



Corte II
B-5164/2013

Sentenza del 27 novembre 2013

Composizione

Giudici Francesco Brentani (presidente del collegio),
Eva Schneeberger, Pietro Angeli-Busi,
cancelliere Corrado Bergomi.

Parti

Consorzio X._____, composto da:

1. **A.**_____, **SA**, ,
2. **B.**_____, **AG**,

entrambe patrocinate dall'avv. Anna Ciaranfi Zanetta,
Studio Legale, 6772 Rodi-Fiesso,
ricorrenti,

contro

Ufficio federale delle strade USTRA,

Servizio giuridico e acquisti di terreno, 3003 Berna,
patrocinata dall'avv. Romina Biaggi,
Studio legale avv. Luigi Mattei,
via Dogana 2, casella postale 2747, 6500 Bellinzona,
autorità aggiudicatrice.

Oggetto

Acquisti pubblici.

Decisione di aggiudicazione concernente il progetto
“N2 Secondo tubo San Gottardo, autore rapporto di impatto
sull’ambiente (RIA) 2a fase e 3a fase come opzione“,
pubblicata in SIMAP del 26 agosto 2013
(N. della pubblicazione 788441).

Fatti:**A.**

Con pubblicazione su SIMAP (Sistema Informativo Sulle Commesse Pubbliche in Svizzera; N. della pubblicazione 770213) del 5 aprile 2013 l'Ufficio federale delle strade (di seguito: USTRA, committente, autorità aggiudicatrice) ha indetto un pubblico concorso, impostato secondo la procedura aperta, per la delibera di una commessa di servizi intitolata "N2 Secondo tubo San Gottardo, autore rapporto di impatto sull'ambiente (RIA) 2a fase e 3a fase come opzione" ed avente per oggetto l'elaborazione del Rapporto di Impatto sull'Ambiente (RIA) 2a e 3a fase in opzione, secondo la legge federale sulla protezione dell'ambiente, rispettivamente secondo l'ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente, per la costruzione del secondo tubo del San Gottardo, compresi tutti i provvedimenti per l'integrazione nel sistema di gallerie esistente nonché i lavori di adattamento e i nuovi manufatti connessi (bando di concorso, punti 2.2 e 2.5)

B.

Entro il termine di chiusura per presentare le offerte (31 maggio 2013; cfr. punto 1.4 del bando) all'autorità aggiudicatrice sono pervenute sei offerte, di cui quella delle ricorrenti (fr. 1'314'106.50, IVA esclusa) e quella di Y._____ SA (di seguito: aggiudicataria; fr. 1'612'548.00, IVA inclusa; l'importo senza IVA ammonta a fr. 1'493'100.-).

C.

Con pubblicazione su SIMAP del 26 agosto 2013 l'autorità aggiudicatrice ha deliberato la commessa a Y._____ SA per un importo di fr. 1'612'548.00 (IVA inclusa) e in data 26 agosto 2013 ne ha fatto comunicazione alle ricorrenti, allegando la tabella anonima di valutazione.

D.

In data 5 settembre 2013 ha avuto luogo un debriefing presso la filiale USTRA a Bellinzona.

E.

Contro la decisione di aggiudicazione del 26 agosto 2013 le ricorrenti sono insorte con ricorso del 13 settembre 2013 (data d'entrata 16 settembre 2013), postulando, in via superprovvisoriale e provvisoriale, di concedere l'effetto sospensivo al ricorso. In via principale, le ricorrenti propongono l'accoglimento del ricorso, l'annullamento della decisione impugnata e la delibera della commessa in loro favore. In via subordinata, esse postulano l'annullamento della decisione impugnata ed il rinvio della causa al

committente per nuova valutazione dell'offerta da parte di un gremio neutrale con conoscenze specifiche nel campo ambientale di grossi progetti infrastrutturali di trasporto stradale e ferroviario. In tutti i casi, le ricorrenti chiedono che venga loro concessa la presa in visione di tutti gli atti e documenti utilizzati per la procedura di aggiudicazione, compresi i rapporti di valutazione di tutti gli offerenti. Protestate tasse, spese e ripetibili.

In sintesi, le ricorrenti ritengono che la loro offerta sia stata sottovalutata nell'esame dei criteri di aggiudicazione "CA 1 persone chiave", "CA 3 Analisi del mandato e proposte di procedimento" e "C4 Organizzazione dell'offerente" e che sia stato violato in più occasioni il principio della parità di trattamento. Esse indicano di aver ottenuto lo stesso punteggio dell'aggiudicataria nei criteri di aggiudicazione "CA 3 Analisi del mandato e proposte di procedimento" e "CA4 Organizzazione dell'offerente", mentre al criterio di aggiudicazione "CA 1 persone chiave" le ricorrenti hanno ottenuto un punteggio di 4 contro i 5 dell'aggiudicataria. Se avessero ottenuto lo stesso punteggio dell'aggiudicataria, la commessa sarebbe stata loro aggiudicata in virtù del miglior prezzo. In considerazione dei 10 punti di differenza nel punteggio complessivo e della valutazione del "CA 1 persone chiave" con 4 punti, le ricorrenti ritengono che vi sia un interesse preponderante affinché venga concesso l'effetto sospensivo al ricorso.

Per quanto attiene al "CA 1 persone chiave", le ricorrenti contestano la motivazione addotta dall'autorità aggiudicatrice nel corso del debriefing. A loro dire, l'esperienza di oltre vent'anni del capo progetto (CP) e il progetto di riferimento indicato avrebbero dovuto essere valutati entrambi con un 5 anziché con un 4 e un 3. Il bando di concorso non avrebbe richiesto un progetto di riferimento nell'ambito di un progetto di galleria e la nota 3 non sarebbe quindi giustificata. Ella ritiene che il progetto degli svincoli di Mendrisio quale progetto di riferimento riportato nella propria offerta tocchi tutti gli aspetti ambientali, si colloca in una regione molto sollecitata dal punto di vista ambientale e riguarda un'arteria autostradale come nel caso della commessa in oggetto.

In relazione al "CA 3 Analisi del mandato e proposte di procedimento", le ricorrenti fanno valere dapprima come non sia loro chiaro il gremio che ha valutato tale criterio, nutrendo dubbi sulle conoscenze linguistiche italiane degli esaminatori. Se ciò fosse il caso, il principio della parità di trattamento sarebbe violato. In secondo luogo le ricorrenti reputano che il documento trasmesso in sede d'offerta dovrebbe avere una nota di almeno 4 se non 5 invece del 3 ottenuto, segnalando di aver illustrato dettagliatamente quanto richiesto dal committente e di conoscere perfettamente la

tematica. Le ricorrenti lamentano di non essere state convocate dal committente per un chiarimento dell'offerta in relazione alle riserve e alle questioni aperte giusta il cap. 2.3.2.2.

Quo al "C4 Organizzazione dell'offerente", le ricorrenti ritengono che la nota corretta sia 5 anziché 4, in quanto gli studi aderenti al consorzio hanno un'ottima conoscenza delle realtà territoriali ticinesi, i loro collaboratori dispongono di qualifiche perfette e possono garantire un'elaborazione bilingue del progetto.

Infine, le ricorrenti, rinviando alla tabella anonima di valutazione, manifestano dubbi circa la valutazione dei singoli criteri di aggiudicazione nei confronti dei singoli offerenti e sull'osservanza del principio della parità di trattamento sia in maniera orizzontale che verticale (cfr. consid. 4).

F.

Con decisione incidentale del 16 settembre 2013 lo scrivente Tribunale amministrativo federale ha conferito al ricorso, in via superprovisionale, l'effetto sospensivo, vietando all'autorità aggiudicatrice qualsiasi misura di esecuzione che potrebbe pregiudicare l'esito del presente procedimento, segnatamente la conclusione del contratto con l'aggiudicatario. Nel contempo il Tribunale ha fissato un termine all'autorità aggiudicatrice fino al 30 settembre 2013 per prendere posizione sulla domanda di conferimento dell'effetto sospensivo e produrre gli atti preliminari, rispettivamente fino al 14 ottobre 2013 per inoltrare una risposta al ricorso nel merito. Allo stesso modo è stata data all'aggiudicataria l'opportunità di esprimersi entro gli stessi termini sulle questioni procedurali e di merito, nella misura in cui desiderasse costituirsi come controparte.

Visto che entro il termine del 19 settembre 2013, fissato con decisione incidentale del 16 settembre 2013, al Tribunale non è pervenuta alcuna obiezione delle ricorrenti a tale riguardo, con ordinanza del 23 settembre 2013 sono stati trasmessi all'aggiudicataria gli allegati al ricorso.

G.

Con risposta del 30 settembre 2013 l'autorità aggiudicatrice propone, in via cautelare, di negare alle ricorrenti la facoltà di consultare liberamente tutti gli atti, così come la facoltà di replicare, nonché di respingere l'istanza di concessione dell'effetto sospensivo. Nel merito, ella postula di negare alle ricorrenti la facoltà di consultare liberamente tutti gli atti e di respingere il ricorso.

