

**STUDIO LEGALE  
FINOCCHIARO FORMENTIN SARACCO E ASSOCIATI**

CORSO RE UMBERTO, 65 • 10128 TORINO  
TEL. 011.568.30.56 R.A. • FAX 011.568.31.06  
WWW.FF6ASSOCIATI.IT

**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
PER IL LAZIO  
RICORSO**

Per il **Comune di Piedimonte Matese**, C.F. 82000790616, con sede istituzionale in Piedimonte Matese (CE), Piazza Roma, in persona del Sindaco *pro-tempore* Ing. Vittorio Civitillo, nato a Piedimonte Matese (CE) il 07.09.1971 (C.F. CVTVTR71P07G596R), rappresentato e difeso congiuntamente e disgiuntamente tra loro ai fini del presente giudizio, giusta procura speciale in calce al presente atto e contratto di assistenza legale all'Ente (all.1) dall'Avv. Gianni Maria Saracco (C.F.: SRCGNM61C21F902W – FAX: 011.568.31.06 – pec: [giannimariasaracco@pec.ordineavvocatitorino.it](mailto:giannimariasaracco@pec.ordineavvocatitorino.it)), del Foro di Torino, dall'Avv. Fabrizio Colasurdo (C.F. CLSFRZ83D02G482Y – FAX: 011/5683106 – pec: [fabriziocolasurdo@pec.ordineavvocatitorino.it](mailto:fabriziocolasurdo@pec.ordineavvocatitorino.it)) del Foro di Torino e dall'Avv. Teodolinda Stocchetti (C.F. STCTLN74D70H939E – FAX: 0823785944 – pec: [teodolinda.stocchetti@avvocatismcv.it](mailto:teodolinda.stocchetti@avvocatismcv.it)) del Foro di Santa Maria Capua Vetere e dall'Avv. Riccardo Schinina del Foro di Ragusa (C.F. SCHRCR86L05H163C – FAX: 0932624475 – PEC: [riccardo.schinina@avvragusa.legalmail.it](mailto:riccardo.schinina@avvragusa.legalmail.it)) con domicilio digitale eletto presso il recapito pec dell'avv. Gianni Maria Saracco ([giannimariasaracco@pec.ordineavvocatitorino.it](mailto:giannimariasaracco@pec.ordineavvocatitorino.it));

- *ricorrente* -

**CONTRO**

**Ministero dell'Istruzione** (cf. 80185250588) in persona del Ministro *pro-tempore*, con sede istituzionale in Viale di Trastevere, 76/A - 00153 Roma (RM), rappresentato, difeso e domiciliato ex lege presso l'Avvocatura dello Stato (PEC: [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)) con sede in Roma, Via dei Portoghesi 12;

- *Resistente* -

**E NEI CONFRONTI DI**

**Comune di Benevento (BN)**, in persona del Sindaco *pro-tempore*, con sede legale in Via Annunziata, 138 – Palazzo Mosti – 82100 Benevento;

## PER L'ANNULLAMENTO, PREVIA SOSPENSIONE

- Della nota dell'8 maggio 2022, recante "*D.M.2dicembre2021, n.343 –Avviso pubblico prot.n. 48048 del 2 dicembre 2021 per la presentazione di candidature per la realizzazione di nuovi edifici scolastici pubblici mediante sostituzione edilizia, da finanziare nell'ambito del PNNR, Missione2– Rivoluzione verde e transizione ecologica – Componente3 –Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici – Investimento 1.1 : “Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici”, finanziato dall'Unione europea– Next Generation EU. CUP:D12C22000130006. Comunicazione di esclusione dalla procedura.*" (doc. 1);
- Della nota, ove occorra, del 9.6.2022, recante "*Riscontro nota del 16 maggio 2022, prot. n. 32966.*" di comunicazione di diniego dell'accoglimento delle controdeduzioni del Comune e conferma dell'esclusione dalla procedura (doc. 2);
- Della graduatoria pubblicata sul portale web della procedura <https://pnrr.istruzione.it/avviso/nuove-scuole/> (doc. 3)
- Di ogni altro atto antecedente o successivo, comunque connesso a quelli impugnati, anche se di contenuti ignoti.

## FATTO

1. In data 2 dicembre 2021, il Ministero dell'Istruzione emanava il Decreto n. 343/2021, recante "*la definizione dei criteri di riparto, su base regionale, delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza e delle modalità di individuazione degli interventi*" (doc. 4).
2. Parallelamente, sempre nella stessa data, il medesimo Ministero rendeva pubblico l' "*AVVISO PUBBLICO per la presentazione di candidature per la realizzazione di nuovi edifici scolastici pubblici mediante sostituzione edilizia, da finanziare nell'ambito del PNNR, 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*" (doc. 5).
3. Il Comune di Piedimonte Matese, dunque, presentava, entro i termini di scadenza indicati dall'Avviso pubblico, il proprio progetto avente CUP D12C22000130006, riguardante la sostituzione edilizia di n. 4 edifici scolastici, composti ciascuno da più unità strutturali (doc. 6).
4. In data 8 maggio 2022, il Ministero dell'Istruzione, comunicava al Comune l'esclusione del proprio progetto dalla procedura (doc. 1).

5. Il Comune di Piedimonte Matese, con nota del 16 maggio 2022, formulava le proprie controdeduzioni alla nota del Ministero, evidenziandone errori istruttori e di valutazione, chiedendo l'annullamento in autotutela del diniego al finanziamento. (doc. 7)
6. Il Ministero, dopo sollecito dell'Ente (doc. 8), rispondeva con la nota del 9.6.2022, con cui si ribadiva la decisione di esclusione del progetto del Comune di Piedimonte Matese dalla procedura (doc. 2).

I provvedimenti ministeriali sono illegittimi e meritevoli di annullamento per i seguenti

### **MOTIVI DI DIRITTO**

- 1. Eccesso di potere per violazione art. 5 dell'Avviso Pubblico del 2.12.2021, violazione art. 8, pt. 4, dell'Avviso Pubblico del 2.12.2021 e violazione dell'art. 9, commi 2 e 3 dell'Avviso Pubblico del 2.12.2021. Violazione del principio di immodificabilità sostanziale degli atti della procedura. Eccesso di potere per carenza di istruttoria, motivazione insufficiente, carenza dei presupposti.**

La nota ministeriale impugnata, è stata assunta in palese violazione della *lex specialis* posta dall'avviso pubblico del 2.12.2021, a causa dell'evidente difetto dell'istruttoria condotta dal Ministero.

In particolare, le motivazioni dell'esclusione del progetto presentato dal Comune di Piedimonte Matese, sono le seguenti:

*“1) il documento caricato riguardante la verifica di interesse culturale non corrisponde a quanto richiesto dall'avviso pubblico. Si evidenzia che gli edifici con data di costruzione precedente all'anno 1952 devono essere stati sottoposti a verifica di interesse culturale e che la stessa si attua con le modalità prescritte dall'articolo 12 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come previsto dall'art. 8, comma 4, punto 6, dell'avviso pubblico;*

*2) è stata proposta la demolizione di n. 4 edifici scolastici composti da più unità strutturali ciascuno. In particolare, nelle schede di sintesi vengono indicati i seguenti indici di rischio: Padiglione A IR=0,574; Padiglione B IR=0,713; Padiglione C IR=0,382; Corpo 1A Scuola Media “Vitale” IR=0,388; Corpo B Scuola Elementare “Madonna del Pozzo” IR=0,010; Scuola Elementare e media “Vallata” IR=0,095. Nelle verifiche di vulnerabilità i valori dell'indice di rischio risultano, però, essere i seguenti: Padiglione A IR=0,647; Padiglione B IR=0,805; Padiglione C IR=0,432; Corpo 1A Scuola Media “Vitale” IR=0,53; Corpo B Scuola Elementare “Madonna del Pozzo” IR=0,010; Scuola Elementare e media “Vallata” IR=0,391. Il Padiglione B presenta un indice di rischio*

*IR>0,8 e, pertanto, l'intervento risulta non ammissibile ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. f), dell'avviso pubblico."*

Secondo il Ministero, dunque, vi sarebbero due elementi idonei a fondare l'esclusione del progetto, rappresentati dalla difformità (asserita) tra un documento caricato dall'Ente e quanto previsto dall'Avviso, e – in secondo luogo – il mancato rispetto, da parte di uno solo dei padiglioni dovrebbero essere sottoposti a lavori (il padiglione B) del requisito dell'indice di rischio (IR) che sarebbe superiore a 0,8, parametro previsto come limite per la finanziabilità dell'intervento dall'art. 5, comma 2, lett. f), dell'Avviso.

Entrambi i convincimenti del Ministero sono errati, per quanto si vedrà appresso.

**a) In relazione al primo profilo di esclusione.**

L'art. 5 dell'Avviso pubblico, contiene un lungo elenco dei criteri di ammissibilità del finanziamento o di esclusione dal medesimo (c.2)

Nello specifico è previsto che *“Le candidature per la realizzazione di nuovi edifici pubblici adibiti ad uso scolastico devono osservare tutte le seguenti condizioni:*

*a) la demolizione di uno o più edifici pubblici adibiti ad uso scolastico, censiti nell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, ad eccezione di quelli di competenza degli enti ricompresi nelle Province autonome di Trento e di Bolzano che non risultano rilevati nella predetta Anagrafe;*

*b) la costruzione di un unico edificio scolastico pubblico in situ, salvo esigenze di delocalizzazione derivanti da rischio idrogeologico, da sopraggiunti vincoli di inedificabilità o da altre motivate esigenze;*

