[AZA 0/2]

2P.339/2001

II CORTE DI DIRITTO PUBBLICO
****

12 aprile 2002

Composizione della Corte: giudici federali Wurzburger, presidente,
Betschart, Hungerbühler, Müller e Merkli.
Cancelliere: Cassina.

_____
Visto il ricorso di diritto pubblico esperito il 27 dicembre 2001 dal Consorzio A._____, patrocinato dagli avv. ti Pier Felice Barchi, Lugano, e Franco Ramelli, Locarno, contro la sentenza emessa il 15 novembre 2001 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino con cui sono stati accolti i gravami introdotti dal Consorzio B._____, patrocinato dall'avv. Stefano Camponovo, Lugano, e dal Consorzio C._____, patrocinato dall'avv. Franco P.
Ferrari, Bellinzona, contro la decisione 3 luglio 2001 del Consiglio di Stato del Cantone Ticino che ha deliberato al ricorrente gli interventi di conservazione e di ripristino dei manufatti dell'autostrada A2 in territorio di Melano, Capolago e Mendrisio (Progetto Generoso);
Ritenuto in fatto :

A.- Mediante pubblicazione sul Foglio Ufficiale cantonale n. 60, del 28 luglio 2000, il Dipartimento del territorio del Cantone Ticino ha aperto il concorso - secondo la procedura selettiva prevista dall'art. 12 cpv. 1 lett. b del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici, del 25 novembre 1994 (CIAP; RS 172. 056.4) - per la realizzazione delle opere di sottostruttura, conservazione e rifacimento della strada nazionale A2 dal km 9,750 al km 13,000 in territorio dei comuni di Melano, Capolago e Mendrisio (lotto 80-M107; "Progetto Generoso").

Alla procedura di prequalifica hanno partecipato quattro consorzi di ditte. Dopo aver esaminato le singole candidature pervenutegli, il 14 novembre 2000 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha deciso di ammettere alla fase di presentazione delle offerte il Consorzio B._____, il Consorzio C._____, nonché il Consorzio D._____ L'esecutivo cantonale ha per contro escluso dalla gara il Consorzio A._____, ritenendo che lo stesso non fosse in regola con il pagamento degli oneri sociali. Tale risoluzione è stata tuttavia annullata su ricorso dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, il quale - con sentenza del 23 gennaio 2001 - ha stabilito che anche quest'ultimo concorrente doveva essere ammesso al successivo stadio della gara.

B.- Entro il termine utile del 18 aprile 2001 sono pervenute al committente le offerte dei quattro consorzi ritenuti idonei a partecipare alla seconda fase del concorso.
Il Dipartimento del territorio ha proceduto a valutare le medesime sulla base dei tre criteri di aggiudicazione indicati nella documentazione di gara, vale a dire tenendo conto dei costi di realizzazione dell'opera (40%), del termine e del programma di lavoro (40%) e, da ultimo, dell'organizzazione delle ditte (20%). Preso atto del fatto che la ditta Porr Suisse S.A. non faceva più parte del consorzio C._____, esso ha quindi allestito la seguente graduatoria:
consorzio punti offerta

1. A._____ 82,20 fr. 69'268'641.–

2. B._____ 57,42 fr. 94'229'128.–

3. C._____ 55,18 fr. 84'879'648.–

4. D._____ 50,80 fr. 97'095'422.–

Con risoluzione del 3 luglio 2001, il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha deciso di aggiudicare i lavori a concorso al Consorzio A._____ per l'importo di fr.
69'268'641.–.

C.- Mediante due separati atti di ricorso dell'11 e, rispettivamente, del 13 luglio 2001 il Consorzio B._____ e il Consorzio C._____ hanno impugnato la predetta decisione governativa davanti al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino. La Corte cantonale si è pronunciata sui due gravami con sentenza del 15 novembre 2001.
Dopo aver respinto gran parte delle censure sollevate dagli insorgenti, essa ha rilevato che l'offerta presentata dal Consorzio A._____ non rispettava pienamente le condizioni di gara stabilite dal committente per quanto attiene al calcolo alla posizione R 291. 111 relativa agli onorari per consulenze di progettisti esterni e, come tale, non poteva essere presa in considerazione ai fini dell'aggiudicazione dei lavori. Per questo motivo i giudici cantonali hanno deciso di annullare la delibera querelata.

D.- Il 27 dicembre 2001 il Consorzio A._____ ha inoltrato dinanzi al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico, con il quale chiede l'annullamento della predetta sentenza cantonale. Censura in sostanza la violazione di alcune disposizioni contemplate dall'Accordo sugli appalti pubblici concluso il 15 aprile 1994 nell'ambito del trattato per l' istituzione del GATT/OMC (AAP; RS 0.632. 231.422) e dal Concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 25 novembre 1994 (in vigore in Ticino dal 21 maggio 1996 in forza del decreto legislativo del 6 febbraio 1996 concernente l'adesione del Cantone Ticino al Concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 25 novembre 1994), nonché la disattenzione del divieto d'arbitrio, del principio di uguaglianza e del divieto di formalismo eccessivo.

Chiamati ad esprimersi, sia il Consorzio B._____ che il Consorzio C._____ domandano che il ricorso sia respinto. Dal canto suo, il Consiglio di Stato del Cantone Ticino postula invece l'accoglimento dell'impugnativa.

E.- Con decreto del 31 gennaio 2002, il Presidente della II Corte di diritto pubblico del Tribunale federale ha accolto l'istanza di conferimento dell'effetto sospensivo contenuta nel gravame.

Considerando in diritto :

1.- a) Di regola, la sentenza resa su ricorso da un'autorità di ultima istanza cantonale nell'ambito di una vertenza concernente una decisione adottata da un committente di livello cantonale o comunale in materia di appalti pubblici, costituisce una decisione impugnabile ai sensi dell'art. 84 OG e può dunque fare l'oggetto di un ricorso di diritto pubblico (DTF 125 II 86 consid. 3b). In base ad una ormai consolidata giurisprudenza del Tribunale federale, chi partecipa ad una gara per l'assegnazione di una commessa pubblica dispone, sulla base del diritto materiale applicabile, di un interesse giuridicamente protetto, ai sensi dell'art. 88 OG, che gli consente di sollevare, nell' ambito del citato rimedio di diritto, delle censure riferite non soltanto allo svolgimento della procedura di concorso, ma anche al merito delle decisioni adottate dal committente (DTF 125 II 86 consid. 4).

b) Con il giudizio impugnato il Tribunale amministrativo ha statuito definitivamente, nella sua qualità di istanza cantonale di ricorso, ai sensi dell'art. 15 cpv. 1 CIAP combinato con l'art. 4 cpv. 1 del decreto legislativo del 6 febbraio 1996 concernente l'adesione del Cantone Ticino al Concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 25 novembre 1994 (DECIAP), sui gravami che erano stati a suo tempo inoltrati dal Consorzio B._____ e dal Consorzio C._____. avverso la delibera 3 luglio 2001 del Consiglio di Stato ticinese: pertanto il presente gravame è stato inoltrato dopo che erano state esaurite tutte le possibilità di ricorso a livello cantonale, conformemente a quanto previsto dall'art. 86 OG.

c) La decisione litigiosa non pone ancora fine alla procedura di concorso. La medesima deve tuttavia essere considerata alla stregua di una decisione finale, ai sensi dell'art. 87 OG, dal momento che sancisce la definitiva

esclusione dell'offerta presentata dal consorzio insorgente.

d) aa) Con il presente gravame il ricorrente fa valere in primo luogo la violazione degli art. 8, 9 e 29 cpv. 1 Cost. , nonché del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici, il quale prevede una serie di norme che conferiscono direttamente dei diritti ai concorrenti (art. 16 cpv. 3 CIAP). Il Consorzio A._____ risulta quindi personalmente toccato dalla decisione impugnata nei propri interessi giuridicamente protetti, ai sensi dell'art. 88 OG e, pertanto, dev' essere ammessa la sua legittimazione a sollevare tali censure.

bb) Il consorzio ricorrente lamenta inoltre la disattenzione di alcune norme contemplate dal già menzionato Accordo internazionale sugli appalti pubblici. Anche in questo ambito la potestà ricorsuale dev'essere determinata in base ai criteri stabiliti dall'art. 88 OG. In particolare, il privato che fa valere questo genere di censure deve risultare leso dall'atto impugnato nei diritti che gli derivano dal trattato internazionale in questione. Affinché una simile condizione possa risultare adempiuta è perlomeno necessario che la norma invocata abbia carattere self-executing, vale a dire che la medesima non abbia un contenuto esclusivamente programmatico ma si presti ad essere direttamente applicata nell'ambito di una fattispecie concreta, senza prima dover essere trasposta in un atto normativo nazionale (DTF 127 I 60 consid. 6; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2a ed., Berna 1994, pag. 277). L'accordo in parola contiene sia delle disposizioni dettagliate, immediatamente applicabili al caso concreto, sia una serie di principi che, per contro, necessitano di essere trasposti in norme di diritto interno (FF 1994 IV 1143; Peter Galli/Daniel Lehmann/Peter Rechsteiner, Das öffentliche Beschaffungswesen in der
Schweiz, Zurigo 1996, n. 5, pag. 2). Con il presente gravame, il ricorrente invoca la violazione dell'art. XIII cpv. 1 lett. b e cpv. 4 lett. a AAP. Queste disposizioni regolano la possibilità per i concorrenti di correggere eventuali errori involontari di forma durante la fase che intercorre tra l'apertura delle offerte e l'aggiudicazione dell'appalto (art. XIII cpv. 1 lett. b AAP) e stabiliscono le condizioni che devono adempiere le offerte al momento della loro apertura per poter essere prese in considerazione ai fini dell'aggiudicazione.
Ora, le medesime non concernono unicamente il legislatore nazionale, ma prevedono una serie di regole in linea di massima immediatamente giustiziabili, volte a disciplinare la situazione concreta del singolo privato che partecipa ad una gara per l'attribuzione di una commessa pubblica.
Per questo motivo dev'essere riconosciuto il loro carattere di norme self-executing. Il consorzio ricorrente risulta dunque legittimato a censurare la violazione di queste disposizioni attraverso il rimedio in esame. Analoga conclusione deve valere anche per l'art. VII cpv. l AAP, a cui viene pure fatto riferimento nell'impugnativa, il quale sancisce, seppure in termini alquanto generali, il principio di uguaglianza tra i concorrenti. Il fatto poi di determinare se tutte queste norme siano effettivamente applicabili al caso in esame è una questione che concerne il merito del ricorso e non la sua ammissibilità.

e) Visto tutto quanto precede, si può dunque concludere che il gravame, tempestivo (art. 89 OG), sia ammissibile giusta l'art. 84 cpv. 1 lett. a, becOG.

2.- La procedura in esame concerne la realizzazione delle opere di sottostruttura, conservazione e rifacimento dell'autostrada A2 dal km 9,750 al km 13,000 in territorio dei comuni di Melano, Capolago e Mendrisio (lotto 80-M107). Giusta l'art. 41 cpv. 2 della legge federale sulle strade nazionali, dell'8 marzo 1960 (LSN; RS 725. 11), i Cantoni sorvegliano e aggiudicano i lavori in conformità delle norme stabilite dal Consiglio federale. A questo proposito l'art. 46 dell'ordinanza sulle strade nazionali, del 18 dicembre 1995 (OSN; RS 725. 111), stabilisce che la procedura di aggiudicazione delle commesse è retta dal diritto cantonale. Ora, secondo quanto emerge dagli atti, nel presente caso la commessa litigiosa riguarda opere di edilizia e di genio civile ai sensi dell'art. 6 cpv. 1 lett. a CIAP.
Essa supera inoltre chiaramente i valori soglia previsti dall'art. 7 cpv. 1 CIAP, dal momento che già nel bando di concorso il committente ne aveva stimato il valore in 60 milioni di franchi. È pertanto pacifico che la normativa intercantonale in parola sia applicabile alla fattispecie concreta.

Si deve inoltre considerare che, visto il genere, l'oggetto e il valore della commessa, nonché la situazione del committente e dei concorrenti (la ditta A._____ ha la propria sede all'estero e più precisamente a Sondrio in Italia), la procedura di concorso litigiosa ricada anche nel campo d'applicazione dell'Accordo internazionale

sugli appalti pubblici del 15 aprile 1994, in vigore in Svizzera dal 1°gennaio 1996.

3.- Come esposto in narrativa, attraverso la decisione qui impugnata il Tribunale amministrativo del Cantone Ticino ha annullato la risoluzione adottata il 3 luglio 2001 dal Governo cantonale con cui erano stati aggiudicati i lavori a concorso al consorzio ricorrente, ritenendo che su di un singolo punto l'offerta presentata da quest'ultimo non era rispettosa delle condizioni di gara stabilite dal bando e dalla documentazione ad esso annessa.

La posizione R 291 del capitolato d'offerta, parte D1, elenco prezzi, concerneva le prestazioni a regia di terzi. Alla posizione subalterna R 291. 100 i concorrenti dovevano indicare un "fattore" da applicare agli onorari per consulenze di progettisti esterni al consorzio, secondo la formula:

fattore = (100 +oneri%) : 100
(minimo: 1.0)

Alla successiva posizione R 291. 111 i concorrenti dovevano poi moltiplicare il fattore ottenuto attraverso la citata formula per il valore complessivo delle prestazioni dei progettisti esterni, stimate a titolo indicativo dal committente in fr. 200'000.–. Sennonché, su questo specifico punto i giudici cantonali hanno rilevato che il Consorzio A._____ aveva applicato al citato importo un fattore pari a 0.9, ossia inferiore al fattore minimo indicato in precedenza alla posizione R 291. 100. Il che dava luogo ad un'offerta parziale di fr. 180'000.–, invece dei fr. 200'000.– o più che avrebbero dovuto essere esposti se, secondo quanto richiesto nel capitolato, fosse stato applicato un fattore uguale o maggiore ad 1.0. La Corte cantonale ha quindi ritenuto che la delibera litigiosa fosse da annullare e che l'offerta presentata dal consorzio aggiudicatario doveva essere esclusa dalla gara.

4.- Il ricorrente contesta con il presente ricorso la conclusione a cui è pervenuto il Tribunale amministrativo ticinese.

a) Innanzitutto sostiene che nel caso concreto la precisazione riportata nel capitolato d'offerta alla posizione R 291. 100, di utilizzare un fattore minimo pari a 1.0, non costituiva una condizione di gara ma ribadiva unicamente un'ovvietà, in quanto che la formula riportata al medesimo punto non permetteva di giungere ad un risultato inferiore a 1, indipendentemente dal valore attribuito all'incognita "oneri%". Aggiunge poi che, anche qualora si volesse ammettere l'esistenza di una condizione di gara, non si può affatto considerare, come hanno fatto arbitrariamente i giudici cantonali, che la stessa fosse determinante per la validità dell'intera offerta, dal momento che concerneva una prestazione facoltativa e che comunque l'inserimento del fattore 0.9 ha determinato una differenza di prezzo a suo sfavore di soli fr. 20'000.–, a fronte di un' offerta complessiva di oltre 69 milioni di franchi. Rimprovera dunque alla Corte cantonale di avere in questo modo violato quanto prescritto dall'art. XIII cpv. 4 lett. a AAP e, in seconda battuta, di avere disatteso il principio della parità di trattamento, garantito dall'art. 8 Cost. e, in materia di appalti pubblici, dagli art. VII cpv. 1 AAP e 11 lett. a CIAP, nonché il principio,
fissato dall'art. 13 lett. f CIAP, secondo il quale l'aggiudicazione deve avvenire sulla base di criteri adeguati, in grado di garantire la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

b) Sostiene inoltre che il fatto di avere inserito il fattore 0.9, anziché il fattore 1.0, nel calcolo della posizione R 291. 111 sia chiaramente dovuto ad una svista.
Rimprovera dunque al Tribunale amministrativo di essere incorso nell'arbitrio per non aver ammesso tale circostanza e di avere violato i combinati art. XIII cpv. 1 lett. b e cpv. 4 lett. a AAP, 1 cpv. 2 lett. b, 11 lett. a e 13 lett.
f CIAP e § 24 cpv. 2 delle direttive d'esecuzione dell'accordo intercantonale sugli appalti pubblici, del 25 novembre 1994 (DirCIAP), per avergli negato la possibilità di correggere, dopo l'apertura delle offerte, un simile vizio.

c) Da ultimo, l'insorgente fa ancora valere la violazione da parte dei giudici cantonali del divieto di forma-

lismo eccessivo, di cui all'art. 29 cpv. 1 Cost. A questo proposito sostiene in sostanza che nel caso in esame la sproporzione tra la lieve svista commessa nella compilazione dell'offerta e la decisione di annullare, a causa di ciò, l'aggiudicazione sarebbe enorme.