In contemporanea alla risposta, l'autorità aggiudicatrice ha inoltrato la documentazione di gara corredata da un indice e precisato quali atti possono, a suo avviso, essere consultati integralmente o limitatamente dalle parti.

Quo al "CA 1 persone chiave", il committente corregge le allegazioni delle ricorrenti, nella misura in cui egli avrebbe loro comunicato in sede di debriefing che C._____ era stato valutato con un 5 per il curriculum vitae e con un 3 per il progetto di riferimento, per cui la differenza di valutazione delle offerte delle ricorrenti e dell'aggiudicataria risiederebbe solo nella referenza portata. A mente dell'autorità aggiudicatrice, il progetto di ampliamento dello svincolo autostradale di Mendrisio riportato da C._____ è riferito a un progetto autostradale per una tratta a cielo aperto e non terrebbe conto delle problematiche da considerare in un progetto in galleria come nel caso di specie. Per contro, la referenza portata dal capo progetto dell'aggiudicataria, ossia la Galleria di base del Ceneri, sarebbe simile a quella messa in appalto nel progetto in esame ed inoltre atta a raggiungere gli obiettivi. I due oggetti di referenza non avrebbero potuto essere trattati allo stesso modo. L'autorità aggiudicatrice fa osservare che le ricorrenti contestano in realtà l'adeguatezza della decisione impugnata, la quale non può essere motivo di ricorso.

In relazione al "CA 3 Analisi del mandato e proposte di procedimento", l'autorità aggiudicatrice rimarca di non avere alcun obbligo di convocare i ricorrenti per chiarire il contenuto della loro offerta e che una tale convocazione sarebbe stata contraria al principio della parità di trattamento tra offerenti, nella misura in cui nessuno sarebbe stato chiamato a precisare il contenuto della propria offerta. Inoltre, soggiunge il committente, le "riserve e questioni aperte" indicate dalle ricorrenti sono state considerate irrilevanti per la valutazione dell'offerta e quindi non suscettibili a conferire un punteggio maggiore. Anche in questo caso le ricorrenti contesterebbero l'inadeguatezza. L'autorità aggiudicatrice asserisce come non vi sia motivo di dubitare della competenza del gruppo di valutazione, composto da sei persone, di cui tre di madrelingua italiana e tre tedesca, tutti con formazione ingegneristica, di cui tre con fondate conoscenze in ambito ambientale e procedurale. Allo stesso modo, ella contesta una presunta imparzialità del gruppo di valutazione.

Per quanto attiene alla valutazione del "CA 4 Organizzazione dell'offerente", il committente sostiene che le ricorrenti non hanno ottenuto la nota massima in quanto l'organigramma presentato non avrebbe indicato le collaborazioni con il resto dell'organizzazione del progetto.

L'autorità aggiudicatrice ritiene come le censure sollevate dalle ricorrenti in relazione alle note attribuite ai vari offerenti siano ininfluenti ai fini delle domande di giudizio, segnalando comunque che i quattro criteri di aggiudicazione sono indipendenti gli uni dagli altri.

Il committente conclude che da un esame prima facie della situazione giuridica materiale emerge che il ricorso sia manifestamente infondato e la domanda di conferimento dell'effetto sospensivo andrebbe quindi respinta. Nella denegata ipotesi che ciò non ne sia il caso, l'interesse pubblico ad un'esecuzione immediata della commessa sarebbe manifestamente preponderante.

H.

Con scritto del 30 settembre 2013 l'aggiudicataria ha dichiarato di rinunciare a prendere posizione sulla domanda di conferimento dell'effetto sospensivo.

I.

Con ordinanza del 3 ottobre 2013 lo scrivente Tribunale ha trasmesso alle ricorrenti l'indice degli atti e concesso di prendere parzialmente visione della documentazione di gara, segnatamente del rapporto di valutazione (cfr. per i dettagli consid. 5).

J.

Con completamento del ricorso dell'11 ottobre 2013 le ricorrenti mantengono le conclusioni postulate nell'atto di ricorso e, in aggiunta ad esse, chiedono, in riferimento al "CA3 Analisi del mandato e proposte di procedimento", l'allestimento di una perizia da parte di esperti neutrali concordati tra le parti con perfette conoscenze della lingua italiana.

In riferimento al "CA1 persone chiave" le ricorrenti fanno inoltre valere come, a loro avviso, sia stato introdotto un sottocriterio, cioè l'esigenza che per il capo progetto l'esperienza doveva riferirsi specificatamente ad un progetto di galleria. Ciò non sarebbe accettabile in quanto non indicato nel bando di concorso. Le ricorrenti sostengono che nel curriculum vitae del capo progetto sono elencate 10 referenze di RIA in relazione a gallerie stradali, autostradali e ferroviarie. Sarebbe stato sufficiente uno sguardo al curriculum vitae del capo progetto per rendersi conto dell'esperienza nell'ambito di costruzione di gallerie, nonché nell'ambito delle discariche.

Le ricorrenti contestano per la prima volta la sottovalutazione del sostituto capo progetto per le ricorrenti rispettivamente la sopravvalutazione dello

stesso per l'aggiudicataria, chiedendo che la nota assegnata alla controparte sia ridotta di un punto e la nota assegnata alle ricorrenti aumentata di un punto.

Per il "CA3 Analisi del mandato e proposte di procedimento", le ricorrenti chiedono che venga loro assegnata almeno la nota 4.

Per il "CA4 Organizzazione dell'offerente", le ricorrenti chiedono che venga loro assegnata la nota 5 al posto della nota 4, mentre alla controparte la nota 3.

K.

Con scritto del 14 ottobre 2013 l'aggiudicataria dichiara di non costituirsi formalmente come parte.

L.

Con osservazioni del 28 ottobre 2013 sul complemento dei motivi del ricorso l'autorità aggiudicatrice mantiene le conclusioni formulate in sede di risposta.

In riferimento al "CA1 Persone chiave", il committente rimanda alla risposta per la valutazione del capo progetto e contesta le allegazioni delle ricorrenti in relazione alla valutazione del sostituto capo progetto.

Per quanto attiene al "CA3 Analisi del mandato e proposte di procedimento", l'autorità aggiudicatrice ribadisce che tutti i componenti del gruppo di valutazione hanno una formazione ingegneristica e la metà di essi dispone di conoscenze fondate in ambito ambientale e procedurale. A suffragio di tali allegazioni, il committente fa un elenco di progetti a cui il gruppo di valutazione ha preso parte, dichiarando la disponibilità a trasmettere i giustificativi di tali referenze, qualora il tribunale lo ritenesse necessario. Il committente ripete di aver attribuito un punteggio superiore a quegli offerenti che sono stati in grado di individuare che la gestione dei materiali e di altre tematiche legate alla fase di cantiere, considerata la particolarità del progetto messo in concorso, e in alternativa alla prassi/indicazioni previste dalla direttiva, doveva essere anticipata al RIA fase 2 invece di essere trattata al RIA fase 3. In tale contesto, il committente allega un estratto delle offerte E e D, da cui, a suo avviso, risulta la particolarità della collaborazione e iterazione tra la progettazione ed elaborazione del RIA, in particolare per quanto riguarda la gestione del materiale, rispettivamente l'importanza della tematica della gestione del materiale, chiedendo che il contenuto degli estratti menzionati venga mantenuto confidenziale.

Per quanto riguarda la valutazione del "CA4 Organizzazione dell'offerente", l'autorità aggiudicatrice ritiene che le ricorrenti si siano limitate ad elencare i temi, ma non le modalità di coordinamento e non abbiano integrato la collaborazione con la parte progettuale dell'opera che è stata oggetto di un concorso separato denominato "N2 secondo tubo San Gottardo: Ingegnere progettista (IP) per progetto generale (GP) e progetto esecutivo (AP) come opzione". Il committente allega a tale riguardo un estratto dell'offerta F, valutata con un 5, per meglio evidenziare le caratteristiche premiate, chiedendo che detti documenti vengano mantenuti confidenziali.

M.

Con ordinanza del 30 ottobre 2013 le osservazioni dell'autorità aggiudicatrice del 28 ottobre 2013 sono state trasmesse per conoscenza alle ricorrenti e nel contempo è stata comunicata la conclusione dello scambio di scritti, su riserva di ulteriori provvedimenti istruttori o memorie delle parti.

N.

Ulteriori fatti ed argomenti addotti dalle parti negli scritti verranno ripresi nei considerandi qualora risultino decisivi per l'esito della presente vertenza.

Diritto:

1.

1.1 Il Tribunale amministrativo federale si pronuncia d'ufficio e con pieno potere d'esame sull'ammissibilità dei ricorsi sottopostigli (DTAF 2007/6, consid. 1 con rinvii; DTAF 2008/48, consid. 1.2 non pubblicato).

1.2 Contro le decisioni concernenti segnatamente l'aggiudicazione e l'esclusione dalla procedura di aggiudicazione è ammesso il ricorso al Tribunale amministrativo federale (art. 29 lett. a e d in relazione all'art. 27 cpv. 1 LAPub). La legittimazione a ricorrere di offerenti non considerati dall'aggiudicazione risulta dall'art. 48 PA in relazione con l'art. 26 cpv. 1 LAPub (DTAF 2007/13 consid. 1.4).

