

MISSIONE 4 – LA SEMPLIFICAZIONE DEGLI INTERVENTI DI EDILIZIA SCOLASTICA A SOSTEGNO DEGLI ENTI LOCALI - D.L. 13 DEL 24 FEBBRAIO 2023, ART. 24



PNRR

LE SCHEDE SINTETICHE

L'art. 24, del D.L. 13 del 24 febbraio 2023, convertito con modificazioni dalla L. 21 aprile 2023, n. 41, ha riunito tutti gli interventi di semplificazione normativa intervenuti nel corso degli anni in materia di edilizia scolastica, conferendo unità ed organicità alla materia¹. A tal proposito appare opportuno sottolineare come nonostante la norma sia contenuta in un provvedimento normativo di attuazione del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR) la sua efficacia si estenda a tutti gli interventi di edilizia scolastica e non solo a quelli attinenti al PNRR.

Il primo comma dell'art. 24 al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi e dei *target* del PNRR² e per fronteggiare l'incremento dei prezzi relativi agli interventi di edilizia scolastica ad ogni titolo rientranti fra i progetti PNRR di titolarità del Ministero dell'istruzione e del merito, consente l'utilizzo per ciascun intervento, da parte degli enti locali beneficiari, dei ribassi d'asta riguardanti il medesimo intervento, laddove ancora disponibili.

Il secondo comma dell'art. 24 interviene sulla disciplina degli interventi di riqualificazione in ambito all'edilizia scolastica dettata dall'art. 7-ter del D.L. 8 aprile 2020, n. 22 (convertito, con modificazioni, dalla L. 6 giugno 2020, n. 41), introducendo il nuovo comma 1-bis. La normativa richiamata, al fine di garantire la rapida esecuzione di interventi di edilizia scolastica (anche in relazione all'emergenza da COVID-19), dispone che, fino al 31 dicembre 2026, i sindaci e i presidenti delle province e delle città metropolitane operino, nel rispetto dei principi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, con i poteri dei *commissari* previsti dall'art. 4, commi 2 e 3, del D.L. 18 aprile 2019, n. 32 (convertito con modificazioni, dalla L. 14 giugno 2019, n. 55)³.

¹ In particolare, sotto il regime del vecchio *Codice di contratti pubblici* Decreto legislativo n. 50/2016, si sono succeduti diversi interventi derogatori e di semplificazione amministrativa che hanno ridisegnato poteri e responsabilità a vantaggio di Sindaci e Presidenti di Regione.

² Nel ribadire che il raggiungimento di *milestone* e *target* del PNRR costituisce una priorità per l'ordinamento italiano la norma riafferma, anche se in maniera implicita, il carattere strategico e prioritario del cronoprogramma del Piano che prevede il completamento di tutte le operazioni entro il mese di dicembre 2026.

³ Questa normativa, individua i poteri dei Commissari straordinari nominati al fine di poter celermente stabilire le condizioni per l'effettiva realizzazione degli interventi infrastrutturali caratterizzati da:

- un elevato grado di complessità progettuale;
- una particolare difficoltà esecutiva o attuativa;
- complessità delle procedure tecnico – amministrative;
- che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio - economico a livello nazionale, regionale o locale.

Essi provvedono all'eventuale rielaborazione e approvazione dei progetti non ancora appaltati. L'approvazione dei progetti da parte dei Commissari straordinari, d'intesa con i Presidenti delle regioni territorialmente competenti, sostituisce, ad ogni effetto di legge, ogni autorizzazione, parere, visto e nulla osta occorrenti per l'avvio o la prosecuzione dei lavori, fatta eccezione per quelli relativi alla tutela ambientale, per i quali i termini dei relativi procedimenti sono dimezzati, e per quelli relativi alla tutela di beni culturali e paesaggistici, per i quali il termine di adozione dell'autorizzazione, parere, visto e nulla osta è fissato nella misura massima di sessanta giorni dalla data di ricezione della richiesta. Per l'esecuzione degli interventi, i Commissari straordinari possono essere abilitati ad

Il nuovo comma 1-bis prevede che i sindaci e i presidenti delle province e delle città metropolitane, possano avvalersi, per il supporto tecnico e le attività connesse alla realizzazione degli interventi di edilizia scolastica nonché per tutti gli interventi di edilizia scolastica ad ogni titolo rientranti fra i progetti PNRR di titolarità del Ministero dell'istruzione e del merito, di strutture dell'amministrazione centrale o territoriale interessata, di altri enti e soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'IISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 2, della L. 31 dicembre 2009, n. 196 (il c.d. *conto consolidato ISTAT*), nonché di società da esse controllate⁴.

Per le occupazioni di urgenza e per le espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione degli interventi di edilizia scolastica, i sindaci, con proprio decreto, provvedono alla redazione dello stato di consistenza e del verbale di immissione in possesso dei suoli anche con la sola presenza di due rappresentanti della regione o degli enti territoriali interessati, prescindendo da ogni altro adempimento. Il medesimo decreto vale come atto impositivo del vincolo preordinato all'esproprio e dichiarativo della pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'intervento.

Ai sensi del quarto comma del citato art. 7-ter, n. 22/2020 i sindaci e i presidenti delle province e delle città metropolitane:

- a) vigilano sulla realizzazione dell'opera e sul rispetto della tempistica programmata;
- b) possono promuovere gli accordi di programma e le conferenze di servizi, o parteciparvi, anche attraverso un proprio delegato;
- c) possono invitare alle conferenze di servizi tra le amministrazioni interessate anche soggetti privati, qualora ne ravvisino la necessità;
- d) promuovono l'attivazione degli strumenti necessari per il reperimento delle risorse.

Il terzo comma al fine di accelerare l'attuazione dei suddetti interventi prevede che i *soggetti attuatori*⁵ degli interventi, le stazioni appaltanti⁶, ove diverse dai soggetti attuatori, le centrali di committenza⁷ e i contraenti generali⁸, oltre ad applicare, in via generalizzata, le procedure

assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante e operano in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici. Per l'esercizio di tali il Commissario straordinario provvede anche a mezzo di ordinanze.

⁴ I relativi oneri sono posti a carico dei quadri economici degli interventi da realizzare o completare in misura non superiore al 3 per cento del relativo quadro economico.

⁵ L'art. 1, comma 4, lett. o) del D.L. 77/2021, definisce *soggetti attuatori* i soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR.

⁶ L'art. 1, comma 1, lett. a), dell'Allegato I.1 al Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78 di cui al D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, definisce la *stazione appaltante* come qualsiasi soggetto, pubblico o privato, che affida contratti di appalto di lavori, servizi e forniture e che è comunque tenuto, nella scelta del contraente, al rispetto del codice.

⁷ Con l'espressione *centrale di committenza* si indica stazione appaltante che gestisce gare d'appalto per conto di più pubbliche amministrazioni italiane.

⁸ Il contraente generale è il soggetto (persona fisica o giuridica) a cui, nell'ambito delle procedure di un appalto i cui siano coinvolti più soggetti, è affidata la gestione e la responsabilità complessiva per la fornitura di servizi o

testé descritte, possano operare in deroga alle disposizioni vigenti in materia e procedere all'affidamento diretto per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 215.000 euro (viene derogata quindi la soglia fissata per tali appalti di servizi a 139.000 euro). In tali casi l'affidamento diretto può essere effettuato anche senza la consultazione di più operatori economici. A tal fine è necessario che siano, comunque, rispettati:

- i principi generali dell'ordinamento in materia di aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni;
- l'esigenza di scegliere soggetti in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento (anche individuati tra coloro che risultano iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante ovvero in elenchi o albi istituiti o messi a disposizione dalla centrale di committenza) comunque nel rispetto del principio di rotazione.

Il comma 3-bis (introdotto dalla legge di conversione) estende l'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni di cui al comma 3, anche agli *Istituti tecnologici superiori (ITS Academy)*, per l'attuazione degli interventi rientranti nel PNRR.

Le suddette deroghe alla normativa in materia di appalti trovano applicazione, limitatamente agli interventi di edilizia scolastica rientranti nel PNRR, anche rispetto agli accordi quadro definiti e stipulati da parte della società Invitalia S.p.A. (inclusi gli accordi per l'affidamento congiunto della progettazione e all'esecuzione).

Al fine di garantire il raggiungimento del *target* connesso alla Missione 2 - Componente 3 - Investimento 1.1 del PNRR⁹, il quinto comma autorizza la spesa di 4 milioni di euro per l'anno

prestazioni d'opera. Nel settore pubblico il contraente generale, nel settore pubblico, trova applicazione per contratti di un certo grado di complessità e costi alti.

⁹ M2C3 Investimento 1.1 Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica. I dati forniti dall'Anagrafe Nazionale dell'Edilizia Scolastica presentano casi in cui gli interventi di adeguamento sismico o di miglioramento associati ad una consistente ristrutturazione finalizzata alla riduzione dei consumi energetici non sono tecnicamente ed economicamente convenienti. In questi casi, risulta necessario intervenire con piani di costruzione di nuovi edifici scolastici, in particolare per gli edifici situati in zone ad alto rischio sismico, al fine di garantire la disponibilità di ambienti di insegnamento e apprendimento sicuri e innovativi. Questa linea di investimento si concentra sulla progressiva sostituzione di parte del patrimonio edilizio scolastico obsoleto con l'obiettivo di creare strutture moderne 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 influenzare positivamente l'insegnamento e l'apprendimento di docenti e studenti,
- iv) lo sviluppo sostenibile del territorio e di servizi volti a valorizzare la comunità.

In particolare, il piano mira ad intervenire su circa 195 edifici scolastici, per un totale di oltre 410 mila mq, con conseguente beneficio su circa 58 mila studenti e una riduzione del consumo di energia finale di almeno 50 per

2023 finalizzata alla locazione di immobili o per il noleggio di strutture modulari ad uso scolastico¹⁰. A tali oneri provvede l'*Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro* (INAIL), nell'ambito degli investimenti immobiliari previsti dal piano di impiego dei fondi disponibili, destinando, nel rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, fino ad un massimo di 150 milioni di euro per il triennio 2018-2020 comprensivi delle risorse per l'acquisizione delle aree, rispetto ai quali i canoni di locazione che il soggetto pubblico locatario deve corrispondere all'INAIL sono posti a carico dello Stato nella misura di 4,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019.

Il sesto comma interviene, invece sulle procedure che governano i *Concorsi di progettazione* in relazione alla *Progettazione di scuole innovative* di cui all'art. 24, comma 2, del D.L. 6 novembre 2021, n. 152 (convertito, con modificazioni, dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233) stabilendo, grazie alla novella del sesto periodo del citato art. 24, comma 2, che *ai vincitori del concorso di progettazione, così come individuati dalle Commissioni giudicatrici, è corrisposto un premio. Gli enti locali, nel rispetto prioritario di target e milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza e ove non ricorrano all'appalto per l'affidamento di progettazione ed esecuzione, affidano i successivi livelli di progettazione, nonché la direzione dei lavori, con procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, ai suddetti vincitori, laddove in possesso dei requisiti generali e di idoneità professionale, economico-finanziari e tecnico-organizzativi, la cui verifica è rimessa agli enti locali stessi. Resta fermo che gli stessi vincitori sono tenuti allo sviluppo del progetto di fattibilità tecnica ed economica entro trenta giorni dall'incarico.*

Normativa di riferimento

cento (3,4 Ktep all'anno) che permetterà di raggiungere una riduzione delle emissioni annue di gas a effetto serra pari a circa 8.400 tCO₂.

¹⁰ Cfr. https://lineaamica.gov.it/docs/default-source/missione-2/04---realizzazione-nuovi-edifici-scolastici.pdf?sfvrsn=a7f0c1b8_5

- Decreto-legge 08/04/2020, n. 22 Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato, nonché in materia di procedure concorsuali e di abilitazione e per la continuità della gestione accademica. Art. 7-ter. Misure urgenti per interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica.
- Decreto-legge 18/04/2019, n. 32 Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici. Art. 4. Commissari straordinari, interventi sostitutivi e responsabilità erariali (commi 2-3).