

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

ROMA

RICORSO

del COMUNE DI CASTIGLIONE DELLE STIVIERE (MN) (cod. fisc. e p. i.v.a. 00152550208), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso, giusta delibera di G.C. 4.7.2022 n. 70 e determinazione del Dirigente dell'Area amministrativa e servizi alla persona 4.7.2022 n. 577, nonché per delega unita al presente atto, dall'Avv. Alberto Arrigo Gianolio del foro di Mantova (cod. fisc. GNLLRT58E25E897I - pec: arrigogianolio@mantova.pecavvocati.it - fax: 0376/221235) e dall'Avv. Orlando Sivieri (cod. fisc. SVRRND49S18F839X - pec: orlandosivieri@ordineavvocatiroma.org - fax: 06/3216795), con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Cosseria, 5

contro

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, con sede in Roma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*

e

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE - UNITA' DI MISSIONE DEL PNRR - PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, con sede in Roma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*

e

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, con sede in Roma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*

nei confronti di

COMUNE DI FINO MORNASCO (CO), in persona del Sindaco *pro tempore*

e

COMUNE DI VEDANO AL LAMBRO (MB), in persona del Sindaco *pro tempore*

con notifica a

REGIONE LOMBARDIA, con sede a Milano, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale

per l'annullamento

- del provvedimento 9.5.2022 - protocollo n. 31040 del 10.5.2022 del Direttore Generale del Ministero dell'Istruzione, Coordinatrice dell'Unità di Missione del PNRR, con il quale l'intervento proposto dal Comune di Castiglione delle Stiviere con CUP J22C21002630006, avente ad oggetto la demolizione e ricostruzione di un edificio scolastico, è stato escluso dalla procedura di finanziamento di cui all'avviso pubblico 2.12.2021 prot. n. 48048 del Ministero dell'Istruzione, Unità di Missione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, riguardante *“la presentazione di candidature per la realizzazione di nuovi edifici scolastici pubblici mediante sostituzione edilizia, da finanziare nell'ambito del PNRR, Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica- Componente 3 – Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici – Investimento 1.1.: “Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici”, finanziato dall'Unione Europea – Next generation EU”*;
- delle graduatorie, pubblicate in data 6.5.2022 sul sito del Ministero dell'Istruzione, degli interventi ammessi e finanziati sulla base della procedura di cui all'avviso pubblico sopra richiamato, nonché del provvedimento, non noto, del Ministero dell'Istruzione di approvazione delle graduatorie medesime;
- di ogni atto conseguente; in particolare, del provvedimento, non noto, del Ministero della Istruzione di indizione, ai sensi dell'art. 24 del decreto- legge 6.11.2021 n. 152, del concorso di progettazione con riferimento alle aree e alle proposte progettuali selezionate e dell'avviso pubblico 27.6.2022 relativo a tale concorso.

-FATTO-

1) Il Ministero dell'Istruzione, nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ha pubblicato, ai fini della attuazione della *“Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica Componente 3 – Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici Investimento 1.1.: “Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici”*, l'avviso pubblico 2.12.2021 prot. n. 48048 (**doc. 1**) per la presentazione delle candidature volte ad ottenere il finanziamento per la realizzazione degli interventi in questione.

Come precisato all'art. 1 dell'avviso pubblico, *“con la predetta misura si intende procedere alla sostituzione di parte del patrimonio edilizio scolastico obsoleto con l'obiettivo di creare strutture sicure, moderne, inclusive e sostenibili per favorire: i) la riduzione di consumi e di emissioni inquinanti; ii) l'aumento della sicurezza sismica degli edifici e lo sviluppo delle aree verdi; iii) la progettazione degli ambienti scolastici tramite il coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti con l'obiettivo di incidere positivamente sull'insegnamento e sull'apprendimento degli studenti; iv) lo sviluppo sostenibile del territorio e di servizi volti a valorizzare la comunità”*.

In base all'art. 4 dell'avviso pubblico, *“sono finanziabili esclusivamente proposte di sostituzione edilizia di edifici pubblici adibiti a uso scolastico del primo e del secondo ciclo di istruzione censiti dall'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, ad eccezione degli edifici pubblici di competenza degli enti ricompresi nelle Province autonome di Trento e Bolzano che non risultano rilevati nella predetta Anagrafe, che prevedano entrambe le seguenti condizioni:*

a) la demolizione di edificio/i oggetto di sostituzione edilizia con ricostruzione in situ, salvo possibilità di delocalizzazione nel caso in cui l'area, su cui risulta presente l'edificio o uno degli edifici oggetto di demolizione, sia soggetta a rischio idrogeologico, a sopraggiunti vincoli di inedificabilità o per altre motivate esigenze;

b) e la costruzione di un unico edificio che consegua un consumo di energia primaria inferiore di almeno il 20% rispetto al requisito NZEB (nearly zero energy building), previsto dalla normativa italiana”.

L'art. 3 dell'avviso pubblico, al comma 1, indica le condizioni da osservare nella presentazione delle candidature e, al comma 2, elenca le proposte insuscettibili di essere ammesse a finanziamento, fra le quali: *“... e) proposte relative a edifici oggetto di demolizione privi di verifica di vulnerabilità sismica e di attestazione di prestazione energetica; f) proposte relative a edifici oggetto di demolizione terminati dopo il 1995 e/o che presentino un indice di rischio sismico maggiore o uguale a 0,8, anche se riferito ad una sola unità strutturale, o posseggano classe energetica A”*.

2) Il Comune di Castiglione delle Stiviere, in data 8.2.2022, ha presentato, con CUP J22C21002630006, la propria candidatura per la demolizione e ricostruzione della scuola primaria “San Pietro”, chiedendo, a tal fine, un finanziamento di Euro 10.579.098,00 **(doc. 2)**.

3) Il Ministero dell'Istruzione, con il provvedimento 9.5.2022 - prot. n. 31040 del 10.5.2022 del Direttore Generale, Coordinatrice dell'Unità di Missione del PNRR **(doc. 3)**, ha escluso detto intervento dalla procedura di finanziamento, in quanto, *“all’esito delle verifiche sulla veridicità delle dichiarazioni rese in sede di candidatura e sul possesso dei requisiti minimi di ammissibilità rispetto alla documentazione caricata sul sistema informativo, è emerso quanto segue:*

- dall’analisi della verifica di vulnerabilità sismica caricata a sistema, si rileva che l’unità strutturale S4 (mensa) è stata realizzata nel 1996 con collaudo statico datato 12.3.1996. Pertanto, l’intervento non risulta ammissibile ai sensi dell’art. 5, comma 2, lett. f), dell’avviso pubblico;

- la verifica di vulnerabilità sismica caricata a sistema è stata redatta con metodo speditivo “Sismocert”, si tratta di un metodo semplificato non disciplinato nelle NTC 2018 e, pertanto, non è rispettato quanto prescritto dall’art. 5, comma 2, lett. e), dell’avviso pubblico”.

4) Il Comune di Castiglione delle Stiviere, a seguito della notifica, in data 10.5.2022, del provvedimento di cui sopra, ha appreso, consultando il sito del Ministero dell'Istruzione, che, in data 6.5.2022 **(doc. 4)**, erano state pubblicate le graduatorie, suddivise per regione, degli interventi ammessi e finanziati **(doc. 5)**.

Sempre nel sito del Ministero dell'Istruzione, è stato pubblicato l'avviso pubblico 27.6.2022 per il concorso di progettazione, indetto ai sensi dell'art. 24 del decreto-legge 6.11.2021 n. 152, inerente alle aree e alle proposte progettuali selezionate **(doc. 6)**.

5) Il provvedimento 9.5.2022 - prot. n. 31040 del 10.5.2022 del Direttore Generale del Ministero dell'Istruzione, Coordinatrice dell'Unità di Missione del PNRR, le graduatorie, pubblicate in data 6.5.2022, degli interventi

ammessi e finanziati e il provvedimento, non noto, del Ministero dell'Istruzione di approvazione delle graduatorie medesime, nonché il provvedimento, anch'esso non noto, del Ministero dell'Istruzione di indizione, ai sensi dell'art. 24 del decreto-legge 6.11.2021 n. 152, del concorso di progettazione delle aree e delle proposte progettuali selezionate e l'avviso pubblico 27.6.2022 relativo al concorso in questione, sono illegittimi, gravatori e lesivi dei diritti e interessi del Comune di Castiglione delle Stiviere che si determina alla loro impugnazione per i seguenti motivi di

-DIRITTO-

I.

PRELIMINARMENTE, SULL'INTERESSE AL RICORSO.

In data 6.5.2022 -lo si è appena ricordato nelle premesse di fatto- sono state pubblicate, sul sito del Ministero dell'Istruzione, le graduatorie degli interventi ammessi e finanziati, di cui all'avviso pubblico 2.12.2021 prot. n. 48048.

Le graduatorie risultano suddivise per regione, in considerazione del fatto che, come specificato all'art. 2, comma 1, dell'avviso pubblico sopra menzionato, la dotazione finanziaria complessiva dell'investimento, pari ad Euro 800.000.000,00, è ripartita su base regionale.

Dall'esame della graduatoria relativa agli interventi dei comuni della Regione Lombardia, si evince che gli ultimi due interventi finanziati in graduatoria, proposti dal Comune di Fino Mornasco (CO) e dal Comune di Veduggio al Lambro (MB), hanno conseguito, rispettivamente, 31 e 32 punti.

L'intervento del Comune di Castiglione delle Stiviere, qualora ammesso alla procedura di finanziamento a seguito dell'accoglimento del presente ricorso, otterrebbe un punteggio ben superiore a 31 e 32 punti.

Per la valutazione delle proposte, l'art. 9 dell'avviso pubblico 2.12.2021 prot. n. 48048 indica i seguenti criteri, con i relativi punteggi:

“a) vetustà dell'edificio pubblico adibito ad uso scolastico oggetto di sostituzione edilizia – max 23 punti, così ripartiti:

- edificio costruito prima del 1952: 23 punti;

- edificio costruito tra il 1952 e il 1975: 16 punti;
- edificio costruito tra il 1976 e il 1995: 10 punti;
- b) classe energetica dell'edificio pubblico adibito ad uso scolastico oggetto di sostituzione edilizia – max 20 punti, così ripartiti:
 - classe energetica G: 20 punti;
 - classe energetica F: 15 punti;
 - classe energetica E: 10 punti;
 - classe energetica D: 5 punti;
 - classe energetica C: 3 punti;
 - classe energetica B: 1 punto;
- c) indice di rischio di vulnerabilità sismica (LC1 o LC2 o LC3) dell'edificio/i pubblico/i adibito/i ad uso scolastico oggetto di sostituzione edilizia – max 16 punti, così ripartiti:
 - livello di conoscenza (max 8 punti):
 - LC3: 8 punti;
 - LC2: 4 punti;
 - LC1: 0 punti;
 - indice di rischio sismico (max 8 punti):
 - $IR \leq 0,2$: 8 punti;
 - $0,2 < IR \leq 0,4$: 6 punti;
 - $0,4 < IR \leq 0,6$: 3 punti;
 - $0,6 < IR < 0,8$: 1 punto;
- d) rischio idrogeologico dell'area dell'edificio/i pubblico/i adibito/i ad uso scolastico oggetto di sostituzione edilizia – max 16 punti, così ripartiti:
 - R4: 16 punti;
 - R3: 8 punti;
 - R2: 4 punti;
 - R1: 1 punto;
- e) proposta di riduzione della volumetria del nuovo edificio scolastico rispetto a quello/i oggetto di sostituzione edilizia, al fine di ridurre l'impatto ambientale e di razionalizzare la rete scolastica sul territorio – max 10 punti, così ripartiti:

- *rapporto tra volume costruito e volume demolito (V_c/V_d):*

-- $V_c/V_d \leq 0.5$: 10 punti;

-- $0.5 < V_c/V_d \leq 0.75$: 6 punti;

-- $0.75 < V_c/V_d \leq 1$: 3 punti;

-- $V_c/V_d > 1$: 0 punti;

f) inserimento della proposta progettuale di sostituzione edilizia dell'edificio pubblico adibito ad uso scolastico nell'ambito della programmazione triennale nazionale vigente in materia di edilizia scolastica, predisposta sulla base dei piani regionali, e/o in qualunque altra programmazione regionale già redatta a seguito di procedura ad evidenza pubblica: 10 punti;

g) appartenenza ad aree interne, montane o isolane: 5 punti.

La proposta del Comune di Castiglione delle Stiviere, una volta ammessa a finanziamento, conseguirebbe:

- con riferimento al criterio di valutazione di cui alla lettera a), **10 punti**, in quanto l'edificio scolastico da demolire, come si dimostrerà in prosieguo, è stato ultimato nel 1978;

- con riferimento al criterio di valutazione di cui alla lettera b), **20 punti**, in quanto l'edificio scolastico da demolire è in classe di efficienza energetica G (cfr. la "scheda tecnica progetto", allegato 2 alla candidatura del Comune di Castiglione delle Stiviere, pag. 27: **doc. 2**);

- con riferimento al criterio di valutazione di cui alla lettera c), **12 punti** complessivi, in quanto il livello di conoscenza è LC2 (cfr. la candidatura del Comune di Castiglione delle Stiviere, pag. 2), con conseguente attribuzione di 4 punti, mentre l'indice di rischio sismico è pari a 0,13 (cfr. la "scheda tecnica progetto", allegato 2 alla candidatura del Comune di Castiglione delle Stiviere, pag. 27), con conseguente attribuzione di 8 punti previsti per " $IR \leq 0,2$ ";

- con riferimento al criterio di valutazione di cui alla lettera e), **3 punti**, in quanto il progetto del nuovo edificio scolastico prevede una riduzione di volumetria, da mc. 15.186,20 a mc. 14.295,60, rispetto all'edificio esistente (cfr. la "scheda tecnica progetto", allegato 2 alla candidatura del Comune di

Castiglione delle Stiviere, pag. 21), con un rapporto tra volume costruito e volume demolito pari a $0.75 < V_c/V_d \leq 1$;

- con riferimento al criterio di cui alla lettera f), **10 punti**, in quanto la sostituzione della scuola primaria “San Pietro” figura fra le proposte progettuali approvate, incluse nell’elenco del fabbisogno regionale per l’edilizia scolastica approvato dalla Regione Lombardia con il decreto 3.2.2022 n. 1071, allegato alla candidatura del Comune di Castiglione delle Stiviere,

e così, complessivamente, **55 punti** che consentirebbero al Comune di Castiglione delle Stiviere di collocarsi nei primi posti della graduatoria, con conseguente assegnazione del finanziamento richiesto.

Il ricorso viene, pertanto, notificato, quali controinteressati, al Comune di Fino Mornasco (CO) che, a seguito dell’accoglimento del ricorso medesimo e della attribuzione dei punteggi alla proposta del Comune di Castiglione delle Stiviere, verrebbe a perdere il finanziamento assegnato, ed anche al Comune di Veduggio al Lambro (MB) che, in ragione dell’importo del finanziamento richiesto dal Comune di Castiglione delle Stiviere, vedrebbe, se non azzerato, ridotto proporzionalmente il proprio finanziamento.

II.

ILLEGITTIMITA’ DEL PROVVEDIMENTO MINISTERIALE 9.5.2022 - PROT. N. 31040 DEL 10.5.2022 PER VIOLAZIONE DELL’ART. 5 DELL’AVVISO PUBBLICO 2.12.2021 PROT. N. 48048. ECCESSO DI POTERE SOTTO I PROFILI DEL TRAVISAMENTO, DEL DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DELLA ILLOGICITA’.

Come ricordato nelle premesse di fatto, il Ministero dell’Istruzione, con il provvedimento 9.5.2022 - prot. n. 31040 del 10.5.2022 oggetto di gravame, ha escluso l’intervento proposto dal Comune di Castiglione delle Stiviere dalla procedura di finanziamento di cui all’avviso pubblico 2.12.2021 prot. n. 48048, per due ragioni e segnatamente, con riferimento alla prima di esse, per il fatto che, *“dall’analisi della verifica di vulnerabilità sismica caricata a sistema, si rileva che l’unità strutturale S4 (mensa) è stata realizzata nel 1996 con collaudo statico datato 12.3.1996. Pertanto,*

l'intervento non risulta ammissibile ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. f), dell'avviso pubblico".

L'art. 5, comma 2, lett. f), dell'avviso pubblico dispone che non sono suscettibili di essere ammesse a finanziamento le *"proposte relative a edifici oggetto di demolizione terminati dopo il 1995 e/o che presentino un indice di rischio sismico maggiore o uguale a 0,8, anche se riferito ad una sola unità strutturale, o posseggano classe energetica A"*.

Con la prima parte della disposizione, si è inteso escludere che possano essere ammessi a finanziamento interventi comportanti la demolizione e ricostruzione di edifici scolastici ultimati dopo il 1995, ritenendosi, evidentemente, che tali edifici non abbiano raggiunto un grado di obsolescenza tale da giustificare la sostituzione.

Nel caso di specie, la proposta presentata dal Comune di Castiglione delle Stiviere prevede la demolizione di un edificio scolastico, come si preciserà meglio in prosieguo, ultimato nella sua interezza, ad eccezione del corpo di fabbrica adibito a mensa, nell'anno 1978.

Il progetto, peraltro, non prevede la ricostruzione della mensa unitamente al nuovo edificio scolastico, avendo l'Amministrazione comunale optato per la realizzazione di una nuova mensa disgiunta da detto edificio, così da servire una pluralità di plessi scolastici (cfr. la dichiarazione 4.7.2022 del Dirigente dell'Area Tecnica del Comune di Castiglione delle Stiviere: **doc. 7**).

L'intervento in questione è stato oggetto di una diversa domanda di finanziamento (**doc. 8**), presentata dal Comune di Castiglione delle Stiviere in base all'avviso pubblico del Ministero dell'Istruzione 2.12.2021 prot. n. 48038 riguardante *"la presentazione di proposte per la messa in sicurezza e/o realizzazione di mense scolastiche, da finanziare nell'ambito del PNNR, Missione 4 – Istruzione e ricerca – Componente 1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università – Investimento 1.2: "Piano di estensione del tempo pieno e mense", finanziato dall'Unione Europea – Nex Generation EU"* (**doc. 9**).

La proposta inerente alla realizzazione della nuova mensa è stata ammessa ed anche finanziata, figurando come tale nella graduatoria valevole per la

Regione Lombardia, pubblicata nel sito del Ministero dell'Istruzione, unitamente alle graduatorie delle altre regioni, in data 10.6.2022 (doc. 10).

L'esclusione, disposta con il provvedimento ministeriale impugnato, della proposta del Comune di Castiglione delle Stiviere riguardante la demolizione e ricostruzione dell'edificio scolastico, dalla procedura di finanziamento di cui all'avviso pubblico 2.12.2021 prot. n. 48048, è da considerarsi frutto, ciò precisato, di un travisamento di fondo, reggendo su di un presupposto insussistente, atteso che il progetto non prevede la ricostruzione della mensa e che, pertanto, la ultimazione di tale corpo di fabbrica nel 1996 è del tutto irrilevante ai fini della ammissione al finanziamento della proposta anzidetta.

III.

ILLEGITTIMITA' DEL PROVVEDIMENTO MINISTERIALE 9.5.2022 - PROT. N. 31040 DEL 10.5.2022 PER VIOLAZIONE DELL'ART. 5 DELL'AVVISO PUBBLICO 2.12.2021 PROT. N. 48048, SOTTO ALTRO PROFILO. ECCESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO E ILLOGICITA'.

Fermo il motivo che precede, il provvedimento ministeriale impugnato, sempre con riferimento alla prima delle ragioni addotte a sostegno della esclusione della proposta del Comune di Castiglione delle Stiviere dalla procedura di finanziamento, è, comunque, illegittimo anche per un altro, assorbente ordine di considerazioni.

L'art. 5, comma 2, lett. f), dell'avviso pubblico 2.12.2021 prot. n. 48048 dispone -giova ribadirlo- che non sono suscettibili di essere ammesse a finanziamento le *“proposte relative a edifici oggetto di demolizione terminati dopo il 1995 e/o che presentino un indice di rischio sismico maggiore o uguale a 0,8, anche se riferito ad una sola unità strutturale, o posseggano classe energetica A”*.

Stante l'utilizzo della locuzione “e/o”, sono da considerarsi insuscettibili di essere ammesse a finanziamento non solo le proposte riguardanti edifici oggetto di demolizione terminati dopo il 1995, ma anche le proposte relative ad edifici che, a prescindere dall'epoca della loro ultimazione, presentino un

indice di rischio sismico maggiore o uguale a 0,8, o posseggano la classe energetica A.

Ne consegue, per esclusione, che gli edifici non riconducibili a tali casistiche e, così, anche quelli ultimati dopo il 1995, ma con un indice di rischio sismico inferiore a 0,80 o con una classe energetica inferiore alla A, sono, pertanto, da ritenersi ammissibili.

Nel caso di specie, l'edificio scolastico oggetto di demolizione, come indicato nella "scheda tecnica di progetto", allegato 2 alla candidatura del Comune di Castiglione delle Stiviere (cfr. pag. 27):

- è caratterizzato da un indice di rischio sismico largamente inferiore a 0,80, essendo pari a 0,13;
- è in classe di efficienza energetica G, ossia la classe più bassa, riferita agli immobili non coibentati.

L'intervento di sostituzione dell'edificio scolastico proposto dal Comune di Castiglione delle Stiviere avrebbe dovuto, pertanto, essere ammesso alla procedura di finanziamento, a prescindere dalla data di ultimazione dell'edificio medesimo.

Va sottolineato che i profili anzidetti ed, in particolare, l'efficienza energetica assumono una importanza preponderante nell'ambito delle finalità perseguite con la misura di cui all'avviso pubblico 2.12.2021 prot n. 48048, che, giova ricordarlo, attiene alla Missione 2 del PNRR: *"Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica – Componente 3 – Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici"*.

Nell'avviso pubblico è specificato, all'art. 1, che *"il target e il milestone di livello europeo e nazionale associati all'intervento prevedono entro il termine ultimo fissato al 30 giugno 2026 la sostituzione edilizia di n. 195 edifici per un totale di almeno 410.000 mq., con conseguente beneficio per circa 58.000 studentesse e studenti e una riduzione del consumo di energia finale di almeno il 50% (3,4 ktep/anno), che permetterà di raggiungere una riduzione delle emissioni annue di gas a effetto serra pari a circa 8.400 tCO₂"*.

L'importanza della efficienza energetica è rimarcata anche all'art. 4, comma 1, dell'avviso pubblico, indicandosi, come condizione essenziale per la

finanziabilità dell'intervento, *“la costruzione di un unico edificio che consegua un consumo di energia primaria inferiore di almeno il 20% rispetto al requisito NZEB (nearly zero energy building), previsto dalla normativa italiana”*.

L'intervento proposto dal Comune di Castiglione delle Stiviere, se finanziato, consentirà di sostituire un edificio scolastico in classe di efficienza energetica più bassa, con un edificio estremamente performante sotto il profilo considerato, in quanto (cfr. la “scheda tecnica progetto”, pag. 22) la nuova costruzione *“conseguirà un consumo di energia primaria inferiore al 20% rispetto al requisito NZEB (nearly zero energy building)*.

Il fabbisogno energetico complessivo dell'edificio verrà soddisfatto da:

- *impianti a fonti rinnovabili: intervento di installazione di parchi fotovoltaici in copertura ... ;*
- *impianti ad alta efficienza: intervento di installazione di sistemi a pompa di calore”*.

Inoltre, al fine di contenere il surriscaldamento, il progetto prevede: (i) l'impiego di superfici coperte con materiali che garantiranno *“un indice SRI (Solar Reflectance Index) uguale o inferiore a 80”*; (ii) *“l'impiego di schermature solari abbinate a specifiche vetrate selettive in grado di proteggere l'ambiente interno dalla radiazione solare diretta, con conseguente Classe 2 delle schermature solari in funzione del fattore solare g_{tot}”*; (iii) una *“capacità termica areica interna periodica (Cip) riferita ad ogni singola struttura opaca dell'involucro esterno, calcolata secondo la UNI EN ISO 13786:2008”*, pari ad un valore uguale o maggiore di *“40 kJ/m²K”*.

IV.

ILLEGITTIMITA' DEL PROVVEDIMENTO MINISTERIALE 9.5.2022 - PROT. N. 31040 DEL 10.5.2022 PER VIOLAZIONE DELL'ART. 5 E DELL'ART. 9 DELL'AVVISO PUBBLICO 2.12.2021 PROT. N. 48048. ECCESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO E ILLOGICITA'.

Il provvedimento ministeriale impugnato sarebbe da considerarsi illegittimo anche nella ipotesi denegata in cui l'ultimazione degli edifici entro il 1995 dovesse considerarsi condizione imprescindibile, ai fini della ammissione degli interventi alla procedura di finanziamento.

Nella “scheda tecnica progetto” della candidatura del Comune di Castiglione delle Stiviere, è precisato testualmente (cfr. il paragrafo 7.1., pag. 9): *“L’edificio oggetto di demolizione è il risultato di una stratificazione costruttiva avvenuta in differenti epoche, ed ospita oggi gli spazi destinati alle attività didattiche della Scuola Primaria “San Pietro”. La realizzazione del fabbricato originario è stata portata a termine nel 1980; nel 1996 è stato poi eseguito un intervento di ampliamento realizzando la mensa dell’istituto”.*

Più precisamente, l’edificio scolastico nella sua interezza, costituito da tutti gli ambienti scolastici (aule per la didattica, laboratori, biblioteca, palestra e uffici per il personale docente e per il personale amministrativo), ad eccezione della mensa, è stato ultimato, come risulta dal relativo certificato di collaudo (doc. 11), in data 4.3.1978.

Quanto alla mensa, i lavori di costruzione, nel 1995, risultavano pressoché già ultimati. Il direttore dei lavori, Arch. Sergio Spazzini, con nota 25.2.1998 (doc. 12), dichiarava, infatti, che, alla data del 18.11.1995 di sospensione dei lavori, *“i lavori mancanti al completamento delle opere previste dal contratto riguardano il rifacimento di un tratto di pavimentazione dell’ingresso dell’edificio scolastico, peraltro non ammalorata; i lavori mancanti non pregiudicano in alcun modo la funzionalità dell’edificio”.*

Il che è stato ribadito anche nel verbale di parziale ultimazione dei lavori 22.2.1996, precisandosi che *“le opere mancanti al completamento di quanto previsto dal contratto -che constano nel rifacimento di un tratto di pavimentazione posta all’ingresso del plesso- non pregiudicano la funzionalità di quanto già ultimato” (doc. 13).*

Ai fini della ammissione dell’intervento proposto alla procedura di finanziamento, rileva, peraltro, l’ultimazione dei lavori nel 1978.

Come sopra posto in evidenza, l’art. 9 dell’avviso pubblico 2.12.2021 prot. n. 48048 indica, al comma 1, i criteri di valutazione delle proposte, con i relativi punteggi.

Il criterio contrassegnato con la lettera a) attiene alla *“vetustà dell’edificio pubblico adibito ad uso scolastico oggetto di sostituzione edilizia”*, con

l'assegnazione di punteggi decrescenti a seconda che gli edifici siano stati costruiti prima del 1952, tra il 1952 e il 1975 e tra il 1976 e il 1995.

Al comma 2 della disposizione in esame, sono indicate le modalità di assegnazione dei punteggi, precisandosi, con riguardo al criterio di cui alla lettera a), che “la data è riferita alla conclusione dei lavori del primo corpo di fabbrica”.

Coerentemente, la medesima indicazione è da ritenersi applicabile anche con riferimento alla individuazione della data di ultimazione degli edifici da demolirsi, ai fini della ammissione/non ammissione dell'intervento alla procedura di finanziamento.

L'art. 5, comma 2, lett. f), dell'avviso pubblico deve, pertanto, interpretarsi nel senso che non sono ammessi alla procedura di finanziamento gli edifici scolastici per i quali il primo corpo di fabbrica sia stato ultimato dopo il 1995.

Tale interpretazione della disposizione in esame risulta del tutto coerente con le finalità perseguite con la misura di cui all'avviso pubblico ridetto.

Si consideri, infatti, che ben difficilmente un edificio scolastico vetusto può non essere stato interessato, in tempi più recenti, da un qualche ampliamento.

Se, pertanto, dovesse aversi riguardo alla data di ultimazione dell'ultimo corpo di fabbrica realizzato, si arriverebbe alla conseguenza, assurda ed in contrasto con le finalità perseguite con la misura di cui trattasi, di non ammettere alla procedura di finanziamento edifici scolastici realizzati, quanto al primo corpo di fabbrica, magari prima del 1952 e, dunque, al massimo livello di obsolescenza, per il fatto che un corpo di fabbrica aggiunto in epoca successiva è stato ultimato nel 1996.

L'esclusione dalla procedura di finanziamento della proposta del Comune di Castiglione delle Stiviere non è meno stridente, considerato che:

- il primo corpo di fabbrica dell'edificio scolastico esistente, ultimato nel 1978, è costituito dall'intero complesso degli ambienti scolastici, con la sola eccezione della mensa, già, peraltro, ultimata nella sua pressochè integrale interezza in data 18.11.1995;

- l'edificio scolastico ha un indice di rischio sismico pari a 0,13, risultando come tale gravemente deficitario sotto il profilo della sicurezza sismica, ed è in classe di efficienza energetica G, la più bassa, per la quale è prevista, a dimostrazione della importanza di tale fattore, l'attribuzione del punteggio più elevato (20 punti: cfr. l'art. 9 comma 1, lett. b) dell'avviso pubblico) dopo quello (23 punti) assegnabile, con riferimento al criterio di valutazione di cui alla lettera a), in caso di edifici costruiti prima del 1952.

L'art. 4, comma 1, dell'avviso pubblico pone come condizione per la finanziabilità degli interventi che, alla demolizione dell'edificio scolastico esistente, faccia seguito *“la costruzione di un unico edificio”*.

Ne deriva che, in presenza di un edificio scolastico obsoleto, ma caratterizzato da un corpo di fabbrica ultimato dopo il 1996, deve ritenersi ammissibile la demolizione anche del corpo di fabbrica aggiunto, non vedendosi, altrimenti, come possa garantirsi l'unitarietà del nuovo edificio scolastico.

Ciò, a maggior ragione nel caso di specie, in cui il progetto dell'intervento, come sopra evidenziato, non prevede, con il finanziamento pubblico richiesto, la ricostruzione della mensa da demolirsi.

Conclusivamente, il provvedimento ministeriale impugnato è da considerarsi illegittimo per violazione degli artt. 5 e 9 dell'avviso pubblico 2.12.2021 prot. n. 48048 e per eccesso di potere sotto i profili del travisamento e della illogicità.

V.

ILLEGITTIMITA' DEL PROVVEDIMENTO MINISTERIALE 9.5.2022 - PROT. N. 31040 DEL 10.5.2022 PER VIOLAZIONE DELL'ART. 5 DELL'AVVISO PUBBLICO 2.12.2021 PROT. N. 48048, SOTTO ULTERIORE PROFILO. ECCESO DI POTERE PER TRAVISAMENTO E DIFETTO DI ISTRUTTORIA.

Il Ministero dell'Istruzione, con il provvedimento 9.5.2022 - prot. n. 31040 del 10.5.2022 oggetto di gravame, ha escluso l'intervento proposto dal Comune di Castiglione delle Stiviere dalla procedura di finanziamento di cui all'avviso pubblico 2.12.2021 prot n. 48048 anche per una ulteriore ragione e, segnatamente, perché *“la verifica di vulnerabilità sismica caricata a*

sistema è stata redatta con metodo speditivo “Sismocert”, si tratta di un metodo semplificato non disciplinato nelle NTC 2018 e, pertanto, non è rispettato quanto prescritto dall’art. 5, comma 2, lett. e), dell’avviso pubblico”.

In ordine a tale rilievo, deve porsi in evidenza che l’art. 5, comma 2, lett. e), dell’avviso pubblico prevede che non siano ammesse alla procedura di finanziamento le proposte relative ad edifici oggetto di demolizione *“privi di verifica di vulnerabilità sismica”, senza specificare il metodo richiesto per effettuare tale verifica.*

Quanto alle norme tecniche per le costruzioni di cui al D.M. 17.1.2018 (NTC 2018), le stesse recano la indicazione degli accertamenti e dei riscontri richiesti ai fini della valutazione della vulnerabilità e del rischio sismico degli edifici.

Per stabilire se la proposta del Comune di Castiglione delle Stiviere fosse o meno ammissibile a finanziamento sotto il profilo considerato, avrebbe, pertanto, dovuto verificarsi se, a prescindere dal metodo utilizzato, gli accertamenti e le valutazioni di cui alla relazione prodotta, allegata alla candidatura del Comune di Castiglione delle Stiviere (doc. 2), fossero conformi a quelli indicati nelle NTC 2018.

Tale verifica, se effettuata, avrebbe dato esito positivo, sì da escludersi che la proposta dell’Amministrazione comunale potesse essere non ammessa alla procedura di finanziamento per la ragione addotta.

Il che è attestato dalla relazione tecnica dell’Ing. Gianluigi Maccabiani di Calvisano (BS), datata 30.6.2022 e asseverata il 1.7.2022 (doc. 14), ove è precisato testualmente:

“Io sottoscritto ing. Gianluigi Maccabiani, dello Studio Associato Tecno Progetti, con sede in via Carpenedolo 16/C a Calvisano, iscritto all’Albo degli ingegneri della provincia di Brescia al n. 2742, ho esaminato la “Relazione di valutazione della vulnerabilità e rischio sismico con metodo Sismocert”, sottoscritta dall’ing. Marco Gallotta per la Ditta Tecnoindagini Srl, in riferimento alla Scuola Primaria San Pietro in Via Lonato, 1 - Castiglione delle Stiviere (MN).

Per quanto riguarda la conformità alle Norme Tecniche per le Costruzioni della suddetta valutazione di vulnerabilità sismica, posso confermare che, a differenza di quanto potrebbe sembrare da una prima lettura (per via del riferimento al metodo di calcolo “Sismocert”), la relazione di vulnerabilità contiene valutazioni complete e conformi a quanto prevedono le “Norme Tecniche per le Costruzioni” di cui al D.M. 17/01/2018 (NTC 2018). I calcoli sono sviluppati e racchiusi in tabelle e immagini contenenti, seppur in forma compatta, tutte le informazioni necessarie per la valutazione della vulnerabilità delle 4 unità strutturali di cui si compone il complesso scolastico. In particolare, è possibile constatare quanto segue.

1. Per quanto riguarda l’analisi storico-critica, la relazione contiene i riferimenti ai documenti disponibili e alla distinzione nelle quattro unità strutturali, con le corrispondenti fasi costruttive avvenute in tempi diversi, come previsto in 8.5.1 NTC 2018.

2. Per ciò che attiene il rilievo, la relazione illustra il rilievo materico e geometrico (come indicato in 8.5.2 NTC 2018) effettuato per i diversi elementi strutturali che compongono le quattro unità, in forma di schede comprendenti le caratteristiche dimensionali e meccaniche, con fotografie e identificazione numerica o letterale in grado di ricondurre ciascun elemento alle tavole grafiche.

3. Per la caratterizzazione meccanica dei materiali, nella relazione sono descritte le operazioni di indagine effettuate con riferimento alle diverse unità strutturali, nonché i risultati ottenuti dalle prove di laboratorio condotte, con riepilogo in forma tabellare e con l’individuazione planimetrica in forma grafica dei punti di indagine, secondo i livelli di conoscenza raggiunti, sulla base di quanto previsto in 8.5.3 NTC 2018.

4. Per la determinazione delle azioni, la relazione contiene l’analisi dei carichi, secondo 3.1 NTC 2018, riferita a ciascun elemento strutturale di impalcato, rappresentata mediante i valori di carico permanente tipo g1 e tipo g2, e tramite i valori di sovraccarico variabile, nonché i valori effettivamente adottati nella modellazione analitica globale di ciascuna unità strutturale. Nei casi delle unità strutturali 1, 2, 4, le azioni sono poi state applicate al modello

di calcolo con piano infinitamente rigido a comportamento scatolare, per la ripartizione fra le strutture verticali in funzione della loro rigidezza (secondo quanto previsto in 7.2.6 NTC 2018); mentre per l'unità strutturale 3 (senza piano rigido) le azioni sono state impiegate nelle verifiche del comportamento fuori piano delle pareti, come previsto oggi in C8.7.1 Circ. 7/2019 per quelle costruzioni che non presentano un chiaro comportamento scatolare d'insieme.

5. Per l'individuazione delle sollecitazioni sugli elementi strutturali, la relazione contiene tutte le informazioni inerenti la descrizione dei sistemi strutturali sismo-resistenti nella diverse unità strutturali, la determinazione delle azioni sismiche di progetto, nonché l'illustrazione e la schematizzazione della modellazione tridimensionale effettuata, come previsto per le nuove costruzioni in 7.2.6 NTC 2018 ("Il modello della struttura deve essere tridimensionale e rappresentare in modo adeguato le effettive distribuzioni spaziali di massa, rigidezza e resistenza"). In particolare: 1) nelle rappresentazioni grafiche in pianta sono indicate le informazioni che consentono la correlazione tra gli elementi strutturali del disegno e i dati analitici (di input e di output) con riferimento alla visualizzazione in pianta del sistema sismoresistente adottato nella modellazione e all'identificazione numerica o letterale dei singoli elementi sismo-resistenti; 2) nelle rappresentazioni in tabella sono indicati, oltre all'identificazione numerica o letterale degli elementi strutturali, anche l'azione assiale e le azioni di taglio nelle due direzioni, comprensive dell'effetto torsionale di piano.

6. Per le verifiche di calcolo, la relazione contiene, oltre alla descrizione dei procedimenti di modellazione e verifica, anche i valori delle resistenze di progetto (R_d) che consentono il controllo delle verifiche per ciascuno degli elementi strutturali sismo-resistenti. I metodi di calcolo, secondo NTC 2018, sono quelli descritti nel testo della relazione, per i diversi elementi strutturali (pareti in muratura, pilastri in c.a.). In particolare: 1) nelle rappresentazioni grafiche in pianta sono indicati i baricentri delle rigidezze e delle masse, l'identificazione con numeri e lettere dei singoli elementi strutturali, e le colorazioni dei singoli elementi sulla base dell'esito delle verifiche di ciascuno per SLV e per SLD; 2) nelle rappresentazioni in tabella sono indicati, oltre

all'identificazione numerica o letterale degli elementi strutturali, i valori delle resistenze di progetto (sulla base delle formule descritte nel corpo della relazione), le modalità di crisi, gli indici di sicurezza ottenuti dal rapporto fra le accelerazioni di capacità e domanda.

7. Per le vulnerabilità locali, la relazione contiene illustrazione descrittiva e grafica, in forma "qualitativa", delle specifiche carenze riscontrate in termini di giunti con misure insufficienti, principi qualitativi di gerarchia non rispettati, assenza di connessioni specifiche tra elementi strutturali, elementi snelli e le problematiche sui solai (infiltrazioni, distacco intonaci, sfondellamenti, vulnerabilità dei controsoffitti). L'insieme delle vulnerabilità locali indicate in forma qualitativa si integra utilmente con l'insieme delle verifiche strutturali di cui al punto precedente, per fornire un migliore quadro di insieme dei livelli di sicurezza e dei possibili interventi di mitigazione del rischio sul complesso scolastico".

Sulla base di tali premesse, l'Ing. Maccabiani ha concluso, affermando che "la relazione di valutazione della vulnerabilità e rischio sismico con metodo Sismocert non si basa su un metodo di calcolo di tipo "speditivo", bensì contiene (come previsto in 8.3 NTC 2018) un vero e proprio procedimento quantitativo volto a determinare i livelli di sicurezza e l'entità delle azioni che il complesso scolastico esistente è in grado di sopportare, per le quattro unità strutturali di cui è composto, secondo le regole e le modalità previste dalle Norme Tecniche per le Costruzioni di cui al D.M. 17/01/2018".

Alla luce delle considerazioni svolte, il provvedimento ministeriale impugnato si rivela illegittimo per violazione, anche in parte qua, dell'art. 5 dell'avviso pubblico 2.12.2021 prot. n. 48048, nonchè per eccesso di potere sotto i profili del travisamento e del difetto di istruttoria.

VI.

ILLEGITTIMITA', PER VIZIO DERIVATO, DEL PROVVEDIMENTO, NON NOTO, DEL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DI APPROVAZIONE DELLE GRADUATORIE DEGLI INTERVENTI AMMESSI E FINANZIATI ALL'ESITO DELLA PROCEDURA DI CUI ALL'AVVISO PUBBLICO 2.12.2021 PROT. N. 48048, DELLE GRADUATORIE STESSE, NONCHE' DEL PROVVEDIMENTO,

NON NOTO, DEL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DI INDIZIONE, AI SENSI DELL'ART. 24 DEL DECRETO LEGGE 6.11.2021 N. 152, DEL CONCORSO DI PROGETTAZIONE PER LE AREE E LE PROPOSTE SELEZIONATE E DELL'AVVISO PUBBLICO 27.6.2022 RELATIVO A DETTO CONCORSO DI PROGETTAZIONE.

In data 6.5.2022 e, dunque, ancor prima che il Ministero dell'Istruzione, con il provvedimento 9.5.2022 - prot. n. 31040 del 10.5.2022, dichiarasse esclusa dalla procedura di finanziamento la proposta dal Comune di Castiglione delle Stiviere, sono state pubblicate, nel sito dello stesso Ministero, le graduatorie, suddivise per regione, degli interventi ammessi e finanziati.

L'illegittimità del provvedimento ministeriale 9.5.2022 - prot. n. 31040 del 10.5.2022 si ripercuote, determinandone l'illegittimità per vizio derivato, sul provvedimento, non noto, del Ministero dell'Istruzione di approvazione di dette graduatorie, sulle graduatorie stesse ed anche sul provvedimento, anch'esso non noto, del Ministero dell'Istruzione di indizione, ai sensi dell'art. 24 del decreto-legge 6.11.2021 n. 152, del concorso di progettazione per le aree e le proposte selezionate, nonchè sul relativo avviso pubblico 27.6.2022.

A seguito dell'accoglimento del ricorso, la proposta del Comune di Castiglione delle Stiviere dovrà, infatti, figurare, nella graduatoria riferita ai comuni della Regione Lombardia, fra gli interventi ammessi e finanziati, essendosi dimostrato che la proposta medesima, se ammessa, conseguirebbe un punteggio tale da ottenere il finanziamento richiesto.

* *

-DOMANDA DI SOSPENSIVA-

L'esecuzione dei provvedimenti impugnati arreca grave pregiudizio al Comune di Castiglione delle Stiviere.

L'Amministrazione comunale si vede, infatti, privata della possibilità di realizzare il nuovo edificio scolastico, di cui ha, invece, assoluta necessità, atteso che l'edificio esistente, oltre ad essere obsoleto e gravemente deficitario sotto i profili della sicurezza sismica e della efficienza energetica,

risulta anche sottodimensionato in rapporto al numero di utenti che è chiamato a servire.

Si consideri, a quest'ultimo riguardo (cfr. la "scheda tecnica progetto", pag. 20), che *"attualmente la scuola primaria è composta da 15 classi per un totale di 300 alunni. Il progetto e le relative verifiche di dimensionamento sono state eseguite per potenziali 4 sezioni complete e quindi 20 classi composte ognuna da massimo 25 alunni, per un totale di 500 alunni"*.

Sussistendo l'interesse al ricorso in ragione della dimostrata possibilità di conseguire un punteggio utile ai fini della concessione del finanziamento richiesto ed essendo il ricorso assistito dal *fumus* di fondatezza, ricorrono i presupposti per sospendere l'esecutorietà dei provvedimenti impugnati.

* *

Tutto ciò premesso, il Comune di Castiglione delle Stiviere, in persona del Sindaco *pro tempore*, come sopra rappresentato e difeso, chiede l'accoglimento delle seguenti

conclusioni

IN VIA CAUTELARE: sospendersi l'esecutorietà dei provvedimenti impugnati indicati in epigrafe.

NEL MERITO: accogliersi il ricorso e, per l'effetto, annullarsi i provvedimenti medesimi.

Con vittoria di spese e onorari.

Con riserva di produrre e dedurre.

Si produce: 1) avviso pubblico 2.12.2021 prot. n. 48048; 2) candidatura presentata in data 8.2.2022 dal Comune di Castiglione delle Stiviere e relativi allegati; 3) provvedimento 9.5.2022 - prot. n. 31040 del 10.5.2022 del Direttore Generale del Ministero dell'Istruzione, Coordinatrice dell'Unità di Missione PNRR; 4) comunicazione del Ministero dell'Istruzione inerente alla pubblicazione delle graduatorie degli interventi ammessi e finanziati; 5) graduatorie degli interventi ammessi e finanziati; 6) avviso pubblico 27.6.2022 inerente al concorso di progettazione per le aree e gli interventi selezionati; 7) dichiarazione 4.7.2022 del Dirigente dell'Area Tecnica del Comune di Castiglione delle Stiviere; 8) candidatura del Comune di

Castiglione delle Stiviere per la realizzazione della nuova mensa e allegata “scheda tecnica progetto”; 9) avviso pubblico 2.12.2021 prot. n. 48038; 10) graduatorie degli interventi ammessi e finanziati riguardanti la realizzazione di nuove mense; 11) certificato di collaudo dell’edificio scolastico ultimato nel 1978; 12) nota 25.2.2998 del direttore dei lavori di costruzione della mensa scolastica; 13) verbale di parziale ultimazione dei lavori di costruzione della mensa scolastica; 14) relazione tecnica asseverata dell’Ing. Gianluigi Maccabiani; 15) delibera di G.C. del Comune di Castiglione delle Stiviere 4.7.2022 n. 70 per promuovere il giudizio; 16) determinazione del Dirigente dell’area amministrativa e servizi alla persona del Comune di Castiglione delle Stiviere 4.7.2022 n. 577 di incarico ai sottoscritti difensori.

* *

Ai fini del versamento del contributo unificato, si dichiara che il relativo importo è pari ad Euro 650,00.

Mantova – Roma, 4 luglio 2022

Avv. Alberto Arrigo Gianolio

Avv. Orlando Sivieri

Si avvisa che:

- a) la pubblicazione del ricorso sopra esteso è effettuata in esecuzione dell'Ordinanza del Tar per il Lazio sez. III bis del 3.8.2022 n. 05055/2022;
- b) lo svolgimento del processo può essere seguito sul sito www.giustizia-amministrativa.it dalle parti attraverso le modalità rese note sul sito medesimo.