5.- a) Nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico fondato sulla violazione di concordati e di trattati internazionali (art. 84 cpv. 1 lett. b OG), il Tribunale federale esamina di principio liberamente l'interpretazione e l'applicazione delle norme in questione da parte dell'autorità cantonale (sentenza del Tribunale federale del 24 agosto 2001 nella causa 2P.299/2000, consid. 1c). L'interpretazione, rispettivamente l'applicazione, del diritto cantonale viene per contro controllata unicamente dal punto di vista dell'arbitrio. Ciò non è tuttavia il caso allorquando le norme cantonali in questione si limitano a riprendere delle prescrizioni già previste dal diritto concordatario o dai trattati internazionali. Il Tribunale federale si impone comunque un certo ritegno allorquando si tratta di tenere conto di circostanze locali o di giudicare su questioni d'apprezzamento (DTF 125 II 86 consid. 6).

b) In materia di appalti pubblici, le offerte devono essere inoltrate in maniera tale da permettere al committente di poter in teoria procedere direttamente all' aggiudicazione della commessa a concorso. Ciò significa che, al momento della loro apertura, le medesime devono risultare complete, corrette, nonché rispettose delle condizioni stabilite dal bando di concorso e dalla relativa documentazione di gara. Questo anche per permettere al committente di raffrontare tra loro le varie proposte ricevute e di scegliere quella oggettivamente più vantaggiosa dal profilo economico. La conformità dell'offerta alle condizioni di gara costituisce dunque un requisito preliminare necessario all'aggiudicazione di qualsiasi commessa pubblica.
Al fine di garantire la parità di trattamento tra i concorrenti e di evitare che il committente possa di fatto modificare a posteriori l'oggetto del concorso definito nel bando e nella relativa documentazione di gara, è di principio vietato apportare dei correttivi alle offerte una volta trascorso il termine utile per la loro presentazione (Galli/Lehmann/Rechsteiner, op. cit. , n. 402). Un'eccezione a questa regola è tuttavia data nel caso in cui l'offerta dovesse essere viziata da degli errori involontari di forma (art. XIII cpv. 1 lett. b AAP; cfr. Gerhard Kunnert, WTO-Vergaberecht, Baden-Baden 1998, pag. 272). In questi casi al concorrente dev'essere data la possibilità di apportare le dovute correzioni: un simile diritto non deve comunque avere effetti discriminatori nei confronti degli altri partecipanti alla gara (Galli/Lehmann/Rechsteiner, op. cit. , n. 382, 402 e 444). Il committente ha inoltre la facoltà, durante la fase di analisi delle offerte che precede l'aggiudicazione, di chiedere ai concorrenti delle spiegazioni o dei complementi d'informazione, laddove ciò fosse necessario (§ 24 e 25 DirCIAP), prestando però attenzione anche in questi casi a non disattendere il principio della parità di trattamento tra i concorrenti (Nicolas Michel, Droit public de la construction, Friburgo 1997, n. 1941; Herbert Lang, Offertenbehandlung und Zuschlag im öffentlichen Beschaffungswesen, in: ZBl 2000, pag. 238).

