



*Il Ministero dell'università e della ricerca*  
*Ufficio Legislativo*

All'Onorevole Umberto Del Basso De Caro

Al Sindacato ispettivo della Camera dei  
Deputati

[sindacatoispettivo@certcamera.it](mailto:sindacatoispettivo@certcamera.it)

Al Dipartimento per i rapporti con il  
Parlamento

[rapportiparlamento@mailbox.governo.it](mailto:rapportiparlamento@mailbox.governo.it)

**Oggetto: Interrogazione a risposta scritta n. 4-11339 (ex 5-07392) On. DEL BASSO DE CARO Umberto (PD)**

Con l'interrogazione in oggetto vengono chiesti elementi conoscitivi di competenza di questo Ministero in ordine alle modalità adottate dall'Università degli Studi di Messina per l'affidamento di taluni lavori di messa in sicurezza, riqualificazione, restauro ed efficientamento energetico di alcune proprie sedi. In particolare, gli Onorevoli interroganti, prospettano, in relazione all'operato amministrativo di detta università, profili di responsabilità amministrativa e contabile, oltre che penale, in quanto le delibere del consiglio di amministrazione dell'Università del 24 settembre 2021, del 27 ottobre 2021, del 29 novembre 2021 e le due delibere del 28 dicembre 2021, farebbero un improprio riferimento alla normativa introdotta dal decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, determinando un altrettanto improprio ricorso al regime derogatorio temporaneamente previsto da detto decreto legge (di seguito, per brevità, "Decreto Semplificazioni").

Preliminarmente, deve precisarsi che, alla luce del notorio regime di autonomia, anche amministrativa, che caratterizza gli atenei italiani, il Ministero dell'università e della ricerca non ha alcuna competenza specifica in relazione ai fatti rappresentati dalla interrogazione. Per tale pregiudiziale ragione, questo Ministro non ha alcun titolo per sostituirsi alle valutazioni operate dagli organi gestori degli atenei né, in caso di possibili disfunzioni di questi, agli Organi di controllo, ai quali – oltre che, ovviamente, ai competenti Organi giurisdizionali - è rimessa la valutazione sulla correttezza dell'azione amministrativa dell'ente.

Tuttavia, poiché la questione centrale sollevata dall'atto ispettivo verte sull'ambito di applicazione dell'articolo 2, comma 4, del citato Decreto Semplificazioni, si ritiene, in ogni caso, di poter fornire i seguenti elementi informativi, utili ad una ricostruzione, in termini generali, della fattispecie giuridica astratta alla quale possono essere ascritti i fatti segnalati dagli onorevoli interroganti.



## *Il Ministero dell'università e della ricerca*

### *Ufficio Legislativo*

Nell'atto ispettivo si dubita, in particolare, se il regime derogatorio di cui al comma 4 dell'articolo 2 del Decreto semplificazioni sia applicabile *tout court* agli affidamenti nei settori strategici ivi indicati, anche in assenza delle ragioni di particolare urgenza derivanti dalla crisi causata dalla pandemia previste dal comma 3, o se, invece, debbano ricorrere entrambi i requisiti ai fini dell'applicazione del regime derogatorio.

Al riguardo, si ritiene importante partire dalla *ratio* della norma e dal contesto storico nella quale la stessa si inserisce.

L'articolo 2, comma 1, del Decreto Semplificazioni individua espressamente la finalità della norma prevedendo che la stessa è dettata *“Al fine di incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici, nonché al fine di far fronte alle ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale del COVID-19”*.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nella Circolare 18 novembre 2020, n. 45113, adottata a valle del citato intervento normativo, ha avuto modo di evidenziare, offrendo una ricognizione dei fondi introdotti e delle misure normative per il rilancio dell'economia previsti nel periodo emergenziale, come sia di primaria importanza, per la ripresa del Paese, il contributo derivante dagli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture. Nella circolare, si legge, che *“il combinato disposto tra risorse disponibili e strumento normativo per spenderle rapidamente, può produrre un balzo in avanti per la nostra economia; perché ciò avvenga è necessario che le stazioni appaltanti applichino la legge in tutte le sue potenzialità”*.

Come noto, il Decreto Semplificazioni reca alcune rilevanti novità in materia di appalti e, tra le norme di maggior impatto sul sistema degli affidamenti dei contratti pubblici, vi è sicuramente l'articolo 2 rubricato *“Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sopra soglia”* dove si prevedono disposizioni, di carattere temporaneo e derogatorie del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sopra la soglia comunitaria, volte ad incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici e a far fronte alle ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale del COVID- 19.

