



Presidente

Al Comune di Corigliano – Rossano
c.a. RUP [omissis]
Dirigente [omissis]
Pec: protocollo.coriglianorossano@asmepec.it

p.c. Ministero dell'istruzione –
Unità di missione del Piano nazionale di ripresa e resilienza
c.a. [omissis]
Pec: dgefid@postacert.istruzione.it

p.c. [omissis]

Fasc. Anac n. 5517/2023

Oggetto: Progettazione definitiva dei "Lavori di demolizione e ricostruzione scuola primaria "L. Ariosto" – CUP: G31B21008440006 – CIG: 9919761DBA del Comune di Comune di Corigliano Rossano a seguito di Concorso di progettazione in due gradi ai sensi degli articoli 152 e seguenti del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e dell'articolo 24 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 - PNRR, Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione digitale - Componente 3. Definizione del procedimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento di Vigilanza pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n.241 del 16 ottobre 2018 e s.m.i..

Premessa

Con nota assunta al prot. n. 85988 in data 05/10/2023, l'ing. [omissis], in qualità di partecipante al concorso di idee "Futura – la scuola per l'Italia di domani" bandito dal Ministero dell'Istruzione, ha segnalato presunte criticità in relazione all'approvazione del progetto definitivo dei lavori della scuola in oggetto.

L'esponente ha segnalato in particolare la circostanza che il progetto, in ultimo risultato primo classificato, è stato ritenuto meritevole al concorso di idee suddetto grazie alle soluzioni progettuali scelte che prevedevano l'adozione di sistemi costruttivi in legno tipo XLAM Pannelli in legno lamellare, nel rispetto del limite finanziario imposto dal committente.

Il successivo livello progettuale definitivo ha previsto invece che le strutture portanti verticali (travi e pilastri) dell'edificio scolastico fossero in calcestruzzo armato, i solai gettati in opera con travetti prefabbricati e le tamponature del tipo "a secco".

Ha rilevato l'esponente che tale circostanza si pone in violazione dell'art. 23 comma 7 del d.lgs 50/16 il quale prevede che il progetto definitivo "...individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti dalla stazione appaltante e, ove presente, dal progetto di fattibilità...", e, soprattutto, non in conformità con i principi di concorrenza e par condicio sottesi alla originaria procedura concorsuale cui l'esponente ha partecipato, potendo altresì ricadere nell'ipotesi di variante sostanziale ai sensi dell'art. 106 comma 4 del d.lgs 50/16.

Con nota prot. n. 0106547 del 28/11/2023 sono state chieste informazioni ed atti al Comune di Corigliano, la comunicazione veniva inviata per opportuna conoscenza anche alla competente unità di missione PNRR del Ministero dell'Istruzione.



Presidente

Con nota assunta a prot. n. 892 in data 03/01/2024 perveniva risposta da parte dell'Amministrazione unitamente a parte della documentazione richiesta; con nota acquisita a prot. n. 6655 in data 16/01/2024, perveniva da parte del Ministero dell'Istruzione l'ulteriore documentazione relativa al Concorso di progettazione dallo stesso Ministero espletato.

Fatto

In data 2 dicembre 2021 il Ministero dell'istruzione pubblicava l'avviso per 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, con scadenza 08/02/2022. Tra le condizioni di ammissibilità delle candidature vi erano, fra l'altro, le seguenti: *"...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 €/m2 e 2.400 €/m2..."*.

Il comune di Corigliano-Rossano partecipava all'avviso con una proposta progettuale inerente la "DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE SCUOLA PRIMARIA L. ARIOSTO" e veniva ammesso a finanziamento per un importo di complessivi EURO 2.628.360,00.

In data 01/07/2022 Il Ministero dell'Istruzione bandiva- ai sensi degli articoli 152 e seguenti del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e dell'articolo 24 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 - un Concorso di progettazione in 2 gradi per la presentazione di proposte progettuali per la realizzazione dei nuovi edifici scolastici pubblici sopradetti.

Il Concorso per la presentazione di proposte progettuali era suddiviso in 212 lotti per la realizzazione di 212 nuovi edifici scolastici pubblici ed era articolato in due gradi (entrambi in forma anonima).

In particolare:

➤ 1° grado (elaborazione di proposte ideative).

Il primo grado del concorso di progettazione era finalizzato alla presentazione di proposte ideative per la costruzione di scuole innovative dal punto di vista architettonico, strutturale e impiantistico, altamente sostenibili e con il massimo dell'efficienza energetica. In questa fase, con i criteri di valutazione stabiliti dal disciplinare di gara al punto 4.6), sono state selezionate le migliori 5 proposte, senza formazione di graduatorie, da ammettere al 2° grado del concorso di progettazione.

➤ 2° grado (elaborazione di progetti di fattibilità tecnica ed economica).

Il secondo grado del concorso di progettazione era finalizzato alla predisposizione di progetti di fattibilità tecnica ed economica. La valutazione dei progetti è stata effettuata secondo i criteri di valutazione stabiliti al punto 5.6) del disciplinare tra i quali un punteggio rilevante (15 punti) viene assegnato alla qualità architettonica e delle soluzioni tecniche e tecnologiche e alla qualità dei materiali (cfr. criteri a) e b)).

Con decreto del Direttore Generale del MIUR n. 27 del 13/04/2023 venivano pubblicate - sotto condizione risolutiva del buon esito dei controlli da parte degli enti locali - le graduatorie definitive dei vincitori del concorso, primi classificati nelle graduatorie per ciascuna area territoriale. Per la proposta progettuale



Presidente

relativa all'intervento di DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE SCUOLA PRIMARIA L. ARIOSTO del Comune di Rossano è risultato vincitore del concorso, l'arch. Felice Francesco Giuseppe Gualtieri.

L'Amministrazione comunale con delibera di giunta nr.145 del **19.04.2023** approvava, fra l'altro, il PTFE risultato vincitore con relativo quadro economico di spesa. Con bando del **19/05/2023** la centrale di committenza Invitalia indicava¹ una gara d'appalto per l'affidamento di Accordo Quadro ai sensi dell'art. 54 del D.Lgs. n. 50/2016 *nelle more della progettazione* per la realizzazione degli interventi rientranti nell'ambito del citato Investimento.

Con Determina del settore LL.PP. n. 216 del **30.06.2023** Reg. Gen. 1350 si affidava, all'operatore economico costituendo RTP ing. [omissis] (capogruppo mandatario), arch. [omissis] (mandante vincitore del concorso di progettazione), et al., secondo le disposizioni di cui all'art. 152, comma 5 del codice dei contratti d.lgs 50/16, i servizi inerenti la progettazione definitiva, esecutiva, il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, la direzione lavori ed il coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione per l'intervento in esame.

Con nota del 29/08/2023 l'Amministrazione di Corigliano chiedeva al Ministero dell'istruzione se fosse possibile cofinanziare i lavori con il conto termico GSE e, pertanto, incrementare l'importo dei lavori ammessi a finanziamento; il Ministero rispondeva positivamente a tale richiesta in data 30/08/2023.

Con nota del 22 settembre 2023 Invitalia trasmetteva il provvedimento di aggiudicazione prot. n. 0269742 del 22/09/2023 della *"procedura di gara aperta ai sensi degli artt. 54 e 60 del d.lgs n. 50/2016, da realizzarsi mediante piattaforma telematica, per la conclusione di accordi quadro con più operatori economici per l'affidamento di lavori (OG1 – OG11) per la costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici"*, in favore all'operatore economico [omissis] (operatore singolo) con un ribasso percentuale del 22,355 %

Con deliberazione di GC n. 329 del 28.09.2023 veniva dunque approvato il progetto definitivo scuola primaria Ariosto per un importo complessivo di € 3.052.359,63, di cui euro 2.628.360,00 finanziati con i fondi PNRR e restanti 423.999,36 mediante accesso al meccanismo del conto termico -GSE – ai sensi del DM 16/02/2016 anticipati dall'Ente con un mutuo accesso presso la cassa DD.PP.

Con Determinazione del Dirigente del Settore LL.PP. 309 del **29.09.2023** Reg. 1960 è stato approvato progetto esecutivo dei lavori di "DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE SCUOLA PRIMARIA L. ARIOSTO".

Allo stato l'Amministrazione comunale sta provvedendo alla compilazione dell'ordine di acquisto da trasmettere all'operatore economico per la sottoscrizione e l'attivazione del contratto dei lavori.

Diritto

La questione posta dal segnalante attiene alla possibile violazione, da parte dell'amministrazione comunale, dei principi di concorrenza e par condicio sottesi alla originaria procedura concorsuale cui l'esponente ha partecipato, ciò constatato che il progetto di fattibilità, in ultimo risultato vincitore all'appalto concorso, ha subito mutazioni, in sede di redazione del progetto definitivo, che possono considerarsi sostanziali ai sensi dell'art. 106 comma 4 del d.lgs 50/16, rilevandosi altresì al riguardo la violazione dell'art. 23 comma 7 del d.lgs 50/16 il quale prevede che il progetto definitivo *"...individua*

¹ come consentito dal D.L. 77/21 art. 10 comma 6 quater con le integrazioni e modificazioni di cui alla L. 21 aprile 2023, n. 41 (in G.U. 21/04/2023, n.94)



Presidente

compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti dalla stazione appaltante e, ove presente, dal progetto di fattibilità...”.

Risulta infatti che nel progetto di fattibilità (PTFE), come evidente dagli elaborati acquisiti in istruttoria, è prevista la realizzazione di una struttura in legno lamellare XLAM. In particolare, nella relazione generale del PTFE alla voce “progettazione strutturale” (cfr. pag. 9) si legge: «La soluzione strutturale scelta è quella del telaio in legno lamellare supportato da elementi in acciaio per conferire un’adeguata rigidità nei confronti delle azioni sismiche, prevalentemente laterali. Il valore del legno come materiale da costruzione dal punto di vista ecologico è facilmente comprensibile: proviene da una fonte, gli alberi, il cui rinnovamento e riproducibilità, sono determinati essenzialmente dall’unica sorgente energetica, ad oggi, definibile come illimitata: il sole. I solai e i pannelli verticali in XLAM attribuiscono ulteriore stabilità ai carichi verticali e laterali, oltre a rendere l’intera struttura molto leggera. A tal motivo le masse sismiche sono esigue e di conseguenza non è necessario adoperare soluzioni antisismiche complesse, lasciando libero sfogo alle soluzioni architettoniche previste. [...] Dal punto di vista dell’analisi dei costi, l’uso di una struttura portante in legno, con tamponature a secco, permette di ridurre notevolmente i tempi di costruzione. Il legno lamellare è estremamente versatile e consente la realizzazione di strutture intelaiate con luci molto ampie. ...».

Nella Relazione Generale del progetto definitivo, anch’esso acquisito agli atti istruttori, alla medesima voce “progettazione strutturale” si legge invece: «La soluzione strutturale scelta è quella a telaio di travi e pilastri in calcestruzzo armato, solai latero-cementizi e fondazioni a platea nervata sia per questioni legate alla convenienza dei costi (molto più accessibili rispetto alle relative strutture in legno) che per ottenere un’adeguata rigidità nei confronti delle azioni sismiche.»

Una scelta, quella effettuata in sede di definitivo, che si pone in netta contraddizione con quanto affermato in sede di PTFE.

Si rileva che la scelta progettuale effettuata in sede di PTFE di utilizzare strutture in legno lamellare ha inciso in misura rilevante all’acquisizione del punteggio più elevato in sede di appalto concorso e dunque alla vincita del progetto. I verbali di gara trasmessi dal MIUR manifestano infatti che tra le proposte dei concorrenti, cui erano stati attribuiti codici numerici per mantenerne l’anonimato, la proposta del concorrente vincitore, identificato con il codice 0034, aveva acquisito il massimo punteggio nei criteri a) e b). Tali criteri, come in narrazione riportato, valgono ben 15 punti ciascuno e attengono in maniera specifica alla qualità architettonica del progetto presentato e alla scelta dei materiali, con riferimento alla sicurezza strutturale e alla sostenibilità ambientale; le scelte progettuali operate dal concorrente vincitore gli hanno pertanto consentito di pervenire ad un punteggio totale pari a 95,35, ben superiore del punteggio raggiunto dal secondo classificato risultato pari a 75,06.

Il progetto PTFE è stato peraltro condiviso dall’Amministrazione comunale che lo ha approvato con delibera di giunta nr.145 del 19.04.2023.

Con deliberazione di Giunta del 28/09/2023 è stato approvato il progetto definitivo, in tale deliberazione tuttavia non si fa menzione alcuna delle rilevanti modifiche apportate al PTFE.

Ha riferito l’Amministrazione comunale di aver chiesto al progettista ex post – a seguito dei rilievi mossi dall’esponente con nota del 10/10/2023 – con nota prot. n. 118459 del 17/10/2023 di relazionare sulle scelte progettuali adottate nel progetto definitivo ed esecutivo, con riguardo alle differenti strutture portanti e alle tamponature rispetto alle previsioni del PTFE.

Il professionista incaricato ha dichiarato al riguardo che «lo studio di fattibilità vincitore del concorso di progettazione è stato redatto con riferimento a prezzi in vigore alla data di trasmissione dello stesso e



Presidente

nel dettaglio Calabria 2021/2022 nonché prezzi di mercato afferenti ai suddetti periodi temporali nell'approfondimento dei successivi livelli di progettazione, essendo entrato in vigore il prezzario Calabria 2023 nel mese di aprile 2023, è emerso un notevole aumento di tutte le voci di costo elementari afferenti alle lavorazioni necessarie a realizzare l'opera nella sua interezza con percentuali medie dell'ordine del 20%/30% ed oltre.»