*c) l'area su cui deve essere realizzata la nuova edificazione, in caso di delocalizzazione, deve essere, a pena di esclusione alla data di scadenza del presente avviso, di proprietà pubblica, nella piena disponibilità dell'ente locale, urbanisticamente consona all'edificazione, libera da vincoli, contenziosi in essere e da qualunque altro vincolo che possa costituire impedimento all'edificazione, e deve essere già destinata da strumento urbanistico a zone per impianti e attrezzature collettive (scuole);*

*d) nel caso in cui la proprietà dell'edificio pubblico appartenga ad altro ente pubblico diverso da quello che ne ha la gestione ai sensi della legge 11 gennaio 1996, n. 23, è necessario acquisire, alla data di scadenza del presente avviso, il nulla osta da parte dell'ente proprietario per proporre la demolizione e la ricostruzione; 5*

- e) le dimensioni dell'area disponibile devono essere conformi a quelle previste dal decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro della pubblica istruzione, 18 dicembre 1975 per la realizzazione dell'ordine di scuola prescelto, salvo quanto previsto dal punto 2.1.2 del citato decreto ministeriale;*
- f) almeno il 70% in peso dei rifiuti non pericolosi generati durante la demolizione e rimozione degli edifici oggetto di sostituzione deve essere avviato a operazioni di preparazione per il riutilizzo, recupero o riciclaggio;*
- g) la nuova costruzione non deve comportare un incremento di consumo di suolo, se non nel limite massimo del 5% della superficie coperta ante operam;*
- h) il nuovo edificio deve conseguire un consumo di energia primaria inferiore di almeno il 20% rispetto al requisito NZEB (nearly zero energy building), previsto dalla normativa italiana;*
- i) il costo complessivo di quadro economico dell'intervento, rapportato alla superficie lorda del nuovo edificio, deve essere contenuto tra 1.600 €/m<sup>2</sup> e 2.400 €/m<sup>2</sup> ;*
- j) la progettazione dovrà prevedere il coinvolgimento di tutti gli stakeholders con l'obiettivo di incidere positivamente sull'insegnamento e sull'apprendimento degli studenti.*

*2. Per la costruzione della nuova scuola non sono ammesse a finanziamento:*

- a) proposte che non rispettino le condizioni previste dal comma 1 del presente articolo;*
- b) proposte che non consentano il rispetto della tempistica di attuazione definita nel Piano nazionale di ripresa e resilienza;*
- c) proposte incomplete oppure pervenute dopo il termine di scadenza dell'avviso, oppure non conformi alle prescrizioni stabilite nel presente avviso;*
- d) proposte che risultino già finanziate con fondi strutturali, nazionali e regionali, ossia in violazione del c.d. "doppio finanziamento", ai sensi dell'art. 9 del regolamento (UE) 2021/241;*
- 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;*
- g) proposte che non rispettino il principio di non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali, ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (DNSH);*
- h) proposte presentate da enti che non garantiscano il rispetto del regolamento finanziario*

*(UE, Euratom) n. 2018/1046 e dell'articolo 22 del regolamento (UE) 2021/241, in materia di prevenzione di sana gestione finanziaria, assenza di conflitti di interessi, di frodi e corruzione;*

*i) proposte relative a edifici scolastici che abbiano ricevuto negli ultimi 5 anni finanziamenti europei, nazionali e regionali per interventi di miglioramento e/o adeguamento sismico e/o di efficientamento energetico, ivi inclusa anche la sola progettazione.”.*

**Orbene, a fronte di ciò, pare evidente che non vi sia alcuna previsione circa la sanzione dell'inammissibilità di eventuali domande “prive” della verifica di interesse culturale.**

Peraltro, l'art. 5, come visto, è costruito in maniera tale da rendere estremamente chiare le ipotesi tassative di esclusione della domanda dalla procedura, in quanto in comma 1 indica le “*condizioni da osservare*” per le candidature, mentre il comma 2 specifica tutte le ipotesi di non ammissibilità a finanziamento tra cui sono ricomprese le “*proposte che non rispettino le condizioni previste dal comma 1 del presente articolo*” oltre alle altre ipotesi specificamente ivi elencate.

Come detto, tra queste, non v'è traccia alcuna della verifica di interesse culturale come elemento necessario ai fini dell'ammissibilità della domanda, addirittura a pena di esclusione.

**Tale situazione, al massimo, potrebbe rilevare ai fini dell'attribuzione del punteggio al progetto, ma senz'altro non ai fini dell'ammissibilità del medesimo.**

Quanto sopra trova conforto anche dalla lettura corretta di altre disposizioni dell'Avviso Pubblico.

Si deve considerare, infatti, che è solo l'art. 8, comma 4 (che non tratta di cause di inammissibilità della domanda) che contiene la previsione per cui, dalla documentazione allegata a progetto deve emergere “*l'anno di costruzione dell'immobile o degli immobili oggetto di demolizione. Si precisa che gli edifici con data di costruzione precedente all'anno 1952 devono essere stati sottoposti a verifica di interesse culturale, il cui esito negativo va allegato alla candidatura*”.

Tale disposizione, va letta in combinato disposto con il successivo art. 9, che contiene i criteri di valutazione delle candidature, ove si specifica che, in base alla vetustà dell'edificio verrà attribuito un punteggio differente (comma 1), soggiungendo al comma 2 che “*Per quanto riguarda le modalità di assegnazione dei punteggi, si precisa quanto segue: - con riferimento al criterio a), la data è riferita alla conclusione dei lavori del*

*primo corpo di fabbrica. Nel caso di più edifici candidati il punteggio è assegnato considerando l'anno dell'edificio più vetusto, fermo restando che non possono essere demoliti edifici terminati dopo l'anno 1995. Si precisa che gli edifici con data di costruzione precedente all'anno 1952 devono essere stati sottoposti a verifica di interesse culturale con esito negativo che va allegata nella documentazione a supporto della candidatura".*

Orbene, il successivo comma 3 testualmente prevede che *"La mancanza di una sola delle dichiarazioni riferite ai criteri di cui al comma 2 comporta l'impossibilità di assegnazione del relativo punteggio premiale"*.

Ne discende che, persino qualora manchi del tutto la dichiarazione relativa alla data di conclusione dei lavori, la domanda non risulta inammissibile, ma solo "penalizzata" quanto al punteggio conseguito.

Parimenti, la dichiarazione circa la verifica non può che comportare la medesima penalizzazione, ma non l'esclusione, in ragione del dato testuale del comma 3 dell'art. 9 e dell'assenza di qualsiasi previsione di pena di esclusione in relazione a tale punto della domanda; inoltre, la fattispecie non è configurata come condizione essenziale né causa di esclusione dall'art. 5, come visto.

A riprova, la posizione assunta dal Ministero comporta un evidente paradosso: al Comune converrebbe non rendere alcuna dichiarazione anziché dichiarare che l'immobile è ante 1952 ma privo di verifica, dato che nel primo caso, vi sarebbe l'ammissione alla gara, con zero punti, nel secondo caso direttamente l'esclusione.

Infine, nel caso di specie, la verifica di interesse culturale, lungi dall'essere stata omessa, costituisce documento ritualmente caricato dall'Amministrazione all'atto della presentazione della domanda.

Il Ministero, invero, afferma che il documento allegato dall'Ente non sarebbe conforme a quanto richiesto dall'Avviso pubblico che, all'art. 8, comma 4, richiedeva di allegare alla domanda *"l'anno di costruzione dell'immobile o degli immobili oggetto di demolizione. Si precisa che gli edifici con data di costruzione precedente all'anno 1952 devono essere stati sottoposti a verifica di interesse culturale, il cui esito negativo va allegato alla candidatura"*.

Si noti come la disposizione in esame non contenga alcun rinvio alle norme del Codice dei Beni Culturali citate, successivamente, dal Ministero a sostegno della propria decisione di esclusione del progetto del Comune di Piedimonte Matese dalla procedura,

essendo unicamente prevista la necessità di un esito negativo della verifica di interesse culturale dell'immobile.

Così facendo, con il provvedimento impugnato, il Ministero ha operato una sostanziale modifica, relativamente alla verifica di interesse culturale, della *lex specialis* della procedura, ritenendo fosse necessaria la preventiva applicazione della disciplina posta dal Codice dei Beni Culturali che non era in alcun modo richiamato dagli atti della procedura medesima.

Si rammenta, che in tema di contratti pubblici, con principi pienamente applicabili al caso di specie, vertendosi comunque in materia di procedure pubbliche per l'individuazione di soggetti beneficiari di utilità costituite da denaro per la messa in sicurezza e rinnovamento del patrimonio immobiliare scolastico, la giurisprudenza ha ribadito più volte che *“Tale modus operandi della p.a., infatti, costituisce una palese violazione del divieto di modificare o integrare la lex specialis di gara, se non attraverso atti che abbiano goduto delle identiche garanzie di pubblicità dovute per il bando di gara, nonché della regola che impone, nelle ipotesi di modifiche sostanziali della lex specialis, la riapertura dei termini per la presentazione delle offerte.”* (ex multis, TAR Venezia, sez. I, 12/10/2018, n.940).

Nel caso di specie, la verifica è stata svolta dal competente Ufficio dell'Ente, vista l'assenza di specifici riferimenti dell'Avviso al Codice dei Beni culturali, ed è stata conclusa negativamente, essendosi ritenuto, in maniera motivata, e non revocata in dubbio dal Ministero, insussistente qualsiasi interesse culturale degli edifici scolastici *de quibus*. Al Ministero, peraltro, è stato testualmente – e correttamente, in sede di istanza di annullamento in autotutela del provvedimento lesivo – evidenziato che *“la circostanza per la quale l'Ufficio comunale ha ritenuto di esprimere la verifica negativa di interesse culturale è avvalorata, altresì, dai vari interventi sul fabbricato avvenuti negli anni passati (oltre 6 anni or sono), che non hanno mai evidenziato la sussistenza di un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico.”*

Peraltro, deve sottolinearsi come – trattandosi di edifici di proprietà comunale e non statale – la disposizione dell'Avviso pubblico può essere interpretata unicamente nel senso chiarito *supra*, ovvero che la verifica di interesse culturale doveva essere svolta dai competenti uffici comunali, in quanto – viste le strette tempistiche per la presentazione della domanda di ammissione alla procedura – appare del tutto illogico ed incongruo vincolare (meglio, subordinare la partecipazione alla procedura) dell'Ente locale a



tempistiche riconducibili e/o demandate ad altri soggetti pubblici (Soprintendenza) nel certificare aspetti concernenti il patrimonio culturale.

A fronte di quanto sopra, tutto già rappresentato al Ministero in sede di istanza di annullamento in autotutela, deve rilevarsi come il Ministero medesimo si sia limitato a pedissequamente riproporre le proprie – errate – argomentazioni, senza in alcun modo motivare chiaramente circa le osservazioni dell'Ente.

In conclusione, il Ministero, laddove avesse ben operato, avrebbe dovuto ammettere alla procedura il progetto del Comune di Piedimonte Matese e esprimere una compiuta valutazione, con attribuzione del punteggio, dello stesso.

Al massimo, laddove avesse verificato l'asserita "non corrispondenza" tra la verifica di interesse operata dal Comune e quella (asseritamente) richiesta dall'Avviso, avrebbe dovuto decurtare il relativo punteggio, ma mai assumere un provvedimento di esclusione, atteso che le cause di inammissibilità della domanda, previste espressamente dall'Avviso, costituiscono un *numerus clausus* non modificabile dall'Amministrazione.

Il provvedimento, dunque, è stato assunto in violazione delle disposizioni della *lex specialis* della procedura, costituita innanzitutto dall'Avviso Pubblico, oltre che in violazione del principio di immutabilità della *lex specialis* della procedura, a causa di una insufficiente istruttoria, anche nella fase di valutazione dell'istanza di annullamento in autotutela proposta dal Comune di Piedimonte Matese, che ha condotto all'adozione di due provvedimenti (il primo di diniego, il secondo di conferma di diniego) illegittimi ed immotivati.

#### **b) in relazione al secondo profilo di motivazione dell'esclusione.**

In secondo luogo, il Ministero ha ritenuto di dover escludere il progetto del Comune di Piedimonte Matese in quanto uno dei padiglioni scolastici da demolire, denominato Padiglione B, sarebbe risultato avere un Indice di Rischio (IR) superiore a 0.8, previsto come limite massimo per l'ammissibilità del progetto dall'art. 5 dell'Avviso Pubblico.

Anche in questo caso, grave e palese è l'errore in cui è incorso il Ministero.

Si noti, sul punto, quanto segue.

Al decimo capoverso del punto 4. dell'art.8 (*termini e modalità di presentazione della domanda e documentazione da trasmettere*) dell'Avviso è definito l'indice di rischio

sismico dell'edificio come quello risultante dal calcolo dei seguenti parametri " $PGA_{CLV} / PGA_{DLV}$ " da indicare al punto 28 B della scheda di sintesi.<sup>1</sup>

**Il dato rilevante, dunque, ai fini della valutazione dei progetti, è quello emergente dalla scheda di sintesi, a prescindere da qualunque altro dato risultante da altre tabelle o schede che, ovviamente, riportano dati parziali e non sottoposti alle correzioni pure previste dall'Avviso pubblico.**

Dalla lettura di quanto depositato dall'Ente in sede di procedura, emerge quanto segue:

- per il corpo di fabbrica "padiglione A" si può leggere in una tabella della relazione/verifica un valore minimo di  $PgaSL/Pga10\% = 0,647$  , e però tale valore non è quello da considerare che, invece, è indicato nella scheda di sintesi del "padiglione A" come indice di rischio di vulnerabilità sismica  $PGA_{CLV} / PGA_{DLV} = \mathbf{0,574}$  ;
- per il corpo di fabbrica "padiglione B" si può leggere in una tabella della relazione/verifica un valore minimo di  $PgaSL/Pga10\% = 0,805$  , tale valore -anche in questo caso - non è quello da considerare, in quanto quello corretto è indicato nella scheda di sintesi del "padiglione B" come indice di rischio di vulnerabilità sismica  $PGA_{CLV} / PGA_{DLV} = \mathbf{0,713}$ ;
- per il corpo di fabbrica "padiglione C" si può leggere in una tabella della relazione/verifica un valore minimo di  $PgaSL/Pga10\% = 0,432$  , anche qui il valore non è quello da considerare che invece è indicato nella scheda di sintesi del "padiglione C" come indice di rischio di vulnerabilità sismica  $PGA_{CLV} / PGA_{DLV} = \mathbf{0,382}$  .

Orbene, sulle tre schede di sintesi, relative ai tre padiglioni, tutte allegate sul portale per la candidatura in data 07/02/2022, sono correttamente indicati i valori 0,574 , 0,713 , 0,382 per gli indici di rischio di vulnerabilità sismica degli edifici dei tre padiglioni, come peraltro pure riassunti, per la "*scuola elementare ex G.G. D'Amore*", a pagina 10 dell' "Allegato 2 - Scheda tecnica di progetto" e come peraltro pure compresi nel range da 0,010 a 0,769 indicato al punto 14 (Indicatori ante operam e post operam) dello stesso Allegato 2 , e sono **tutti inferiori a 0,80** .

Pertanto la presenza del numero 0,805 quale valore minimo di  $PgaSL/Pga10\%$  per il "padiglione B" indicato in una tabella numerica della relazione che costituisce mero dato

---

<sup>1</sup> << l'indice di rischio di vulnerabilità sismica dell'edificio/i pubblico/i adibito/i ad uso scolastico oggetto di demolizione, allegando per ciascun edificio la verifica di vulnerabilità sismica e la scheda di sintesi redatta sul modello "*Scheda di sintesi della verifica sismica di edifici strategici ai fini della Protezione Civile o rilevanti in caso di collasso di evento sismico*", con indicato il livello di conoscenza acquisito (LC1 o LC2 o LC3 - campo 22 della scheda) e il rapporto tra le accelerazioni ( $PGA_{CLV} / PGA_{DLV}$ ) allo stato limite per la vita ( $\alpha_{UV}$  - campo 28 B della scheda) >>.

“di passaggio” **NON deve e non può** essere interpretato come il valore dell'indice di rischio di vulnerabilità sismica così come definito e richiesto dal Bando, per il semplice fatto che i valori riportati nella relazione/verifica non sono uniformati, non dovendolo essere, ai settaggi di alcuni parametri che sono indicati nelle istruzioni di compilazione delle schede di sintesi.

Le diverse indicazioni, per tutte e tre i padiglioni, tra i valori "PgaSL/Pga10%" rilevabili dalla relazione/verifica ed i valori  $PGA_{CLV} / PGA_{DLV}$ , questi ultimi compiutamente dichiarati come indici di rischio di vulnerabilità sismica, discendono da autonomi calcoli dei valori dei rapporti  $PGA_{CLV} / PGA_{DLV}$  che sono stati ricalcolati in base alle istruzioni di compilazione delle *“Schede di sintesi della verifica sismica di edifici strategici ai fini della Protezione Civile o rilevanti in caso di collasso di evento sismico”*.

Non a caso tutti e tre i valori sono caratterizzati da un rapporto di 0,88 tra quelli della scheda e quelli della relazione/verifica.

Difatti, le istruzioni relative alla compilazione del punto 28 delle schede<sup>2</sup> prescrivono e impongono il preciso valore di 0,41 per il coefficiente  $\alpha$  da inserire nei parametri di settaggio per le elaborazioni di calcolo, in modo da normalizzare e uniformare (a livello nazionale) i rapporti tra i periodi di ritorno di Capacità e Domanda, nella fattispecie del nostro caso individuato da  $PGA_{CLV}$  e  $PGA_{DLV}$  -

La utilizzazione del preciso valore di 0,41 per il coefficiente  $\alpha$  ha comportato, quindi, il rifacimento di nuovi calcoli, redatti a parte e non riportati in relazione/verifica, per la precisa definizione di tali rapporti  $PGA_{CLV} / PGA_{DLV}$  ai fini della loro dichiarazione sulle schede di sintesi così come richiesto dal Bando (da non confondere con i rapporti PgaSL/Pga10% ritrovabili nelle tabelle delle relazioni/verifica) e si sono dichiarati i valori di 0,574, 0,713 e 0,382, tutti inferiori a 0,80, rispettivamente per gli edifici dei padiglioni "A", "B" e "C".

---

<sup>2</sup> Sezione 28 - Indicatori di rischio : << Viene introdotto anche il rapporto tra i periodi di ritorno di Capacità e Domanda. Quest'ultimo, però, darebbe luogo ad una scala di rischio molto diversa a causa della conformazione delle curve di pericolosità (accelerazione o ordinata spettrale in funzione del periodo di ritorno), che sono tipicamente concave. Al fine di ottenere una scala di rischio simile alla precedente, quindi, il rapporto fra i periodi di ritorno viene elevato per un coefficiente “ $\alpha$ ”. In assenza di valutazioni specifiche è possibile assegnare ad “ $\alpha$ ” il valore 0.41 ottenuto dall’analisi statistica delle curve di pericolosità a livello nazionale. Tale valore va riportato al campo A, “Valore assunto per il coefficiente “ $\alpha$ ”>>.

Da quanto sin qui illustrato e chiarito è del tutto evidente che tutti gli edifici di cui si prevede l'abbattimento sono caratterizzati da indici di rischio di vulnerabilità sismica, come definiti dal Bando, inferiori a 0,80 come peraltro pure esplicitamente indicato sia a pagina 10 dell' "Allegato 2 - Scheda tecnica di progetto" e sia al punto 14 (Indicatori *ante operam* e *post operam*) in cui si dichiarano tutti compresi nel range da 0,010 a 0,769 (intendendo per tutti anche altri fabbricati di altre scuole coinvolte nel progetto).

Quindi, per l'edificio del "padiglione B", che sarebbe quello che ha comporterebbe l'esclusione dalla procedura, occorre tenere in considerazione unicamente i valori  $PGA_{CLV} / PGA_{DLV}$ , come esplicitamente indicato sulla scheda di sintesi, redatta con il valore del coefficiente  $\alpha$  pari a 0,41 ed in cui si può leggere il valore 0,713 :

28) Indicatori di rischio		
		A Valore assunto per il coefficiente " $\alpha$ " 0,41
Stato limite	Rapporto fra le accelerazioni	Rapporto fra i periodi di ritorno elevato ad $\alpha$
B di collasso ( $\alpha_{uc}$ )	1,1111 = $(PGA_{CLC}/PGA_{DLC})$	1,1111 = $(TR_{CLC}/TR_{DLC})^\alpha$
C salvaguardia della vita ( $\alpha_{ov}$ ) = $\zeta_e$	0,7113 = $(PGA_{CLV}/PGA_{DLV})$	0,8130 = $(TR_{CLV}/TR_{DLV})^\alpha$
D di danno ( $\alpha_{ed}$ )	1,1619 = $(PGA_{CLD}/PGA_{DLD})$	2,1096 = $(TR_{CLD}/TR_{DLD})^\alpha$
E di operatività ( $\alpha_{eo}$ )	2,228 = $(PGA_{CLO}/PGA_{DLO})$	2,1183 = $(TR_{CLO}/TR_{DLO})^\alpha$

Anche in tal caso, e sotto questo profilo, il Ministero era stato edotto di quanto sopra, dell'erroneità della propria istruttoria e dell'interpretazione delle norme poste dalla *lex specialis* della procedura, allorquando il Comune di Piedimonte Matese aveva proposto istanza di annullamento in autotutela del provvedimento di esclusione dalla procedura. Palesi, dunque, sono i vizi dei provvedimenti impugnati, che necessitano di essere annullati.

## 2. Sui contenuti della comunicazione di diniego all'istanza di annullamento in autotutela. Violazione art. 7 l. n. 241/1990, eccesso di potere per carenza di istruttoria e mancanza dei presupposti.

A fronte del provvedimento di esclusione dalla procedura, il Comune di Piedimonte Matese, al fine di evidenziare al Ministero l'erroneità ed illegittimità della stessa,

provvedeva ad inviare una articolata nota recante la richiesta di annullamento in autotutela del provvedimento lesivo.

Il Ministero, con la propria nota di riscontro, parimenti impugnata in questa sede, confermava il proprio diniego ed aggiungeva che *“a seguito dell’istanza di annullamento in autotutela presentata da codesto ente locale, è emerso che l’edificio candidato oggetto di demolizione risulta peraltro già destinatario di un finanziamento regionale di euro 942.000,00 per adeguamento/miglioramento sismico a valere su fondi della Protezione Civile (ex O.P.C.M. 2 marzo 2011, n. 3927),finalizzato alla messa in sicurezza e alla piena agibilità dell’immobile e sulla base delle informazioni desunte dal sistema di monitoraggio, l’intervento, alla data della rilevazione del 17 luglio 2017, risultava ancora in corso di esecuzione e ciò in contrasto con l’art. 5, comma 2, lett. i), dell’avviso pubblico e con l’avviso di chiarimenti prot. n. 1705 del 14 gennaio 2022.”.*

La nota in oggetto ha caratteristiche di vero e proprio provvedimento amministrativo in quanto contiene argomentazioni relative a “nuove” cause di asserita inammissibilità alla procedura del progetto del Comune.

A fronte di ciò, il Ministero avrebbe dovuto necessariamente inviare al Comune la comunicazione di avvio del procedimento amministrativo ex art. 7 della L. n. 241/1990 (obbligo sancito a pena di illegittimità del provvedimento amministrativo) al fine di permettere all’Ente di controdedurre in relazione a tale nuovo motivo di inammissibilità alla procedura.

Nel caso di specie, invece, ciò non è accaduto e il Comune, dunque, è stato privato delle garanzie procedurali e procedimentali di partecipazione sancite dalla citata norma della legge sul procedimento amministrativo.

Peraltro, laddove non si volesse attribuire alla predetta nota un valore provvedimentoale autonoma, la stessa andrebbe classificata alla stregua di una motivazione postuma, a carattere integrativo, dell’originario provvedimento di esclusione dalla procedura, con conseguente illegittimità della stessa atteso che, per giurisprudenza concorde, non è ammessa la motivazione, o l’integrazione, postuma del provvedimento amministrativo, a meno che l’Amministrazione non permetta, al destinatario dello stesso, di esercitare le garanzie di partecipazione di cui all’art. 7 della L. n. 241/1990.

Ancora, deve notarsi come il Ministero, senza produrre alcuna documentazione a sostegno di quanto affermato, si sia limitato ad asserire che risulterebbe che l’immobile scolastico candidato alla demolizione, sarebbe stato oggetto di lavori ancora nell’anno 2017, cosa che renderebbe inammissibile la domanda del Comune ai sensi dell’art. 5, comma 2, lett.

i), dell'avviso pubblico (esclusione per proposte relative a edifici scolastici che abbiano ricevuto negli ultimi 5 anni finanziamenti europei, nazionali e regionali per interventi di miglioramento e/o adeguamento sismico e/o di efficientamento energetico, ivi inclusa anche la sola progettazione).

L'affermazione è apodittica ed infondata, atteso che al Comune di Piedimonte Matese non risulta che negli ultimi 5 anni l'immobile sia stato oggetto di finanziamenti *de quibus*.

Quanto sopra, determina che la nota impugnata debba essere considerata illegittima anche sotto il profilo del vizio di eccesso di potere, per carenza dei presupposti e difetto di istruttoria.

### **ISTANZA CAUTELARE**

Appare assolutamente necessario sospendere i provvedimenti impugnati.

Poiché la sola sospensione degli stessi, però, non sarebbe idonea a tutelare gli interessi del Comune di Piedimonte Matese, appare necessario che l'Ill.mo T.A.R., nelle more del giudizio, con l'ordinanza collegiale imponga al Ministero dell'Istruzione di ammettere il progetto del Comune di Piedimonte Matese alla procedura, tramite una valutazione straordinaria del progetto medesimo, in attesa della pronuncia di merito circa la fondatezza dei motivi di ricorso.

Si sottolinea come la mancata concessione delle misure cautelari richieste determinerebbe un gravissimo danno all'Ente, che – pur nell'ipotesi di vittoria in giudizio – potrebbe comunque non riuscire ad ottenere il finanziamento dei fondi PNRR che, nel frattempo, verrebbero destinati ad altri Comuni e dunque si esaurirebbero in data antecedente alla conclusione del presente giudizio.

Appare necessario rammentare che il finanziamento *de quo* è volto alla creazione di nuove scuole, sicure dal punto di vista strutturale, e che tale fine è ancor più importante in un territorio geologicamente fragile qual è quello Campano e del Matese, caratterizzato da intenso rischio sismico e patrimonio immobiliare scolastico oltre modo vetusto.

In particolare, il Comune di Piedimonte Matese è situato in zona 1 di rischio sismico, ovvero in zona ove possono verificarsi fortissimi terremoti le cui eventuali conseguenze, sotto il profilo della sicurezza scolastica, possono essere fronteggiate solo tramite la costruzione di “nuove” scuole e la demolizione dei vetusti edifici attualmente in uso i quali, in quanto non idonei ad ospitare popolazione scolastica, saranno comunque oggetto di provvedimento del Sindaco al fine di vietarne l'utilizzazione, a tutela dell'incolumità degli studenti, del corpo docenti e di tutto il personale scolastico.

Tutto quanto sopra in relazione al *periculum in mora*, mentre per quanto concerne il *fumus boni iuris*, si rinvia alla trattazione in diritto del ricorso.

### **CONCLUSIONI**

Voglia l'Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale, rigettata ogni contraria istanza, conclusione, eccezione e deduzione,

### **IN VIA CAUTELARE**

Sospendere i provvedimenti impugnati e disporre l'ammissione della domanda del Comune di Piedimonte Matese, previa attribuzione straordinaria del punteggio, alla graduatoria per l'attribuzione dei fondi PNRR di cui all'Avviso pubblico;

### **NEL MERITO**

accogliere il ricorso e annullare i provvedimenti impugnati.

Con vittoria di spese di lite.

Torino, 5 luglio 2022

Avv. Gianni Maria Saracco



SARACCO GIANNI  
MARIA  
Avvocato  
05.07.2022 17:32:01  
GMT+01:00

Avv. Fabrizio Colasurdo

Avv. Teodolinda Stocchetti

Avv. Riccardo Schininà