c) aa) Per quanto attiene al caso concreto, va innanzitutto detto che, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, la prescrizione, giusta la quale alla posizione R 291. 111 doveva essere inserito un fattore pari ad almeno 1.0, costituiva senz'altro una condizione vincolante di gara.
In linea di massima tutte le clausole previste dal capitolato che obbligano i concorrenti a formulare in un certo modo la loro offerta vanno considerate tali. Ora, introducendo nel capitolato le posizioni R 291. 100 e R 291. 111, il committente intendeva in sostanza chiedere ai partecipanti al concorso di definire i loro oneri qualora, una volta ottenuto l'appalto, essi si fossero trovati nella necessità di dover far capo a dei progettisti esterni (ingegneri e geometri) per la risoluzione di determinati problemi tecnici. Ipotizzando che tali mandati esterni potessero comportare per il consorzio aggiudicatario una spesa di fr. 200'000.– a titolo di onorari in favore di terzi, il committente ha domandato ai concorrenti di formulare su questo punto un'offerta parziale in grado di assicurare loro perlomeno l'integrale copertura di tale somma.
Per questo motivo, il Dipartimento del territorio ha preteso che l'importo in parola venisse moltiplicato per un fattore maggiore o uguale a 1.0. Non vi è dubbio che, così facendo, esso ha imposto ai concorrenti il rispetto di una precisa prescrizione di gara, disattesa nell'occasione dal Consorzio A._____ mediante l'inserimento alla suddetta posizione di un fattore inferiore a quello stabilito nel capitolato.

bb) Chiarito questo primo aspetto, si tratta di esaminare se, come asserito nel gravame, agendo nel modo appena descritto, il ricorrente abbia commesso un "errore involontario di forma", correggibile anche dopo l'apertura

dell'offerta, giusta quanto stabilito dall'art. XIII cpv. 1 lett. b AAP. A questo proposito il Tribunale federale ha già avuto modo di precisare che sono da considerare tali sia gli errori di calcolo che quelli ortografici, così come disposto dal § 24 cpv. 2 DirCIAP, e che comunque il concetto di "errore di calcolo" enunciato da quest'ultima disposizione non coincide con quello contemplato dall'art. 24 cpv. 3 CO, ma è più ampio (sentenza non pubblicata del 30 maggio 2000 nella causa 2P.151/2000 consid. 3b). Ora, nel caso di specie ben difficilmente si può ammettere l'esistenza dell'uno o dell'altro genere di errore. Innanzitutto si deve escludere che il ricorrente abbia commesso un semplice errore di calcolo. Moltiplicando l'importo di fr.
200'000.–, indicato dal committente, per un fattore pari a 0.9, l'insorgente è infatti pervenuto in modo del tutto corretto al risultato di fr. 180'000.–, iscritto nell'offerta.
D'altra parte, anche la tesi secondo la quale sussisterebbe un errore di ortografia non convince pienamente.
Ciò avrebbe potuto essere il caso se l'insorgente avesse, per esempio, inserito alla suddetta posizione un fattore pari a 10, dimenticandosi di porre tra le cifre 1 e 0 un punto, oppure se esso avesse applicato il fattore 1.1, ripetendo per due volte consecutive la medesima cifra. Il fatto che esso abbia invece inserito il fattore 0.9 induce semmai a credere che nel caso di specie sia stato commesso un vero e proprio errore di merito: e questo, indipendentemente dalla questione di sapere se ciò sia da ricondurre ad una semplice svista o ad un'errata comprensione delle condizioni di gara. In ogni caso, la questione non merita di essere ulteriormente approfondita in questa sede, dal momento che, a prescindere dalla medesima, il gravame dev'essere accolto sulla base di altri motivi sollevati dal ricorrente.

cc) Secondo quanto esposto sopra (consid. 5b), l' offerta che non dovesse risultare conforme alle prescrizioni e alle condizioni stabilite dal bando di concorso o che è stata formulata in maniera errata dev'essere in linea di massima esclusa dalla gara e non può dunque venir presa in considerazione per l'aggiudicazione. Occorre tuttavia considerare che la facoltà del committente di escludere un'offerta per simili ragioni trova i propri limiti nel rispetto del principio di proporzionalità e del divieto del formalismo eccessivo (Olivier Rodondi, Les critères d'aptitude et les critères d'adjudication dans les procédures de marchés publics, in: RDAF 57 I 387 e segg. , in particolare pag. 394 con riferimenti giurisprudenziali; Lang, op. cit. , pag. 229 e 235 con rinvii). Di conseguenza, non ogni errore commesso da un concorrente nell'allestimento della sua offerta è suscettibile di cagionare l'annullamento di quest'ultima.
Il Tribunale federale ha avuto modo di precisare che, soprattutto laddove è in gioco la realizzazione di importanti e complesse opere pubbliche, è pressoché inevitabile che si verifichino degli errori o delle imprecisioni durante la compilazione delle offerte, ragione per la quale in questi casi la conformità delle medesime alle condizioni e alle prescrizioni di gara dev'essere valutata secondo criteri non eccessivamente restrittivi. Soltanto la presenza di errori di una certa importanza può quindi condurre all' esclusione di un'offerta (sentenza del 26 giugno 2000 nella causa 2P.4/2000 consid. 3b, pubblicata in ZBl 102 2001 215; nello stesso senso anche: Michel, op. cit. , n. 1932 e 1935). Inoltre il vizio in questione non deve influire sull'esito della gara. Pur non regolando direttamente la questione in esame, l'art. XIII cpv. 4 lett. a AAP tiene conto dei principi appena esposti, stabilendo che per poter essere prese in considerazione ai fini dell'aggiudicazione, le offerte pervenute al committente devono essere conformi alle "condizioni essenziali" specificate negli avvisi o nel fascicolo di gara.

Ora, nel caso concreto, come giustamente sottolineato nel gravame, l'errore commesso dal consorzio ricorrente concerne una posizione dell'offerta che può essere senz'altro considerata di secondaria importanza. Emerge in effetti dagli atti che la prestazione a cui si riferisce il punto R 291. 110 del capitolato è stata inserita dal committente unicamente per tener conto della possibilità che durante l'esecuzione dei lavori si renda necessario far capo a dei progettisti esterni per la risoluzione di determinate questioni. D'altra parte anche l'importo di fr.
200'000.– indicato nel capitolato era del tutto ipotetico e serviva in sostanza a permettere ai partecipanti al concorso di quantificare su questo punto la loro offerta.
Occorre poi rilevare che lo sbaglio commesso dall'insorgente ha dato luogo ad una differenza di prezzo di soli fr.
20'000.– su di un'offerta complessiva di oltre 69 milioni di franchi. Si tratta dunque di uno scarto pari a neppure lo 0,03% dell'ammontare totale dell'offerta. Per il che, oltre che scarsamente rilevante dal profilo qualitativo, l'errore in questione appare del tutto trascurabile anche sul piano quantitativo. Oltretutto, il medesimo non ha minimamente influito sulla graduatoria finale del concorso, dal momento che le offerte presentate dai consorzi

resistenti sono risultate più care di quella del ricorrente di circa 13 e, rispettivamente, 23 milioni di franchi. Alla luce di tutto quanto appena esposto e tenuto conto del fatto che nel caso concreto i concorrenti erano chiamati ad allestire un'offerta alquanto complessa, comprendente numerose posizioni di calcolo, la decisione del Tribunale amministrativo di annullare l'aggiudicazione dei lavori al Consorzio A._____ a causa del predetto vizio risulta eccessivamente severa e, in quanto tale, disattende sia il principio di proporzionalità, che il divieto d'arbitrio.
Inoltre la medesima costituisce per il consorzio ricorrente una sanzione che non appare sorretta da nessuna delle disposizioni internazionali o intercantonali applicabili alla fattispecie concreta.

d) Per il che, stante quanto precede, il giudizio impugnato dev'essere annullato, senza che si renda necessario esaminare la fondatezza delle rimaneti censure sollevate dinanzi al Tribunale federale dal consorzio ricorrente.

6.- Visto l'esito del gravame, le spese vanno poste in parti uguali e senza vincolo di solidarietà a carico del Consorzio B._____ e il Consorzio C._____ (art. 156 cpv. 1, 153 e 153a OG), che rifonderanno al ricorrente, assistito da dei legali, un'indennità a titolo di ripetibili (art. 159 cpv. 1 OG).

Per questi motivi

il Tribunale federale

pronuncia :

1. Il ricorso è accolto e la decisione impugnata è annullata.

2. La tassa di giustizia di fr. 20'000.– è posta, in parti uguali e senza vincolo di solidarietà, a carico del Consorzio B._____ e del Consorzio C._____, i quali rifonderanno al ricorrente, in ragione di metà ciascuno, senza vincolo di solidarietà, la somma di fr.
20'000.– a titolo di ripetibili della sede federale.

3. Comunicazione ai patrocinatori delle parti, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.
Losanna, 12 aprile 2002 MDE

In nome della II Corte di diritto pubblico
del TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO:
Il Presidente,

Il Cancelliere,