1.3 La LAPub comprende solo gli acquisti pubblici che sono subordinati all'Accordo sugli appalti pubblici concluso il 15 aprile 1994 nell'ambito del trattato per l'istituzione del GATT/OMC (Accordo GATT; RS 0.632231.422; cfr. DTAF 2008/48 consid. 2.1 con rinvii). La LAPub è

applicabile soltanto se il committente è soggetto a questa legge (art. 2 cpv. 1 LAPub), il valore stimato della commessa raggiunge i valori soglia fissati dall'art. 6 cpv. 1 LAPub e all'applicazione non si oppone una delle eccezioni previste dall'art. 3 LAPub.

L'USTRA è parte dell'Amministrazione generale della Confederazione ed è soggetto alla LAPub (art. 2 cpv. 1 lett. a LAPub). La commessa in esame, intitolata "N2 Secondo tubo San Gottardo, autore rapporto di impatto sull'ambiente (RIA) 2a fase e 3a fase come opzione", ha per oggetto l'elaborazione del Rapporto di Impatto sull'Ambiente (RIA) 2a e 3a fase in opzione, secondo la legge federale sulla protezione dell'ambiente, rispettivamente secondo l'ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente, per la costruzione del secondo tubo del San Gottardo, compresi tutti i provvedimenti per l'integrazione nel sistema di gallerie esistente nonché i lavori di adattamento e i nuovi manufatti connessi (bando di concorso, punti 2.2 e 2.5) e rientra quindi nel novero delle commesse di servizi di cui all'art. 5 cpv. 1 lett. b LAPub in relazione all'allegato 1, appendice 4 dell'Accordo GATT (cfr. DTAF 2008/48 consid. 2.3). Considerati i prezzi delle offerte (fr. 1'314'106.50, IVA esclusa per l'offerta delle ricorrenti, e fr. 1'493'100.-, IVA esclusa per l'offerta dell'aggiudicataria) sono incontestabilmente superati i valori soglia conformemente alle disposizioni di legge (art. 6 cpv. 1 lett. b LAPub, nonché art. 6 cpv. 2 LAPub in relazione con l'art. 1 lett. b dell'ordinanza del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca [DEFR; prima DFE] del 23 novembre 2011 sull'adeguamento dei valori soglia degli acquisti pubblici per gli anni 2012 e 2013, RU 2011 5581).

Non sussistendo inoltre alcuna eccezione ai sensi dell'art. 3 LAPub la presente commessa rientra nel campo di applicazione della LAPub, come del resto riconosciuto dalle parti.

Ritenuto quanto precede, sono dati i presupposti per entrare nel merito del ricorso.

2.

2.1 L'offerta delle ricorrenti ha ottenuto un punteggio di 388, contro i 398 punti dell'offerta dell'aggiudicataria. Entrambe le offerte sono state valutate con la nota 3 al criterio di aggiudicazione 3 "Analisi di mandato e proposte di procedimento", rispettivamente con la nota 4 al criterio di aggiudicazione 4 "Organizzazione dell'offerente". Al criterio di aggiudicazione 1 "Persone chiave" le ricorrenti hanno ottenuto la nota 4 per il capo proget-

to e la nota 3 per il sostituto capo progetto, mentre l'aggiudicataria ha ottenuto la nota 5 per il capo progetto e la nota 4 per il sostituto capo progetto. Al criterio di aggiudicazione 2 (prezzo) le ricorrenti hanno raggiunto il punteggio massimo di 150 punti (voto 5) contro i 130 punti (voto 4.32) dell'aggiudicataria.

Le ricorrenti non contestano né la scelta, né l'esame dei criteri di idoneità da parte dell'autorità aggiudicatrice. Le censure delle ricorrenti sono rivolte ai criteri di aggiudicazione e alla valutazione delle offerte sulla base di tali criteri operata dall'autorità aggiudicatrice. Esse sono incentrate sulla valutazione dei criteri di aggiudicazione 1, 3 e 4, in particolare del criterio di aggiudicazione 1, essendo l'unico dei tre ad essere stato valutato in maniera differente rispetto all'offerta dell'aggiudicataria.

2.2 La stazione appaltante dispone di un ampio margine di apprezzamento nella scelta e ponderazione dei criteri di aggiudicazione. Il Tribunale amministrativo federale interviene soltanto se sussistono condizioni qualificate, segnatamente un abuso o un eccesso del potere di apprezzamento (sentenza del Tribunale amministrativo federale B-6742/2011 del 2 settembre 2012 consid. 2.2, B-6082/2011 dell'8 maggio 2012 consid. 2.2, decisione incidentale B-1439/2009 del 13 maggio 2009 consid. 4.7.1; cfr. anche DTF 125 II 86 consid. 6).

Il fruire di un potere di apprezzamento in relazione alla scelta dei criteri di aggiudicazione non significa tuttavia che il committente sia completamente libero di disporre, bensì ch'egli è vincolato alla Costituzione e deve osservare in particolare il principio dell'uguaglianza di trattamento e della proporzionalità, nonché rispettare il senso e lo scopo dell'ordinamento giuridico (sentenza del Tribunale amministrativo federale B-7571/2009 del 20 aprile 2011 consid. 7.3; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5a edizione, Zurigo/Basilea/Ginevra 2006, n. 441).

Anche nel quadro della valutazione delle offerte l'autorità aggiudicatrice dispone di un ampio margine di apprezzamento (sentenza del Tribunale amministrativo federale B-6742/2011 del 2 settembre 2013 consid. 2.2). In materia di acquisti pubblici il potere cognitivo del Tribunale amministrativo federale è limitato alla violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento e all'accertamento incompleto o inesatto dei fatti giuridicamente rilevanti (art. 49 lit. a e b Pa). Non può essere addotto invece il motivo dell'inadeguatezza (art. 31 LAPub). L'esclusione della censura dell'inadeguatezza racchiude non solo la scel-

ta delle specificazioni tecniche e dei criteri d'idoneità e d'aggiudicazione, ma si riferisce anche alla valutazione delle offerte (PETER GALLI/ANDRÉ MOSER/ELISABETH LANG/MARC STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, Zurigo/Basilea/Ginevra 2013, n. 1286 e 1388 con ulteriori riferimenti). Per questi motivi, una correzione del punteggio e della valutazione è presa in considerazione solo nella misura in cui le note e i punti assegnati si rivelano essere insostenibili e lesivi dal punto di vista giuridico (decisioni incidentali del Tribunale amministrativo federale B-6762/2011 del 26 gennaio 2012 consid. 4.1, B-4621/ 2008 del 6 ottobre 2008 consid. 6.3, sentenza B-6082/2011 dell'8 maggio 2012 consid. 2.3).

2.3 Conformemente al punto 3.9 del bando di concorso pubblicato in SIMAP del 5 aprile 2013, i criteri di aggiudicazione rilevanti per la valutazione delle offerte, nonché il metodo di valutazione del punteggio sono i seguenti:

CA1: PERSONE CHIAVE Ponderazione 30%

Sono considerate persone chiave:

-CP (ponderazione parziale 60%)

-Sost. CP (ponderazione parziale 40%).

Sono valutati i progetti di riferimento (un progetto per ogni persona chiave), così come l'esperienza delle persone chiave secondo il curriculum vitae.

CA2: PREZZO Ponderazione 30%

CA3: ANALISI DEL MANDATO E PROPOSTE DI PROCEDIMENTO

Ponderazione 30%

L'offerente deve fornire un'analisi del compito con particolari priorità di progettazione per il RIA 2a fase, nel contesto della progettazione del progetto generale (GP). Il procedimento previsto deve essere spiegato.

CA4: ORGANIZZAZIONE DELL'OFFERENTE Ponderazione 10%

VALUTAZIONE DEL PREZZO

La nota più alta (5) è attribuita all'offerta rettificata con il prezzo più basso.

Le offerte, il cui prezzo supera del 100% o più quello dell'offerta più bassa ottengono la nota 0. Tra questi due estremi la valutazione avviene in modo lineare (fino a due punti dopo la virgola). Eventuali sconti offerti non sono tenuti in considerazione nella valutazione del prezzo.

Tra questi due estremi la valutazione è lineare (arrotondata fino a due punti dopo la virgola).

Scala di valutazione per i RESTANTI criteri di aggiudicazione

La valutazione va effettuata attraverso una nota da 0 a 5:

0 = soddisfazione dei criteri: non classificabile; qualità delle indicazioni: nessuna indicazione

- 1 = soddisfazione dei criteri: pessima; qualità delle indicazioni: insufficienti, incomplete
 2 = soddisfazione dei criteri: insufficiente; qualità delle indicazioni: non sufficientemente attinenti al progetto
 3 = soddisfazione dei criteri: normale, media; qualità delle indicazioni: media, corrispondente ai requisiti del bando
 4 = soddisfazione dei criteri: buona; qualità delle indicazioni: buona
 5 = soddisfazione dei criteri: ottima; qualità delle indicazioni: eccellente, contributo decisivo al raggiungimento degli obiettivi.

Se un criterio principale consta di sottocriteri, questi vengono valutati. Il numero di punti del criterio principale risulta dalla somma delle note dei sottocriteri moltiplicata per il loro fattore di ponderazione.

CALCOLO DEL PUNTEGGIO: somma di tutte le note moltiplicate per il corrispondente fattore di ponderazione
 (punteggio massimo possibile: 5 [nota] x 100 [% di ponderazione] = 500 punti).

In relazione ai criteri di aggiudicazione di cui le ricorrenti contestano la valutazione i punti e le note sono stati assegnati nel modo seguente (cfr. tabella Evaluation: Übersicht, allegato E al rapporto di valutazione):

Criteri di aggiudicazione	Ricorrenti Punti / nota	Aggiudicataria Punti / nota	Punteggio massimo
C1 Personale chiave	108	138	150
capo progetto	72 punti Nota 4	90 punti Nota 5	90 (ponderazione 18%)
sostituto capo progetto	36 punti Nota 3	48 punti Nota 4	60 (ponderazione 12%)
C3 analisi del mandato e proposte di procedimento	90 punti Nota 3	90 punti Nota 3	150 punti Nota 5
C4 Organizzazione dell'offerente	40 punti Nota 4	40 punti Nota 4	50 punti Nota 5

3.

Criterio di aggiudicazione 1 "Persone chiave"

A titolo prettamente liminare è dapprima attirata l'attenzione sul fatto che l'oggetto di riferimento dell'impresa è esaminato nella fase dei criteri di idoneità (criterio di idoneità 1, cfr. punto 3.8 del bando di concorso), mentre gli oggetti di riferimento delle persone chiave sulla base dei criteri di aggiudicazione. Almeno laddove la qualità, l'idoneità professionale e l'esperienza hanno un ruolo di spicco per la delibera di una commessa, il Tribunale federale reputa lecito considerare certi aspetti dell'idoneità ("Mehreignung") anche nel quadro dell'aggiudicazione (cfr. sentenza del Tribunale federale 2C_91/2013 del 23 luglio 2013 consid. 2.2.2-2.2.4). Attenendosi alla dottrina in materia, lo scrivente Tribunale non esclude di principio la considerazione di un reale sovrappiù di idoneità anche nell'esame dei criteri di aggiudicazione fintanto che sia in un rapporto ragionevole con il progetto, per esempio quando sono in gioco, come nel caso di specie, le referenze o la formazione ed esperienza del personale chiave, reputando una tale considerazione dell'idoneità inammissibile se si tratta di una banale commessa di forniture (sentenza del Tribunale amministrativo federale B-6082/2011 dell'8 maggio 2012 consid. 2.1.3 seg. con riferimenti alla dottrina). Visto che le parti non hanno del resto messo in discussione tale aspetto nel presente procedimento, si prescinde dal chinarsi ulteriormente sulla questione.

3.1 Capo progetto

3.1.1 Nella loro offerta le ricorrenti hanno indicato C._____ quale persona chiave per il capo progetto. Secondo la tabella di valutazione le ricorrenti hanno ottenuto in questo sottocriterio la nota 4. Quest'ultima risulta dalla media della nota relativa al curriculum vitae (5) e da quella relativa ad un singolo progetto di riferimento di C._____ (3). L'aggiudicataria ha ottenuto la nota massima (5), risultante dalla media della nota per il curriculum vitae (5) e per il progetto di riferimento (5) della persona chiave indicata. Il metodo di valutazione per le persone chiave è definito esplicitamente nel bando di concorso (cfr. consid. 2.3). Nella misura in cui le ricorrenti asseriscono che per il curriculum vitae del loro capo progetto sia stata assegnata la nota 4, esse partono quindi da presupposti di fatto errati.

In relazione a questo sottocriterio, le ricorrenti chiedono di essere valutate con la nota massima (5).

3.1.2 Dal momento che il curriculum vitae del capo progetto indicato dalle ricorrenti è stato onorato con il massimo punteggio, l'unico punto litigioso nella valutazione del presente (sotto)criterio di aggiudicazione è l'assegnazione della nota 3 per l'oggetto di riferimento portato da C._____, ossia la riorganizzazione dello svincolo autostradale di Mendrisio. Nella tabella di valutazione (allegato E alla risposta) la stazione appaltante giustifica l'assegnazione del punteggio con l'argomento che non si tratta di un progetto di galleria ("Kein Tunnelprojekt").

Le ricorrenti rilevano che una referenza di questo genere non sia stata richiesta dal bando di concorso e da ciò derivano una modifica illecita dei criteri di aggiudicazione e quindi un motivo sufficiente per annullare la nota assegnata. Le medesime sono dell'avviso che la referenza portata corrisponde perfettamente ai temi da trattare e riguarda del resto un'arteria autostradale nell'ambito del progetto messo a concorso. Le tematiche ambientali da approfondire non dipenderebbero dalle conoscenze progettuali nel quadro della costruzione di gallerie. Le ricorrenti ribadiscono nel complemento al ricorso che nelle referenze del capo progetto elencate nel curriculum vitae secondo l'offerta si trovano oggetti riferiti a gallerie stradali, autostradali e ferroviarie, nonché a sei delle discariche più importanti nel Canton Ticino. Sarebbe dunque stato sufficiente consultare il curriculum vitae del capo progetto per trovare referenze nell'ambito della costruzione di gallerie.

L'autorità aggiudicatrice respinge le critiche delle ricorrenti circa la presunta modifica dei criteri di aggiudicazione. Ella giustifica l'assegnazione della nota 3 con l'argomento che un progetto in galleria comporta una trattazione specifica di diverse problematiche (il trasporto e lo smaltimento di grandi quantità di materiali oppure le complesse installazioni di cantiere, lo smaltimento di grandi quantità di acque e materiali inquinanti), che non possono essere comparate ad un progetto autostradale di tratta a cielo aperto. Il committente indica di aver attribuito il voto massimo alla referenza del capo progetto dell'aggiudicataria "Galleria di Base del Ceneri", in quanto un simile oggetto, situandosi nell'ambito specifico di una galleria di notevole lunghezza del resto molto simile al progetto messo in appalto, sarebbe atto a dare un contributo decisivo al raggiungimento degli obiettivi, mentre il fatto che la galleria sia ferroviaria o autostradale sarebbe meno rilevante ai fini del RIA.

3.1.3 Prendendo spunto dalle censure sollevate, occorre di seguito chinarsi sulla questione di sapere se con l'esigenza che il progetto di riferimento del capo progetto doveva riferirsi ad un progetto di galleria il com-

mittente abbia introdotto un nuovo criterio di aggiudicazione e se la valutazione adottata dall'autorità aggiudicatrice è conforme alla legge.

3.1.3.1 L'autorità aggiudicatrice è di regola vincolata al bando di concorso e alla documentazione di gara, come risulta in particolare dal principio di trasparenza e della parità di trattamento (art. 1 cpv. 2 LAPub). Al committente è vietato di modificare a posteriori i criteri di aggiudicazione pubblicati nel bando di concorso. Egli agisce in modo avverso al diritto in materia di acquisti pubblici se traslascia di considerare singoli criteri nell'ambito della valutazione delle offerte e della delibera, se cambia l'ordine di importanza di detti criteri, se adotta una ponderazione diversa da quella annunciata oppure se impiega criteri supplementari non pubblicati (sentenza del Tribunale federale B-6837/2011 del 15 marzo 2011 consid. 3.2).

Come già accennato al consid. 2.3, il bando di concorso indicava di prendere in considerazione per la valutazione del presente criterio di aggiudicazione un progetto di riferimento per persona chiave e l'esperienza sulla base del curriculum vitae di ognuna. A differenza del criterio di idoneità 1 "Competenze specifiche e tecniche dell'offerente" laddove l'offerente è invitato ad inoltrare una referenza riguardante 1 progetto di complessità paragonabile rispetto alle seguenti esigenze: - Elaborazione del rapporto di impatto sull'ambiente RIA 2a e 3a fase secondo l'Ordinanza concernente l'esame di impatto sull'ambiente o equivalente, - Nuova costruzione o ampliamento di infrastrutture di trasporto", le istruzioni formulate nei criteri di aggiudicazione non definiscono quali siano le esigenze che il progetto di riferimento delle persone chiave deve adempiere. Ne consegue che conformemente al testo chiaro del bando di concorso, gli offerenti avevano la libera scelta di inoltrare, per le persone chiave, un qualsiasi progetto di riferimento, indipendentemente che si trattasse di un progetto per una tratta a cielo aperto o in galleria. Se il bando di concorso avesse effettivamente preteso dagli offerenti di presentare per ciascuna persona chiave un progetto di riferimento solo per un'opera sotterranea, allora la referenza portata dal capo progetto delle ricorrenti non avrebbe dovuto ottenere alcun punto. Di conseguenza, la tipologia e la qualità del progetto di referenza non potevano essere viste come l'introduzione di un nuovo (sotto)criterio di valutazione non pubblicato nel bando di concorso, bensì come aspetti importanti di cui l'autorità aggiudicatrice doveva tenere conto, nei limiti del proprio potere di apprezzamento, nella valutazione dei criteri di aggiudicazione.

3.1.3.2 Conformemente al titolo dell'appalto in narrativa "N2 Secondo tubo San Gottardo, autore rapporto di impatto sull'ambiente RIA 2a fase e

3a fase come opzione" e dalla descrizione dettagliata dei compiti (punto 2.5 del bando di concorso) emerge che l'elaborazione del rapporto di impatto ambientale si riferisce alla costruzione del secondo tubo autostradale del San Gottardo. In questa particolare circostanza appare ragionevolmente giustificabile che un progetto di riferimento per una tratta in galleria possa essere valutato con un punteggio più alto o addirittura con il punteggio massimo rispetto ad un oggetto di riferimento per una tratta a cielo aperto. Quando l'autorità aggiudicatrice asserisce che un progetto in galleria non può essere paragonato ad un'opera riferita ad una tratta a cielo aperto poiché nel primo caso sarebbero toccate problematiche specifiche e obiettivi diversi, in particolare il trasporto e lo smaltimento di grandi quantità di materiali, le complesse installazioni di cantiere e lo smaltimento di grandi quantità di acque e materiali inquinanti, non può apparire né arbitrario né insostenibile che detta autorità abbia attribuito un peso di maggior rilievo ai progetti in sotterraneo ed assegnato a questi ultimi un migliore punteggio. Non può nemmeno dare adito a critiche che l'autorità aggiudicatrice abbia valutato positivamente la referencia portata dal capo progetto dell'aggiudicataria anche dal profilo della lunghezza della galleria, apparentemente molto simile a quella messa in concorso nel presente progetto. Considerata l'importanza significativa che poteva essere data ai progetti in galleria nel contesto della commessa in parola, appare difendibile anche la tesi del committente secondo cui il fatto che l'oggetto di referencia del capo progetto dell'aggiudicataria sia ferroviario e non autostradale non sarebbe suscettibile di avere un'incidenza rilevante nell'ambito dell'allestimento di un rapporto di impatto ambientale, tanto più che nemmeno le ricorrenti sollevano obiezioni in questo senso. Sulla scorta della plausibilità delle sue motivazioni, è ammissibile che il committente non abbia potuto valutare le referenze delle ricorrenti e dell'aggiudicataria alla stessa maniera rischiando di incorrere in una violazione del principio della parità di trattamento.

Laddove le ricorrenti sostengono che in ogni caso nel curriculum vitae del loro capo progetto sono elencate dieci referenze di RIA in relazione a gallerie stradali, autostradali e ferroviarie, le medesime misconoscono che il bando di concorso imponeva di valutare un solo determinato progetto di riferimento per persona chiave indipendentemente dagli oggetti elencati nel curriculum vitae. Del resto, come risulta dall'offerta delle ricorrenti, nel curriculum vitae i progetti di referencia del capo progetto sono stati solo elencati senza specificarne i dettagli, mentre per il progetto di referencia era necessario, secondo le modalità per compilare il formulario dell'offerta, fare una breve descrizione del medesimo e dell'attività svolta dal capo progetto in quell'ambito, nonché rispondere ad ulteriori domande, ad e-

sempio sulla committenza, il datore di lavoro, le persone di riferimento e il volume di investimento. Ne consegue che dalle disposizioni del bando di concorso risulta chiaramente che incombeva all'offerente stessa di scegliere il progetto di riferimento a suo avviso più adatto e di farne esplicita indicazione nella propria offerta. La presa in considerazione delle referenze esposte nel curriculum vitae nella valutazione del singolo progetto di riferimento equivarrebbe dunque ad una violazione delle chiare disposizioni bando di concorso.

3.1.4 Alla luce di quanto precede si può affermare che l'autorità aggiudicatrice ha dimostrato in maniera condivisibile che un progetto di riferimento riferito ad un tracciato in galleria e un altro riferito ad una tratta stradale a cielo aperto necessitavano di essere ponderati e valutati in modo differenziato. Pertanto la medesima non ha abusato, né ecceduto nell'esercizio del proprio potere di apprezzamento, attribuendo la nota 3 all'oggetto di riferimento del capo progetto delle ricorrenti e la nota 5 all'oggetto di riferimento del capo progetto dell'aggiudicataria. Non è nemmeno ravvisabile una violazione del principio della parità di trattamento.

Del resto, anche nella denegata ipotesi che l'autorità aggiudicatrice avesse attribuito alla riferimento del capo progetto delle ricorrenti almeno la nota 4 invece di un 3, ciò non basterebbe per sovvertire la graduatoria finale nel presente concorso. In tale evenienza la nota media per il sottocriterio del capo progetto delle ricorrenti sarebbe 4.5 (risultante da un 4 per il progetto di riferimento e un 5 per il curriculum vitae), la quale moltiplicata per il fattore di ponderazione porterebbe ad un risultato di 81 punti contro i 90 ottenuti dall'aggiudicataria. In questo modo, la differenza di punteggio di + 10 a favore dell'aggiudicataria non sarebbe ancora compensata.

3.2 Sostituto capo progetto

Nel completamento dei motivi di ricorso le ricorrenti contestano la valutazione adottata dal committente in relazione al sostituto capo progetto, chiedendo di ridurre la nota assegnata alla controparte a 3 e di aumentare la nota assegnata alle ricorrenti a 4. In particolare le ricorrenti criticano che il sostituto capo progetto delle controparti sia stato valutato alla stessa stregua del capo progetto delle ricorrenti.

Il committente ha valutato con un 2 il progetto di riferimento portato dal sostituto capo progetto delle ricorrenti e con un 4 il suo curriculum vitae, derivandone la nota complessiva di 3. Il progetto di riferimento era quello relativo alla strada principale, circonvallazione di Lachen, per cui il sosti-

tuto capo progetto aveva elaborato un RIA fase 3. L'autorità aggiudicatrice ha considerato nella valutazione (cfr. tabella di valutazione Bewertung Anbieter A e spiegazioni nelle osservazioni del 28 ottobre 2013) che la referenza non era relativa né a un progetto sotterraneo né a una strada nazionale ("keine Nationalstrasse, wenig Untertagbau") e inoltre era solo in parte attinente al progetto messo in concorso che prevedeva la fase 3 soltanto come opzione ("häufig Teilaspekte"). Le mancanze riscontrate, nel loro complesso, sono plausibili e suscettibili di giustificare una deduzione di punteggio e quindi una valutazione insufficiente del progetto di riferimento del sostituto capo progetto indicato dalle ricorrenti. Del resto, queste ultime contestano la deduzione di punti unicamente sotto l'aspetto che il progetto di riferimento non riguardasse un'opera in sotterraneo, una condizione secondo loro non prevista dalle disposizioni del bando. Come già menzionato, la valutazione migliore di un progetto di galleria non significa che sia stato introdotto un nuovo (sotto)criterio di valutazione non pubblicato nel bando di concorso, bensì rientra nell'ambito degli aspetti importanti che l'autorità aggiudicatrice doveva considerare, nei limiti del proprio potere di apprezzamento, nella valutazione dei criteri di aggiudicazione.

Il sostituto capo progetto dell'aggiudicataria ha ottenuto la nota 3 per il progetto portato come referenza e la nota 5 per il curriculum vitae, raggiungendo la nota complessiva di 4. Il committente spiega che la referenza portata dal sostituto capo progetto dell'aggiudicataria era riferita alla "FMV Nuova linea ferroviaria Mendrisio-Stabio-Confini (-Varese)", nell'ambito della quale egli si era occupato dell'elaborazione delle Fasi 1 e 2 del RIA, concludendo che il progetto di referenza poteva essere definito attinente al progetto messo a concorso. Egli motiva le deduzioni di punti per l'attribuzione della nota 3 alla referenza con il fatto che la stessa non era riferita ad un progetto sotterraneo e neppure ad una strada nazionale. Sulla scorta di queste allegazioni si può affermare che le detrazioni di punti rispettivamente l'assegnazione della nota 3 all'oggetto di referenza del sostituto capo progetto dell'aggiudicataria poggiano su argomenti validi e condivisibili. Se si considera che il progetto di riferimento delle ricorrenti - oltre al mancato nesso con una strada nazionale e con un progetto in galleria - si riferisce solo in parte al progetto messo in concorso, salta all'occhio che la referenza delle ricorrenti presenta differenze maggiori rispetto a quella offerta dall'aggiudicataria. Ciò posto, si spiega l'ulteriore deduzione di punti adottata dal committente a scapito dell'offerta delle ricorrenti.

L'autorità aggiudicatrice sottolinea che le referenze indicate dal sostituto capo progetto delle ricorrenti erano inferiori a quelle del sostituto capo progetto dell'aggiudicataria in particolare nell'ambito di lavori sotterranei e delle strade nazionali. Tale argomento è suscettibile di rendere plausibile la differenza di punteggio in relazione al curriculum vitae del sostituto capo progetto. Le ricorrenti non spiegano concretamente perché l'esperienza del loro sostituto capo progetto avrebbe dovuto essere valutata con una nota migliore, ma si limitano a contestare che il curriculum vitae del sostituto capo progetto dell'aggiudicataria sia stato valutato con la stessa nota del loro capo progetto. A tale riguardo, le ricorrenti non sembrano rendersi conto che nell'ambito della valutazione della persona chiave del sostituto capo progetto possano essere poste esigenze meno elevate rispetto alla valutazione del capo progetto, come del resto suggerisce la diversa ponderazione di questi due sottocriteri conformemente alle indicazioni nel bando di concorso (cfr. consid. 2.3).

Da quanto precede discende che il committente ha indicato in modo chiaro e plausibile a quali motivi è da ricondurre la differenza nell'attribuzione delle note alle offerte delle ricorrenti e dell'aggiudicataria in relazione al sostituto capo progetto. Non vi sono indizi che lascino supporre che il committente abbia valutato le offerte facendo un uso scorretto del proprio potere di apprezzamento. Per contro, le ricorrenti non riescono a sostenere con argomenti validi una valutazione delle offerte giuridicamente scorretta. Infine, mal si comprende quali conclusioni intendano trarre le ricorrenti dalle loro impressioni secondo cui chi ha valutato le offerte avesse un occhio più sulla prestazione dell'ingegnere di genio civile che non una visione sulla prestazione da fornire da parte dell'autore del rapporto di impatto ambientale. Tali supposizioni si rivelano vaghe e generiche e lasciano mancare un nesso concreto con la valutazione adottata dal committente.

3.3 In summa è accertato che la deduzione di punteggio adottata dal committente al sottocriterio "capo progetto" e "sostituto capo progetto" nei confronti dell'offerta delle ricorrenti non ha nulla da eccepire, tenuto conto dell'ampio potere di apprezzamento di cui gode il committente in tale ambito.

3.4 Le ricorrenti ritengono che la loro offerta sia stata sottovalutata al "CA3 Analisi del mandato e proposte di procedimento" e propongono di aumentare la valutazione di detto criterio almeno alla nota 4 se non alla nota 5.

3.4.1 In primo luogo le ricorrenti sollevano dubbi circa le conoscenze specifiche tecniche e linguistiche del gruppo di valutazione ed esigono che sia fatta chiarezza sul team che ha valutato questo preciso criterio di aggiudicazione, proponendo l'allestimento di una perizia da parte di esperti neutrali concordati tra le parti con perfette conoscenze della lingua italiana.

Nella risposta al ricorso l'autorità aggiudicatrice illustra come il gruppo di valutazione della commessa in narrativa si componga di sei persone tutte di formazione ingegneristica, di cui tre di madrelingua italiana e tre di madrelingua tedesca, di cui la metà dispone di fondate conoscenze in ambito ambientale e procedurale. Nelle osservazioni al complemento della motivazione al ricorso il committente ha inoltre elencato 14 oggetti seguiti dal gruppo di valutazione in qualità di rappresentanti del committente, tra i quali spiccano 2 progetti in relazione a RIA fase 1 e 2, 6 progetti in relazione a RIA fase 2, nonché 4 progetti in relazione a RIA fase 3.

Sulla base di queste informazioni è possibile partire dal presupposto che il team di valutazione fosse di principio in grado di valutare questo specifico criterio di aggiudicazione sia sotto l'aspetto tecnico che quello linguistico, tanto più che le critiche mosse dalle ricorrenti si limitano a mere sensazioni e supposizioni di natura generale e astratta, le quali non possono meritare tutela. In particolare esse non allegano nessun elemento di fatto concreto che sia suscettibile di indicare che i membri del team di valutazione dispongano di conoscenze passive della lingua italiana tanto scarse da non essere in grado di adempiere ai propri compiti. Così facendo, le ricorrenti non riescono a motivare in modo sostanzioso la loro richiesta di assegnare la valutazione delle offerte a un gruppo neutrale, fermo restando che non contestano in concreto un'eventuale imparzialità o mancanza di indipendenza da parte di tale gruppo. Pertanto, non può essere dato seguito alle richieste delle ricorrenti. Se e in che misura il criterio di aggiudicazione in esame sia stato valutato correttamente, è oggetto dei considerandi seguenti.

3.4.2 In secondo luogo le ricorrenti motivano un aumento della nota ottenuta in quanto, a loro avviso, avrebbero dimostrato di conoscere perfettamente la tematica, inserendo inoltre un capitolo con delle riserve e delle questioni aperte. Le medesime ritengono che avrebbero dovuto essere convocate dal committente per un chiarimento su detti punti aperti.

3.4.2.1 Secondo la tabella di valutazione riferita all'offerta delle ricorrenti l'assegnazione della nota 3 è stata commentata come segue: "Vor-

gehensvorschlag allgemein, hätte überall sein können, viel direkt aus Ausschreibungsunterlagen (Pflichtenheft) übernommen". Nelle spiegazioni del committente contenute nella risposta al ricorso viene ribadito che le indicazioni fornite dalle ricorrenti corrispondono ai requisiti posti dal bando, nella misura in cui esse avrebbero seguito le linee generali date dalla direttiva federale per l'esame impatto ambientale del 2009 e dal quaderno dei compiti fornito dal committente negli atti d'appalto, senza apporre tuttavia aggiunte determinanti suscettibili di dare un contributo decisivo al raggiungimento degli obiettivi. L'autorità aggiudicatrice adduce di non aver ritenuto rilevante la tematica del dissodamento aggiunta dai ricorrenti, trattandosi di un disboscamento provvisorio di poche piante e limitato a due piccole aree poste ai due portali del tunnel autostradale. Oltre a ciò il committente osserva di aver attribuito un punteggio superiore a quegli offerenti che sono riusciti ad individuare che la gestione dei materiali e di altre tematiche legate alla fase di cantiere doveva essere anticipata al RIA 2a fase anziché venir trattata nel RIA 3a fase. L'autorità aggiudicatrice rimarca che non le incombe l'obbligo di convocare le ricorrenti per chiarire il contenuto della loro offerta, precisando che le "riserve e questioni aperte" da loro indicate, essendo già state chiarite dal committente, venivano a mancare di rilevanza e non erano atte a conferire un punteggio maggiore.

Nel complemento di motivazione al ricorso le ricorrenti fanno riferimento alla valutazione dell'offerta dell'aggiudicataria secondo la tabella di valutazione e ritengono plausibile che detta offerta sia stata valutata con la nota 3 in quanto "la tematica della discarica/deponia avrebbe dovuto essere anticipata alla fase 2 del RIA". Le medesime contestano che il loro modo di procedere sia troppo generale e non riferito al progetto segnalando che nella loro offerta (al punto 3.2 del capitolo 2.3.2.1) si dice che "fra le principali pendenze da chiarire con GLP, IP e Servizi cantonali nell'ambito dell'impostazione del RIA (indagine preliminare e capitolato d'onori) c'è la valutazione delle necessità e delle modalità di smaltimento/deposito dei materiali di risulta" e che questa pendenza deve essere chiarita preliminarmente già a livello di indagine preliminare di RIA (al punto 3.3 del capitolo 2.3.2.1). Le ricorrenti evidenziano nella loro offerta la necessità di coordinamento preliminare con l'ARE (Amt für Raumentwicklung) e con i servizi federali e cantonali in relazione a questa pendenza, chiedendo come mai tale pendenza non sia stata considerata nella valutazione dell'offerta.

Nelle osservazioni al complemento di motivazione del ricorso l'autorità aggiudicatrice allega un estratto delle offerte E e D limitato al capitolo

sull'analisi di mandato per accentuare la particolarità della collaborazione ed iterazione tra la progettazione ed elaborazione del RIA, in particolare per quanto riguarda la gestione del materiale e l'importanza di tale tematica, chiedendo tuttavia di mantenere il contenuto degli estratti E e D confidenziale. Il committente osserva che in riferimento alla tematica della gestione dei materiali le ricorrenti si siano limitate a indicare l'esistenza del problema dello smaltimento senza specificare che tale tema andasse anticipato di una fase, bensì lasciato la questione aperta. Infine, l'autorità aggiudicatrice reitera che un coordinamento preliminare con l'ARE (Ufficio per lo sviluppo territoriale) non era più necessario in quanto ella ha preliminarmente chiarito con esso le questioni aperte onde permettere la corretta definizione dei compiti nel quaderno degli oneri del presente appalto.

3.4.2.2 Da un apprezzamento dei fatti e degli argomenti delle parti lo scrivente Tribunale giunge alla conclusione che la valutazione dell'offerta delle ricorrenti adottata dal committente nel presente criterio di aggiudicazione può essere ritenuta sostenibile. In primo luogo giova rammentare che l'offerta delle ricorrenti è stata valutata con la nota 3, la quale, secondo il bando di concorso è corrispondente a una soddisfazione dei criteri normale e media ed ad una qualità delle indicazioni media e corrispondente ai requisiti del bando. Tale giudizio coincide con le annotazioni riportate nella tabella di valutazione e concretizzate dal committente in sede di ricorso, nella misura in cui le ricorrenti si sono attenute ai requisiti posti dal bando e alle linee generali secondo la direttiva federale per l'esame impatto ambientale del 2009 e al quaderno dei compiti fornito dal committente negli atti d'appalto, senza tuttavia aggiungere elementi rilevanti per il raggiungimento degli obiettivi. In modo particolare, le ricorrenti non sono riuscite a dimostrare nelle loro allegazioni di aver previsto concretamente nella loro offerta che la gestione dei materiali e di altre tematiche legate alla fase di cantiere doveva essere anticipata alla fase 2a invece di essere trattata alla fase 3a, limitandosi soltanto a segnalare la problematica senza tuttavia metterla in relazione con le diverse specifiche fasi del RIA.

Gli estratti delle offerte E e D limitati al capitolo sulle analisi di mandato e prodotti dal committente con le osservazioni del 28 ottobre 2013 non possono essere portati a conoscenza delle ricorrenti, in quanto di principio sussistono interessi a mantenere confidenziale il contenuto delle offerte degli altri offerenti che hanno partecipato alla gara (cfr. consid. 5). Nei rispettivi estratti inoltrati, l'autorità aggiudicatrice ha evidenziato in giallo i punti delle offerte da dove a suo avviso risulta la particolarità della collaborazione e iterazione tra la progettazione ed elaborazione del RIA, con

speciale riferimento alla gestione del materiale e all'importanza di anticipare tale tematica alla fase 2 del RIA. Ad esempio, con particolare riguardo ai punti messi in rilievo dal committente emerge dall'allegato doc. 4 che il rispettivo offerente, alle voci "Leistungsumfang" e "Besondere Projektschwerpunkte", ha trattato la tematica indicata in maniera ben più ampia e dettagliata di quanto non sia stato fatto dalle ricorrenti nella loro offerta. Ciò nondimeno, determinante nel caso di specie appare alla fin fine la circostanza che le ricorrenti non siano riuscite a dimostrare che la valutazione della loro offerta riferita a questo criterio di aggiudicazione sia avvenuta in maniera giuridicamente scorretta.

L'autorità aggiudicatrice agisce nei limiti del proprio potere di apprezzamento se opera un'assegnazione dei punti differenziata a seconda se l'analisi del mandato e le proposte di procedimento presentano un grado di dettaglio maggiore o una soluzione più o meno improntata alle esigenze della commessa. Non si può concludere ad un uso scorretto di tale potere d'apprezzamento se l'offerta delle ricorrenti e quella dell'aggiudicataria sono state valutate con la nota 3 in ragione del livello di completezza e del tipo di proposta di soluzione in esse adottati, cosicché non si giustifica di attribuire una nota superiore di quella ottenuta. Se le ricorrenti avessero ritenuto che le disposizioni del bando di concorso fossero state poco chiare, esse avrebbero dovuto sottoporre previamente all'autorità aggiudicatrice le domande corrispondenti nella fase di presentazione delle domande e risposte.

Per i motivi suesposti, la valutazione eseguita dal committente non può dare adito a critiche tenuto conto dell'ampio potere apprezzamento di cui dispone l'autorità aggiudicatrice nella valutazione delle offerte.

3.5 Al criterio di aggiudicazione C4 "Organizzazione dell'offerente" le ricorrenti contestano la nota 4 e propongono l'assegnazione della nota 5 in quanto le società facenti parte del consorzio avrebbero già lavorato insieme, sono collocate al sud ed al nord delle Alpi, garantendo quindi un'elaborazione bilingue del progetto, e infine esibirebbero un'ottima conoscenza delle realtà territoriali locali. In riferimento all'offerta dell'aggiudicataria, le ricorrenti chiedono che ad essa venga assegnata la nota 3.

3.5.1 Nella tabella di valutazione l'attribuzione della nota 4 in relazione alle offerte delle ricorrenti e dell'aggiudicataria è giustificata con il commento "Koordination mit PV und Abklärungen mit externen Stellen nicht dargestellt". Con risposta al ricorso il committente ha spiegato che l'organigramma presentato non indicava le collaborazioni con il resto dell'orga-

nizzazione del progetto (progettista, supporto al committente, enti cantonali e federali).

Nel complemento al ricorso le ricorrenti mantengono la loro contestazione e la loro richiesta di punteggio massimo, proponendo inoltre che l'offerta dell'aggiudicataria venga valutata con la nota 3. Esse indicano i passaggi della loro offerta (punti 3.0, 3.1 e 3.2, capitolo 2.3.2.2) da cui a loro avviso si evincerebbero i coordinamenti necessari con l'ARE, il piano settoriale della Confederazione, con i Cantoni e i Piani Direttori, con l'UFAM in relazione alla problematica derivante dalla Direttiva UFAM/USTRA del 1983, con GPL, IP e Servizi cantonali e federali nell'ambito dell'impostazione del RIA. Le ricorrenti concludono che la loro offerta tiene conto delle particolarità del progetto che si snoda sui Cantoni Ticino e Uri.

Nelle osservazioni al complemento al ricorso l'autorità aggiudicatrice adduce che i ricorrenti si sono limitati a elencare i temi ma non le modalità di coordinamento, omettendo di integrare la collaborazione con la parte progettuale dell'opera che è stato oggetto di separato concorso dal titolo "N2 Secondo tubo San Gottardo: Ingegnere progettista (IP) per progetto generale (GP) e progetto esecutivo (AP) come opzione". Per meglio evidenziare gli aspetti che avrebbero condotto al massimo punteggio, l'autorità aggiudicatrice ha inoltrato un estratto dell'offerta F da cui a suo avviso emergerebbero chiaramente le collaborazioni con gli enti e con le altre parti interessate al progetto in questione, così come i collaboratori del team del RIA e il tipo di rapporto di collaborazione con gli enti e con i progettisti.

3.5.2 Rientra nel potere di apprezzamento dell'autorità aggiudicatrice di esaminare nell'ambito dell'assegnazione del punteggio quali esigenze sono poste all'organigramma degli offerenti e alle modalità di coordinamento e collaborazione con gli uffici esterni, al fine di attribuire i punti in maniera differenziata a dipendenza del grado di adempimento di simili condizioni. Nelle loro allegazioni le ricorrenti si limitano sì ad indicare le necessità di coordinamento con diversi servizi, senza tuttavia soffermarsi nel dettaglio sul modo in cui intendono procedere per sviluppare queste collaborazioni. Tenuto conto che sia l'offerta delle ricorrenti che quella dell'aggiudicataria hanno ottenuto la nota 4 che, secondo il bando di concorso corrisponde ad una buona soddisfazione dei criteri e ad una buona qualità delle indicazioni, è comprensibile che la descrizione delle modalità di coordinamento e collaborazione con gli uffici esterni possa fare la differenza ed essere un aspetto decisivo per il raggiungimento del punteggio massimo in relazione al presente criterio di aggiudicazione.

A titolo meramente abbondanziale si osserva che l'estratto dell'offerta F prodotta dal committente (doc. 6), che non può essere portato a conoscenza delle ricorrenti (cfr. consid. 5), contiene tra le altre cose una tabella da cui traspaiono in modo chiaro le collaborazioni con gli enti esterni e le altre parti interessate al progetto in esame, nonché la tipologia di tali rapporti di collaborazione. Lo stesso non si può dire per l'offerta delle ricorrenti. Anche in questo caso risulta però decisivo il fatto che le ricorrenti non sono state in grado di comprovare che la loro offerta sia stata valutata in maniera giuridicamente scorretta.

Di conseguenza, non potendo essere ravvisato un abuso o un eccesso del potere d'apprezzamento da parte del committente, la valutazione da lui effettuata è suscettibile di resistere a critiche.

3.6 In summa è accertato che all'offerta delle ricorrenti non possono essere attribuiti ulteriori punti e che l'autorità aggiudicatrice non ha né violato il diritto federale né abusato o ecceduto nell'esercizio del proprio potere di apprezzamento nell'ambito della valutazione delle offerte. Laddove le ricorrenti reputano che le prestazioni da lei offerte avrebbero meritato una nota più appropriata di quella ottenuta, le loro censure sono incentrate sull'inadeguatezza e, come già detto, rappresentano un motivo di ricorso inammissibile nei procedimenti in materia di acquisti pubblici (art. 31 LA-Pub).

4.

Prendendo come riferimento la tabella anonima di valutazione, le ricorrenti invocano, quasi a titolo preventivo, una violazione del principio della parità di trattamento in rapporto alla loro offerta. Tale principio obbligherebbe ad una valutazione delle offerte in maniera verticale e successivamente in maniera orizzontale. Le ricorrenti lamentano che al criterio di aggiudicazione 1 l'offerente aggiudicatario, avendo ricevuto la nota 5 per il capo progetto e la nota 4 per il sostituto capo progetto, non abbia ottenuto anche la nota 4 al criterio di aggiudicazione dell'analisi del mandato, come sarebbe stato lecito attendersi. Per l'offerente C che ha ricevuto le note 5 e 4 nelle persone chiave ma la nota 2 al criterio dell'organizzazione, le ricorrenti si sarebbero aspettate almeno la nota 4, deducendo da tale situazione dubbi sul modo in cui sia stato valutato il criterio delle persone chiave anche per rapporto alle ricorrenti. Avendo gli offerenti D e E ricevuto la nota 4 al criterio dell'analisi del mandato malgrado una valutazione peggiore del capo progetto, le ricorrenti si chiedono da quale fattore sia dipesa la differenza delle note assegnate in rapporto alla loro offerta. Quo al criterio di aggiudicazione dell'organizzazione, le ricorrenti vorreb-

bero sapere da quale fattore sia dipesa l'assegnazione della nota massima all'offerente F e se e come sia stata valutata la circostanza che la loro offerta possa garantire una gestione conforme del progetto sia al nord che al sud delle Alpi.

Sulla base dei considerandi precedenti resta fermo che la valutazione dell'offerta delle ricorrenti e delle aggiudicatarie sulla base dei criteri di aggiudicazione contestati si è svolta entro i limiti del potere di apprezzamento dell'autorità aggiudicatrice senza che sia stato inoltre violato il principio della parità di trattamento. Tenuto conto che l'assegnazione dei punti e delle note in rapporto all'offerta delle ricorrenti non ha nulla da eccepire dal profilo giuridico, viene tolto il fondamento alle censure mosse circa le note assegnate ai rimanenti offerenti sulla base della tabella anonima di valutazione. Non da ultimo si rimanda ai considerandi precedenti da dove discendono chiaramente per ogni criterio di aggiudicazione i parametri di giudizio determinanti per l'attribuzione delle note e del punteggio. Laddove le ricorrenti pretendono che una buona valutazione di un criterio di aggiudicazione comporti automaticamente il medesimo giudizio ad un altro criterio, la loro argomentazione sembra voler alludere a motivi di inadeguatezza e non può essere tutelata. Per abbondanza può essere seguito il ragionamento dell'autorità aggiudicatrice nel senso che i quattro criteri di aggiudicazione descritti nel bando di concorso sono indipendenti gli uni dagli altri e una buona nota assegnata per un criterio di aggiudicazione non può significare, né di per sé giustificare l'attribuzione della stessa nota in relazione ad un altro criterio di aggiudicazione.

5.

Alfine di statuire sulla presente vertenza, lo scrivente Tribunale ha potuto basarsi sull'atto di ricorso con i suoi allegati, sulla risposta dell'autorità aggiudicatrice, sul complemento al ricorso e sulle relative osservazioni dell'autorità aggiudicatrice ed infine sulla seguente documentazione messa a disposizione alle ricorrenti con ordinanza del 3 ottobre 2013 (dove necessario sono riportate tra parentesi le limitazioni del diritto di esaminare gli atti come auspiccate dall'autorità aggiudicatrice):

Documentazione 1: USTRA:

1.1. Pubblicazione bando di concorso sul SIMAP del 26.08.2013 (IT/F/D)

1.2. Aggiudicazione sul SIMAP del 27.10.2011 (IT/F/D)

1.3. Domande e risposte

1.4. Verbale d'apertura delle offerte del 06.06.2013 in forma anonimizzata, (senza i nominativi delle ditte non partecipanti al presente procedimento)

1.5. Protocollo anonimo d'apertura delle offerte

1.6. Documentazione d'appalto (1 CD)

1.7. Lettere USTRA 07.06.2013 ad aggiudicatari e ricorrenti

1.8. Rapporto di valutazione (Evaluationsbericht) con allegati da A a E; solo gli allegati A (pubblicazioni su SIMAP), B (domande e risposte), C (apertura delle offerte) e D (esame formale delle offerte) solo in forma anonimizzata dei nomi delle ditte non partecipanti al seguente procedimento, ed E [sola-mente pag. 1 con l'anonimizzazione dei nomi delle ditte da C a F, 2, 3-4 (ine-rente l'offerta dei ricorrenti) e 5-6 (inerente l'offerta dell'aggiudicataria)].

1.9. Decisione di aggiudicazione 19/20.08.2013 USTRA

1.10. Lettere USTRA 26.08.2013 ad aggiudicatari e ricorrenti

La documentazione e le relative comparse delle parti succitate hanno fornito informazioni ampiamente esaurienti per poter decidere la presente causa cosicché un ulteriore scambio di scritti non si è rilevato necessario. In particolare, il committente è riuscito già con le sole allegazioni nelle proprie comparse ad esprimere in maniera sufficiente che l'offerta delle ri-correnti era troppo scarsa per ottenere la nota 4 ai criteri di aggiudicazio-ne 3 e 4. Nel primo caso le ricorrenti non avevano tra l'altro individuato la portata della gestione dei materiali all'interno del RIA fase 2, mentre nel secondo caso non avevano specificato le collaborazioni con l'organizza-zione del progetto e gli altri enti e nemmeno le modalità del coordinamen-to. In questo senso gli estratti delle offerte prodotti ai doc. 4-6 che in so-stanza sorreggono il giudizio del committente non contengono nulla di nuovo, bensì confermano le sue allegazioni precedentemente esposte. La circostanza che gli estratti delle offerte menzionati non siano accessi-bili all'esame degli atti (cfr. decisione incidentale del Tribunale amministra-tivo federale B-1172/2011 del 6 maggio 2011 consid. 3.3 con ulteriori rife-rimenti) non è quindi suscettibile di recare alle ricorrenti un eventuale svantaggio. Fintanto che le medesime propongono di estendere la do-manda di esame degli atti ad ulteriori documenti, non può essere dato seguito alla loro richiesta. Considerato inoltre che dalla documentazione inoltrata alle ricorrenti con ordinanza del 3 ottobre 2013 come pure dalle comparse dell'autorità aggiudicatrice ha potuto emergere che la valuta-zione delle offerte non è avvenuta in maniera giuridicamente erronea non

è più necessario occuparsi a fondo della domanda delle ricorrenti di esprimere una perizia.

6.

Riassumendo, all'offerta delle ricorrenti non possono essere assegnati ulteriori punti, l'autorità aggiudicatrice non ha abusato o ecceduto nell'uso del proprio potere di apprezzamento nell'ambito della valutazione delle offerte e non ha violato il diritto federale se ha deliberato la commessa in narrativa all'aggiudicataria. Per questi motivi, il ricorso va respinto.

7.

Visto l'esito della procedura, le ricorrenti devono sopportare le spese processuali (art. 63 cpv. 1 PA). Le spese di procedimento dinanzi al Tribunale amministrativo federale comprendono la tassa di giustizia e i disborsi (art. 1 del Regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale, TS-TAF, RS 173.320.2). La tassa di giustizia è calcolata in funzione dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti (art. 63 cpv. 4bis PA, art. 2 cpv. 1 frase 1 TS-TAF). Nelle cause con valore pecuniario la tassa di giustizia è fissata a seconda del valore litigioso (art. 4 TS-TAF). In applicazione di tali disposti, tenuto conto che le ricorrenti sono da reputare quale parte totalmente soccombente, è giustificato fissare la tassa di giustizia ad un importo complessivo di fr. 4'800.—. Tale importo è compensato con l'anticipo spese versato dello stesso importo.

Visto l'esito della procedura alle ricorrenti non spetta alcuna indennità a titolo di spese ripetibili (art. 64 cpv. 3 PA). L'autorità aggiudicatrice, in qualità di autorità federale e quale parte vincente non ha diritto per legge ad un'indennità a titolo di spese ripetibili (art. 64 cpv. 1 PA; art. 7 cpv. 1 e cpv. 3 TS-TAF; cfr. GAAC 67.6, consid. 4c). All'aggiudicataria che con scritto del 14 ottobre 2013 ha rinunciato a costituirsi formalmente come parte non vengono accollate spese processuali, né assegnata un'indennità a titolo di spese ripetibili.

8.

La presente sentenza rende priva d'oggetto la domanda delle ricorrenti volta al conferimento dell'effetto sospensivo e annulla implicitamente il divieto imposto in modo superprovvisorio con decisione incidentale del 16 settembre 2013.

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese processuali di fr. 4'800.— sono poste a carico delle ricorrenti e vengono computate con l'anticipo spese dello stesso importo.

3.

Non vengono assegnate indennità a titolo di spese ripetibili.

4.

Comunicazione a:

- ricorrenti (atto giudiziario);
- autorità aggiudicatrice (n. di rif. SIMAP-Projekt-ID 96946; atto giudiziario);
- aggiudicataria (raccomandata).

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Francesco Brentani

Corrado Bergomi

Rimedi giuridici:

La presente decisione può essere impugnata presso il Tribunale federale svizzero entro i trenta giorni dalla notifica del testo integrale della decisione (art. 100 cpv. 1 LTF), se il valore stimato della commessa raggiunge la soglia determinante secondo la legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici o secondo l'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici (art. 83 lett. f cifra 1 LTF) e se si pone una questione di diritto di importanza fondamentale (art. 83 lett. f cifra 2 LTF).

Data di spedizione: 3 dicembre 2013