Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.164/2002 /bom

Sentenza del 27 novembre 2002
II Corte di diritto pubblico

Giudici federali Wurzburger, presidente,
Betschart, Hungerbühler, Müller e Merkli,
cancelliere Cassina.

A._____ S.A.,
ricorrente, patrocinata dall'avv. Riccardo Giudicetti,
Casa Moesa, 6535 Roveredo GR,

contro

B._____ S.A.,
patrocinata dall'avv. Fabrizio Keller, Palazzo Polti, 6537 Grono,
Governo del Cantone dei Grigioni, 7001 Coira,
rappresentato dal Dipartimento costruzioni, trasporti e foreste,
Stadtgartenweg 11, 7001 Coira,
Tribunale amministrativo del cantone dei Grigioni, 2a Camera, Obere Plessurstrasse 1, 7000 Coira.

art. 9 e 29 Cost. (appalto)

(ricorso di diritto pubblico contro la sentenza dell'11 luglio 2002 della 2a Camera del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni)

Fatti:
A.
Mediante pubblicazione sul Foglio ufficiale cantonale n. 6 del 14 febbraio 2002, l'Ufficio tecnico del Cantone dei Grigioni ha messo a concorso le opere da capomastro per la realizzazione di un'uscita provvisoria lungo l'autostrada A 13 nel tratto tra Soazza e Pian San Giacomo, in località Benabbia.

Entro il termine utile del 12 marzo 2002 sono pervenute al committente 7 offerte. Il 15 marzo successivo, dopo l'apertura delle medesime, l'Ufficio tecnico cantonale ha provveduto ad allestire la seguente graduatoria:

1. C._____ S.A. fr. 1'865'498.05
2. B._____ S.A. fr. 1'920'569.30
3. A._____ S.A. fr. 1'981'012.65
4. D._____ S.A. fr. 2'073'135.50
5. E._____ S.A. fr. 2'259'861.50
6. F._____ S.A. fr. 2'380'142.65
7. G._____ S.A. fr. 2'440'951.75

Gli atti della gara sono quindi stati trasmessi per l'esame delle offerte e l'analisi dei prezzi all'Ufficio tecnico di circondario a Mesocco, il quale con una lettera del 22 marzo 2002 ha chiesto alla ditta B._____ S.A. alcune informazioni riguardo ai materiali che intendeva utilizzare, nonché ai prezzi esposti in concomitanza con tre posizioni del capitolato per la fornitura di misto granulare. A tale scritto è stata data risposta il 25 marzo 2002. Dopo di che, il medesimo Ufficio tecnico ha nuovamente interpellato - questa volta verbalmente - la

ditta B._____ S.A. per chiederle di giustificare i prezzi da lei esposti alla posizione n. 141.711.102, relativa alla costruzione con pietre da cava visibili di un muro a due facce di 100 m2, e alla posizione n. 211.751.114, concernente i costi per il deposito di 4'000 m3 di materiale da scavo provenienti dallo smantellamento della vecchia strada esistente. A questo proposito l'impresa di costruzioni ha affermato a due riprese il 10 e il 18 aprile 2002 che il prezzo effettivo delle due predette posizioni era stato calcolato nella posizione globale n. 113.111.001 relativa alle istallazioni di cantiere, la quale risultava in questo modo maggiorata. In particolare nella sua presa di
posizione del 18 aprile 2002 la ditta B._____ S.A. ha prodotto un'analisi dei prezzi esposti alle posizioni ni. 141.711.102 e 211.751.114 del seguente tenore:
Kapitel Pos. Nr. Bezeichnung Fr.