Ha ulteriormente ribadito il Comune che *da quando è stato bandito il concorso di progettazione (primo luglio 2022) ci sono stati ben due aggiornamenti del prezzario regionale, con un incremento notevole del costo del legno e, in particolare, dello XLAM.*

Al riguardo prioritariamente si osserva che l'Amministrazione Comunale, fino alla segnalazione dell'esponente, in maniera del tutto acritica ha approvato un progetto definitivo difforme dal PTFE risultato vincitore – e dalla stessa amministrazione comunale condiviso – non ritenendo di fornire alcuna giustificazione di tale circostanza nei propri atti amministrativi rilevandosi al riguardo un difetto di trasparenza; né risulta che sia stata effettuata alcuna procedura amministrativa per l'approvazione della modifica apportata ed anzi si evidenzia che la problematica è stata posta al progettista solamente dopo la segnalazione pervenuta.

La circostanza dell'incremento dei costi delle strutture lignee è stata solo genericamente accennata nelle relazioni del progetto definitivo, affatto supportata da chiare valutazioni economiche che manifestassero la necessità di apportare una così importante modifica al PTFE.

In merito all'incremento dei costi si considera poi quanto segue.

Dal sito istituzionale della Regione Calabria² risulta che con D.G.R. n.375 del 11/08/2021, pubblicata sul BURC n. 78 del 17/09/2021, è stato approvato il Prezzario dei Lavori Pubblici della Calabria anno 2021.

Con D.G.R. n.344 del 25/07/2022 si è provveduto all'Approvazione straordinaria del "Prezzario dei Lavori Pubblici della Calabria anno 2022". Allegato alla deliberazione vi è fra l'altro il Listino 2022 con raffronto dei prezzi e la percentuale di incremento che gli stessi hanno subito dal 2021 al 2022. Da tale tabella si evince un incremento generalizzato di tutti i materiali di costruzione. A titolo esemplificativo il Conglomerato cementizio ha registrato un aumento medio pari a circa il 22%³, mentre per le strutture in legno lamellare (in buona parte utilizzate nel progetto di cui al PTFE), l'aumento risulta mediamente pari al 19,4% circa⁴, si osserva che tale voce, peraltro, nel prezzario 2023 non ha subito alcun incremento⁵.

Non è pertanto immediatamente rilevabile la invocata convenienza economica in assenza di un chiaro quadro di raffronto che manifesti l'impossibilità di contenere i costi dell'intervento come previsto nel PTFE nell'ambito prescritto dal bando ministeriale, che prevedeva, peraltro, di non discostarsi da un costo complessivo di quadro economico dell'intervento, rapportato alla superficie lorda del nuovo edificio, ... contenuto tra 1.600 €/m2 e 2.400 €/m2; la necessità di apportare una variante non risulta pertanto adeguatamente motivata, ancor più considerata la possibilità di accedere al meccanismo del conto termico – GSE che ha consentito di contare su un importo aggiuntivo pari a euro 423.999,36; né può asserirsi al riguardo che la struttura prevista nel PTFE non fosse compatibile per l'acquisizione di tale incentivo posto

² <https://www.regione.calabria.it/website/organizzazione/dipartimento6/subsite/lavoripubblici/prezzarioooopp/>

³ cfr. pag. 6 della tabella di raffronto - raffronto prezzi riferiti alla voce 22CL.PR.E.03

⁴ cfr pag. 23 della tabella di raffronto - raffronto prezzi riferiti alla voce di elenco 22CL.PR.E.1120

⁵ Cfr. pag. 130 prezzario Calabria 2023 voce CAL23_01.C03



Presidente

che la stessa era stata positivamente valutata, fra l'altro, con riferimento al criterio di cui al punto e) del disciplinare relativo al raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica.

La modifica apportata, ancorché carente di adeguata motivazione, ha peraltro natura sostanziale.

Ai sensi dell'art. 106 comma 4 lett. a del d.lgs 50/16 a) è considerata sostanziale, infatti, una modifica che *"... introduce condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale, avrebbero consentito l'ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o l'accettazione di un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, ..."*. Come in ultimo ricordato nel Parere di questa Autorità di funzione consultiva n. 22 del 9 maggio 2023, la nozione di modifica sostanziale discende da numerose sentenze della Corte di giustizia europea, tra cui si ricorda in particolare quella espressa dalla Sez. III nella causa n. C-454/06 del 19/6/2008: «La modifica di un appalto pubblico in corso di validità può ritenersi sostanziale qualora introduca condizioni che, se fossero state previste nella procedura di aggiudicazione originaria, avrebbero consentito l'ammissione di offerenti diversi rispetto a quelli originariamente ammessi o avrebbero consentito di accettare un'offerta diversa rispetto a quella originariamente accettata».

Le norme sopra richiamate hanno consentito al comune di Corigliano di acquisire il progetto di Fattibilità Tecnica economica risultato vincitore del Concorso di progettazione indetto dal MIUR e di affidare al medesimo progettista il progetto definitivo/esecutivo da redigersi - come stabilito dall'art. 23 comma 7 del d.lgs 50/16 - in conformità al PTFE approvato. Ora non può non rilevarsi la circostanza che ove il PTFE fosse stato redatto con materiali e tecnologie costruttive differenti - quelle poi in concreto previste in sede di progettazione definitiva - questo avrebbe potuto ricevere in sede di concorso una diversa valutazione e, conseguentemente, non può escludersi che altro e diverso concorrente avrebbe potuto classificarsi primo in graduatoria.

Ha riferito l'Amministrazione comunale di ritenere che «... il procedimento seguito da questo Ente per il rispetto delle milestone da realizzare nell'ambito dell'Investimento 1.1 della Missione 2, Componente 3 del PNRR, sia stato improntato ai principi di risultato, correttezza, economicità, buona fede ed efficienza e, pertanto, con la presente, nello spirito di concertazione procedimentale, si chiede di dividerne le fasi già espletate. In caso contrario, si invita a segnalare le criticità da rettificare, restando disponibili a qualsiasi modifica/integrazione, compresa la realizzazione delle strutture portanti in XLAM previo rimpinguamento delle risorse economiche necessarie.»

Quanto rappresentato dal Comune manifesta una distorta interpretazione del principio di risultato il quale deve essere raggiunto, con certezza e nel più breve tempo possibile, nel pieno rispetto però dei principi di concorrenza e par condicio tra i concorrenti - non derogabili neppure dalle normative emergenziali - sottesi alle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici.

A tali principi si è infatti ispirato il Ministero dell'istruzione che, per l'acquisizione di progetti di scuole in varie aree del territorio nazionale, ha ritenuto di effettuare un appalto concorso che ha consentito di ottimizzare i tempi delle procedure e, nel contempo, selezionare le migliori proposte secondo criteri paritetici ed uniformi a livello nazionale.

Si rileva altresì la non ottemperanza all'art. 3 della L. 241/90 con riferimento ai provvedimenti del Comune che ha approvato un progetto definitivo in variante senza fornire alcuna motivazione in merito.

Stante quanto sopra rappresentato, l'operato dell'Amministrazione Comunale appare pertanto non condivisibile.

In definitiva, dunque, stante quanto sopra considerato, in attuazione di quanto deliberato dal Consiglio nella seduta del 31 gennaio 2024 si rileva:



Presidente

- la generale non ottemperanza ai principi di trasparenza, concorrenza e par condicio come declinati all'art. 30 del codice dei contratti d.lgs 50/16 (art. 3 del d.lgs 36/2023);
- la violazione dell'art. 23 comma 7 del d.lgs 50/16 il quale prevede che il progetto definitivo debba essere redatto nel rispetto ed in coerenza con il progetto di fattibilità;
- la sussistenza di una variante sostanziale ai sensi dell'art. 106 comma 4 del codice dei contratti d.lgs 50/16;
- l'assenza di adeguata motivazione nei provvedimenti approvativi dell'Amministrazione con non ottemperanza ai principi generali di cui all'art. 3 della L. 241/90, apparendo indispensabile, per la legittimità dell'azione amministrativa, effettuare apposita integrazione del contenuto degli atti amministrativi relativi alla procedura.

Si raccomanda pertanto, considerato il preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera finanziata con fondi PNRR, al fine della prosecuzione della procedura in essere, di esplicitare le motivazioni che hanno reso inattuabile la originaria soluzione tecnica vincitrice del concorso di progettazione, ed integrare altresì gli atti tecnici al fine di manifestare, con adeguata comparazione, l'equivalenza delle due tipologie strutturali, sia dal punto di vista qualitativo - ambientale, nonché sotto i profili della sicurezza e tempestività di realizzazione dell'opera.

Si raccomanda altresì di meglio conformare, in futuro, il proprio operato ai dettami del codice dei contratti, con l'obiettivo di perseguire il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e nel rispetto dei principi di concorrenza e par condicio come sopra richiamati.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente