddivise in limiti massimi per i vari *sub*-criteri), prevede per il resto solo l’indicazione, in riferimento ai “limiti editoriali”, dei seguenti parametri di strutturazione del testo (c.d. “formattazione”): “• *formato: A4 per relazione descrittiva* • *formato: A3 per le tavole grafiche.* • *font: arial;* • *font size: 11;* • *interlinea: 1,5*” (si veda tabella n. 5, pag. 33, del disciplinare di gara). Di seguito, il disciplinare precisa che “*il contenuto delle pagine eventualmente eccedenti il limite massimo indicato nella sopra riportata Tabella n. 5 con riferimento per un singolo criterio/subcriterio e/o il limite massimo indicato nella sopra riportata Tabella n. 5 con riferimento all’intera Relazione (max 16 pagine) non sarà preso in considerazione dalla Commissione di gara ai fini della valutazione*

*dell'offerta tecnica”.*

Nel caso di specie appare condivisibile la prospettazione dell'Amministrazione laddove evidenzia che uno degli elementi in base ai quali può essere verificato il rispetto dei limiti dimensionali dell'offerta eventualmente fissati nel disciplinare di gara è costituito dai margini laterali, superiore e inferiore della pagina e che, laddove non siano indicati i limiti marginali anzidetti, all'offerente non è precluso utilizzare la pagina in tutta la sua larghezza e altezza, a condizione che tale soluzione non renda l'offerta illeggibile (cfr. T.A.R. Marche, Sez. I, 5 ottobre 2024, n. 787). In particolare, come evidenziato dall'ente resistente e non contestato da parte attrice, nel caso di specie il disciplinare di gara non ha indicato né i margini laterali, né il margine superiore ed inferiore di una singola pagina in formato A4 e, conseguentemente, risulta logico, e non interdetto da alcuna previsione di gara, che il numero massimo di righe impiegabile sia quello corrispondente alla piena utilizzazione della singola pagina, nel rispetto dei riferiti soli limiti editoriali espressamente indicati nella *lex specialis*. Parte ricorrente, d'altronde, nella memoria finale non disconosce sostanzialmente l'attendibilità della controprova offerta da Parma Infrastrutture con la ‘simulazione’ operata a mezzo dei documenti esibiti in giudizio (n. 13 e n. 14), cioè reimpaginando l'offerta tecnica dell'aggiudicataria con modalità rispettose dei “limiti editoriali” imposti – ivi compresa l'interlinea – e al tempo stesso compatibili con il numero massimo di pagine stabilito per le singole componenti e per l'intera Relazione unica. In realtà, l'interessata oppone unicamente che la *lex specialis* ha previsto che una parte del margine superiore o inferiore di ciascuna pagina rechi la numerazione delle pagine, l'indicazione del CIG

dell'intervento e la denominazione del concorrente, operazioni – a suo dire – non risultanti dalla ‘simulazione’ e però tali da determinare un decisivo incremento delle righe complessive dell’elaborato.

Inoltre, viene evidenziato dalla ricorrente come la simulazione abbia comportato: togliere grassetti e maiuscoli, non portare a capo alcuni righi, togliere da pagina 1 l’immagine con i moduli insonorizzati, ridimensionare le immagini di pagina 3, ridurre le dimensioni dell’immagine presente nel capitolo relativo al sub-criterio A.3, spostare in fondo al capitolo relativo al sub-criterio B.2 il titolo del capitolo relativo al sub-criterio B.3.

Ad avviso del Collegio, stante l’incontestata assenza nelle regole di gara della preclusione all’utilizzo delle marginature orizzontali e verticali, la tesi attorea non merita accoglimento, dovendosi ritenere provato in giudizio che, pur rettificando l’«interlinea», lo spazio effettivamente utilizzato in sede di redazione dell’offerta tecnica dell’aggiudicataria non viola il limite massimo di pagine, parziali e totali, indicato dal disciplinare.

Né a conclusioni diverse induce l’obiezione secondo cui “... se dalle 43 righe riportate nel doc. 13 dell’amministrazione si tolgono almeno una riga per il numero delle pagine ed un’altra riga per il CIG e la denominazione del concorrente, si ottiene la prova che l’offerta dell’aggiudicatario superava i limiti editoriali consentiti ...” (in questi termini a pag. 5 della memoria difensiva della ricorrente del 23 maggio 2025). In effetti, appare sufficiente osservare come nulla vietava di inserire tali dati, con un opportuno accorgimento, in righe da condividere con altre indicazioni, e così determinare un incremento di spazio del tutto marginale e ininfluente sul contenuto complessivo dell’offerta.

E così pure non appare rilevante che la ‘simulazione’ operata dall’ente resistente abbia tolto grassetti e maiuscoli, non portato a capo alcuni righi, ridimensionato talune immagini, ecc. Si tratta, come è evidente, di variazioni solo formali, che non hanno alterato assolutamente il contenuto dell’offerta e hanno operato entro i margini di autonomia lasciati dalla *lex specialis*, quindi nel pieno rispetto di quelle regole che la ricorrente assume in parte violate.

Quanto illustrato risulta d’altronde coerente con la *ratio* sottesa a tali previsioni redazionali, che si sostanzia nella speditezza dei lavori della Commissione e nell’intelligibilità dell’offerta unitamente al rispetto del principio del *favor participationis* (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VII, n. 808 del 25 gennaio 2023, che a sua volta sul punto richiama la decisione Sez. III, 14 dicembre 2020, n. 7967, precisando che la regola di gara dell’espunzione delle parti “eccedentarie” “non risulta applicabile ove il precetto, alla cui violazione la sanzione è collegata, non sia completo e definito in modo sufficiente, “dovendosi, in ispecie dinanzi a precetti non direttamente connessi ad un interesse pubblico meritevole di perseguitamento, preferire opzioni esegetiche e applicative improntate al favor participationis””).

Parimenti, per le medesime ragioni, non si configura nemmeno la invocata causa di esclusione di cui all’articolo 98 (*Illecito professionale grave*), comma 3, lettera b), del D.Lgs. n. 36 del 31 marzo 2023 (*Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*), ossia, l’illecito professionale desunto dalla “condotta dell’operatore economico che abbia tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante (...).” Come si è visto, infatti, non

c'è stata alcuna elusione della normativa di gara, né in alcun modo evidenziata una condotta scorretta in grado di alterare il risultato della selezione, e quindi, indipendentemente da ogni ulteriore considerazione, difetta il presupposto stesso dell'istituto in questione.

Di conseguenza, il primo motivo di ricorso è infondato e va respinto.

Stante l'infondatezza della prima censura, le successive doglianze, come rilevato da Parma Infrastrutture e non contestato da parte attrice (che ha ricondotto nella memoria finale la c.d. prova di resistenza all'imprescindibile accoglimento del primo motivo di ricorso), divengono ininfluenti ai fini del decidere in ragione dello scarto di 6,179 punti nella graduatoria finale tra la aggiudicataria e la ricorrente; infatti, anche nell'ipotesi in cui i successivi motivi fossero fondati, i punti così eventualmente rideterminati non consentirebbero comunque alla ricorrente di superare la controinteressata, rendendo ciò tali doglianze inammissibili per difetto di interesse.

In ogni caso, per completezza del giudizio, si disaminano brevemente le doglianze successive alla prima, che risultano, comunque, infondate.

Con il secondo motivo di ricorso “*Eccesso di potere per falso presupposto e illogicità manifesta - carenza di motivazione relativamente al punteggio attribuito al sub-criterio A.1*” la ricorrente prospetta che la formulazione del sub-criterio A.1, con il quale venivano attribuiti 10 punti, evidenzi la priorità del parametro della “minimizzazione dell'interferenza tra attività didattica e cantiere”, elemento che nell'offerta della stessa sarebbe migliore della soluzione dell'aggiudicataria, ciò comportando che l'Amministrazione non ha attribuito correttamente il relativo punteggio.

In particolare la difesa attorea prospetta che:

- il disciplinare di gara, relativamente al sub-criterio A.1, così disponeva:  
*«Il cantiere interessa la ristrutturazione di un edificio pubblico a destinazione scolastica suddiviso in 4 fasi e con parte del fabbricato in funzione. La suddivisione dell'attività di cantiere in quattro fasi deriva dalla necessità di mantenere sempre all'interno del fabbricato scolastico un dato numero di classi che svolgono normalmente la propria attività. L'attuazione del progetto comporta, di conseguenza, un forte impatto della cantieristica sull'attività scolastica, sul fabbricato scolastico e sull'area di pertinenza. Si richiedono soluzioni tecniche volte a minimizzare l'impatto del cantiere sull'attività e sull'area in cui questo si inserisce, a garantire gli spazi e le vie di esodo dell'attività scolastica durante ogni singola fase, a tutelare le alberature e gli spazi verdi presenti nell'area di cantiere e a permettere, al termine di ogni fase e al termine del cantiere, un'adeguata fruizione all'utenza dell'area stessa attraverso ripristini e/o revisioni delle porzioni pavimentate, delle aree a verde, delle recinzioni ecc.»;*
- la ricorrente è stata l'unica a proporre la soluzione tecnica che elimina in radice tutte le interferenze tra le attività didattiche e le attività del cantiere, proponendo la creazione di una scuola temporanea di 18 aule e relativi servizi igienici con moduli prefabbricati da collocare in una porzione dell'area esterna destinata ad area di cantiere: in tal modo l'edificio esistente sarebbe stato liberato da ogni attività didattica e occupato solo per le attività di cantiere e la nuova scuola temporanea non avrebbe avuto alcuna interferenza con il cantiere, in quanto distante da esso e dotata di un accesso veicolare e pedonale separato dall'accesso al cantiere;
- tutti gli altri concorrenti, diversamente dalla ricorrente, hanno proposto

soluzioni tecniche che mantenevano la compresenza di attività didattiche e cantiere all’interno dell’edificio esistente oggetto di ristrutturazione.

Secondo la prospettazione attorea, nonostante questa vistosa differenza tra l’offerta della ricorrente e tutte le altre, la Commissione giudicatrice ha attribuito, ingiustificatamente in base alla asserita “priorità”, 10 punti al concorrente Buia Nereo S.r.l., 7,33 punti all’aggiudicatario Ar.Co. Lavori società cooperativa consortile e 6,33 punti alla ricorrente.

La controinteressata controdeduce che:

- la censura della ricorrente è infondata perché si basa su un’errata interpretazione delle regole di gara, assumendo che gli elementi di valutazione proposti all’interno del *sub-criterio A.1* sarebbero espressi in una specifica scala di priorità, dal più rilevante al meno rilevante, quando, invece, nel *sub-criterio A.1.* non si evince alcuna specifica preferenza fra gli elementi di valutazione relativi alle “*soluzioni tecniche volte a minimizzare l’impatto del cantiere sull’attività e sull’area in cui questo si inserisce, a garantire gli spazi e le vie di esodo dell’attività scolastica durante ogni singola fase, a tutelare le alberature e gli spazi verdi presenti nell’area di cantiere e a permettere, al termine di ogni fase e al termine del cantiere, un’adeguata fruizione all’utenza dell’area stessa attraverso ripristini e/o revisioni delle porzioni pavimentate, delle aree a verde, delle recinzioni*”;

- l’offerta di Ar.Co., redatta secondo la riorganizzazione delle fasi di cantiere proposte dal disciplinare, è stata apprezzata con una valutazione discrezionale, logica e corretta: da una disamina dell’offerta tecnica della ricorrente (pag. 1 della Relazione tecnica; doc. 6), con riferimento al “campus scolastico costituito da 18 aule da circa 45 mq oltre 4 gruppi di servizi igienici”, emerge che la proposta è fondata sul presupposto che la

fase 3 dei lavori oggetto dell'appalto abbia inizio dalla seconda settimana di settembre 2025 con termine, tuttavia, entro la prima settimana di giugno 2025, ovvero in un periodo successivo a quello di inizio dei lavori della terza fase, ciò evidenziando che il cronoprogramma dei lavori della ricorrente è inattendibile, poiché basato su tempistiche aleatorie e comunque difformi rispetto a quelle concretamente realizzabili in base alle diverse fasi di gara;

- relativamente al *sub-criterio A.1*, Ar.Co. ha conseguito il punteggio di 6,33, mentre ad Ars et labor sono stati attribuiti 7,33 punti, diversamente da quanto rappresentato da parte attrice.

L'Amministrazione controdeduce che:

- non è vero che la ricorrente abbia ricevuto un punteggio inferiore a quello dell'aggiudicataria (ha viceversa ricevuto un punto in più) e tale erronea narrativa dei risultati di gara inficia in sé l'intera prospettazione del motivo di ricorso, giacché non risulta chiarito perché la pretesa di ottenere una valutazione maggiore rispetto a quella dell'aggiudicataria non sia già stata soddisfatta da quel punto in più riconosciuto dalla Commissione di gara;

- il criterio “prioritario” non è previsto dal disciplinare di gara e la tesi attoreo configge con la necessaria interpretazione letterale della *lex specialis* in assenza di oggettive incertezze interpretative (con riferimento a Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 dicembre 2023, n. 11371);

- non è vero che la ricorrente fosse “l'unica a proporre la soluzione tecnica che elimina in radice tutte le interferenze tra attività didattiche e le attività di cantiere”, e ciò in quanto la soluzione offerta (di realizzare una scuola temporanea con moduli prefabbricati) non impediva che la cucina, il refettorio e la segreteria della scuola rimanessero comunque

attive e funzionanti là dove si trovano, senza eliminare, dunque, le interferenze col cantiere, almeno per queste funzioni;

- spettava comunque alla Commissione la valutazione della adeguatezza della soluzione del trasferimento degli alunni in *containers*, soluzione non ottimale e rientrante, comunque, nella sfera di valutazione tecnica e di vera e propria opportunità spettante alla Commissione medesima, insindacabile dal giudice amministrativo in quanto espressiva di discrezionalità tecnica;
- non corrisponde al vero l'affermazione della ricorrente secondo cui *“per effetto dell'errata attribuzione del punteggio massimo all'offerta Buia Nero srl, l'offerta della ricorrente è stata penalizzata”*, e il punteggio, infatti, è stato attribuito autonomamente a ciascun concorrente, senza riparametrazione sulla base del miglior punteggio, sicché tale dogianza non è di per sé idonea a giustificare la pretesa di un maggior punteggio per la ricorrente.

Il Collegio osserva che, come emerge dai verbali di gara, la ricorrente - quanto al *sub-criterio A1* - ha ottenuto un punteggio maggiore rispetto all'aggiudicataria, così come rilevato dalle controdeducenti. Emerge, in particolare, che la Commissione ha predeterminato i parametri di attribuzione e di calcolo dei coefficienti, senza prevedere alcuna riparametrazione, e che, descritti per ciascun criterio di gara (integralmente riportato) i contenuti delle singole offerte (di cui la Commissione riporta “le proposte più significative” in “estrema sintesi”), conclude il giudizio con una tabella riepilogativa.

Risulta, pertanto, chiaro che nemmeno la Commissione ha precisato alcuna “preferenza” nella lettura del *sub-criterio A1*, né ha stabilito alcuna riparametrazione della valutazione, né ha, in concreto,

evidenziato gli aspetti delle offerte ritenuti “prioritari” nell’attribuzione di un punteggio maggiore; i criteri di cui alla pagina 3, infatti, si attengono ad un giudizio di completezza ed affidabilità dell’offerta senza menzionare alcun parametro prioritario, e, in riferimento al *sub-criterio A1* (pag. 5), non è indicato, parimenti, alcun criterio speciale di priorità. Inoltre, la lettura del disciplinare sul punto (*sub-criterio A1*) non lascia spazio a dubbi interpretativi e, pertanto, la tesi attorea della “priorità” della soluzione “mitigatrice” è priva di pregio; tale prospettazione risulta, quindi, inidonea al fine di reclamare l’attribuzione di un minor punteggio all’aggiudicataria (che comunque già ha ottenuto meno della ricorrente).

Il disciplinare, infatti, alla tabella n. 6 dispone che “*Il cantiere interessa la ristrutturazione di un edificio pubblico a destinazione scolastica suddiviso in 4 fasi e con parte del fabbricato in funzione. La suddivisione dell’attività di cantiere in quattro fasi deriva dalla necessità di mantenere sempre all’interno del fabbricato scolastico un dato numero di classi che svolgono normalmente la propria attività. L’attuazione del progetto comporta, di conseguenza, un forte impatto della cantieristica sull’attività scolastica, sul fabbricato scolastico e sull’area di pertinenza. Si richiedono soluzioni tecniche volte a minimizzare l’impatto del cantiere sull’attività e sull’area in cui questo si inserisce, a garantire gli spazi e le vie di esodo dell’attività scolastica durante ogni singola fase, a tutelare le alberature e gli spazi verdi presenti nell’area di cantiere e a permettere, al termine di ogni fase e al termine del cantiere, un’adeguata fruizione all’utenza dell’area stessa attraverso ripristini e/o revisioni delle porzioni pavimentate, delle aree a verde, delle recinzioni ecc..*”.

Come è agevolmente percepibile, le

soluzioni tecniche richieste erano volte a sortire diverse finalità (“*minimizzare l'impatto del cantiere... a garantire gli spazi e le vie di esodo .... a tutelare le alberature e gli spazi verdi presenti nell'area di cantiere*”), in relazione alle diverse fasi dell'intervento (“*e a permettere, al termine di ogni fase e al termine del cantiere, un'adeguata fruizione all'utenza dell'area stessa ...*”).

Pertanto, la Commissione era chiamata a procedere con valutazione complessiva, senza precisazione di alcun ordine di importanza o rilevanza, di molteplici fattori e con riferimento ad una pluralità di diverse fasi di cantiere, ciò deponendo per l'assenza dell'invocato criterio “prioritario” della minimizzazione dell'impatto cantieristico sull'attività didattica.

Anche il secondo motivo, quindi, è infondato e va respinto.

Con il terzo motivo di ricorso “*Eccesso di potere per falso presupposto e illogicità manifesta - carenza di motivazione relativamente al subcriterio A.2*” parte attrice, in riferimento al sub-criterio A.2 con il quale venivano attribuiti 4 punti, lamenta che l'aggiudicataria abbia proposto, e l'Amministrazione illegittimamente premiato, una soluzione che non ha una scarsa valenza per «*minimizzare l'impatto del cantiere rispetto alla viabilità pubblica e nei confronti dei residenti degli edifici prossimi al cantiere*».

In particolare la difesa attorea sottolinea che:

- il disciplinare di gara, relativamente al sub-criterio A.2, così disponeva: «*Il cantiere interessa la ristrutturazione di un edificio pubblico a destinazione scolastica suddiviso in 4 fasi e con parte del fabbricato in funzione, come sopra illustrato. In ragione di quanto previsto in progetto e delle misure stabilite nel Piano di Sicurezza e Coordinamento, si*

*richiedono procedure operative e di organizzazione del cantiere volte a minimizzare l'impatto del cantiere rispetto alla viabilità pubblica e nei confronti dei residenti degli edifici prossimi al cantiere. Si valuteranno eventuali modifiche o implementazioni al layout di cantiere riportato nel PSC, mediante l'adozione o implementazione di misure nella gestione del transito dei mezzi d'opera e delle lavorazioni rumorose, alla riduzione di polveri ed emissioni gassose, alla mitigazione visiva ed acustica del cantiere per una maggiore integrazione nel contesto, il tutto nel rispetto di quanto previsto al punto 2.6 del DM 256/2022»;*

- dal verbale di gara risulta che l'aggiudicatario ha proposto: «*Internamente all'area saranno installati dei piani di carico, in modo da stoccare temporaneamente i materiali, riducendo le interferenze. Il carico di traffico e il trasporto dei materiali al cantiere sarà ulteriormente alleggerito adottando una logica di approvvigionamento del tipo just in time, prevedendo la fornitura di materiale solo quando necessaria alla lavorazione»;*
- i piani di carico per stoccare temporaneamente i materiali sono le normali piattaforme a sbalzo rispetto alla verticale del ponteggio che servono per sollevare con la gru i carichi dal piano strada al piano di lavoro; essi, pertanto, non hanno alcuna valenza per «minimizzare l'impatto del cantiere rispetto alla viabilità pubblica e nei confronti dei residenti degli edifici prossimi al cantiere»;
- l'aggiudicataria propone di alleggerire il traffico diretto al cantiere con la fornitura *just in time* che, al contrario, prevede la consegna ripetuta di modeste quantità di materiali per non avere un magazzino interno al cantiere, quindi la fornitura dei materiali *just in time*, a parità di materiali da consegnare al cantiere, ha l'effetto di ridurre il numero dei *tir* che

devono accedere al cantiere, ma sicuramente ha anche l'effetto di aumentare il numero dei veicoli di minori dimensioni diretti al cantiere. Secondo la prospettazione attorea, la proposta dell'aggiudicataria riduce le dimensioni dei veicoli ma ne aumenta il numero e, quindi, ha comunque un impatto negativo sulla circolazione stradale e sui residenti degli edifici prossimi al cantiere. Nonostante una proposta che non minimizza l'impatto del cantiere rispetto alla viabilità pubblica, all'aggiudicatari è stato attribuito un punteggio (3,38 punti) maggiore di quello attribuito alla ricorrente (2,77 punti) che, a differenza dell'aggiudicataria, aveva proposto: 1. lo sfasamento temporale tra gli orari di ingresso e uscita dei lavoratori edili rispetto agli orari di ingresso e uscita dalla scuola, 2. l'ingresso e l'uscita dei mezzi diretti al cantiere solo negli orari 9.30 – 11.45 e 14.30 – 16.00.

La controinteressata controdeduce che:

- la proposta dell'aggiudicataria non si limita, come sostiene la ricorrente, a prevedere come migliorie un'installazione di piani di carico e la logica di approvvigionamento tipo *just in time*, ma consta di altre proposte, che sono state valutate dalla Stazione appaltante per *“minimizzare l'impatto del cantiere rispetto alla viabilità pubblica e nei confronti dei residenti degli edifici prossimi al cantiere”* (“- *riduzione dell'area di cantiere, fornendo un'area più regolare e ridotta, al fine di consentire la fruibilità dell'area non occupata agli utenti;* - *esecuzione delle lavorazioni maggiormente impattanti al di fuori degli orari scolastici;* - *separazione degli accessi scolastici da quelli di cantiere, per garantire la sicurezza degli utenti;* - *presenza di un preposto del traffico per ridurre le interferenze e assicurare un sicuro passaggio di mezzi ed utenti;* - *utilizzo di un magazzino esterno al cantiere, in modo*

*tale da non sovraccaricare le aree di cantiere, garantendo così l'arrivo dei materiali solo nel momento in cui sono effettivamente necessari (utilizzando così la logica di tipo just in time). Si fa notare però che, al fine di ridurre le interferenze e l'impatto delle lavorazioni si impiegherà un accesso principale da viale Europa, che non interferisce in alcun modo con il traffico cittadino, e un accesso secondario (utilizzato solo in base all'area oggetto dei lavori nella fase specifica che ne richiede l'utilizzo), aperto esclusivamente per consentire la movimentazione di operai e mezzi di ridotte dimensioni; - predisposizione di parcheggi per gli operai e predisposizione di navette per il raggiungimento del cantiere da un'area di parcheggio a 2,3 km dal plesso scolastico, proposta questa ipotizzata sempre al fine di non sovraccaricare il traffico cittadino nei pressi dell'edificio oggetto di intervento; - installazione di una gru elettrica automontante, per agevolare la movimentazione dei materiali riducendo il traffico sull'area. Sulla gru sarà installato un sistema Top Site o simile, per incrementare la sicurezza degli utenti e degli operatori; - utilizzo di sistemi di riduzione polveri ed emissioni acustiche quali: impiego di mezzi e attrezzature elettriche; monitoraggio in continuo dell'emissione di polveri; impiego di nebulizzatori mobili per esterni; impiego di teli di protezione per i cumuli di materiale di scavo e teli antipolvere per ponteggi; impiego di sistema lavaruote e programmazione di regolari operazioni di pulizia; - utilizzo di sistemi di mitigazione acustica e visiva del cantiere quali: adozione di sistema di monitoraggio acustico; utilizzo di recinzioni fonoassorbenti; adozione di segnaletica di cantiere temporanea e posizionamento di totem stand-alone cartacei. L'offerta di AR.CO sul sub criterio A.2 ha ottenuto un punteggio maggiore a quello di ARS et LABOR perché ritenuta migliore*

*anche in ragione delle migliori proposte. Del resto, per dimostrare la correttezza dell'operato della commissione, è sufficiente leggere l'offerta della ricorrente sul sub criterio A.2 che si è limitata ad offrire le seguenti migliorie: -sfasamento temporale dell'ingresso di mezzi e dei lavoratori; - utilizzo di macchinari e utensili a basse emissioni acustiche e vibrazioni; - centralina di monitoraggio rumori e bagnatura delle macerie per riduzione polveri; - pannellature fonoassorbenti e teli decorativi”).*

Conclude la controinteressata che, quindi, le censure della ricorrente risultano infondate dalla semplice lettura della documentazione di gara.

La Stazione appaltante, da parte sua, evidenzia che la proposta dell'attuale aggiudicataria è stata *ex adverso* minimizzata e non rappresentata in tutti gli aspetti, idonei a ridurre l'impatto del cantiere.

Il Collegio rileva che dalla piana lettura dell'offerta della aggiudicataria emergono tutti gli elementi della stessa che, invece, non sono stati menzionati da parte attrice, ciò confutando di per sé la doglianza attorea.

Inoltre, la replica della ricorrente sul punto, pur riconoscendo la maggiore ampiezza dell'offerta dell'aggiudicataria rispetto a quanto prospettato in sede di ricorso, stigmatizza che la soluzione tecnica proposta (ad esempio sostituzione di un T.I.R. con 25 furgoni di minore dimensione) avrebbe un sicuro impatto negativo sulla viabilità. Tuttavia, nel ricorso introduttivo del giudizio, la ricorrente, nell'esporre le caratteristiche della propria offerta, definendole migliorative rispetto a quella dell'aggiudicataria, non indica nemmeno essa stessa una diversa tipologia di veicoli, bensì, una articolazione oraria del transito degli stessi diversificata al fine di minimizzare l'impatto; condivisibilmente, quindi, la controinteressata ha evidenziato che la propria offerta contiene

ulteriori soluzioni rivolte alla mitigazione dell'impatto di cantiere sulla viabilità che non sono state menzionate dalla ricorrente, ciò comprovando l'infondatezza del terzo motivo di ricorso per l'insussistenza di un'evidente cattivo esercizio della discrezionalità tecnica della Commissione giudicatrice.

Il quarto motivo di ricorso “*Eccesso di potere per falso presupposto e illogicità manifesta - carenza di motivazione relativamente al subcriterio B.1*” è rivolto a censurare che l’Amministrazione ha attribuito all’aggiudicataria 2 punti relativamente al sub-criterio B.1, ovvero il massimo consentito, benché essa avesse prodotto un numero di certificati professionali dei «posatori» inferiore a quello della ricorrente.

In particolare la difesa attorea deduce che:

- il disciplinare di gara, relativamente al sub-criterio B.1, così disponeva: «*È attribuito un punteggio premiante all’operatore economico che si avvale di posatori professionisti, esperti nella posa in opera di pavimenti resistenti, ai sensi norme tecniche serie UNI 11515-2 “Rivestimenti resistenti e laminati per pavimentazioni – Parte 2: Requisiti di conoscenza, abilità e competenza dei posatori”, in conformità al punto 3.2.6 “Capacità tecnica dei posatori” del D.M. CAM 256/2022. Tale requisito deve essere dimostrato in sede di gara mediante la presentazione dei profili curriculari dei posatori professionisti incaricati per la posa, da cui risulti la loro partecipazione ad almeno un corso di specializzazione tenuto da un organismo accreditato dalla Regione di riferimento per Formazione Superiore, Continua e Permanente, Apprendistato o da cui risulti, in alternativa, il conseguimento di un certificato di conformità alle norme tecniche UNI in quanto applicabili rilasciato da Organismi di Certificazione, o Enti titolati, sulla base di*

*quanto previsto dal decreto legislativo 16 gennaio 2013 n. 13, in possesso dell'accreditamento secondo la norma internazionale UNI CEI EN ISO/IEC 17024, da parte dell'Organismo Nazionale Italiano di Accreditamento. Tale specializzazione deve essere comprovata allegando il relativo certificato di partecipazione o il relativo certificato di conformità alla norma tecnica UNI definita per la singola professione (nel caso in specie serie UNI 11515-2), secondo quanto previsto dalla legge 14 gennaio 2013 n. 4, nominale e specifico per il materiale o l'elemento tecnologico che dovrà essere posato. La documentazione comprovante la formazione specifica o la conformità alla norma tecnica UNI deve essere dimostrata in sede di presentazione dell'offerta per ciascuno dei nominativi indicati quali posatori professionisti che prenderanno parte in sede esecutiva alla posa dei serramenti. Il requisito non risulterà pertanto soddisfatto in assenza della presentazione di tutto quanto richiesto dal presente sub criterio in relazione a tutto il personale impiegato per la summenzionata lavorazione.» (pagina 35, doc. n. 3);*

- dal confronto tra il numero degli attestati e i punteggi attribuiti risulta che la Commissione giudicatrice ha attribuito il punteggio massimo di 2 punti ai concorrenti che hanno prodotto 6 attestati, al Consorzio stabile Aurora S.c.a.r.l. che aveva 4 attestati e all'aggiudicatario che aveva solo 3 attestati;
- in tal modo l'aggiudicataria, pur disponendo solo di 3 attestati, è stata premiata con lo stesso punteggio attribuito ai concorrenti che hanno presentato 6 attestati, evidenziando ciò una disparità di trattamento a favore dell'aggiudicataria che, pur avendo la metà degli attestati, ha ricevuto il medesimo punteggio della ricorrente, mentre avrebbe dovuto

prendere un solo punto.

La controinteressata sottolinea che:

- anche Ar.Co. ha dichiarato in offerta i nominativi di sei operatori e posatori professionisti che hanno svolto corsi di formazione e di specializzazione da organismi accreditati;
- la Commissione ha ritenuto l'offerta della controinteressata meritevole di essere valutata con il massimo punteggio;
- il disciplinare non indica il numero minimo di attestati per conseguire il massimo punteggio, così che è rimessa alla ampia discrezionalità della Stazione appaltante stabilire i punti da attribuire in relazione alle competenze acquisite dai posatori, in ragione di corsi di formazione e specializzazione svolti da organismi accreditati, come dimostrato in offerta.

La Stazione appaltante controdeduce che il punteggio massimo consentito era di soli due punti (quindi con mero scarto di uno) e che il bando non prevedeva alcun criterio di proporzionalità, che sarebbe comunque risultato del tutto inappropriato a detto *sub-criterio*: non è moltiplicando gli attestati che si incrementa proporzionalmente la qualità dell'offerta per tale profilo.

La difesa di Parma Infrastrutture conclude sul punto evidenziando che dalla tabella di attribuzione del punteggio per il *sub-criterio B.1*, come *ex adverso* riportato a pag. 18 del ricorso, si evince che la Commissione ha ritenuto congruo attribuire un punto a tutte le offerte che presentavano almeno un attestato e due punti alle offerte che ne presentavano almeno tre.

Il Collegio ritiene che, condivisibilmente, l'Amministrazione abbia rilevato che il *sub-criterio B-1* costituisce un parametro affidato alla

discrezionalità tecnico-ammnistrativa e che non risulta illogico il modo in cui vi si è data attuazione, sfuggendo pertanto alle censure attoree. Ciò in quanto il metodo di distribuzione del punteggio di fatto seguito dalla Commissione (un punto a tutte le offerte che presentavano almeno un attestato, due punti alle offerte che ne presentavano almeno tre) appare appropriato e congruo o comunque non manifestamente irrazionale e arbitrario, in assenza di un vincolo speciale predefinito alla proporzionalità tra punteggio e numero dei certificati.

Pertanto, anche la quarta dogliananza è infondata e va respinta.

Con il quinto motivo di ricorso “*Eccesso di potere per falso presupposto e illogicità manifesta - carenza di motivazione relativamente al subcriterio C.2*” la ricorrente lamenta che, in relazione al criterio sub-criterio C.2 (Pari opportunità generazionali), l’Amministrazione ha positivamente valutato gli attestati prodotti dall’aggiudicataria benché riferiti in realtà all’impresa esecutrice dei lavori senza contratto di avvalimento con l’aggiudicataria stessa.

In particolare, la difesa attorea evidenzia che:

- con il sub-criterio C.2 venivano valutate le “Pari opportunità generazionali”, con un punteggio predefinito di ‘0’, ‘1,5’, ‘2,5’ e ‘4’ (pagina 36, doc. n. 3), specificando che: «*In caso di consorzi di cui all’art. 45, comma 2, lett. b) e c) del Codice il punteggio verrà attribuito anche nel caso in cui gli strumenti siano adottati dalla/e consorziata/e esecutrice/i*»;
- la Commissione giudicatrice esprimeva il proprio giudizio in merito all’offerta dell’aggiudicataria nei seguenti termini: «*La commissione esamina l’offerta tecnica relativa al criterio C.2 della ditta AR.CO Lavori società cooperativa consortile. Nell’ambito della proposta è*

*dimostrata l'avvenuta implementazione delle misure b) e c) in quanto sono stati forniti gli attestati di formazione di un dipendente under 36. Per quanto riguarda la misura a) non sono stati allegati elementi a comprova dell'avvenuta implementazione rivolta al personale under 36» (pagina 113, doc. n. 4);*

- la Commissione giudicatrice, tuttavia, non si accorgeva che gli attestati prodotti dall'aggiudicataria erano stati rilasciati ai lavoratori dell'impresa Cogestra S.r.l., ovvero l'impresa esecutrice designata dal Consorzio Cleo, a sua volta designato da Ar.Co. Lavori società cooperativa consortile;
- l'aggiudicataria, per spendere a proprio beneficio gli attestati di Cogestra S.r.l., avrebbe dovuto fare ricorso all'avvalimento finalizzato al miglioramento dell'offerta previsto dall'articolo 104, comma 12, del D.Lgs. n. 36/2023, contratto di cui però non vi è traccia nella documentazione amministrativa né nell'offerta, e del resto anche l'avvalimento finalizzato al miglioramento dell'offerta presuppone che esistano una dichiarazione del concorrente di volersi avvalere di talune competenze/requisiti messe a disposizione dall'ausiliario, una dichiarazione dell'ausiliario di mettere a disposizione del concorrente talune competenze/requisiti e un contratto di avvalimento tra Ar.Co. Lavori società cooperativa consortile e Cogestra S.r.l.;
- se la Commissione giudicatrice si fosse accorta di tale mancanza, avrebbe attribuito all'aggiudicataria il punteggio di 0 anziché di 2,5 punti.

La controinteressata controdeduce che:

- la ricorrente non raggiunge la prova di resistenza poiché, anche ove, in luogo dei 2,5 punti riconosciuti all'offerta della controinteressata, non

fossero stati attribuiti punti per il criterio in oggetto, il distacco di 6,179 punti che separano in graduatoria Ar.Co. e la ricorrente non sarebbe in alcun modo colmato;

- il *sub-criterio* C.2 fa riferimento all'art. 45, comma 2, lett. b), del vecchio codice (*ratione temporis* applicabile) ed è un riferimento specifico ai consorzi di cooperative e di imprese artigiane, non già ai consorzi stabili: nel caso di consorzi di cooperative e imprese artigiane il consorzio riassumeva (ed ancora assume) in sé caratteri e requisiti delle consorziate esecutrici, dovendosi ritenere che ciò che caratterizzava le esecutrici andasse considerato in capo al consorzio partecipante alla gara indipendentemente da qualsiasi avvalimento, proprio in ossequio all'ontologica natura consortile (con riferimento ad ANAC, parere 18 settembre 2024, n. 47);

- anche in assenza dell'espressa previsione di gara, non sarebbe stato dubbio che le misure adottate dalla consorziata avrebbero dovuto essere considerate adottate dal consorzio: si tratta del modello consortile "a cascata", in cui il consorzio designa come esecutrice un consorzio allo stesso aderente, il quale, a sua volta, investe dell'esecuzione una sua consorziata, laddove la relazione organica attiene tanto al primo, quanto al secondo livello di partecipazione consortile;

- la stessa ricorrente non contesta tale relazione organica, non avendo in alcun modo censurato l'assegnazione dell'esecuzione delle prestazioni a Cogestra S.r.l., consorziata del consorzio consorziato: se l'assegnazione diretta (e non per *sub-appalto*) a Cogestra da parte del consorzio Cleo, a sua volta consorziato del consorzio Ar.Co., non ha suscitato censure da parte della ricorrente (correttamente, proprio in ragione della descritta struttura consortile), non è comprensibile la censura rivolta a sostenere

che gli attestati rilasciati a Cleo non dovrebbero integrare il presupposto espresso del *sub-criterio C.2*;

- a quest'ultima conclusione conduce anche l'elemento sostanziale della corrispondenza tra gli attestati ed il soggetto concretamente impegnato nell'esecuzione (Cogestra), per cui gli attestati di Cogestra dovevano essere considerati dalla Commissione come riferibili ad Ar.Co., indipendentemente da qualsiasi rapporto di avvalimento.

L'Amministrazione controdeduce che:

- pacificamente l'aggiudicataria Ar.Co. è un consorzio di cooperative che si è presentato in gara individuando come esecutore il Consorzio di Cooperative Lavori Emilia Ovest (C.L.E.O.), che a sua volta ha indicato come esecutrici materiali le sue consorziate Coop. Bruno Buozzi e impresa Cogestra S.r.l.;

- il disciplinare di gara alla tabella n. 6, in corrispondenza al *sub-criterio C.2*, alla pagina 36 prevede che *“in caso di consorzi di cui all'art. 45, comma 2, lett. b) e c), il punteggio verrà attribuito anche nel caso in cui gli strumenti siano adottati dalla/e consorziata/e esecutrice/i”* e ciò è quanto si è verificato nella specie, rendendo l'attribuzione di 2,5 punti al Consorzio Ar.Co. del tutto conforme a quanto previsto dal disciplinare di gara;

- la necessità di ricorrere all'avvalimento per spendere requisiti di una consorziata esecutrice è in ogni caso in radice smentita dallo stesso rapporto che intercorre tra un consorzio e le sue consorziate, rapporto che rende del tutto ultroneo il richiamo operato *ex adverso* all'istituto dell'avvalimento (con riferimento a T.A.R. Marche, Sez. I, 19 maggio 2021, n. 437; Cons. Stato, Sez. V, 28 maggio 2024, n. 4761 e Sez. III, 13 dicembre 2021, n. 8316);

- laddove il consorzio concorrente utilizzi requisiti delle consorziate designate quali esecutrici, i consorzi sono tenuti a “*indic(are) in sede di offerta per quali consorziate il consorzio concorre*” (art. 67, comma 4, D.Lgs. n. 36/2023), sicché imporre al consorzio concorrente di stipulare con le consorziate esecutrici un contratto di avvalimento costituisce un’inutile e ridondante superfetazione, sia perché la consorziata esecutrice, lungi dal costituire tecnicamente un altro soggetto rispetto all’ausiliato, rappresenta un soggetto per il quale il consorzio medesimo “concorre”, sia (e in ogni caso) perché l’avvalimento presuppone per sua natura che il soggetto che “presta” il requisito rimanga estraneo (e quindi non intraneo) alla gara (con riferimento a Cons. Stato, Sez. V, n. 4761/2024 laddove si precisa che “*non avrebbe alcun senso pratico pretendere il ricorso all’istituto dell’avvalimento tra soggetti operanti nell’ambito di un medesimo rapporto consortile, non operando in tale contesto (...) l’alterità (o terzietà) dell’impresa ausiliaria rispetto all’ausiliata, dovendosi qualificare le ditte consorziate quali semplici “articolazioni organiche” del Consorzio (di cui facciano parte) partecipante alla gara*”).

Il Collegio osserva che le difese delle controparti sono condivisibili poiché il disciplinare di gara alla tabella n. 6, in ordine al *sub-criterio C.2*, stabilisce che “*In caso di consorzi di cui all’art. 45, comma 2, lett. b) e c), del Codice il punteggio verrà attribuito anche nel caso in cui gli strumenti siano adottati dalla/e consorziata/e esecutrice/i*”. Detta previsione di gara, pur leggendosi nell’epigrafe del ricorso la generica indicazione - tra gli atti impugnati - anche del bando e del disciplinare di gara, non è stata specificamente impugnata da parte attrice nell’articolazione delle proprie doglianze e già solo tale elemento

sarebbe sufficiente per l'inammissibilità della censura, giacché si presenta inequivoco il richiamo alle consorziate esecutrici quali detentrici di titoli utilizzabili per il *sub-criterio C.2.* dai consorzi concorrenti.

In ogni caso, va considerato che, con la designazione, anche secondo il modello c.d. “a cascata” (quando un consorzio indica, quale esecutore, un altro consorzio), viene comunque individuata esattamente l’impresa consorziata esecutrice, la quale – per consolidata giurisprudenza – rappresenta un mero *interna corporis* del consorzio di cooperative, sì che il rapporto organico tra impresa consorziata e consorzio ben giustifica l’utilizzazione dei titoli della prima da parte del secondo. Ebbene, nel caso concreto, l’impresa consorziata esecutrice è risultata titolare degli attestati previsti dalla *lex specialis* ed in base ai quali è stato attribuito il punteggio contestato, condizione che permane sufficiente nell’ordinamento, senza rendere necessario, quindi, l’«avvalimento», a fronte della persistente configurazione delle ditte consorziate quali semplici “articolazioni organiche” del consorzio di cooperative che partecipa alla gara.

Per le illustrate ragioni, in conclusione, il ricorso è infondato e va respinto risultando, di conseguenza, priva di fondamento la pretesa risarcitoria, così come formulata, in assenza del necessario presupposto dell’antigiuridicità del pregiudizio.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l’Emilia Romagna, Sezione

staccata di Parma (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente Ars et labor S.r.l. al pagamento delle spese di lite che si liquidano in Euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge, nei confronti di Parma Infrastrutture S.p.A. ed in Euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge, nei confronti di Ar.Co. Lavori Società Cooperativa Consortile.

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 11 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

**Italo Caso, Presidente**

**Caterina Luperto, Referendario**

**Paola Pozzani, Referendario, Estensore**

**L'ESTENSORE**  
**Paola Pozzani**

**IL PRESIDENTE**  
**Italo Caso**

**IL SEGRETARIO**