141 711.102 Muro in sasso a due facce
prezzo calcolato fr./m3 420.00
giro installazione
pos. n. 113.111.001 / fr./m3 400.00

prezzo esposto fr./m3 20.00

211 751.114 Tassa di discarica
prezzo calcolato fr./m3 5.55

giro istallazione
pos. n. 113.111.001 / fr./m3 5.45

prezzo esposto fr./m3 0.10
B.
Preso atto di queste spiegazioni, il 7 maggio 2002 il Governo grigionese ha risolto di escludere l'offerta della B._____ S.A., ritenendo che quest'ultima aveva strutturato in maniera scorretta i prezzi esposti e aveva girato i costi di talune prestazioni a prezzo unitario (posizioni ni. 141.711.102 e 211.751.114) nella posizione globale n. 113.111.001 inerente alle istallazioni di cantiere. L'esecutivo retico ha deciso di eliminare dalla gara anche l'offerta della C._____ S.A., dal momento che essa non aveva fornito prove in merito alla qualità richiesta di circa 7000 m3 di ghiaia da fornire, ed ha quindi aggiudicato i lavori a concorso alla A._____ S.A. per l'importo di fr. 1'981'012.65. Il giorno successivo l'Ufficio tecnico circondariale di Mesocco ha comunicato ai concorrenti l'esito della procedura.
C.
Il 21 maggio 2002 la ditta B._____ S.A. è insorta davanti al Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni per contestare la propria esclusione dalla gara e la conseguente delibera dei lavori a concorso alla A._____ S.A. Con sentenza dell'11 luglio 2002, comunicata alle parti il 17 luglio seguente, i giudici cantonali hanno accolto il gravame ed hanno aggiudicato i lavori alla B._____ S.A. Essi hanno in sostanza considerato che i vizi riscontrati nell'offerta presentata da quest'ultima ditta non fossero tali da determinarne l'esclusione dalla gara.
D.
Il 2 agosto 2002 la A._____ S.A. ha introdotto dinanzi al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico, con il quale chiede, in via principale, l'annullamento della predetta sentenza cantonale e il rinvio degli atti al Tribunale amministrativo grigionese per nuova decisione, nonché, in via subordinata, che sia accertata l'illiceità dell'aggiudicazione pronunciata da quest'ultima istanza. Censura in sostanza la violazione del divieto d'arbitrio e del diritto di essere sentiti.

Chiamata ad esprimersi, la 2a Camera del Tribunale amministrativo grigionese chiede che, per quanto ammissibile, il gravame sia respinto. Medesima richiesta di giudizio è stata formulata dalla B._____ S.A. Dal canto suo il Governo del Cantone dei Grigioni domanda invece che il ricorso sia accolto.
E.
Con decreto del 5 settembre 2002, il Presidente della II Corte di diritto pubblico del Tribunale federale ha ac-

colto l'istanza di conferimento dell'effetto sospensivo contenuta nel gravame.

Diritto:
1.
1.1 Di norma, 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 al modo nel quale si è svolta la procedura di concorso, ma anche al merito delle decisioni adottate dal committente (DTF 125 II 86 consid. 4).
1.2 Con il giudizio impugnato il Tribunale amministrativo retico ha statuito definitivamente, nella sua qualità di ultima istanza cantonale di ricorso, ai sensi dei combinati art. 19 cpv. 2 della legge grigionese sugli appalti pubblici, del 7 giugno 1998 (Lap), nonché 13 lett. a e 71 della legge sulla giustizia amministrativa nel Cantone dei Grigioni, del 9 aprile 1967 (LTA), sul gravame che era stato a suo tempo inoltrato dalla ditta B._____ S.A. avverso la delibera da parte del governo cantonale dei lavori a concorso alla ditta ricorrente. 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.
1.3 Con l'impugnativa in esame la ricorrente fa valere la violazione del divieto d'arbitrio (art. 9 Cost.), nonché del diritto di essere sentita (art. 29 cpv. 1 Cost.). Essa risulta personalmente toccata 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. Ne consegue dunque che il gravame, tempestivo (art. 89 OG), è, in linea di principio, ammissibile giusta l'art. 84 cpv. 1 lett. a OG.
1.4 Il ricorso di diritto pubblico ha, di regola, funzione meramente cassatoria: sono pertanto inammissibili le conclusioni che eccedono la semplice richiesta di annullamento dell'atto impugnato (DTF 124 I 327 consid. 4a con rinvii).

In materia di appalti pubblici un'eccezione al principio testé esposto è prevista dall'art. 9 cpv. 3 della legge federale sul mercato interno, del 6 ottobre 1995 (LMI; RS 943.02), giusta il quale se il ricorso di diritto pubblico appare fondato, ma nel frattempo tra il committente e l'aggiudicatario della commessa è già stato concluso il contratto per l'esecuzione dei lavori a concorso, il Tribunale federale deve limitarsi ad accertare in che misura la decisione impugnata sia lesiva del diritto federale (DTF 125 II 86 consid. 5a). Sennonché, nel caso concreto emerge dagli atti che il Cantone dei Grigioni non ha ancora sottoscritto nessun contratto d'appalto con la ditta B._____ S.A.: pertanto la richiesta formulata dalla ricorrente (seppur in via subordinata), di accertare l'illiceità dell'aggiudicazione litigiosa, appare inammissibile.
2.
La procedura in esame concerne le opere da capomastro per la realizzazione di un'uscita provvisoria in località Benabbia sul tratto d'autostrada A 13 tra Soazza e Pian San Giacomo. 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. Essa non supera inoltre i valori soglia previsti dall'art. 7 cpv. 1 del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici, del 25 novembre 1994 (CIAP; RS 172.056.4). È pertanto pacifico che alla fattispecie in esame risultino unicamente applicabili le disposizioni della legge grigionese sugli appalti pubblici e della legge federale sul mercato interno, del 6 ottobre 1995 (LMI; RS 943.02).
3.
3.1 Come esposto in narrativa, attraverso la decisione qui impugnata il Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni ha annullato la risoluzione adottata il 7 maggio 2002 dal Governo cantonale con cui venivano aggiudicati i lavori a concorso alla ricorrente, ritenendo che quest'ultima autorità aveva a torto escluso dalla gara l'offerta inoltrata dalla ditta B._____ S.A.
I giudici cantonali hanno innanzitutto considerato che in materia di appalti pubblici un'offerta è passibile di

