Consiglio di stato, sezione quinta, sentenza n. 8129 del 17 dicembre 2020

Concorso di idee – Caratteristiche e definizione – Confronto con il concorso di progettazione

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 3320 del 2020, proposto da

-----, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

Comune di -----, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in -----, piazza

nei confronti

R.T.P. con capogruppo arch., e mandante arch., rappresentato e difeso dall'avvocato, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, alla

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Molise, Sezione Prima, n. 91/2020, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di -----;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di ed il ricorso incidentale proposto dal R.T.P.
.....;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 novembre 2020, tenuta da remoto secondo quanto stabilito dall'art. 25, comma 1, del d.l. 18 ottobre 2020, n. 137, il Cons. Stefano Fantini; presenti in collegamento da remoto gli avvocati

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.-Lo ----- ha interposto appello nei confronti della sentenza 11 marzo 2020, n. 91 del Tribunale amministrativo regionale per il Molise che ha in parte respinto ed in parte dichiarato inammissibile il suo ricorso avverso la determinazione dirigenziale in data 10 ottobre 2019 con cui è stato dichiarato vincitore del concorso di idee denominato “Scuole sicure” per la progettazione della “Scuola Petrone” il R.T.P. con mandatario l'arch. ----- e mandante l'arch. -----, nonché avverso gli atti di gara e, ove necessario, i provvedimenti del Comune di ----- --- indittivi della procedura aperta in unico grado.

Il bando di gara del 23 luglio 2018 prevedeva, in relazione alle tre scuole oggetto di intervento, l'acquisizione di tre proposte progettuali, con l'individuazione dei tre soggetti vincitori, cui riconoscere un premio di euro tremila/00 e, previo espletamento di procedura negoziata senza pubblicazione di bando, l'affidamento dell'incarico di progettazione definitiva ed esecutiva, nonché il coordinamento della sicurezza in fase progettuale.

L'intervento relativo alla scuola “Igino Petrone” riguarda proprio l'edificio “Igino Petrone” (ove è ubicata la scuola media e la scuola dell'infanzia) e l'edificio “Don

Milani” (scuola primaria) costituito da una parte ristrutturata ed una parte che, in quanto affetta da problemi statici, è da demolire, ed al posto della quale dovrà sorgere la nuova scuola primaria.

All’esito della procedura di gara lo Studio Linear è risultato secondo graduato con punti 65, ed è stato dichiarato vincitore il R.T.P. Iosue-Setaro mediante attribuzione di punti 86, con la determinazione in questa sede gravata; terzo graduato è poi risultato l’ing. Civardi con punti 59.

Con il ricorso in primo grado, a seguito di accesso documentale, lo Studio Linear ha impugnato l’aggiudicazione e gli atti presupposti, lamentando, come profili di violazione dell’art. 155, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 50 del 2016, una pluralità di asserite non conformità alle prescrizioni della *lex specialis* della proposta progettuale del raggruppamento vincitore, da comportarne l’esclusione; in particolare, con riguardo al numero delle aule della scuola primaria (inferiore rispetto al numero minimo previsto dal bando), all’assenza di cinque laboratori di nuova realizzazione per la scuola primaria, all’assenza di un ufficio/prof. e di un ufficio di direzione didattica, all’assenza di parcheggi pertinenziali, ad uno sviluppo planimetrico inferiore rispetto a quello minimo previsto in conformità al d.m. 18 dicembre 1975 sull’edilizia scolastica.

Il R.T.I. Iosue, a sua volta, ha esperito ricorso incidentale finalizzato ad impugnare gli atti di gara nella parte in cui ammettono e valutano positivamente la proposta formulata dallo Studio Linear.

2. - La sentenza appellata, disattesa l’eccezione di inammissibilità per difetto di interesse svolta dall’amministrazione comunale, ha dichiarato in parte inammissibile per genericità, ed in parte respinto il ricorso volto ad ottenere l’esclusione del raggruppamento Iosue; ha conseguenzialmente dichiarato improcedibile il ricorso incidentale del controinteressato aggiudicatario.

3.- Con il ricorso in appello lo Studio Linear ha riproposto, alla stregua di motivi di critica della sentenza, le censure di primo grado, incentrate sulla violazione degli artt. 155 e 156 del d.lgs. n. 50 del 2016 e sulle difformità del progetto aggiudicatario rispetto alle prescrizioni della *lex specialis*.

4. - Si sono costituiti in resistenza il Comune di -----, nonché il R.T.P. arch. ----- eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso in appello; quest'ultimo ha altresì esperito appello incidentale con riproposizione delle eccezioni di irricevibilità ed inammissibilità (per genericità) del ricorso introduttivo, oltre che degli ulteriori motivi concernenti l'offerta dello Studio Linear dichiarati improcedibili dalla sentenza e che, ove accolti, condurrebbero all'esclusione, o comunque alla riduzione del punteggio attribuito all'appellante principale.

5. - All'udienza del 26 novembre 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.- Principiando dalla disamina del primo profilo di doglianza, in cui si articola l'unico motivo dell'appello principale, viene criticata la mancata considerazione della peculiare natura del concorso di idee in esame (procedura in unica fase, caratterizzata dal fatto che ai concorrenti era richiesta la presentazione di un progetto di fattibilità tecnica ed economica) e la omessa valutazione delle difformità del progetto del R.T.P. Iosue alle prescrizioni della *lex specialis*; queste si traducono nella carenza di sette aule di scuola primaria, di cinque laboratori per la scuola primaria, di un archivio/aula insegnanti, di una direzione didattica, nell'assenza totale dei parcheggi pertinenziali, nella superficie di nuova realizzazione inferiore a quella richiesta (2800 mq. anziché 3024 mq.).

Il motivo è infondato.

Occorre premettere anzitutto che l'appellante erroneamente qualifica le difformità progettuali in cui sarebbe incorso il raggruppamento ----- come causa di esclusione dalla procedura, atteso che le sole cause di esclusione contemplate dal

bando sono quelle enucleate ai punti 3.6 e 4.5, essenzialmente attinenti, rispettivamente, al possesso dei requisiti di ordine generale ed alla regolarità dell'elaborato progettuale.

Quanto all'inquadramento della fattispecie, occorre anzitutto rilevare che si verte certamente al cospetto di un concorso di idee, con la conseguenza che perde di rilievo, anche a prescindere dagli eccepiti profili di inammissibilità, la sottolineatura dell'appellante in ordine alla natura di "procedura aperta in unico grado", atteso che questa è la regola. L'art. 156, comma 7, del d.lgs. n. 50 del 2016 fa riferimento all'articolazione in più fasi del concorso di progettazione, che è altro rispetto al concorso di idee.

Il *quid proprium* del concorso di idee è quello di pervenire ad una "proposta ideativa", *melius* ad un'idea progettuale, che è un *minus* rispetto anche alla progettazione preliminare (precisa al riguardo l'art. 156, comma 3, del d.lgs. n. 50 del 2016 che «*per i lavori, nel bando non possono essere richiesti elaborati di livello pari o superiore a quelli richiesti per il progetto di fattibilità tecnica ed economica*»), ammettendo pertanto un certo grado di indeterminatezza, proprio al fine di consentire all'amministrazione la scelta.

2. - Procedendo alla disamina delle contestate incompletezze dell'idea progettuale del R.T.P. -----, viene in rilievo anzitutto il numero delle aule previste per la scuola primaria, ritenute insufficienti rispetto alle prescrizioni della *lex specialis* nella considerazione che alcune (sei) sarebbero della scuola dell'infanzia, come dimostrerebbe la presenza dei servizi igienici interni e la loro collocazione. Si tratta di un argomento critico infondato, che non trova conforto nelle tavole, dalle quali emerge la presenza di quattordici aule riportate sui due piani del corpo di fabbrica (sette più sette), destinate alla scuola primaria. I servizi igienici interni sono conformi alle linee guida MIUR per l'edilizia scolastica (di cui al punto III.2.2. del d.m. 11 aprile 2013) relativamente alle prime classi della scuola primaria ("aule classe

prima” del piano terra dell’edificio “Don Milani”), il che rileva come criterio orientatore anche in assenza di un esplicito richiamo da parte della *lex specialis*, proprio in ragione del margine di indeterminatezza che può caratterizzare il concorso di idee, anche rispetto a quanto stabilito dal d.m. 18 dicembre 1975 sull’edilizia scolastica.

Del resto, non può propriamente postularsi un problema di “depauperamento” della scuola dell’infanzia, atteso che la scheda di sintesi allegata al bando non rappresenta l’esigenza di alcuna dotazione ulteriore di aule per la stessa, come dimostra la mancata indicazione delle classi e del numero degli alunni.

3. - L’appellante contesta altresì la mancanza degli spazi previsti dal bando come da realizzare (cinque laboratori, un ufficio ed una direzione didattica per la scuola primaria “Don Milani”), non potendosi dunque gli stessi basare sulla riorganizzazione degli spazi già esistenti nella scuola media “Petronio”, come previsto invece dal progetto del raggruppamento -----, peraltro in asserita violazione del d.m. del 1975 (che prevede per ogni alunno un minimo di 0,64 mq. di ambienti destinati all’attività interciclo, da implementare dunque in funzione della realizzazione delle ulteriori 14 aule).

Anche tale doglianza è infondata, in quanto tale scelta di riorganizzazione o redistribuzione degli spazi interni non risulta in contrasto con la *lex specialis* di gara. Evidenzia il R.T.P. ----- di avere optato per la realizzazione di nuovi edifici per le quattordici aule della scuola primaria, per la palestra di tipo B1, la biblioteca, la mensa ed i locali di sporzionamento, l’auditorium, ed al contrario per la rimodulazione degli spazi interni della scuola media ai fini della collocazione della direzione didattica e dei cinque laboratori.

4. - Con riguardo, poi, allo sviluppo plano-volumetrico che sarebbe di mq. 2.800 rispetto ai mq. 3.024 prescritti dal bando (in conformità alle quattordici aule in più), si tratta di una ipotetica difformità (peraltro contestata dalle parti resistenti, secondo

le quali la proposta, come evincibile anche dalla scheda di verifica di coerenza, indica un'estensione di mq. 3.650) non prevista come causa di esclusione e comunque compatibile con la natura propria del concorso di idee, a fronte di un elemento con valore di riferimento solamente orientativo; si intende cioè osservare che la soglia dei 3.024 mq. costituisce la superficie calpestabile stimata (finalizzata al computo dei costi delle opere da porre a bando), e non già un requisito minimo inderogabile.

5. - Lo Studio Linear lamenta poi l'assenza di parcheggi pertinenziali delle scuole nella proposta del R.T.P. -----, pur essendone dichiarata la presenza nella scheda di "verifica di coerenza".

Ritiene il Collegio che la sentenza appellata bene abbia rilevato come tale incompiutezza progettuale, a fronte peraltro di un'indicazione della presenza nella relazione di coerenza (e di spazi liberi adeguati per l'adibizione a tale scopo), non si ponga come causa di esclusione dal concorso di idee contemplata dal bando di gara. Tanto più che anche la proposta dello Studio Linear è, al riguardo, almeno in parte difforme, con il disegno del parcheggio in zona esterna all'area di intervento.

6. - In conclusione, alla stregua di quanto esposto, l'appello principale va respinto. Ne consegue che, rimanendo ferma la proclamazione di vincitore del concorso di idee del R.T.P. -----, che non merita di essere escluso, diviene improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse l'appello incidentale dallo stesso esperito.

La complessità, anche sul piano fattuale, delle questioni trattate integra le ragioni che per legge giustificano la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando, respinge l'appello principale e dichiara improcedibile quello incidentale.

Compensa tra e parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 26 novembre 2020, tenuta da remoto secondo quanto stabilito dall'art. 25, comma 1, del d.l. 18 ottobre 2020, n. 137, con l'intervento dei magistrati:

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO