

## La stazione appaltante deve sempre risolvere i limiti tecnologici della piattaforma telematica.

di Marco Natoli

Data di pubblicazione: 20-12-2021

Come detto innanzi, non potrebbe opporsi al concorrente, quale ostacolo alla formulazione della proposta migliorativa, anche ai meri fini della sua più efficace rappresentazione tecnico-descrittiva, un limite tecnologico della struttura utilizzata dalla stazione appaltante ai fini della acquisizione delle offerte.

Va da sé che, qualora tale limite sia concretamente riscontrato in sede di presentazione dell'offerta da parte di un concorrente (sia che si tratti della impossibilità di caricare files ulteriori, rispetto al numero consentito dalle "righe" predisposte dalla piattaforma telematica, eventualmente incapienti rispetto al numero di allegati da presentare al fine di soddisfare le richieste della *lex specialis*, sia che attenga al "peso" dei files da produrre per rispondere a quelle richieste), costituisce un dovere (più che una mera facoltà) della stazione appaltante, il cui rispetto è esigibile dal concorrente che sia incorso nel suddetto ostacolo tecnico-pratico, approntare le soluzioni alternative al fine di consentire ad esso il pieno esercizio dei suoi diritti partecipativi.

Le procedure di gara che vedono coinvolti operatori economici e pubblica amministrazione si svolgono ormai prevalentemente con il ricorso alle piattaforme elettroniche.

L'utilizzo di tali strumenti assume fondamentale rilievo in tutti quegli istituti, come, *in primis*, gli appalti per l'innovazione, che sono sostenuti sia in ambito europeo sia nel contesto nazionale.

Infatti, con riferimento al profilo comunitario, si rammenta la Comunicazione della Commissione "*Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione*" (2021/C 267/01), la quale fornisce un'ampia descrizione dell'istituto in argomento, evidenziando, peraltro, l'importanza del ricorso sempre più assiduo all'applicazione di strumenti informatici nelle richiamate procedure concorsuali.

In ambito nazionale si cita il **disegno di legge** "*Delega al Governo in materia di contratti pubblici*" (n. 2330 AS), il quale, nel prevedere l'adozione di decreti legislativi sul tema, dispone espressamente alla lettera f la "*riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara, alla stipula dei contratti e all'esecuzione degli appalti, anche attraverso la digitalizzazione e l'informatizzazione delle procedure.....*".

Inoltre si deve ricordare l'intervento dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) la quale, con *delibera n 11 del 7 gennaio 2021*, ha, tra l'altro, affermato che "*considerato che per le procedure di gara condotte mediante piattaforme informatiche, la più recente giurisprudenza (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. III, 24 novembre 2020, n.7352) in merito a ipotesi di*

*malfunzionamento dei sistemi informatici ha chiarito che, nei casi di trasmissione della documentazione mediante piattaforma informatica, qualora sussista l'impossibilità di stabilire con certezza se vi sia stato un errore da parte del trasmittente o, piuttosto, si siano verificati vizi del sistema, il pregiudizio ricade sull'ente che gestisce la gara, sul quale grava la verifica mediante i file log, ossia i report tecnici ricostruenti le interazioni tra utente e sistema informatico, al fine di verificare l'eventualità del verificarsi di malfunzionamenti del sistema".*

Come, pertanto, evidenziato dalla suddetta Autorità, la stazione appaltante è responsabile del regolare funzionamento della specifica piattaforma informatica, anche in considerazione di potenziali ostacoli tecnico-pratico.

A tal proposito il Consiglio di Stato, , dopo essersi soffermato, con la corposa sentenza in argomento, sui vari aspetti tecnici riguardanti la questione, rileva l'importante principio in base al quale, al fine di un'esclusione dell'operatore economico dalla gara, non può essere assolutamente invocato un problema essenzialmente tecnologico che ha determinato la suddetta estromissione.

Nello specifico il Collegio sofferma l'attenzione nel caso in cui un concorrente solleva tale inconveniente tecnico nella fase della presentazione dell'offerta da parte di altro concorrente. Nel concreto, sia nel caso in cui sia impossibile caricare *files* ulteriori, rispetto al numero consentito dalle "righe" predisposte dalla piattaforma telematica, sia che attenga al "peso" dei *files* da produrre per rispondere alle richieste.

In conclusione il supremo Consesso dichiara che la stazione appaltante ha il dovere, e non la mera facoltà, di risolvere il sopra indicato problema tecnico-pratico.

In sintesi la stessa p.a. dovrà trovare tutte le soluzioni alternative tali da permettere all'operatore economico l'effettiva realizzazione delle proprie ambizioni partecipative.

Publicato il 10/12/2021

**N. 08258/2021REG.PROV.COLL.**

**N. 06717/2021 REG.RIC.**

**N. 07241/2021 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6717 del 2021, proposto da G.E.G. s.r.l. e Tech-Tron s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Massimo Giavazzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Methodos Engineering s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Saverio Profeta e Mario Zotta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Mario Zotta in Roma, via Eufrate n. 10;

***nei confronti***

Innovapuglia s.p.a., Leonardo s.p.a., Telecom Italia s.p.a., Regione Puglia, non costituite in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 7241 del 2021, proposto da Leonardo s.p.a., in proprio e quale mandataria dell'ATI costituenda con G.E.G. s.r.l., Tech-Tron s.r.l. e Telecom Italia s.p.a., Telecom Italia s.p.a., in proprio e quale mandante dell'ATI costituenda con Leonardo s.p.a., Tech-Tron s.r.l. e G.E.G. s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Mario Esposito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Innovapuglia s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Angelo Clarizia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Principessa Clotilde n. 2; Regione Puglia, non costituita in giudizio;

***nei confronti***

Methodos Engineering s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Saverio Profeta e Mario Zotta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Mario Zotta in Roma, via Eufrate n. 10;  
Tech-Tron s.r.l., GEG s.r.l., non costituite in giudizio;

## *per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 01031/2021, resa tra le parti

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Methodos Engineering s.r.l. e Innovapuglia s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 dicembre 2021 il Cons. Ezio Fedullo e dato atto, quanto ai difensori e alla loro presenza, di quanto indicato a verbale dato atto, quanto ai difensori e alla loro presenza, di quanto indicato a verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

### FATTO e DIRITTO

1. - Con la sentenza appellata, il T.A.R. per la Puglia si è pronunciato sul ricorso proposto da Methodos Engineering s.r.l., in proprio e nella qualità di mandataria dell'ATI costituenda con A.M.T. Service s.r.l., avverso la determina n. SAR/96/2020 datata 4 agosto 2020, con la quale InnovaPuglia s.p.a. ha approvato le risultanze della procedura e la proposta di aggiudicazione, a favore del R.T.I. Leonardo s.p.a. - G.E.G. s.r.l. - Tech-Tron s.r.l. - Telecom Italia s.p.a., della gara telematica a procedura aperta ex art. 60 D.Lgs. 50/2016 e s.m.i. per l'affidamento della "Realizzazione del sistema di radiocomunicazione regionale per i Servizi di Emergenza e Urgenza Sanitaria Territoriale (118) e di Protezione Civile della Regione Puglia (CIG 787320564C)", per un importo a base d'asta di € 16.853.000,00 e criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Con la medesima sentenza, inoltre, il T.A.R. si è pronunciato sul ricorso incidentale proposto dalla parte controinteressata.

1.2 - All'esito della suddetta gara, invero, il RTI controinteressato era risultato primo in graduatoria, con punti 88,22, in ragione, quindi, di una differenza a suo favore di 0,33 centesimi di punto rispetto alla ricorrente principale, che aveva invece conseguito 87,89 punti complessivi.

1.3 - Mediante i motivi del ricorso introduttivo, quindi, la parte ricorrente (da qui in poi, RTI Methodos) contestava gli esiti della gara e l'aggiudicazione disposta a favore del RTI Leonardo – G.E.G. – Tech-Tron – Telecom Italia (d'ora in poi, RTI Leonardo), deducendo, in sintesi, quanto segue:

- la stazione appaltante aveva illegittimamente consentito al concorrente aggiudicatario di produrre alcuni allegati dell'offerta tecnica (quelli, in particolare, concernenti le mappe relative allo studio di copertura radioelettrica) in violazione delle prescrizioni della *lex specialis* in punto di modalità di presentazione dell'offerta tecnica, laddove, in particolare, prevedevano che lo "studio di copertura radioelettrica del territorio" facesse parte della relazione tecnica, avente un numero massimo di pagine pari a 250: ciò in quanto i suddetti allegati non erano stati prodotti su piattaforma telematica ma, nonostante l'assenza di problemi di malfunzionamento della stessa, su supporto fisico (DVD) consegnato direttamente alla stazione appaltante;

- la lamentata difformità tra la *lex specialis* e le modalità di presentazione dell'offerta tecnica avrebbe dovuto essere sanzionata con l'esclusione dalla gara o, quantomeno, mediante l'attribuzione di 0 punti (e non del massimo – pari a 14 punti – concretamente riconosciuti dalla commissione giudicatrice) all'offerta tecnica del RTI controinteressato, in relazione al sub criterio B.3 - "valutazione dello studio di copertura radioelettrica", sulla scorta della (espressamente dichiarata) valutazione anche della documentazione tecnica integrativa da esso irrualmente trasmessa.

1.4 - Mediante successivi motivi aggiunti, proposti a seguito dell'accesso all'offerta tecnica del RTI Leonardo (sia con riguardo alla documentazione trasmessa mediante piattaforma telematica, sia di quella consegnata su supporto fisico), la parte ricorrente integrava il perimetro delle contestazioni originarie, allegando, a rafforzamento della originaria domanda di annullamento, quanto viene di seguito riassunto:

- le mappe di copertura, di cui il capitolato tecnico prevedeva l'obbligatoria produzione da parte dei concorrenti a corredo delle relative offerte tecniche, erano state allegate dal RTI aggiudicatario, in sede di presentazione telematica dell'offerta, in una versione del tutto illeggibile, con la conseguenza che lo stesso avrebbe dovuto essere sanzionato con l'esclusione dalla gara, in ragione della incompletezza dell'offerta medesima, siccome carente di alcune specifiche tecniche espressamente richieste dalla *lex specialis* ed in mancanza delle quali la stessa non avrebbe potuto essere valutata;

- la stazione appaltante, in violazione del principio di *par condicio* tra i concorrenti, aveva illegittimamente consentito al RTI Leonardo – e solo ad esso - di integrare ex post e tardivamente la documentazione relativa all'offerta tecnica, derogando alle modalità di presentazione (mediante piattaforma telematica) tassativamente prescritte, con gli annessi limiti dimensionali, ed ingenerando incertezza assoluta sul contenuto della medesima offerta;

- la commissione giudicatrice aveva erroneamente attribuito il punteggio al RTI Methodos ed al RTI Leonardo relativamente all'elemento di valutazione "E1".

1.5 - Con ordinanza n. 759 del 4 dicembre 2020, il giudice di primo grado, oltre ad esprimersi favorevolmente sulla domanda cautelare della parte ricorrente, disponeva incumbenti istruttori, in relazione al secondo motivo del ricorso incidentale (ma in realtà, più pertinentemente, ai motivi aggiunti della ricorrente principale), "onde verificare sia l'effettiva coincidenza tra i documenti prodotti a mano su DVD dal Raggruppamento controinteressato e quelli dallo stesso depositati tempestivamente attraverso la piattaforma telematica, sia la leggibilità di

questi ultimi, posto che la Commissione ha dichiarato a verbale di aver esaminato le mappe prodotte su DVD”, dandone mandato, nella qualità di verificatore, al Dirigente del Compartimento della Polizia postale e delle telecomunicazioni presso la Questura di Bari (o suo delegato).

2. - Il T.A.R. quindi, con la sentenza appellata, assolto il suddetto incombente istruttorio dall'organo incaricato ed alla luce delle sue risultanze, ha accolto il ricorso principale e respinto quello incidentale, statuendo la compensazione delle spese di giudizio e ponendo a carico della stazione appaltante l'onere di corrispondere il compenso al verificatore, da liquidarsi separatamente.

2.1 - Vale la pena riportare sinteticamente lo sviluppo argomentativo che sorregge il suindicato approdo decisorio.

Come accennato il T.A.R., dopo aver esposto i profili essenziali del *thema decidendum*, ha richiamato le risultanze della espletata verifica, così come formalizzate nella relazione all'uopo depositata, affermando che “Le mappe presenti nel file “Mappe di copertura.pdf” caricato sul portale EMPULIA dal costituendo raggruppamento LEONARDO, sono le stesse mappe presenti sui DVD depositati a mano in data 02.07.2019 e 05.07.2019, come singoli file (n. 260 file) con estensione .pdf, ma con una risoluzione inferiore. A causa della risoluzione inferiore, i dati tecnici delle mappe contenute nel file “Mappe di copertura.pdf” caricato sul portale EMPULIA risultano non leggibili, a differenza delle singole mappe in .pdf, a più alta risoluzione, presenti sui due DVD depositati a mano in data 02.07.2019 e 05.07.2019”.

Sulla scorta di tale acquisizione istruttoria di carattere tecnico, il giudice di primo grado, dopo aver evidenziato che “la Commissione, ove non avesse avuto a disposizione il DVD presentato tardivamente a mani, non avrebbe potuto in alcun modo accedere alle informazioni – richieste, come detto, dal disciplinare a pena di esclusione - riguardanti la copertura e il signal strenght in ogni punto del territorio regionale; non avrebbe potuto, cioè, valutare l'offerta tecnica in quanto incompleta” e che “la valutazione è stata quindi –incontrovertibilmente - resa possibile dai 260 files contenuti nel DVD, di dimensione superiore a quella del file “Mappe di copertura.pdf” caricato sul portale di oltre 150 volte, come attestato anche dalla perizia di parte agli atti di causa; vale a dire di gran lunga maggiore di quanto consentito dalle dimensioni concesse dal portale”, ha concluso nel senso che risultava “palese dunque, in primo luogo, la lamentata violazione della par condicio, essendo stato consentito soltanto alla controinteressata di superare i limiti dimensionali imposti dalla piattaforma EmPulia ammettendola – pur in assenza di un malfunzionamento della piattaforma stessa - alla produzione tardiva di mappe ad alta risoluzione (per oltre – si ribadisce - 2,14 gigabyte). In tale formato le mappe non avrebbero potuto essere – e di fatto non sono state - accettate dalla piattaforma; e solo in ragione di questa integrazione è stato possibile attribuire all'offerta tecnica del RTI controinteressato il massimo del punteggio (14 punti)”.

Inoltre, il T.A.R. ha rilevato che “in secondo luogo, e per le stesse ragioni, appare evidente anche la censurata incompletezza dell'offerta tecnica caricata sul portale; offerta priva dello “Studio di copertura radio elettrica del territorio” e, per tal motivo, destinata ad essere esclusa dalla gara (poiché illegittimamente ammessa alla medesima)”.

Infine, il T.A.R. ha dichiarato l'assorbimento del terzo motivo aggiunto.

2.2 - Il giudice levantino ha invece respinto, come accennato, il ricorso incidentale del RTI aggiudicatario, sia relativamente al motivo di carattere escludente mosso nei confronti della ricorrente principale, sia in relazione all'impugnazione "tuzioristica" da quello mossa alla *lex specialis*, ove suscettibile di recare conforto alle deduzioni della controparte.

3. - La sentenza suindicata costituisce oggetto delle critiche ad essa rivolte, mediante i motivi dell'atto di appello n. 6717/2021, dalle società G.E.G. s.r.l. e Tech-Tron s.r.l., in vista della sua complessiva riforma.

3.1 - I motivi di appello possono essere sintetizzati nei termini che seguono:

- Deve escludersi, in primo luogo, che vi sia stata «produzione tardiva» di documenti di gara, atteso che il RTI Leonardo, all'uopo autorizzato dal RUP, ha consegnato agli uffici della stazione appaltante una busta sigillata contenente il CD sul quale erano stati memorizzati i documenti informatici ad alta risoluzione grafica (che non era riuscito a caricare sul portale EmPulia) il giorno prima – ovvero il 2 luglio 2019 - della scadenza del termine per la presentazione delle offerte; quindi, nella prima seduta di gara, ovvero in data 7 luglio 2019, quegli stessi documenti informatici sono stati recapitati su di un CD inserito in una busta sigillata consegnata direttamente a mani al seggio di gara, con marcatura temporale a rendere evidente l'antiorità della loro produzione: la suddetta "copia di cortesia" (sulla quale ha lavorato la commissione giudicatrice) è poi risultata perfettamente conforme all'originale consegnato nei termini presso gli uffici della stazione appaltante (cfr., in questo senso, la relazione tecnica del verificatore, pag. 95, ove si legge che «I DVD depositati a mano in data 02.07.2019 e in data 05.07.2019 ... contengono le medesime informazioni all'interno dei file compressi in essi memorizzati»). Da ciò consegue che il RTI Leonardo ha trasmesso (nei termini) alla stazione appaltante «mappe ad alta risoluzione», che esso non era riuscito a caricare sulla piattaforma informatica EmPulia, per l'inadeguatezza dello strumento informatico scelto dalla stazione appaltante per la gestione della gara.

- La sentenza appellata è errata, altresì, laddove afferma l'incompletezza dell'offerta tecnica sia con riferimento alle mappe di copertura sia con riferimento alle mappe di rappresentazione della *signal strength*.

- Iniziando dalle prime, le stesse sono state caricate sul portale EmPulia in due versioni informatiche, ovvero in formato PDF ed in formato (nativo) KMZ. Come si legge nella relazione tecnica del RTI Leonardo, infatti: «Le 50 mappe con la visualizzazione delle aree di servizio per il veicolare e portatile in tutte le condizioni operative, per ogni territorio provinciale (in scala 1:100.000), per il territorio regionale (in scala 1:200.000), per le zone urbane dei capoluoghi di provincia (in scala 1:25.000), sono riportate in allegato. Tutte le mappe sono rese disponibili anche in formato KMZ caricabile sull'applicativo Google Earth» (cfr. pag. 111). Un file KMZ è "un file che memorizza le posizioni delle mappe visualizzabili in Google Earth, un programma di mappatura globale". La stazione appaltante aveva infatti chiesto che le mappe del sistema di radiocomunicazioni fossero caricate sul portale EmPulia in entrambe le versioni (KMZ e PDF). Tuttavia, i file PDF (la copia digitale dei file KMZ) caricati dal RTI Leonardo sulla

piattaforma EmPulia erano di scarsa resa grafica (in ragione dei limiti dimensionali imposti dalla piattaforma informatica della stazione appaltante): da qui l'esigenza del RTI Leonardo (confortata dall'autorizzazione all'uso concessa dalla stazione appaltante) di protocollare presso gli uffici di InnovaPuglia anche un DVD con i medesimi file PDF a più alta risoluzione grafica (impossibili da caricare sul portale attesa la sua inadeguatezza tecnologica). Ciò è confermato dalla relazione del verificatore, ove si legge: «i n.50 file descrittivi le Mappe georeferenziate presenti sul DVD coincidono con i n.50 file con estensione. MKZ caricati dalla società Leonardo sul portale EmPulia» (pag. 95). La scarsa qualità grafica della mappa in formato PDF a bassa risoluzione grafica, conseguente ai limiti dimensionali imposti dalla piattaforma informatica della stazione appaltante, non era comunque di impedimento alla valutazione del progetto tecnico del RTI Leonardo, che avrebbe potuto essere effettuata (come probabilmente è stato) sul documento digitale nel formato nativo KMZ, che consente una visione di carattere dinamico (ovvero, di ingrandire una parte dell'intero territorio rappresentato nella mappa per ottenere una visione più dettagliata del progetto di configurazione della rete radio). Poco rilevava, invero, la qualità della mappa nel formato PDF, giacché oggetto di giudizio non era la mappa in sé (l'elaborato grafico), bensì ciò che essa rappresentava: la corretta dislocazione sul territorio regionale dei ripetitori del segnale radio, in modo tale da assicurare le migliori condizioni di copertura radioelettrica della regione e le migliori performance in termini di *signal strength*. Il verificatore (e di riflesso il giudice di prime cure) sostiene che «Le mappe presenti nel file "Mappe di copertura.pdf" caricato sul portale EMPULIA dal costituendo raggruppamento LEONARDO, sono le stesse mappe presenti sui DVD depositati a mano in data 02.07.2019 e 05.07.2019, come singoli file (n.260 file) con estensione .pdf, ma con una risoluzione inferiore. A causa della risoluzione inferiore, i dati tecnici delle mappe contenute nel file "Mappe di copertura.pdf" caricato sul portale EMPULIA risultano non leggibili, a differenza delle singole mappe in .pdf, a più alta risoluzione, presenti sui due DVD depositati a mano in data 02.07.2019 e 05.07.2019». Ebbene, i «dati tecnici» che accompagnano la mappa altro non sono che le legende dei colori riprodotti nella mappa (in effetti illeggibili sulle mappe in PDF a bassa risoluzione grafica, ma non nel file nativo KMZ): senonché, la legenda della mappa di copertura radioelettrica del territorio (con riferimento alle aree di servizio) è riprodotta con una risoluzione grafica più adeguata nella relazione tecnica del RTI Leonardo (pagg. 111 e 112). Inoltre, le informazioni necessarie alla valutazione del progetto in termini di «percentuali di copertura del territorio» non erano (non dovevano essere) rappresentate nella cartografia, ma erano riportate analiticamente tramite tabelle (relazione tecnica del RTI Leonardo, pagg. 106 e 107), in coerenza con il capitolato tecnico, ove era appunto previsto che «ai fini della valutazione dell'offerta saranno prese in esame le percentuali di copertura del territorio» (pag. 25).

- Con riferimento alle mappe rappresentative dell'altra caratteristica dell'impianto tecnologico, la cd. *signal strength*, il bando di gara prescriveva di allegarle all'offerta tecnica solo nella versione PDF in rappresentazione statica. In effetti, con riguardo alla potenza del segnale, vi era ben poco da rappresentare, giacché la stazione appaltante richiedeva che «l'offerta tecnica dovrà contenere: le mappe risultanti dalla simulazione di copertura, con la visualizzazione della *signal strength* (falsi colori con step di 5V/m). Tali mappe dovranno essere in scala 1:100.000 per ogni territorio provinciale e in scala 1:200.000 per il territorio regionale; relativamente ai capoluoghi di provincia, dovranno essere fornite tali mappe di copertura in scala 1:25.000» (pag. 26 del capitolato tecnico). Infatti, il RTI Methodos ha



prodotto delle mappe – completamente in bianco - con individuate solo le stazioni radio, senza altro rappresentare. Invero, la legenda con la rappresentazione dei falsi colori (bianco <5V/m, blu da 5V/m a 10V/m, e via così dicendo con altri colori), riportata all'interno della tavola (in alto a destra) delle mappe prodotte dal RTI Leonardo non aveva modo di essere utilizzata, giacché la potenza del segnale (che per legge non può essere superiore a 7 V/m nel punto di emissione del segnale) degrada immediatamente all'interno del range 0/<5 (che rappresenta lo «step» di rappresentazione richiesto dalla stazione appaltante) solo che ci si allontani di un passo dal ripetitore. Invece, il RTI Leonardo non solo ha rappresentato la *signal strength* nel richiesto «step di 5V/m» (da 0 a 5V con colore blu/da 5 a 10V con colore giallo), ma ha voluto graduare il blu in differenti graduazioni di intensità (dal blu scuro sino a finire con l'azzurro chiaro) per rappresentare la potenza del segnale all'interno di quell'ampio *range* (invero corrispondente all'intero di quanto effettivamente verificabile in natura), come ben rappresentato sia dal documento in formato PDF ad alta risoluzione protocollato a mani entro i termini prescritti dal bando di gara, sia, pur se meno bene in ragione di quanto la piattaforma EmPulia consentiva, anche dal medesimo documento in formato PDF a più bassa risoluzione grafica. Ebbene, a dimostrare l'erroneità dell'affermazione della «incompletezza dell'offerta tecnica caricata sul portale», basti porre a raffronto la tavola caricata sulla piattaforma EmPulia dalla ricorrente in primo grado con quella pure caricata dal RTI Leonardo sulla medesima piattaforma: al bianco assoluto della prima (a dimostrare l'impossibilità di rappresentare quanto richiesto dalla stazione appaltante) corrisponde il blu della seconda, declinato in plurime gradazioni, a volere rappresentare ciò che la stazione appaltante non richiedeva, per vero, di rappresentare, ovvero l'infinita gamma di potenze di segnale all'interno dello step da 0 a 5 V/m. Ma se si sostituisce il blu (nelle sue varie gradazioni, forse difficilmente percettibili nel documento PDF a bassa risoluzione), al bianco si raggiunge lo stesso risultato: il segnale è racchiuso sull'intero territorio regionale nella gamma di *signal strength* da 0 a 5 V/m. In realtà, la mappa del RTI Methodos è migliore di quella del RTI Leonardo solo su di un aspetto: la raffigurazione della legenda dei c.d. falsi colori, in alto a destra della sua mappa, che invece è difficile (il verificatore sostiene impossibile) da leggere sulla mappa del RTI Leonardo. Ciò però non si traduce nella «incompletezza dell'offerta tecnica caricata sul portale», perché quella legenda è stata riprodotta con rappresentazione ad alta fedeltà all'interno dell'offerta tecnica del RTI Leonardo (pag. 113), a conferma del fatto che le mappe di rappresentazione della *signal strength* del RTI Leonardo (anche nella versione a più bassa definizione grafica caricata sulla piattaforma EmPulia) erano senz'altro idonee a soddisfare la richiesta di informazioni della stazione appaltante, giacché quello che essa richiedeva era il distinguo giallo (da 5 a 10 V/m) blu (da 0 a 5 V/m), così che, nell'impossibilità di utilizzare il giallo, analogamente a quanto rappresentato dal RTI Methodos (che ha raffigurato l'intera regione in bianco), l'intera regione sarebbe stata rappresentata indifferentemente in una delle nove gradazioni di blu, senza che fosse necessario individuare nel dettaglio il passaggio da una all'altra delle aree tutte comunque colorate in (una delle gradazioni del) blu: da qui l'assoluta idoneità (anche) della mappa a bassa risoluzione grafica ad assolvere alla richiesta di rappresentazione voluta dalla stazione appaltante. Infine, a rendere ancora più evidente l'erroneità dell'affermazione della «incompletezza dell'offerta tecnica caricata sul portale» vi è che quegli stessi dati sulla *signal strength* (oltre a essere rappresentati sulle mappe) sono stati riportati analiticamente nelle tabelle allegare all'offerta tecnica (pagg. 111- 130).

- A confutazione di quanto affermato dal T.A.R. – nel senso che «la Commissione, ove non

avesse avuto a disposizione il DVD presentato tardivamente a mani, non avrebbe potuto in alcun modo accedere alle informazioni – richieste, come detto, dal disciplinare a pena di esclusione – riguardanti la copertura e la *signal strength* in ogni punto del territorio regionale; non avrebbe potuto, cioè, valutare l'offerta tecnica in quanto incompleta» - ed anche a volere considerare esclusivamente quanto caricato sulla piattaforma EmPulia, vi erano quindi tutte le informazioni (mappe, legende e valori) richiesti dalla legge di gara per la valutazione del progetto con riferimento a «la copertura e il *signal strength* in ogni punto del territorio regionale».

- In ogni caso, non spetta al giudice valutare l'idoneità dell'offerta tecnica ad assolvere alla richiesta di informazioni tecniche pretese dalla *lex specialis* di gara, perché in questo modo si spingerebbe il sindacato giurisdizionale all'interno del cuore inviolabile del merito della scelta amministrativa; men che meno il g.a. può esprimere un giudizio ipotetico su ciò che la commissione giudicatrice avrebbe fatto (*recte*: valutato) se non avesse avuto a disposizione le mappe caricate sul DVD.

- Altrettanto erroneo è l'assunto, contenuto nella sentenza appellata, secondo cui «Palese dunque, in primo luogo, la lamentata violazione della par condicio, essendo stato consentito soltanto alla controinteressata di superare i limiti dimensionali imposti dalla piattaforma EmPulia ammettendola – pur in assenza di un malfunzionamento della piattaforma stessa – alla produzione tardiva di mappe ad alta risoluzione (per oltre – si ribadisce – 2,14 gigabyte). In tale formato le mappe non avrebbero potuto essere – e di fatto non sono state – accettate dalla piattaforma; e solo in ragione di questa integrazione è stato possibile attribuire all'offerta tecnica del RTI controinteressato il massimo del punteggio (14 punti)». In primo luogo, non è vero che «solo in ragione di questa integrazione è stato possibile attribuire all'offerta tecnica del RTI controinteressato il massimo del punteggio (14 punti)», atteso che oggetto di valutazione non era la qualità grafica delle mappe prodotte, bensì la capacità del sistema di radiocomunicazioni progettato ad assolvere alla funzione per la quale era stato richiesto. In ogni caso, affermando che il massimo punteggio è stato attribuito all'integrazione documentale, il giudice di prime cure si è sostituito alla commissione giudicatrice, esprimendo un giudizio sul merito del progetto.

- Anche l'affermazione del T.A.R., secondo cui «In secondo luogo, e per le stesse ragioni, appare evidente anche la censurata incompletezza dell'offerta tecnica caricata sul portale; offerta priva dello “Studio di copertura radio elettrica del territorio” e, per tal motivo, destinata ad essere esclusa dalla gara (poiché illegittimamente ammessa alla medesima)», si espone alle medesime censure, sia perché non è vero che l'offerta del RTI Leonardo (privata dell'integrazione documentale da esso consegnata a mani, nei termini, agli uffici della stazione appaltante) sarebbe incompleta, sia perché non spetta al giudice statuire in ordine alla sufficienza delle informazioni tecniche caricate sulla piattaforma EmPulia a consentire alla commissione giudicatrice di valutare l'offerta tecnica del RTI Leonardo.

- Quanto alle ragioni per le quali il T.A.R. ha respinto il ricorso incidentale del RTI Leonardo, nel senso che “le censure articolate nel primo motivo in esame si risolvono in un inammissibile giudizio di valore sul progetto presentato dalla società ricorrente principale, in quanto tali sottratte alla valutazione giurisdizionale. Il giudice non può sostituire le proprie analisi e

valutazioni a quelle operate dall'Amministrazione in sede di esercizio della discrezionalità tecnica; quest'ultima, invero, sindacabile – per consolidata giurisprudenza – solo ove vengano messi in risalto profili di palese illogicità e irrazionalità delle valutazioni operate; ciò che non è nella fattispecie», è in primo luogo contraddittorio che, da un lato, il T.A.R. pretenda di valutare la qualità delle informazioni fornite dal RTI Leonardo alla commissione giudicatrice e finanche di valutare la congruità del punteggio a esso assegnato nella valutazione comparativa delle offerte, e, dall'altro, affermi l'insindacabilità tout court della discrezionalità tecnica. Inoltre, è criticabile il distinguo tra sindacato intrinseco (nelle sue plurime configurazioni) ed estrinseco/formale, finendo per assimilare il sindacato sulla discrezionalità tecnica a quella sulla discrezionalità amministrativa, tanto più in un settore – quello degli appalti pubblici – in cui prevale l'esigenza di assicurare l'«effetto utile» delle norme europee. In ogni caso, anche a voler limitare il sindacato giurisdizionale alla rilevazione di vizi di carattere estrinseco, per stessa ammissione del RTI Methodos, secondo cui nella gran parte delle provincie pugliesi oltre il 25% del territorio non sarebbe coperto dal segnale radio (giacché, come spiega il RTI Methodos a pag. 106 della sua relazione, il verificarsi di «interferenze distruttive» comporta la perdita di segnale analogamente a quanto avviene in aree non coperte dalla rete radio), il suo sistema di radiocomunicazioni non funziona in gran parte del territorio (nella provincia di Foggia il 30% dell'area servita dal sistema radio è soggetto a «interferenze distruttive»: cfr. tabella esplicativa della «Percentuale di territorio potenzialmente soggetto ad interferenza», pag. 109). Esso sostiene inoltre che, per far funzionare correttamente il suo sistema di radiocomunicazioni, «sarebbe necessario installare una griglia di RBS di lato approssimativamente compreso tra 15 e 20 Km che porterebbe il numero di siti a oltre 100» (cfr. sempre pag. 109). In realtà (per quanto poco rilevi, giacché il RTI Methodos non ha impugnato il capitolato tecnico), era possibile raggiungere i requisiti minimi richiesti dalla *lex specialis* di gara senza richiedere alla stazione appaltante di modificare (*ex post*) le condizioni del contratto posto a gara. Invero, il RTI Leonardo ha offerto un «progetto [che] supera le percentuali di copertura radioelettrica ben più ampia: (°) portatili in UHF del 93,63% (invece del 80%); (°) portatili in VHF del 94,735 (invece del 80%); (°) veicolari in UHF del 99,67% (invece del 90%); (°) veicolari in VHF del 99,92% (invece del 90%)» (cfr. pag. 77 della relazione). Sennonché, pure nella consapevolezza che il sistema di radiocomunicazioni (per funzionare correttamente) necessiterebbe dell'installazione di «oltre cento» antenne radio, l'offerta tecnica del RTI Methodos prevede l'attivazione di soli 57 siti (pag. 91), per cui, una volta aggiudicato l'appalto, bisognerebbe (per far funzionare correttamente l'impianto offerto dal RTI Methodos) prevedere opere extracontratto per raddoppiare la sua consistenza originaria. Oltre a non rispettare i (chiari) requisiti minimi richiesti dal capitolato tecnico, il progetto del RTI Methodos non soddisfa nemmeno gli standard internazionali di riferimento: invero, la Telecommunications Industry Association per le Public Safety (Protezione Civile, Servizi di emergenza sanitaria, Forze di polizia, etc.), nel documento TIA TSB-88.1-D, April 2012- Table D7 Assumed CPC, richiede che un sistema di radiocomunicazioni assicuri un livello DAQ-3.4 (cfr. pag. 78 del progetto del RTI Leonardo). Ciò equivale a dire che il sistema di trasmissione deve consentire un «Discorso comprensibile senza ripetizioni [con] Alcune presenze di rumore/distorsione», come si ricava dalla tabella dei Delivered Audio Quality (DAQ) elaborata dalla Telecommunications Industry Association (cfr. pag. 80 della relazione del RTI Leonardo). Tale obiettivo minimo, all'evidenza, non è perseguibile da un sistema di radiocomunicazioni che (per stessa ammissione del suo progettista) è soggetto a «interferenze distruttive» del segnale su oltre il 25% del territorio regionale. L'offerta del RTI Methodos era, dunque, in

contrasto con le prescrizioni del capitolato tecnico, che nel descrivere le «caratteristiche della rete di radiocomunicazione» (pag. 20) stabiliva che «La copertura radioelettrica, sia per il servizio 118 che per il servizio di Protezione Civile, tenuto conto dell'orografia e della morfologia del territorio e della penetrazione all'interno degli edifici e dei veicoli, dovrà consentire a tutti gli utilizzatori dei terminali radio (fissi e mobili) di poter effettuare delle comunicazioni affidabili e comprensibili, nelle aree di copertura», specificando poi che «I requisiti minimi per la copertura radioelettrica sono di seguito riportati: (i) percentuale di copertura riferita al terminale veicolare 90% del territorio; (ii) percentuale di copertura riferita al terminale portatile (outdoor) 80% del territorio». Di contro, l'offerta tecnica del RTI Methodos dichiarava di potere garantire adeguata (senza «interferenze distruttive» del segnale) copertura nell'ordine: (i) 74,10% (Bari); 70% (Foggia); 78,5% (Brindisi); 75,70% /Taranto); 80,30% (Lecce). Ciò imponeva l'esclusione dell'offerta del RTI Methodos, sulla scorta di un agevole confronto tra le prestazioni dichiarate dall'offerente e le prestazioni minime richieste dal capitolato tecnico.

4. - La sentenza suindicata costituisce oggetto anche dell'autonomo atto di appello (n. 7241/2021) proposto da Leonardo s.p.a., in proprio e nella qualità di mandataria dell'ATI costituenda con G.E.G. s.r.l., Tech-Tron s.r.l. e Telecom Italia s.p.a., oltre che dalla stessa mandante Telecom Italia s.p.a..

4.1 - I motivi di appello formulati con il ricorso suindicato, analoghi ma non perfettamente sovrapponibili a quelli proposti dalle mandanti G.E.G. s.r.l. e Tech-Tron s.r.l., possono essere sintetizzati nei termini che seguono:

- il deposito della documentazione integrativa da parte del RTI Leonardo, a differenza di quanto statuito dal T.A.R., non ha né sostituito, né integrato quello effettuato mediante la piattaforma telematica, trattandosi della riproduzione di parte degli allegati in più nitida risoluzione, non consentita dai limiti strutturali della piattaforma medesima, benché ammessa dalla *lex specialis*. L'ATI appellante ha infatti rispettato pedissequamente le prescrizioni della legge di gara, avendo depositato nei tempi e con le modalità ivi disciplinate tutta la documentazione richiesta relativa alla proposta tecnica. Quanto alla questione dello studio di copertura, contrariamente a quanto affermato dal giudice di prima istanza, lo stesso è stato sviluppato al punto 3), dalle pagg 69 a 130, della relazione tecnica caricata nel portale istituzionale, ove sono dettagliatamente riportate tutte le informazioni richieste dalla stazione appaltante. Anche le schede tecniche della copertura (c.d. mappe) sono state allegate nell'apposita sezione del portale, unitamente alle schede tecniche di altri prodotti offerti: la stessa stazione appaltante aveva precisato, con apposito chiarimento, che era "possibile presentare le mappe in formato diverso dal formato A4 e in allegato alla Relazione Tecnica. Le pagine delle mappe riportate in allegato non concorrono a determinare il numero di pagine della Relazione Tecnica" (pag. 14), aggiungendo che la dimensione dei singoli file "è da intendersi come la dimensione massima consigliata del file da caricare. Pertanto, è possibile caricare anche file di dimensione pari a 30 MByte". Considerato, però, che la limitazione di spazio della piattaforma (in difformità a quanto consentito dal disciplinare) consentiva il deposito di file a sola risoluzione standard, il raggruppamento aggiudicatario, con email inviata alla stazione appaltante il 2 luglio 2020, ore 1:03, segnalava che la suddetta piattaforma non consentiva, per insufficienza strutturale, l'inserimento di documentazione di grandi dimensioni

e chiedeva l'adeguamento del portale, mediante l'implementazione di righe aggiuntive che potessero, così, ovviare al limite del deposito di file ad alta risoluzione. Il RUP, con nota del 2 luglio, ore 10:51, riscontrava la richiesta e autorizzava il deposito telematico dei suddetti documenti mediante cartella compressa o, in alternativa, su supporto fisico non riscrivibile (contenente gli allegati firmati digitalmente, con marcatura temporale antecedente al termine di scadenza di presentazione delle offerte), generando nell'ATI concorrente il legittimo affidamento in ordine a legittimità e correttezza della scelta adottata. Tale deposito non è stato quindi effettuato tardivamente, come sostenuto dal T.A.R., ma in orario antecedente alla scadenza del termine di partecipazione. Né vi è stata alcuna violazione delle regole di par condicio, atteso che la commissione ha formulato la propria valutazione sui documenti che erano stati inseriti nella piattaforma che, quanto alle mappe in contestazione, erano identici a quelli offerti sul DVD: la commissione disponeva, quindi, di tutti i documenti e degli elementi per valutare correttamente l'offerta sulla base dei file presenti nel sistema telematico, conformi ai criteri tecnici previsti dal disciplinare di gara. Il raggruppamento aggiudicatario ha, infatti, elaborato le 178 mappe con la visualizzazione della *signal strenght* nel totale rispetto delle prescrizioni del Capitolato tecnico (cfr. art. 6.2.4), caricandole sulla piattaforma nella modalità standard, che, in ogni caso, contiene tutte le informazioni richieste dagli atti di gara: le stesse mappe nella versione ad alta definizione, più "pesanti" e quindi non supportate dal portale Empulia, sono state anche inserite nel DVD, consegnato prima della scadenza della gara. Le mappe riportanti la visualizzazione della *signal strenght* richieste dal capitolato tecnico (primi tre punti del paragrafo dedicato al contenuto dell'offerta tecnica: cfr. art. 6.2.4, pag. 26, del capitolato) e presentate dalla deducente nell'"Allegato 2 - A2 - ALLEGATI ALLA RELAZIONE TECNICA", anche nella modalità standard caricata sul portale, hanno infatti fornito alla commissione gli elementi necessari per valutare la proposta, senza necessità di ricorrere a quelle ad alta definizione, anche in considerazione del fatto che le legende erano riportate anche nel corpo della relazione tecnica, nei paragrafi corrispondenti alle mappe allegate, e la bassa risoluzione non toglie sostanziali informazioni alla visione d'insieme della gradualità della sfumatura del colore: le mappe riportate sul supporto esterno consentivano unicamente, quindi, di visionare gli stessi elaborati ma con una risoluzione più alta, senza nulla togliere o aggiungere a quelle già presenti sul portale, tant'è che il verificatore non accerta l'illeggibilità delle mappe, ma la sola illeggibilità dei dati tecnici ivi contenuti.

- La erroneità della statuizione impugnata, sotto il profilo del difetto di motivazione, va ravvisata anche nella parte in cui il Collegio limita il proprio esame alla c.d. *signal strenght*, mostrando di ignorare che il capitolato tecnico richiedeva un altro tipo di mappe riguardanti "le aree di servizio per il veicolare e portatile in tutte le condizioni operative" (richieste dal quarto punto del paragrafo dedicato al contenuto dell'offerta tecnica: art. 6.2.4, pag. 26 del capitolato), che descrivono, appunto, le aree di servizio delle apparecchiature veicolari e portatili. Le mappe di questo tipo sono quelle di maggiore interesse, in quanto indicano dove il sistema consente o meno alle ambulanze e agli altri mezzi di soccorso di comunicare via radio, grazie ai colori (contrapposti) che le caratterizzano (un determinato colore indica le aree dove si comunica con i portatili, cioè il personale appiedato, e un altro colore indica le aree dove si comunica solo con i veicolari, cioè ad es. le ambulanze): la contrapposizione cromatica rende, dunque, immediatamente leggibili queste mappe, già nella modalità standard offerta dal Raggruppamento aggiudicatario, che le ha poi caricate in alta risoluzione anche sul DVD. Il T.A.R. ha inoltre trascurato che la descrizione particolareggiata dei criteri seguiti per elaborare

le mappe e i risultati correlati sono riportati da pag. 69 a pag. 127 del par. 3.1.7 “Studio di copertura radio elettrica del territorio (Cr.B.3)” della relazione tecnica del RTI Leonardo, per cui, una volta accertata la perfetta identità (acclarata anche dal verificatore) delle mappe caricate sul portale con quelle salvate sul DVD, l’organo di gara poteva indifferentemente esaminare le une e le altre, non incorrendo, in tal modo, in alcuna violazione dei principi che regolano le procedure concorsuali, fermo restando anche le mappe in modalità standard potevano essere lette, quanto agli elementi minimi richiesti dalla *lex specialis*, con l’ausilio delle legende contenute nella relazione tecnica e che, in ogni caso, ai fini dell’attribuzione del punteggio, tutti i dati essenziali erano comunque presenti nella suddetta relazione caricata sulla piattaforma telematica. In particolare, con riferimento all’“AREA DI SERVIZIO”, il capitolato tecnico (pag.25) dispone che “Ai fini della valutazione dell’offerta saranno prese in esame le percentuali di copertura del territorio” ed elenca le percentuali minime in forma di tabella: ebbene, la Relazione tecnica del RTI Leonardo (pag. 99) fornisce esaustive tabelle con le percentuali di copertura per ogni provincia e apparecchiatura radio utilizzata. Inoltre, come richiesto dal capitolato tecnico al par.6.2.4, il RTI Leonardo ha fornito le mappe relative alle aree di servizio anche in formato .kmz, in n. 50 file caricabili sull’applicativo Google Earth, dalle quali è possibile rilevare tutti i dettagli richiesti, compresa la legenda, oltre alla localizzazione dei siti di ridiffusione, che sono i medesimi anche per le mappe della *signal strenght*. Con riferimento al “SIGNAL STRENGHT”, dal capitolato tecnico (pag.26) emerge che l’andamento sul territorio della *signal strenght* (intensità di segnale) rappresentato sulle mappe richieste avrebbe dovuto avvenire con step di 5V/m. Il valore di 5 V/m, raggiunto già a pochi metri dall’antenna del ripetitore, fa sì che la rappresentazione della *signal strenght* sulle mappe avrebbe dovuto utilizzare un colore unico. Il RTI Leonardo invece, al fine di meglio dettagliare la propria offerta, ha descritto l’andamento della *signal strenght* anche nell’intervallo 0-5 V/m con gradualità differenti di blu [con il conseguente maggior peso delle mappe]. In relazione a “MEDIA E VARIANZA”, le tabelle di media e varianza della *signal strenght* sono espressamente richieste dal capitolato tecnico (pag. 26): negli Allegati alla Relazione Tecnica (All. 4 – Mappe di copertura), il RTI Leonardo ha depositato sul portale (pagg. 111/ 130) le 39 tabelle che dettagliano i valori di media e di varianza della *signal strenght*, le quali risultano nitide e chiare.

- La sentenza è errata anche perché non ha considerato che il motivo proposto dalla ricorrente in primo grado era inammissibile per difetto di interesse, sia perché la controparte non si era fatta carico di indicare, a cospetto di un ampio divario di punteggio fra le due offerte, quale sarebbe stato il risultato diverso e per essa positivo, che avrebbe conseguito a seguito di una eventuale riedizione dell’attività di valutazione, sia perché la valutazione delle offerte tecniche costituisce espressione di ampia discrezionalità, suscettibile di sindacato solo nei limiti della manifesta illogicità, nella specie non denunciata.

- Il Collegio di prime cure ha totalmente obliato di pronunciarsi sul motivo sub. 2.1 del ricorso incidentale, incorrendo in un grave vizio di mancata pronuncia. Il RTI Leonardo contestava infatti, in via subordinata, la *lex specialis* nella parte in cui, nell’ ipotesi che l’art. 2.1 del disciplinare dovesse essere interpretato come impeditivo della presentazione della proposta tecnica su – o anche su - supporto DVD, nel caso in cui, come nella fattispecie in esame, la piattaforma telematica all’uopo predisposta fosse inidonea a consentirne l’agevole lettura (o addirittura a integralmente recepirla), vietando, quindi, alla stazione appaltante di

autorizzare i concorrenti alla reiterazione della produzione di una parte della documentazione in un formato di più agevole lettura, non supportato dalla piattaforma per limiti strutturali della stessa. Invero, allorché la piattaforma telematica predisposta dalla P.A., a causa di un suo limite strutturale, non permetta di produrre gli allegati richiesti, in versione ad alta risoluzione, è legittimo l'operato della stazione appaltante che consente la trasmissione dell'offerta tecnica su supporto DVD: nel caso di specie, la minore leggibilità delle mappe non è dipesa da errori commessi dalla deducente nella esecuzione degli adempimenti digitali necessari al suo perfezionamento, ma da una falla della piattaforma digitale, che risultava non solo incapiente, ma soprattutto non conforme rispetto alle indicazioni della legge di gara, per come integrata dai chiarimenti (non impugnati), ai sensi della quale il concorrente avrebbe dovuto depositare una relazione tecnica di 250 pagine, oltre ad alcuni allegati (fra cui le mappe in questione) per i quali la *lex specialis* non prevedeva un numero massimo: mentre dunque il disciplinare consentiva il deposito di un numero indefinito di allegati senza ulteriore indicazione, la piattaforma predisposta dalla P.A. non era, viceversa, strutturata in modo da recepire tali documenti.

- Né si potrebbe sostenere che le piattaforme telematiche, ideate per agevolare la partecipazione alle procedure, possano imporre ai concorrenti, a pena di esclusione, un limite massimo dimensionale: clausole di tal guisa sarebbero, infatti, illegittime per violazione dei principi che regolano tali procedure, tra cui quelli di ragionevolezza, *favor participationis* e tassatività delle cause di esclusione.

- La pronuncia è errata anche nella parte in cui respinge il primo motivo di ricorso incidentale, con il quale il RTI Leonardo aveva censurato la condotta dell'Amministrazione che non aveva escluso la seconda graduata, nonostante questa fosse priva dei requisiti di partecipazione e avesse formulato un'offerta inidonea.

- Altrettanto dicasi per la parte in cui il T.A.R. ha respinto il motivo del ricorso incidentale inteso a dedurre la carenza nel RTI Methodos dei requisiti di partecipazione.

- Infine, La sentenza è erronea anche nella parte in cui accoglie il solo ricorso principale, nonostante il RTI Methodos avesse abbandonato, con i motivi aggiunti, le censure con quello proposte.

5. – Nel giudizio proposto da G.E.G. s.r.l. e Tech-Tron s.r.l. si è costituita, per resistere alla relativa domanda di riforma della sentenza appellata, la Methodos Engineering s.r.l., in proprio e quale mandataria dell'ATI con A.M.T. Service s.r.l., mentre nel giudizio proposto da Leonardo s.p.a., in proprio e quale mandataria del relativo RTI, si sono costituiti sia la Methodos Engineering s.r.l., in proprio e quale mandataria dell'ATI con A.M.T. Service s.r.l., per resistere all'appello, sia la InnovaPuglia s.p.a., per associarsi alla domanda della parte appellante.

6. – Deve preliminarmente disporsi, ai sensi dell'art. 96, comma 1, c.p.a., la riunione dei giudizi, siccome aventi ad oggetto la medesima sentenza di primo grado.

7. – Gli appelli sono meritevoli di accoglimento.

7.1 – Si impongono alcune preliminari notazioni concernenti le prescrizioni della *lex specialis* in punto di modalità di presentazione dell’offerta, con particolare riguardo a quella tecnica, sia da un punto di vista strettamente procedimentale che da un punto di vista contenutistico.

Del primo aspetto si occupa il punto 2.1 - “Modalità di presentazione dell’offerta” del disciplinare di gara, nel disporre che “al fine di partecipare alla gara gli operatori economici con-correnti, a pena di esclusione, devono inviare, entro e non oltre i termini indicati nel bando di gara, la propria offerta telematica, tramite il Portale EmPULIA, raggiungibile attraverso il sito [www.empulia.it](http://www.empulia.it), secondo la procedura di seguito indicata”.

Non meno rilevante, ai fini della decisione, è il punto 8 (pag. 5) del medesimo disciplinare, laddove precisa che “la dimensione massima di ciascun file inserito nel sistema deve essere inferiore a sette Mbyte”.

Con più stretto riferimento al contenuto dell’offerta tecnica, invece, il punto 2.3 – “Contenuto della busta tecnica” del disciplinare (pag. 12) prevede che:

“L’operatore economico, a pena di esclusione e quindi di mancato prosieguo, dovrà inserire nella sezione “Offerta”, direttamente sulla riga “Elenco Prodotti”, all’interno della sezione “Relazioni tecniche”, i documenti indicati nell’allegato 2 - Offerta Tecnica.

Ed in particolare:

il proprio “Progetto Offerta, articolato nelle seguenti due Relazioni, da A1 ad A2 come di seguito indicato, in un unico documento in formato pdf firmato digitalmente dal legale rappresentante dell’Impresa o da persona munita da comprovati poteri di firma la cui procura sia stata prodotta nella Busta Documentazione:

A1 - Un indice completo di quanto contenuto nella Relazione Tecnica;

A2 - Una Relazione Tecnica, che non dovrà superare le 250 pagine; sono ammessi allegati, non inclusi nel computo delle 250 pagine, esclusivamente per la presentazione delle schede tecniche dei prodotti offerti. Si consiglia di inserire un font non inferiore a 10 con interlinea minima 1,5”.

A sua volta, il richiamato allegato 2, al punto 1 – “Offerta Tecnica” dispone che:

“L’operatore economico, a pena di esclusione e quindi di mancato prosieguo, dovrà inserire nella sezione “Offerta”, direttamente sulla riga “Elenco Prodotti”, all’interno della sezione “Relazioni tecniche”, il proprio “Progetto Offerta”.

Il “Progetto Offerta” dovrà essere articolato in due relazioni, il cui dettaglio dei contenuti è riportato nei punti A1 e A2 di seguito riportati, e dovrà essere contenuto in un unico documento in formato pdf.

A1 - Un indice completo di quanto contenuto nella Relazione Tecnica



A2 - Una Relazione Tecnica, che non dovrà superare le 250 pagine solo fronte; sono ammessi allegati, non inclusi nel computo delle 250 pagine, esclusivamente per la presentazione delle schede tecniche dei prodotti offerti.

...

La relazione tecnica dovrà essere strutturata come segue:

...

### 3. DESCRIZIONE DELLA SOLUZIONE PROPOSTA

Il capitolo deve riportare la descrizione generale della soluzione proposta, mettendo in evidenza i criteri e le strategie che hanno guidato alla definizione della soluzione proposta con particolare riferimento a:

- Architettura dei collegamenti pluricanale
- Integrazione con la dorsale regionale e sua riarticolazione
- Studio di copertura radio elettrica del territorio
- Funzionalità delle reti di radiocomunicazione
- Soluzione adottata per conferire ridondanza ai collegamenti radio.

...

### 11. CARATTERISTICHE MIGLIORATIVE DELL'OFFERTA

Utilizzando il format indicato qui di seguito, il proponente deve riportare in corrispondenza di ciascun sub-criterio una sintetica descrizione delle caratteristiche che lo stesso ritiene migliorative.

...

#### B.3

Valutazione dello studio di copertura radioelettrica del territorio in termini di:

- metodologie adottate per lo studio della radiocopertura del territorio in aderenza agli standard di riferimento, includendo il dettaglio degli strumenti informatici utilizzati, la descrizione degli algoritmi di simulazione adottati, il modello digitale del terreno con risoluzione planimetrica ed altimetrica tali da assicurare un sufficiente grado di attendibilità alle simulazioni; - area di servizio, Signal strength, media e varianza; - modalità di verifica della copertura stessa; - capacità di gestire le interferenze cocanale in ambiente digitale ed analogico tra ridiffusori

vicini della medesima rete simulcast in conformità alle pianificazioni a livello nazionale”.

Tale elemento, deve aggiungersi, viene ripreso dal punto 2 – “Criteri di valutazione dell’offerta” del suddetto allegato, che prevede l’attribuzione in relazione ad esso, quale punteggio discrezionale, di max 14 punti.

Ulteriori indicazioni, quanto alle modalità di confezionamento dell’offerta e per quanto rileva ai fini del presente giudizio, si ricavano dal capitolato tecnico, il quale, al par. 6.2.4 – “Copertura radio elettrica”, prevede che:

“Infine, l’offerta tecnica dovrà contenere:

? le mappe risultanti dalla simulazione di copertura, con la visualizzazione della *signal strenght* (falsi colori con step di 5V/m). Tali mappe dovranno essere in scala 1:100.000 per ogni territorio provinciale e in scala 1:200.000 per il territorio regionale; relativamente ai capoluoghi di provincia, dovranno essere fornite tali mappe di copertura in scala 1:25.000

? le mappe risultanti dalla simulazione di copertura, con la visualizzazione della *signal strenght* (falsi colori con step di 5V/m), per ogni singola RBS, in modalità sia analogica che digitale, in scala 1:100.000

? le tabelle riportanti i valori media e di varianza del *signal strenght* ottenuto sulla base dello studio di cui sopra, per ogni territorio provinciale e per ogni territorio dei capoluoghi di provincia;

? le mappe riportanti le aree di servizio per il veicolare e portatile in tutte le condizioni operative. Tali mappe dovranno essere in scala 1:100.000 per ogni territorio provinciale e in scala 1:200.000 per il territorio regionale; relativamente alle sole zone urbane dei capoluoghi di provincia, dovranno essere fornite tali mappe in scala 1:25.000. Tutte le mappe dovranno essere rese disponibili anche in formato KMZ caricabile sull’applicativo Google Earth;

? le mappe risultanti dalla simulazione di copertura, ad una quota di 500 metri sul terreno, di ogni ridiffusore VHF AM in scala 1:100.000”.

7.2 – Il punto focale della controversia, come si evince dalla sentenza appellata e dalle contrapposte allegazioni delle parti, attiene alla legittimità – *sub specie* di conformità alla *lex specialis* – del *modus procedendi* seguito dal RTI Leonardo, aggiudicatario del servizio, nella presentazione dell’offerta tecnica, contestandogli il RTI Methodos, originario ricorrente, che, in dispregio di quelle regole e del principio generale di *par condicio competitorum*, la stazione appaltante ha consentito (solo) ad esso di derogare alle suddette prescrizioni, producendo un elemento essenziale dell’offerta – ovvero le mappe relative alle aree di servizio ed alla simulazione di copertura con la visualizzazione della *signal strenght* – tardivamente, al di fuori del sistema di presentazione obbligatoriamente previsto, ovvero mediante deposito della documentazione presso la piattaforma telematica EmPulia, e senza rispettare i previsti limiti dimensionali (in termini di numero di pagine della relazione tecnica e di “peso” digitale dei files).

In concreto, la condotta “deviante” dalle prescrizioni della *lex specialis*, che il RTI Methodos imputa al RTI Leonardo – e che il T.A.R. per la Puglia, recependone le deduzioni, ha posto a fondamento dell’impugnata sentenza di annullamento – sarebbe consistita nella presentazione *pro manibus* alla commissione di gara, trasposti su apposito DVD, di n. 311 files in formato .pdf contenenti le mappe suindicate, in funzione integratrice della corrispondente documentazione prodotta, ma in una forma illeggibile, sulla piattaforma telematica: illeggibilità che avrebbe determinato, secondo la prospettazione attorea (condivisa, come si è detto, dal giudice di primo grado), l’“incompletezza” dell’offerta tecnica, con la conseguenza della doverosa applicazione a carico del concorrente della sanzione escludente (o comunque della non valutabilità in relazione al criterio di valutazione B.3 – per il quale il RTI Leonardo aveva invece conseguito il massimo punteggio – dell’offerta tecnica medesima).

7.3 – Ritiene invece la Sezione che, anche muovendo dall’assunto della essenzialità, ai fini della completezza dell’offerta tecnica, della “documentazione integrativa” prodotta dal RTI Leonardo senza avvalersi del “canale di trasmissione” della piattaforma telematica EmPulia, e da quello, connesso al primo, della effettiva incidenza di quella documentazione sul percorso valutativo della commissione giudicatrice, le modalità di presentazione seguite dal concorrente aggiudicatario non consentano di affermarne il contrasto con la *lex specialis*, ove ragionevolmente interpretata, anche alla luce del doveroso tributo da riservarsi al principio di tutela del legittimo affidamento.

Deve in primo luogo osservarsi che l’indicazione del disciplinare di gara, con riferimento al “peso” dei singoli files da produrre sulla piattaforma telematica in sede di presentazione dell’offerta (pari a 7Mbyte), non era accompagnata da alcuna sanzione escludente: ciò che, del resto, deve ritenersi del tutto ragionevole, non potendo ammettersi che un limite tecnologico della struttura tecnica utilizzata dalla stazione appaltante al fine di veicolare i flussi informativi con i concorrenti alla gara possa inficiare, attraverso la limitazione che inevitabilmente ne deriva alla possibilità per gli stessi di documentare, anche sotto l’aspetto qualitativo, la relativa proposta tecnica, l’ottimale perseguimento da parte della stazione appaltante dell’obiettivo primario della gara, relativo alla individuazione dell’offerta qualitativamente (e non solo economicamente) più conveniente, alla stregua del criterio di aggiudicazione all’uopo prescelto.

Da questo punto di vista, quindi, il chiarimento fornito dalla stazione appaltante in relazione al quesito n. 2 (“Nel documento Disciplinare di gara a pag. 5 è riportato: “La dimensione massima di ciascun file inserito nel sistema deve essere inferiore a sette Mbyte”. Per consentire la visualizzazione dei file .pdf con una definizione atta ad apprezzare la qualità del progetto, con particolare riferimento alle mappe di copertura radio, si chiede di aumentare tale limite ad un valore di almeno 30Mbyte”), nel senso che “la dimensione indicata nel Disciplinare di gara è da intendersi come la dimensione massima consigliata del file da caricare. Pertanto, è possibile caricare anche file di dimensione pari a 30 MByte”, lungi dall’assumere carattere (inammissibilmente) derogatorio della disciplina di gara, ne esplicita in parte qua il significato più coerente con il principio suindicato.

A diverse conclusioni potrebbe astrattamente pervenirsi con riferimento al numero massimo (nella specie 250) di pagine della relazione tecnica, essendo tale parametro funzionale a

consentire lo svolgimento della gara in modo compatibile con le esigenze di celerità del relativo procedimento e di non eccessivo aggravamento delle attività valutative della commissione giudicatrice, che non potrebbero non essere sacrificate dalla necessità di compulsare un numero esorbitante di pagine.

Tuttavia, ad escludere che, nella vicenda esaminata, siffatto limite dimensionale possa considerarsi violato dal RTI Leonardo, attraverso la produzione di mappe in allegato (e non all'interno) della relazione tecnica, concorre il decisivo rilievo secondo cui il capitolato, nel dettagliare i contenuti dell'offerta tecnica, indica separatamente, quali elementi dell'offerta medesima, "un dettagliato studio di copertura" (pag. 25), costituente parte integrante della relazione tecnica (cfr. punto 3 dell'allegato 2 - "Offerta tecnica" del disciplinare), e le "mappe" (nella diversa tipologia innanzi precisata): ciò, deve aggiungersi, coerentemente con la differente funzione dei suddetti elaborati, essendo lo "studio" destinato ad illustrare i criteri applicati per la configurazione della rete di radiocomunicazione proposta e l'esecuzione delle relative simulazioni, e le "mappe" ad illustrare le concrete ricadute dello studio, in termini di copertura radio del territorio.

Né potrebbe ritenersi preclusiva della suddetta conclusione la previsione del disciplinare di gara, secondo cui "sono ammessi allegati, non inclusi nel computo delle 250 pagine, esclusivamente per la presentazione delle schede tecniche dei prodotti offerti", dovendo ritenersi che essa sia frutto del mancato coordinamento con il capitolato tecnico, laddove prevede quale elemento essenziale dell'offerta tecnica – in aggiunta allo "studio di copertura radio elettrica" - le "mappe" suindicate (non contemplate invece dal disciplinare di gara, che si limita a richiedere la relazione tecnica ed a precisarne il contenuto).

Anche in ordine a tale aspetto, quindi, deve ritenersi che il chiarimento reso dalla stazione appaltante (in risposta al quesito: "Le pagine si devono intendere in formato A4? Nel caso in cui le pagine siano da intendere in formato A4, poiché le mappe risultanti dalle simulazioni di copertura richieste dal documento Allegato 4: Capitolato Tecnico a pag. 26 sono richieste in varie scale alcune non riproducibili in formato A4, è possibile presentare le mappe in allegato?"), nel senso che "è possibile presentare le mappe in formato diverso dal formato A4 e in allegato alla Relazione Tecnica. Le pagine delle mappe riportate in allegato non concorrono a determinare il numero di pagine della Relazione Tecnica", non confligge con la *lex specialis* – frutto del coordinato assemblaggio del disciplinare di gara e del capitolato tecnico – ma ne rappresenta il razionale e coerente distillato interpretativo.

I rilievi che precedono consentono quindi una prima – e provvisoria – conclusione: la scelta del RTI Leonardo di "scorporare" le mappe dalla relazione tecnica, producendole in forma di allegati dell'offerta tecnica, non urta con le richiamate previsioni della *lex specialis*: ciò sia per quanto concerne il limite dimensionale di carattere "informatico" (relativo al "peso" dei files), sia per quanto riguarda quello connesso al numero massimo di pagine della relazione tecnica.

7.4 – Occorre adesso verificare se possa considerarsi irrituale – e quindi sanzionabile con l'esclusione dalla gara, o comunque con l'irrelevanza della relativa documentazione ai fini della valutazione qualitativa dell'offerta – la modalità seguita dal RTI Leonardo ai fini della presentazione alla stazione appaltante delle mappe "ad alta risoluzione" in formato .pdf: ciò

sempre sul presupposto della validità dell'assunto formulato nell'*incipit* del par. 7.3 della presente sentenza.

Come detto innanzi, non potrebbe opporsi al concorrente, quale ostacolo alla formulazione della proposta migliorativa, anche ai meri fini della sua più efficace rappresentazione tecnico-descrittiva, un limite tecnologico della struttura utilizzata dalla stazione appaltante ai fini della acquisizione delle offerte.

Va da sé che, qualora tale limite sia concretamente riscontrato in sede di presentazione dell'offerta da parte di un concorrente (sia che si tratti della impossibilità di caricare *files* ulteriori, rispetto al numero consentito dalle "righe" predisposte dalla piattaforma telematica, eventualmente incapienti rispetto al numero di allegati da presentare al fine di soddisfare le richieste della *lex specialis*, sia che attenga al "peso" dei *files* da produrre per rispondere a quelle richieste), costituisce un dovere (più che una mera facoltà) della stazione appaltante, il cui rispetto è esigibile dal concorrente che sia incorso nel suddetto ostacolo tecnico-pratico, approntare le soluzioni alternative al fine di consentire ad esso il pieno esercizio dei suoi diritti partecipativi.

Consegue da tale rilievo che la presentazione da parte del RTI Leonardo, in data comunque antecedente allo spirare del termine per la presentazione delle offerte (atteso che il relativo termine, a seguito del differimento di quello inizialmente fissato, era stabilito per il giorno 2 luglio 2019, ore 12.00, mentre l'assunzione al protocollo di InnovaPuglia s.p.a. della "documentazione integrativa" del RTI Leonardo è avvenuta alle ore 11.28 dello stesso giorno: peraltro, non può farsi a meno di osservare che solo in sede di appello, e mediante semplice memoria, il RTI Methodos ha contestato l'idoneità ai fini acquisitivi del suddetto protocollo), dei *files* in formato .pdf "ad alta risoluzione" recanti le mappe di copertura, così come il relativo atto di assenso precedentemente espresso dal RUP in riscontro ad apposita richiesta di "soccorso" inviata dal RTI Leonardo, non sono dissonanti rispetto ai suindicati principi di ragionevole interpretazione della *lex specialis*.

Né potrebbe sostenersi che, avendo il solo RTI Leonardo beneficiato della suddetta opportunità, si sarebbe nel contempo concretizzata una violazione del principio di *par condicio competitorum* in danno degli altri concorrenti, rilevando solo, in senso contrario, che identica opportunità fosse astrattamente concessa a tutti i concorrenti, mentre non assume rilievo decisivo che solo alcuno (come, appunto, la parte appellante) abbia inteso diligentemente avvalersene.

Allo stesso modo, non rileva che la commissione giudicatrice abbia ritenuto di esaminare, ai fini valutativi dell'offerta tecnica del RTI Leonardo, i soli *files* contenuti nel DVD alla stessa direttamente consegnato in data 5 luglio 2019, avendo il verificatore nominato dal giudice di primo grado acclarato che gli stessi coincidono con quelli contenuti nel DVD (tempestivamente) acquisito al protocollo della stazione appaltante in data 2 luglio 2019.

Peraltro, ad avvalorare ulteriormente la tesi che le mappe prodotte dal RTI Leonardo mediante consegna di apposito DVD alla stazione appaltante non rechino oltraggio al principio di *par condicio*, che deve presidiare lo svolgimento della gara, concorre la considerazione che le

stesse – come ugualmente appurato dal verificatore nell’ambito del giudizio di primo grado – coincidono con quelle prodotte, in unico file .pdf, in allegato all’offerta tecnica caricata dal suddetto concorrente sulla piattaforma telematica EmPulia, differenziandosi dalle stesse solo per il miglior livello grafico-qualitativo: mappe (dotate di maggiore “visibilità” e “leggibilità”) che il RTI Leonardo non è riuscito a versare sulla predetta piattaforma telematica in ragione dei limiti “volumetrici” (in senso informatico) nella stessa insiti.

Discende da tale rilievo che la “cristallizzazione” dell’offerta tecnica del RTI Leonardo rinviene sufficiente garanzia nella suddetta produzione, indiscutibilmente rituale e tempestiva, dell’unico file in formato .pdf in allegato all’offerta medesima, con la conseguente non ascrivibilità ai plurimi files prodotti successivamente (ma pur sempre, come si è detto, tempestivamente, sebbene “in limine termini”) dal medesimo concorrente dell’attributo di “integrativi” predicato dal RTI Methodos, che li renderebbe suscettibili di generare l’“incompletezza” o l’“indeterminatezza/incertezza” dell’offerta.

7.5 – I rilievi che precedono, fondati come si è detto sull’assunto che i documenti contestati abbiano inciso sul giudizio formulato dalla commissione giudicatrice con riferimento al criterio di valutazione B.3, sarebbero di per sé sufficienti all’accoglimento dell’appello (ed alla conseguente reiezione della domanda di annullamento formulata in primo grado dal RTI Methodos, con riferimento alle censure articolate con il ricorso introduttivo e con i motivi aggiunti).

Tuttavia, ulteriori ragioni a sostegno di tale conclusione decisoria si ricavano dall’analisi – che la Sezione ritiene di definire in senso negativo – concernente l’effettiva rilevanza di quei documenti sul processo valutativo della stazione appaltante, con la conseguente influenza del vizio dedotto, inerente alle modalità seguite dal RTI Leonardo ai fini della presentazione dell’offerta tecnica, sull’epilogo procedimentale compendiato nella aggiudicazione dell’appalto a favore del suddetto concorrente.

Deve premettersi, da questo punto di vista, che non assume rilievo decisivo la decisione della commissione di gara di “considerare”, per la valutazione tecnica dell’offerta del RTI Leonardo, “oltre alla documentazione pervenuta sul portale Empulia, la documentazione contenuta nel plico consegnato al seggio di gara in data 05/07/2019 disponendo di non aprire e custodire agli atti di gara il plico consegnato il 02/07/2019 alle ore 11:28 all’ufficio protocollo di Innova SPA”: trattasi, infatti, di inciso di carattere preliminare, inteso ad affermare l’inclusione della suddetta documentazione nel perimetro del materiale rappresentativo dell’offerta tecnica del RTI Leonardo, che non prova, di per sé:

- che l’esame della stessa abbia concretamente influito sul giudizio della commissione;
- che, in ogni caso, anche laddove essa abbia esercitato tale influenza (*ergo*, sia stata effettivamente “considerata” dalla commissione ai fini della attribuzione del punteggio in relazione al criterio valutativo *de quo*), l’organo giudicatore sarebbe pervenuto ad una diversa conclusione ove l’esame fosse stato da esso condotto con esclusivo riguardo alla documentazione consegnata mediante caricamento sulla piattaforma elettronica EmPulia.

Deve invero precisarsi che il sindacato del giudice amministrativo deve avere carattere finalistico, in quanto orientato a cogliere (e sanzionare in chiave caducatoria degli atti impugnati) i vizi di illegittimità che abbiano concretamente inciso sul processo decisionale della P.A., deviandolo in senso lesivo per gli interessi sostanziali del soggetto ricorrente.

In questa prospettiva, assumono rilievo invalidante i soli scostamenti (dal parametro di legittimità dell'azione amministrativa) che, ove non realizzatisi, avrebbero condotto ad un diverso esito provvedimentoale: ciò per l'intuibile ragione che, se deve essere sanzionata in uno Stato di diritto, a difesa dei soggetti lesi da un atto amministrativo, la violazione dei principi e delle regole cui deve uniformarsi l'attività amministrativa, non può esserlo, dal lato opposto, il cittadino che, beneficiario dell'atto impugnato, abbia comunque titolo all'attribuzione del bene della vita che l'Amministrazione, pur senza seguire puntualmente le prescrizioni di legge, gli abbia riconosciuto.

Ciò premesso, ed iniziando dalle mappe rappresentative delle "aree di servizio" – quelle cioè, a termini del capitolato tecnico, "riportanti le aree di servizio per il veicolare e portatili in tutte le condizioni operative. Tali mappe dovranno essere in scala 1:100.000 per ogni territorio provinciale e in scala 1:200.000 per il territorio regionale; relativamente alle sole zone urbane dei capoluoghi di provincia, dovranno essere fornite tali mappe in scala 1:25.000" – deve rilevarsi che il medesimo capitolato prosegue disponendo che "Tutte le mappe dovranno essere rese disponibili anche in formato KMZ caricabile sull'applicativo Google Earth".

Ebbene, premesso che non è contestato, ma anzi accertato anche dal verificatore nominato dal giudice di primo grado, che il RTI Leonardo abbia prodotto le suddette mappe georeferenziate in formato .kmz, che come dedotto dalla parte appellante ne consente la consultazione in modalità "dinamica", e che, come ugualmente accertato dal verificatore, le n. 50 mappe in formato .kmz coincidono con quelle prodotte con il DVD in formato .pdf ("ad alta risoluzione"), deve osservarsi, secondo l'innanzi illustrato ordine di idee, che, anche laddove la commissione non le avesse effettivamente consultate, essa avrebbe potuto accedervi per attingere – anche su questo punto non vi è contestazione dell'appellato RTI Methodos – lo stesso (se non migliore, atteso il già evidenziato carattere "dinamico" di tale formato) livello conoscitivo-valutativo dell'offerta tecnica del RTI aggiudicatario, che ha (per ipotesi) raggiunto mediante la "documentazione integrativa" prodotta con DVD.

Non solo.

Premesso che l'"illeggibilità" delle mappe in formato .pdf allegare (in unico file) all'offerta tecnica depositata sulla piattaforma telematica EmPulia attiene, come evidenziato dal verificatore, ai "dati tecnici", ergo alla "legenda" apposta su ciascuna mappa ai fini della decifrazione delle indicazioni cromatiche presenti sulla stessa, deve osservarsi che, come dedotto dalle appellanti (e non contraddetto dall'appellato RTI Methodos), la suddetta "legenda" avrebbe potuto essere "letta", in modo alternativo, (oltre che sulle mappe georeferenziate in formato .kmz) all'interno della relazione tecnica (cfr. pag. 104 della stessa), nella quale sono altresì riportate le tabelle recanti le percentuali di copertura del territorio (cfr. pagg. 99 ss.), che le mappe sono destinate ad illustrare geograficamente.

Analoghe riflessioni devono farsi con riguardo alle mappe relative alla simulazione di copertura con la visualizzazione della *signal strenght*.

Anche in ordine alle stesse, infatti, deve osservarsi che l'“illeggibilità” delle mappe prodotte in formato .pdf in allegato all'offerta tecnica del RTI Leonardo presentata telematicamente concerne i “dati tecnici” contenuti nella relativa “legenda”, che si riflette sulla decifrabilità (della composizione cromatica) delle mappe medesime: deve invece escludersi, in mancanza di puntuali deduzioni della parte privata appellata, che la minore nitidezza dei contorni che le diverse aree cromaticamente differenziate presentano nelle mappe prodotte telematicamente dal RTI Leonardo, rispetto a quelle “ad alta risoluzione” contenute nel DVD, sia suscettibile di inficiare la valutabilità delle prime, anche per gli aspetti migliorativi che quella differenziazione, come di dirà a breve, è in grado di esprimere.

Ciò premesso, deve ribadirsi, anche in ordine alle mappe in discorso, che il suindicato “deficit” informativo avrebbe potuto essere agevolmente colmato, senza attingere alle mappe “ad alta risoluzione” prodotte con DVD, consultando l'identica “legenda” riportata nella relazione tecnica (cfr. pagg. 106 e 108).

Non si ritiene invece di condividere quanto sostenuto dalle appellanti, nel senso che le mappe in questione sarebbero prive di effettivi elementi informativi, ai fini della valutazione della relativa offerta tecnica: ciò perché, secondo la *lex specialis* della gara, la variazione della *signal strenght*, mediante la gamma dei “falsi colori”, avrebbe dovuto essere evidenziata con step 0-5 V/m, con la conseguenza che, degradando la potenza del segnale, già a poca distanza dal ripetitore, entro il suddetto *range*, nessuna diversificazione cromatica del territorio sarebbe stata concretamente possibile applicando rigorosamente le indicazioni della stazione appaltante, tanto che, mentre il RTI Methodos ha prodotto mappe interamente in bianco, il RTI Leonardo ha ritenuto di proporre migliorativamente una articolazione cromatica (attraverso varie sfumature di blu), sebbene non richiesta dalla *lex specialis*, anche all'interno di quell'intervallo (0-5 V/m).

Deve invero osservarsi, in senso contrario, che non può escludersi che tale “sforzo” rappresentativo sia stato premiato dalla commissione di gara (anche) attraverso l'attribuzione all'offerta tecnica del RTI Leonardo del massimo punteggio relativo al criterio di valutazione B.3: da ciò consegue che la migliore qualità delle mappe “ad alta risoluzione”, necessaria al fine di cogliere appieno la più dettagliata diversificazione cromatica operata dal RTI aggiudicatario, non assuma rilievo solo sul piano del design grafico delle stesse, come sostenuto dalle parti appellanti, ma anche su quello della più completa conoscenza, da parte della commissione di gara, delle modalità di irradiazione del segnale radioelettrico sulle singole parti del territorio interessato.

Ebbene, anche così definita la valenza (non meramente formale, ma anche informativa) delle mappe “ad alta risoluzione” trasmesse su DVD dal RTI Leonardo, deve escludersi che la loro produzione postuma sia avvenuta trasgredendo i limiti entro i quali è tradizionalmente ammesso il cd. soccorso istruttorio da parte della stazione appaltante.

Ribadito infatti che la *lex specialis* non sanzionava con l'esclusione la produzione di files



eccedenti il limite (7 MByte) previsto dal disciplinare di gara, la produzione delle mappe “ad alta risoluzione” ha assolto alla funzione (non di integrare né sostituire né tantomeno modificare, ma) di perfezionare la precedente produzione documentale, identica nella sua essenza a quella successiva (cfr., sul punto, la relazione del verificatore: “le mappe presenti nel file “Mappe di copertura.pdf” caricato sul portale EMPULIA dal costituendo raggruppamento LEONARDO, sono le stesse mappe presenti sui DVD depositati a mano in data 02.07.2019 e 05.07.2019, come singoli file (n.260 file) con estensione .pdf, ma con una risoluzione inferiore”) e la cui “imperfezione” grafica, ostativa al pieno apprezzamento della qualità in parte qua dell’offerta tecnica, era stata determinata da un limite tecnico-strutturale della piattaforma digitale, non allineata, quanto alla dimensione digitale dei *files* producibili, alle indicazioni della *lex specialis* (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, n. 6005 del 22 ottobre 2018: “il soccorso istruttorio ha come finalità quella di consentire l’integrazione della documentazione già prodotta in gara, ma ritenuta dalla stazione appaltante incompleta o irregolare sotto un profilo formale, non anche di consentire all’offerente di formare atti in data successiva a quella di scadenza del termine di presentazione delle offerte”).

8. – Gli appelli in conclusione, per le ragioni innanzi illustrate, devono essere accolti e conseguentemente respinti, in riforma della sentenza appellata, il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado ed i successivi motivi aggiunti.

Possono quindi dichiararsi assorbite le ulteriori censure e/o eccezioni formulate dalle parti appellanti, compresi i motivi di appello intesi a conseguire la riforma della sentenza appellata nella parte in cui ha respinto il ricorso incidentale dalle stesse proposto in primo grado: ciò in quanto, con particolare riguardo a questi ultimi, nessun concreto interesse al loro accoglimento, con la conseguente esclusione del RTI Methodos, potrebbe predicarsi in capo alle appellanti, una volta che, per effetto della presente decisione, è stata ripristinata la loro posizione di legittime aggiudicatrici dell’appalto di cui si tratta.

9. – Infine, l’originaria ricorrente deve essere condannata alla refusione delle spese del doppio grado di giudizio a favore della stazione appaltante e del RTI controinteressato, nella complessiva misura di € 3.000,00 per ciascuno, oltre oneri di legge.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, previa riunione degli stessi, li accoglie e per l’effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado ed i successivi motivi aggiunti.

Condanna l’originaria ricorrente alla refusione delle spese del doppio grado di giudizio a favore della stazione appaltante e del RTI controinteressato, nella complessiva misura di € 3.000,00 per ciascuno, oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2021 con l’intervento dei

magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere, Estensore