esclusione se incompleta: richiamandosi alla loro prassi (cfr. in particolare PVG 2001 n. 41), essi hanno tuttavia puntualizzato che, per evitare eccessivi formalismi, ciò è il caso soltanto quando in essa mancano delle indicazioni esplicitamente richieste che rivestono una certa importanza per il committente, in quanto gli permettono da un lato di effettuare il paragone con le altre offerte e dall'altro di verificare che la ditta concorrente sia in grado di eseguire il lavoro nei modi previsti, tenendo conto delle peculiarità dell'opera e rispettando le norme a tutela dei diritti dei lavoratori. Di conseguenza non vi è nullità se l'errore nella compilazione del capitolato è insignificante rispetto al volume dell'offerta, se esso non si ripercuote in modo sostanziale sulla graduatoria delle offerte e se per di più non concerne una posizione rilevante per l'esecuzione dell'incarico. Fatta questa premessa, la Corte grigionese ha quindi rilevato che nel caso concreto, per quanto attiene al presunto vizio alla posizione n. 211.751.114 concernente i costi di deponia, il capitolato non contemplava nessun obbligo di consegnare
il materiale proveniente dalla demolizione della vecchia strada nella speciale discarica di Cabbiolo, ma imponeva unicamente agli offerenti di esporre un prezzo che tenesse conto di una tassa di deposito di fr. 5.– per m3, nel caso in cui intendevano fare uso di questa istallazione. Il Tribunale amministrativo ha quindi ritenuto che la B._____ S.A. aveva espresso l'intenzione di far capo al proprio frantoio di Mesocco per la lavorazione del materiale di scavo, cosa questa che gli avrebbe evitato di dover sopportare dei costi di discarica. Per questo motivo la ditta in parola avrebbe potuto esporre alla suddetta posizione un prezzo di soli fr. 0.10 al m3, riservandosi la facoltà di trasportare alla discarica di Cabbiolo soltanto il materiale di scavo non riutilizzabile quale inerte o terra vegetale per le sistemazioni di cantiere. Sempre a mente dei giudici cantonali, si spiegherebbe così il fatto che, nel quadro dei calcoli eseguiti per i costi delle proprie istallazioni, la ditta B._____ S.A. abbia esposto un importo superiore a quello degli altri concorrenti. A partire da ciò, il Tribunale amministrativo ha escluso che l'impresa B._____ S.A. avesse inammissibilmente inserito degli importi riguardanti posizioni a prezzo
unitario in una posizione globale.
Inoltre i giudici grigionesi hanno rilevato che gli importi contestati raggiungevano nel caso dei costi di deponia circa il 3% e per il muro a doppia vista circa il 2% dell'offerta totale. Essi hanno quindi concluso che si trattava di importi tanto esigui da non giustificare in ogni caso l'esclusione dell'offerta presentata dalla ditta B._____ S.A.
3.2 La ricorrente contesta i suddetti argomenti e rimprovera al Tribunale amministrativo grigionese di avere accertato in modo arbitrario alcuni punti determinanti per il giudizio, di essere pervenuto ad una soluzione in contrasto sia con il capitolato d'offerta che con alcune disposizioni della norma SIA 118, nonché di avere applicato arbitrariamente sia l'art. 16 lett. c ed e Lap, secondo cui devono essere escluse dalla gara le offerte che non rispettano i requisiti posti dal capitolato come pure quelle nelle quali sono fornite false indicazioni al committente, sia l'art. 12 cpv. 2 dell'ordinanza cantonale sugli appalti pubblici del 23 giugno 1998 (Oap), giusta il quale il concorrente è tenuto a formulare la propria offerta conformemente a quanto stabilito dal testo del capitolato. Aggiunge poi che la soluzione ritenuta dalla Corte cantonale contrasta con la direttiva 31 gennaio 1998 del Cantone dei Grigioni sulla gestione dei rifiuti edili e si discosta senza nessuna valida ragione dalla prassi cantonale vigente in materia e pubblicata in PVG 2001 n. 41. Oltre a ciò censura la violazione del diritto di essere sentita, sostenendo che la Corte cantonale avrebbe emanato un giudizio carente dal punto di vista della motivazione.
3.3 In materia di appalti pubblici, le offerte devono essere inoltrate in maniera tale da permettere al committente di potere in teoria procedere direttamente all'aggiudicazione della commessa a concorso (Zufferey/Maillard/Michel, Droit des marchés publics, Friburgo 2002, pagg. 108 e 109). Ciò significa che, al momento della loro apertura, le medesime devono risultare complete, corrette, nonché compilate nel rispetto delle condizioni stabilite dal bando di concorso e dalla relativa documentazione di gara. Questo, in particolare, per permettere al committente di effettivamente 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 (sentenza del Tribunale federale del 12 aprile 2002 nella causa 2P.339/2001 consid. 5b pubblicata in RDAT 2002 II n. 47; cfr. anche: Olivier Rodondi, Les critères d'aptitude et les critères d'adjudication dans les procédures de marchés publics, in RDAF 2001 I 387 e segg., e in particolare pag. 393).
3.3.1 Per quanto attiene alla fattispecie in esame, va innanzitutto rilevato che, come indicato nel gravame, in base alle combinate posizioni ni. 211.721.217 e 211.751.114 del capitolato d'offerta, il committente aveva

chiesto a tutti i concorrenti di esporre i costi per il deposito dei 4000 m3 di materiale di scavo derivante dalla demolizione della vecchia strada, tenendo conto del fatto che gli stessi andavano consegnati al silo della ditta H._____ S.A., dietro pagamento di una tassa di deposito di fr. 5.– al m3. Non può dunque essere condivisa la tesi del Tribunale amministrativo grigionese, secondo cui su questo punto il capitolato non imponeva nessun obbligo ai concorrenti per quanto attiene al luogo di consegna del suddetto materiale di scavo, ma lasciava loro assoluta libertà in merito alla soluzione da adottare. Ciò corrisponde ad un'interpretazione manifestamente errata, e quindi arbitraria, delle condizioni di gara. Certo, nulla impediva ai concorrenti di proporre una soluzione diversa da quella prevista dal committente nel capitolato: questo sarebbe però dovuto avvenire attraverso la presentazione di una variante d'offerta. L'ordinamento grigionese in materia di appalti pubblici permette di principio di inoltrare
delle varianti, tranne nei casi in cui tale facoltà è stata esplicitamente esclusa dal committente (cfr. art. 10 cpv. 1 Oap). Ora, nel caso di specie, il capitolato non conteneva nessuna clausola limitativa in proposito, per cui la ditta B._____ S.A. avrebbe potuto, se del caso, proporre un'offerta alternativa su questo punto. La stessa sarebbe stata da consegnare separatamente (cfr. posizione n. 102.139.110). Ciò non l'avrebbe però dispensata dal compilare ugualmente il capitolato nel modo richiesto dal committente, dal momento che, sempre secondo l'art. 10 cpv. 1 prima frase Oap, la validità di una variante è subordinata all'introduzione dell'offerta principale.

