

Ufficio Studi CODAU

"Documento redatto con il CONTRIBUTO DEI COMPONENTI dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau"

QUESITO

Si chiede un parere circa l'esatto ambito di applicazione oggettivo dell'art. 9 commi 1 e 2¹ del DL n. 133 del 12/09/2014 possa essere interpretata estensivamente anche alle Università per le ragioni logiche di equità sostanziale correttamente individuate.

RISPOSTA AL QUESITO

Ad avviso di questo Ufficio Studi, si rende necessario effettuare l'interpretazione delle disposizioni oggetto di interesse secondo i consueti canoni ermeneutici normativi. I lavori parlamentari non danno particolari spunti di lettura ulteriori, i dossier di documentazione si soffermano sulle norme in modo anodino. Non risultano disponibili altri ausili, quali sentenze o circolari ministeriali. Passando all'esame delle disposizioni, si evince che esse contengono norme procedurali con effetto derogatorio/eccezionale rispetto a norme generali, di rango anche europeo, inerenti le procedure di scelta del contraente per l'affidamento di contratti pubblici. Le disposizioni sono contenute in un atto legislativo che, nel suo complesso, non è diretto al sistema universitario e, in particolare l'art. 9, è diretto dichiaratamente alla *"messa in sicurezza degli edifici scolastici e dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica - AFAM."*, in coerenza al piano prevenzionistico governativo per cui sono state stanziare risorse finanziarie significative. L'inserimento del comma 2 quater² contribuisce a

¹ Art. 9 Interventi di estrema urgenza in materia di vincolo idrogeologico, di normativa antisismica e di messa in sicurezza degli edifici scolastici e dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica - AFAM

1. Fatti salvi i casi previsti dall'articolo 57, comma 2, lettera c) e dall'articolo 221, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, per i lavori di importo compreso fino alla soglia comunitaria, costituisce "estrema urgenza", la situazione conseguente ad apposita ricognizione da parte dell'Ente interessato che certifica come indifferenti gli interventi, anche su impianti, arredi e dotazioni, funzionali:

a) alla messa in sicurezza degli edifici scolastici di ogni ordine e grado e di quelli dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), comprensivi di nuove edificazioni sostitutive di manufatti non rispondenti ai requisiti di salvaguardia della incolumità e della salute della popolazione studentesca e docente;

b) alla mitigazione dei rischi idraulici e geomorfologici del territorio;

c) all'adeguamento alla normativa antisismica;

d) alla tutela ambientale e del patrimonio culturale.

2. Agli interventi di cui al comma 1, si applicano le seguenti disposizioni di semplificazione amministrativa e accelerazione delle procedure, nel rispetto della normativa europea a tutela della concorrenza:

a) per i lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria, ad eccezione dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di cui alla parte II, titolo I, capo IV, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, e degli appalti aventi ad oggetto le attività di cui all'articolo 53, comma 2, lettere b) e c), del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, e successive modificazioni, non si applicano i commi 10 e 10-ter dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 163 del 2006;

b) i bandi di cui al comma 5 dell'articolo 122 del decreto legislativo n. 163 del 2006, ad eccezione di quelli relativi ai servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di cui alla parte II, titolo I, capo IV, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, e successive modificazioni, e degli appalti aventi ad oggetto le attività di cui all'articolo 53, comma 2, lettere b) e c), del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, e successive modificazioni, sono pubblicati unicamente sul sito informatico della stazione appaltante;

c) i termini di cui al comma 6 dell'articolo 122 del decreto legislativo n. 163 del 2006 sono dimezzati, ad eccezione di quelli relativi ai servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di cui alla parte II, titolo I, capo IV, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, e successive modificazioni, e agli appalti aventi ad oggetto le attività di cui all'articolo 53, comma 2, lettere b) e c), del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, e successive modificazioni;

d) i lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria possono essere affidati dalle stazioni appaltanti, a cura del responsabile del procedimento, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione e secondo la procedura prevista dall'articolo 57, comma 6, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, con invito rivolto ad almeno dieci operatori economici;

e) per i lavori di messa in sicurezza degli edifici scolastici di ogni ordine e grado e di quelli dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), è consentito l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento fino a 200.000 euro, purché nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione, con invito rivolto ad almeno cinque operatori economici.

² All'articolo 10, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013, n. 128, dopo le parole: «all'istruzione scolastica e» sono inserite le seguenti: «all'alta formazione artistica, musicale e coreutica e».

L'art. 10 comma 1 del DL 104/2013 ora così dispone: Art. 10 Mutui per l'edilizia scolastica e per l'edilizia residenziale universitaria e detrazioni fiscali

individuare la volontà del Legislatore di agevolare quegli interventi su immobili scolastici che spettano alla competenza degli enti locali e delle Regioni, diversamente da quanto avviene per gli interventi sugli immobili universitari. Del resto, quando il Legislatore ha voluto agevolare interventi sull'edilizia universitaria lo ha fatto usando le definizioni correnti e mantenendo una distinzione con l'edilizia scolastica: si pensi al DL 91/2014 conv. con modificazioni dalla L. 116/2014 e in particolare all'art. 9, rubricato *Interventi urgenti per l'efficientamento energetico degli edifici scolastici e universitari pubblici*.³ Altrettanto è avvenuto a proposito delle specifiche misure tecniche di prevenzione incendi (che il Ministero dell'Interno emana in forza della legge n. 469/1961 e del D.P.R. n. 577/1982 e s.m.i.) che estendono **l'applicabilità del decreto indicato in oggetto anche alle sedi universitarie**⁴, sebbene non citate espressamente nel campo di applicazione legislativo ma considerate analoghe alle scuole, ai fini della sicurezza antincendi (sia perché nel 1961 e nel 1982 le sedi universitarie erano sotto l'amministrazione della Pubblica Istruzione, sia perché il punto 85 dell'allegato al DM 16.02.1992 recava una elencazione non tassativa che consente l'inclusione: *Scuole di ogni ordine, grado e tipo, collegi, accademie e simili per oltre 100 persone presenti*).

L'Ufficio Sudi inoltre ha più volte evidenziato l'atteggiamento del legislatore in occasione dei vari interventi in tema di esenzioni Imu per gli edifici con destinazione preminentemente didattica, che non svolgono attività commerciale, dove la norma di stampo regolamentare restringeva il campo agli edifici scolastici mentre la norma di fonte primaria si riferiva genericamente all'attività didattica tout court.

1. *Al fine di favorire interventi straordinari di ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico, efficientamento energetico di immobili di proprietà pubblica adibiti all'istruzione scolastica e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica e di immobili adibiti ad alloggi e residenze per studenti universitari, di proprietà degli enti locali, nonché la costruzione di nuovi edifici scolastici pubblici e la realizzazione di palestre nelle scuole o di interventi volti al miglioramento delle palestre scolastiche esistenti, per la programmazione triennale 2013-2015, le Regioni interessate possono essere autorizzate dal Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a stipulare appositi mutui trentennali, sulla base di criteri di economicità e di contenimento della spesa, con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato, con la Banca europea per gli investimenti, con la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa, con la società Cassa depositi e prestiti Spa, e con i soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività bancaria, ai sensi del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385. Ai sensi dell'articolo 1, comma 75, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, le rate di ammortamento dei mutui attivati sono pagate agli istituti finanziatori direttamente dallo Stato. A tal fine sono stanziati contributi pluriennali per euro 40 milioni annui per la durata dell'ammortamento del mutuo, a decorrere dall'anno 2015. Le modalità di attuazione della presente disposizione e del successivo comma 2 sono stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, in conformità ai contenuti dell'intesa, sottoscritta in sede di Conferenza unificata il 1° agosto 2013, tra il Governo, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e le autonomie locali, sull'attuazione dei piani di edilizia scolastica formulati ai sensi dell'articolo 11, commi da 4-bis a 4-otties, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.*

³ Art. 9 Dl 1. *A valere sul Fondo di cui all'articolo 1, comma 1110, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nel limite di trecentocinquanta milioni di euro, possono essere concessi finanziamenti a tasso agevolato ai soggetti pubblici competenti ai sensi della normativa vigente in materia di immobili di proprietà pubblica adibiti all'istruzione scolastica e all'istruzione universitaria, nonché di edifici dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), al fine di realizzare interventi di incremento dell'efficienza energetica degli edifici scolastici, ivi inclusi gli asili nido, e universitari negli usi finali dell'energia, avvalendosi della Cassa depositi e prestiti S.p.A. quale soggetto gestore del predetto fondo. La Cassa depositi e prestiti S.p.A. eroga i finanziamenti tenuto conto di quanto stabilito dal decreto di cui al comma 8 del presente articolo, seguendo l'ordine cronologico di presentazione delle domande.*

2. *I finanziamenti a tasso agevolato di cui al comma 1 sono concessi in deroga all'articolo 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni.*

3. *Ai finanziamenti a tasso agevolato di cui al comma 1 si applica la riduzione del cinquanta per cento del tasso di interesse di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 17 novembre 2009.*

4. *Per interventi sul patrimonio immobiliare pubblico per l'efficienza energetica dell'edilizia scolastica, ivi inclusi gli asili nido, e universitaria, il fondo di cui al comma 1, nel limite delle risorse ivi previste, può altresì concedere finanziamenti a tasso agevolato che prevedano la selezione dei progetti di investimento presentati dai fondi immobiliari chiusi costituiti ai sensi dell'articolo 33 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni, unitamente ai soggetti privati a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla realizzazione dell'intervento di incremento dell'efficienza energetica. I progetti di investimento, selezionati a seguito di procedura ad evidenza pubblica da parte dell'ente proprietario, sono presentati da fondi immobiliari e da soggetti incaricati della loro realizzazione e devono dimostrare la convenienza economica e l'efficacia nei settori di intervento.*

⁴ (*) Le università sono attività ricomprese al punto 85 dell'allegato al D.M. 16 febbraio 1982 e devono rispettare le norme di sicurezza antincendio di cui al DM 26/8/1992. Sono inoltre escluse dalla tipologia delle "Amministrazioni dello Stato" e pertanto sono soggette al pagamento dei servizi di prevenzione incendi (vedi nota prot. n. P287/4118/1 sott. 44 del 4 aprile 2002).

A ben vedere, le disposizioni di fonte primaria oggetto del quesito in esame sono comunque di ampia portata e di significativo interesse anche per le Università, pur senza ricorrere all'interpretazione estensiva del concetto di edificio scolastico. Infatti, le lettere c) e d) di cui al comma 1 consentono di effettuare interventi di "adeguamento antisismico" (interventi su opere o impianti) e di "tutela del patrimonio culturale" (interventi su immobili di interesse storico). Anche in questi casi sussiste la presunzione di urgenza di cui, comunque, è necessaria una verifica in concreto, introdotta dalla recente normativa.

Resta comunque fermo il principio generale secondo cui: *Le circostanze invocate a giustificazione della estrema urgenza non devono essere imputabili alle stazioni appaltanti*, come stabilito nell'art. 57 comma 2 del Dlgs. 163/2006 e quindi non derivare da parziale, erronea o carente manutenzione.

Ciò non toglie che sarebbe auspicabile da parte del legislatore un intervento chiarificatore sulla portata delle norme in oggetto anche per chiarire in modo esaustivo la portata del concetto "edificio scolastico" in considerazione del fatto che è già ricompresa nella deroga la messa in sicurezza degli edifici dell'Afam che rappresenta alta formazione artistica e musicale di livello 'universitario', mentre non lo sono le università. Non si comprende la ratio del trattamento differenziato.