Più nel dettaglio, il comma 3 detta norme per il ricorso alla procedura negoziata per l'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, per opere di importo pari o superiore alle soglie comunitarie. Si stabilisce che essa può essere utilizzata nella misura strettamente necessaria quando - per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia COVID-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate - i termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie non possono essere rispettati. Il ricorso a tale procedura per ragioni di estrema urgenza avviene previa pubblicazione dell'avviso di indizione della gara o di altro atto equivalente, nel rispetto di un criterio di rotazione.



## *Il Ministero dell'università e della ricerca*

### *Ufficio Legislativo*

Inoltre, al comma 4, di preminente interesse ai fini dell'interrogazione in oggetto, si dispone che nei casi di cui al comma 3 e nei settori ivi indicati, le stazioni appaltanti, per l'affidamento e per l'esecuzione dei contratti pubblici, operano in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e delle disposizioni in materia di subappalto.

Tra i settori "strategici" indicati dalla normativa in esame, figura, tra i vari altri, anche quello dell'edilizia universitaria.

In ordine alla interpretazione dell'ambito di applicazione del menzionato comma 4, può risultare utile riferirsi agli approfondimenti svolti dal Servizio Studi del Senato come riportati nel dossier n. 275/1 – Volume I sul D.L. 76/2020 del 6 settembre 2020.

In particolare, a pagina 26 del citato dossier, si legge: *“si segnala che il comma 4 sembra delineare un ambito applicativo, con riferimento generale alla deroga ivi prevista, che riguarda quindi: le fattispecie di cui al precedente comma 3, relativo ai medi e grandi contratti pubblici (pari o superiori alle soglie) a cui le procedure senza bando ivi previste si applicano – per espressa previsione - “ove strettamente necessarie e per ragioni di estrema urgenza”, e inoltre, i settori elencati al comma 4: questi sembrerebbero quindi esentati dalla valutazione di stretta necessità e dalle ragioni di estrema urgenza, invece previsti al comma 3”.*

Sul medesimo argomento si è espressa anche l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) nell'ambito della propria attività consultiva, e specificatamente nel parere AG 2 – 2020, reso proprio in ordine all'ambito applicativo dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge semplificazioni n. 76/2020.

Con riferimento alla portata applicativa del comma 4 alle pagine 3 e 4 del citato parere AG 2/2020 si legge: *“La lettura della norma consente di effettuare le seguenti considerazioni: In primo luogo, la deroga contenuta nel comma 4 dell'art. 2, riferita ai casi di cui al comma 3 (ossia ragioni di estrema urgenza derivanti dall'emergenza sanitaria in corso), riguarda gli appalti relativi alle opere pubbliche ivi elencate. Per gli affidamenti dei contratti di lavori, servizi, forniture nonché per le attività di progettazione ed esecuzione dei contratti relativi alle suindicate opere pubbliche, ritenute evidentemente “strategiche” per la ripresa nazionale, le stazioni appaltanti “operano in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale... La norma stabilisce inoltre che la deroga ivi prevista si applica per “quanto non espressamente regolato dal presente articolo”. Espressione che appare riferibile a tutti i commi e a tutte le previsioni dell'articolo in esame. Il rinvio in tal modo operato alle “altre” disposizioni dello stesso art.2, consente di ritenere che per gli interventi previsti dall'art. 2, comma 4, del d.l. in esame, le stazioni appaltanti “possono” ricorrere, ai fini dell'affidamento, sia alle procedure “ordinarie” di cui al comma 2 dell'articolo 4, sia alla procedura*



*Il Ministero dell'università e della ricerca*  
*Ufficio Legislativo*

*negoziata senza bando di cui al comma 3, nei casi di estrema urgenza ivi indicati, sia infine al regime di deroga contemplato nel citato comma 4 nei termini sopra illustrati.”.*

In ordine alle valutazioni espresse dall'ANAC, la medesima Autorità, nell'ultimo inciso del richiamato parere 2/2020, ha ritenuto di precisare che la propria attività consultiva “*serve a indirizzare l'operato delle stazioni appaltanti, ma non può costituire interpretazione autentica della norma*”.

**IL MINISTRO**  
*prof.ssa Maria Cristina Messa*