Dagli atti di causa non risulta tuttavia che la B._____ S.A. abbia proposto una variante su questo o su di un altro punto dell'offerta: ciò è innanzitutto confermato dalla inequivocabile dichiarazione riportata a pag. 5 del rapporto tecnico del 12 marzo 2002 allegato alla sua offerta, dove è stato precisato che "l'impresa non ha nessuna riserva e non inoltra nessuna variante, all'appalto originale". Oltretutto, sempre nel medesimo documento, essa ha confermato a chiare lettere che avrebbe fatto uso delle "discariche predisposte dal capitolato" (cfr. pag. 11). In simili circostanze l'affermazione dei giudici cantonali, secondo i quali la ditta resistente aveva indicato in quell'occasione di voler far capo al proprio frantoio non risulta confortata da nessun riscontro oggettivo agli atti. È vero che nel citato rapporto la ditta resistente aveva fatto accenno alla sua discarica privata di Mesocco; è però altresì vero che tale indicazione, alquanto generica, era in netto contrasto con la precedente affermazione che confermava l'utilizzo delle deponie previste nel capitolato e non faceva alcun riferimento al deposito del materiale di scavo derivante dalla demolizione della vecchia strada, ragione per la quale non poteva assolutamente essere messa in relazione con le prestazioni previste dalle posizioni ni. 211.721.217 e 211.751.114. Ma soprattutto si deve rilevare che gli accertamenti effettuati dal Tribunale amministrativo risultano chiaramente in contrasto con le spiegazioni fornite il 10 e il 18 aprile 2002 dalla stessa B._____ S.A. in sede di analisi dei prezzi: in entrambe le occasioni quest'ultima aveva in effetti esplicitamente ammesso di avere calcolato il prezzo della posizione n. 211.751.114 tenendo conto del trasporto del materiale di scavo presso la discarica di Cabbiolo, e non presso il suo frantoio di Mesocco come affermato dai giudici cantonali. Essa ha
quindi illustrato di avere esposto un prezzo di fr. 0.10 al m3 partendo da un prezzo di fr. 5.55 al m3, comprensivo della tassa di discarica di fr. 5.– al m3 indicata nel capitolato, dal quale ha poi dedotto l'importo di fr. 5.45 per trasferirlo sulla posizione n. 113.111.001 relativa ai costi per le istallazioni di cantiere.

D'altronde, la ditta B._____ S.A. non si è limitata ad agire nella maniera appena descritta unicamente in relazione al calcolo del prezzo della posizione n. 211.751.114: in effetti anche nella compilazione della posizione n. 141.711.102 concernente la costruzione di un muro in pietra a due facce di 100 m2 essa ha proceduto a trasferire un'ampia parte del costo totale dell'opera sulla posizione n. 113.111.001 relativa alle istallazioni di cantiere.
3.3.2 Chiarite dunque le modalità con le quali la ditta resistente ha formulato la propria offerta alle posizioni ni. 141.711.102, 211.751.114 e 113.111.001, resta da valutare l'ammissibilità del suo operato.

A questo proposito occorre in primo luogo rilevare che l'analisi dei prezzi fornita il 18 aprile 2002 dalla resistente risulta incompleta e irrispettosa dello schema di calcolo prescritto dalla posizione n. 103.511.100. Come giustamente sottolineato dal Governo cantonale nelle sue osservazioni al presente gravame, ciò rende difficoltosa se non addirittura impossibile la verifica dei dati forniti attraverso detta analisi.

Si deve poi aggiungere che il modo con il quale quest'ultima ha strutturato i prezzi delle posizioni n. 141.711.102 e 211.751.114, optando per il trasferimento di una consistente parte degli stessi su di un'altra posizione com-

pletamente distinta, risulta del tutto contrario al sistema di compilazione dell'offerta predisposto nel capitolato e disattende, in particolare, quanto prescritto alla posizione n. 113.100, la quale specifica quali prestazioni possono essere inserite tra i costi per le istallazioni di cantiere. Una simile maniera di procedere non può essere accettata nell'ambito di una procedura di concorso per l'aggiudicazione di una commessa pubblica. Innanzitutto perché impedisce al committente di effettuare una corretta analisi dei costi e di comparare direttamente l'offerta in questione con quelle degli altri concorrenti. Inoltre, come rilevato sia dalla ricorrente che dal Governo grigionese, per il fatto che una siffatta strutturazione dei prezzi permette all'offerente di trasferire sul committente i rischi derivanti da un'eventuale mancata o parziale esecuzione delle prestazioni previste dalle suddette posizioni a prezzo unitario: in effetti in entrambe le ipotesi quest'ultimo si troverebbe comunque obbligato a dover
corrispondere l'intero importo esposto alla posizione globale relativa alle istallazioni di cantiere. Da ultimo poiché, nella misura in cui in base ai combinati art. 145 cpv. 2 e 146 della Norma SIA 118 il committente è tenuto a saldare ancor prima dell'inizio dei lavori d'esecuzione delle opere l'80% dei costi per le istallazioni di cantiere, la scelta di girare nella posizione inerente alle medesime una parte dei costi necessari all'esecuzione di singole prestazioni unitarie previste dal capitolato cagiona a quest'ultimo un danno finanziario, consistente nella perdita degli interessi bancari sulla somma che esso dovrebbe versare anticipatamente all'impresa di costruzioni. Il che si ripercuote in ultima battuta sul costo globale dell'opera e, di riflesso, influisce su uno dei criteri di aggiudicazione della commessa, vale a dire il prezzo dell'offerta.
3.3.3 In linea di massima, 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 esclusa dalla gara e non può dunque venir presa in considerazione per l'aggiudicazione. Questo principio è ripreso dalla legislazione grigionese all'art. 16 lett. c Lap. 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 (Rodondi, op. cit., pag. 394 con riferimenti giurisprudenziali; Herbert Lang, Offertenbehandlung und Zuschlag im öffentlichen Beschaffungswesen, in: ZBl 101 2000, pag. 229 e 235 con rinvii). Di conseguenza, non ogni vizio è suscettibile di cagionare l'annullamento di un'offerta. 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 le 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: Nicolas Michel, Droit public de la construction, Friburgo 1997, n. 1932 e 1935). Inoltre, occorre valutare sino a che punto simili vizi siano suscettibili concretamente di influire sulla graduatoria finale delle offerte.

In concreto, avuto riguardo di quanto sopra rilevato, non vi è alcun dubbio che l'offerta inoltrata dalla B._____ S.A. presenta degli evidenti difetti, non solo nella forma ma anche nella sostanza, su alcuni punti che non possono essere ritenuti propriamente di secondaria importanza. Inoltre si deve considerare che - senza tenere conto dei costi finanziari legati ai maggiori versamenti che il committente dovrebbe effettuare prima dell'inizio dei lavori - gli importi in contestazione per rapporto ai prezzi esposti dalla ricorrente si aggirano attorno a fr. 70'000.– , IVA compresa, il che corrisponde ad oltre il 3,5% dell'intera offerta presentata dalla B._____ S.A. Tenuto conto delle differenze tutto sommato esigue tra le varie offerte inoltrate e in particolare tra quella della resistente e quella della ricorrente, si tratta senz'altro di una percentuale che, contrariamente a quanto affermato dai giudici cantonali nel giudizio impugnato, non può essere considerata esigua. Né tanto meno si può escludere che una simile differenza sia del tutto ininfluente sull'esito della gara, se si considera che in base alla graduatoria allestita dal committente, l'offerta della ricorrente è risultata più cara di quella della B._____ S.A. di soltanto il 3,1%. In simili circostanze è dunque a giusta ragione che il Governo cantonale aveva reputato insanabili i vizi presenti in quest'ultima offerta ed aveva risolto di annullare la medesima. Nella misura in cui il Tribunale cantonale amministrativo ha misconosciuto ciò, esso ha applicato in maniera arbitraria l'art. 16 lett. c Lap e 12 cpv. 2 Oap. Per il che la decisione impugnata dev'essere annullata senza che si renda necessario esaminare le rimanenti censure sollevate dall'insorgente in merito alla mancata esclusione dell'offerta introdotta dalla B._____ S.A.

4.
4.1 La ricorrente ha pure criticato la decisione dei giudici cantonali di aggiudicare direttamente alla ditta B._____ S.A. la commessa a concorso. Essa ha in particolare rimproverato loro di avere confuso l'offerta apparentemente più bassa con l'offerta economicamente più vantaggiosa e di non avere in questo modo assolutamente tenuto conto del fatto che alla posizione R 130.940 del capitolato il committente aveva specificato che l'aggiudicazione dei lavori sarebbe avvenuta sulla base di tre criteri equivalenti, vale a dire "procedimento del lavoro/termini", "qualità (QS, metodi di costruzione, quadri di cantiere)" e "prezzo/prezzo veritiero (rilascio costi supplementari)". Censura dunque l'arbitraria applicazione alla presente fattispecie dell'art. 15 cpv. 1 e 2 Lap, giusta il quale ai fini dell'aggiudicazione della commessa deve essere presa in considerazione l'offerta che, in base ai criteri stabiliti ad inizio gara dal committente, risulta economicamente più vantaggiosa. Aggiunge quindi che su questo punto il giudizio impugnato è carente dal punto di vista della motivazione, in quanto non spiega in nessun modo per quale motivo non siano stati presi in considerazione tutti i criteri di aggiudicazione previsti dal capitolato
per la delibera dei lavori. Fa dunque valere la violazione del diritto di essere sentiti, nonché l'arbitraria applicazione dell'art. 17 cpv. 1 Oap e dell'art. 70 della legge grigionese sul Tribunale amministrativo, del 9 aprile 1967 (LTA), che impongono all'ente appaltante di brevemente motivare la sua scelta e al Tribunale amministrativo di esporre le considerazioni poste alla base delle sue decisioni.
4.2 Dette doglianze possono di massima restare inevase nella presente sede dal momento che, in ogni caso, a prescindere dalla loro fondatezza o meno, la decisione impugnata dev'essere annullata per i motivi esposti in precedenza al consid. 4.

Vale comunque la pena rilevare che, perlomeno in quanto riferite all'applicazione dell'art. 15 cpv. 1 e 2 Lap, le censure d'arbitrio sollevate dalla ditta insorgente appaiono fondate e, come tali, meriterebbero di essere accolte. In effetti, anche nel caso in cui l'offerta della B._____ S.A. fosse stata valida, i giudici cantonali non potevano, se non disattendendo i criteri stabiliti dal committente, aggiudicare direttamente a quest'ultima i lavori a concorso unicamente in funzione del prezzo offerto e senza tenere conto del fatto che, in base a quanto previsto dal capitolato, per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa vi erano pure degli altri fattori, essenzialmente di natura qualitativa e organizzativa, che dovevano essere presi in considerazione.
5.
Stante tutto quanto precede, il ricorso, per quanto ammissibile, deve essere accolto e la decisione impugnata annullata.

Visto l'esito del gravame, le spese sono poste a carico della ditta B._____ S.A. (art. 156 cpv. 1, 153 e 153a OG), la quale rifonderà alla ricorrente, assistita da un legale, un'indennità a titolo di ripetibili della sede federale (art. 159 cpv. 1 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è accolto e la decisione impugnata è annullata.
2.
La tassa di giustizia di fr. 8'000.– è posta a carico della ditta B._____ S.A., la quale rifonderà alla A._____ S.A., l'importo di fr. 5'000.– a titolo di ripetibili della sede federale.
3.
Comunicazione ai patrocinatori delle parti, al Governo e alla 2a Camera del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni.
Losanna, 27 novembre 2002
In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il presidente: Il cancelliere: