

PEC



*Avvocatura Generale dello Stato*

Via dei Portoghesi, 12  
00186 Roma

Roma,

Partenza N.

Tipo Affare CT 12848/2016 Sez.

VII

Avv. D'Avanzo

Si prega di indicare nella successiva  
corrispondenza i dati sopra riportati

PEC

**MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E  
DEI TRASPORTI**

**Direzione Generale per l'Edilizia Statale e gli  
Interventi Speciali**

Via Nomentana, 2

Roma

9.3.2016, n. 4467

Pec [dg.edilizia@pec.mit.gov.it](mailto:dg.edilizia@pec.mit.gov.it)

**p.c.**

**DIPARTIMENTO PER LA  
PROGRAMMAZIONE E IL  
COORDINAMENTO DELLA POLITICA  
ECONOMICA**

Via della Mercede, 9

Roma

Pec [dipe.cipe@pec.governo.it](mailto:dipe.cipe@pec.governo.it)

**MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE  
FINANZE**

**RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

Via XX settembre, 97

Roma

Pec [rts-rm.rgs@pec.mef.gov.it](mailto:rts-rm.rgs@pec.mef.gov.it)

**Oggetto:** Richiesta di parere in merito all'art. 1, comma 165 della legge 13 luglio 2015,  
n. 107

Con la nota a riscontro - che si invia, attesa la natura del quesito sottoposto all'esame, anche  
al Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica ed al



## *Avvocatura Generale dello Stato*

MEF, Ragioneria generale dello Stato per opportuna conoscenza e per quanto di rispettiva competenza – si chiede come debba interpretarsi l’art. 1, comma 165 della legge 13.7.2015, n. 107, nella parte in cui prevede che, per gli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici rientranti nel Piano straordinario di cui all’art. 80, comma 21 della legge n. 289 del 2002 (delibere CIPE n.102/04 e 143/06) “...*Le somme relative ad interventi non avviati e per i quali non siano stati assunti obblighi giuridicamente vincolanti, anche giacenti presso la società Cassa depositi e prestiti Spa, sono destinate dal CIPE alle medesime finalità di edilizia scolastica in favore di interventi compresi nella programmazione nazionale triennale 205-2017*”.

Sulla base di detta norma, infatti, codesto Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – D. G. per l’Edilizia Statale e gli Interventi Speciali - ha richiesto agli Enti beneficiari dei finanziamenti (per i quali non risultava agli atti il contratto di mutuo previsto dall’art. 4 dell’Intesa istituzionale del 13.10.2005) copia delle eventuali “*obbligazioni giuridicamente vincolanti*”, intendendo, come tali, “*le aggiudicazioni dei lavori, anche provvisorie, assunte per gli interventi prima del 16 luglio 2015, data di entrata in vigore della legge 13 luglio 2015, n. 107*”.

A riscontro di tale richiesta, tuttavia, alcuni Enti hanno trasmesso “*le aggiudicazioni del servizio di progettazione dell’intervento oggetto del finanziamento*”, ritenendole “*obbligazioni giuridicamente vincolanti*”, valide per il mantenimento del finanziamento.

Secondo codesta Amministrazione, una tale conclusione sembrerebbe in linea con la citata previsione normativa, la quale, solo nella sua seconda parte ed in relazione ad un diverso programma di interventi per la messa in sicurezza degli edifici scolastici (delibere CIPE n. 32/2010 e 6/2012) prevede testualmente che gli enti beneficiari trasmettano all’Amministrazione le “*aggiudicazioni provvisorie dei lavori entro il 30 aprile 2016, pena la revoca dei finanziamenti*”, con ciò confermando che, in assenza di diversa specificazione, l’aggiudicazione del “*servizio di progettazione*” possa intendersi, per gli interventi oggetto del presente quesito, “*obbligazione giuridicamente rilevante*”.

La Scrivente, esaminati gli atti, ritiene che l’interpretazione proposta nella nota a riscontro sia condivisibile, in quanto coerente con la lettura anche logica dell’art. 1, comma 165 della legge n. 107 del 2015.

Dispone la norma che, perché permanga il finanziamento dei progetti di cui alle delibere CIPE n.102/04 e 143/06, come rimodulati dalla delibera n. 17/08, è necessario che gli interventi siano stati “*avviati*” e che siano stati “*assunti obblighi giuridicamente vincolanti*”.

E’ appena il caso di rilevare come la disposizione in esame non utilizzi il termine “*obbligazione*” che, secondo la disciplina civilistica<sup>1</sup>, ha sempre ad oggetto una prestazione

---

<sup>1</sup> c.c. art. 1174. Carattere patrimoniale della prestazione.

La prestazione che forma oggetto dell’obbligazione deve essere suscettibile di valutazione economica e deve corrispondere a un interesse [c.c. 1255, 1256, 1288, 1321, 1322, 1324, 1379, 1384, 1411, 1421, 1457, 1464], anche non patrimoniale, del creditore.



## *Avvocatura Generale dello Stato*

patrimoniale, ma faccia generico riferimento a “*obblighi giuridicamente vincolanti*”, rimettendo, quindi, all’interprete l’individuazione dell’eventuale accordo vincolante ai fini giuridici.

In questa prospettiva, il richiamo effettuato da codesta Amministrazione all’art. 4 dell’Intesa sancita dalla Conferenza Unificata in data 13.10.2005 - secondo cui gli Enti aggiudicatori (e cioè gli enti che attuano gli interventi, individuati all’art. 1 della medesima Intesa) possono stipulare i contratti di mutuo solo dopo l’aggiudicazione dei lavori e la sottoscrizione del “*documento di attuazione*” – non sembra che possa condurre a ritenere che, ai sensi dell’art. 1, comma 165 della legge n 107 del 2015, “*il mantenimento del finanziamento concesso*” sia possibile solo una volta stipulato il contratto di accensione dei mutui, con la conseguenza che, nel caso in cui la procedura di attuazione dell’intervento oggetto del finanziamento sia in corso, si abbia l’automatica revoca dello stesso finanziamento.

Una tale conclusione, infatti, in assenza di una più puntuale indicazione normativa non appare plausibile.

Ulteriore elemento, giustamente posto in luce da codesta Amministrazione, che convince della circostanza che, tra gli “*obblighi giuridicamente vincolanti*”, non rientri necessariamente l’aver stipulato il mutuo, deriva anche dal confronto con la seconda parte dello stesso art. 1, comma 165 della legge n. 107/2015, il quale, per i progetti di cui alle delibere CIPE n. 32/2010 e n. 6/2010 (diversi, quindi, dagli interventi di edilizia scolastica oggetto del presente quesito), richiede, testualmente che siano intervenute le “*aggiudicazioni provvisorie dei lavori...pena la revoca dei finanziamenti*”.

La diversa formulazione della norma è, infatti, coerente con la sua *ratio* alla luce del differente iter procedimentale previsto per le due categorie di interventi, in quanto, per gli interventi oggetto del presente quesito - delibere n. 102/04 e 143/04 - “*occorre disporre della progettazione per accedere al contratto di mutuo ed al successivo finanziamento statale, che verrà, poi, riconosciuta quale spesa ammissibile in fase di rendicontazione finale della spesa globalmente sostenuta per l’intervento*”, mentre, per gli altri tipi di intervento - delibere n. 32/2010 e 6/2012 - ancor prima dell’affidamento del servizio di progettazione si ha l’erogazione anticipata di una parte delle somme assegnate, a copertura, tra l’altro, anche della spesa correlata alla suddetta progettazione.

In tale situazione, l’espressa previsione del legislatore - riferita solo a quest’ultima categoria di interventi - di assicurare il mantenimento del finanziamento una volta acquisite le “*aggiudicazioni provvisorie dei lavori*”, è giustificata dall’anticipata erogazione, rispetto alla progettazione, delle somme oggetto del finanziamento.

V’è, infine, da osservare che il completamento della fase progettuale richiede, in un iter procedimentale piuttosto complesso, il coinvolgimento anche della Regione.

Emerge, infatti, dagli atti che codesto Ministero ha prodotto nell’incontro tenutosi presso la Scrivente - atti che, a campione, riferiscono dello stato dei diversi progetti ancora non ultimati da alcuni Enti beneficiari del relativo finanziamento – che la procedura di attuazione del progetto dei lavori di adeguamento strutturale della Scuola Materna ed



*Avvocatura Generale dello Stato*

Elementare Capoluogo, tempestivamente avviata dal Comune di Apollosa sin dal mese di ottobre 2009, si è poi protratta sino al 2014 avanti la Regione Campania, che solo a quella data ha rilasciato l'attestato di coerenza con il Piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici. Dopo alcuni ulteriori rinvii da parte dell'ente regionale, il 14.7.2015, codesto Ministero ha, quindi, adottato il documento di attuazione, sulla base del quale il Comune ha potuto approvare il progetto esecutivo dei lavori.

Ne consegue che una interpretazione della norma diversa da quella sin qui prospettata, sarebbe ingiustamente pregiudizievole per la posizione del Comune beneficiario del finanziamento, che sconterebbe ritardi, a lui non imputabili, delle diverse fasi istruttorie.

In relazione a quanto precede, si ritiene che l'art. 1, comma 165 della legge n. 107 del 2015 vada letto nel senso che l'assunzione degli "obblighi giuridicamente vincolanti" da parte dell'ente beneficiario, ai fini del mantenimento del finanziamento di cui trattasi, ben possa essere riferita (anche) alle "aggiudicazioni del servizio di progettazione dell'intervento" regolarmente avviato.

Si resta a disposizione per ogni ulteriore evenienza.

**l'Avvocato incaricato**

Gabriella D'Avanzo

**Il Vice Avvocato Generale**

Vincenzo Nunziata



*Ministero  
delle Infrastrutture e dei Trasporti*

DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE  
I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI  
Direzione Generale per l'Edilizia Statale  
e gli Interventi Speciali

IL DIRETTORE GENERALE

All' Avvocatura Generale dello Stato  
roma@mailcert.avvocaturastato.it

**OGGETTO: Richiesta di parere in merito all'art.1, comma 165 della Legge 13 luglio 2015, n°107.**

Tra le competenze assegnate alla scrivente Amministrazione rientra la gestione dei finanziamenti previsti nel Piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici di cui all'art. 80, comma 21 della Legge 27 dicembre 2002, n. 289.

In attuazione della predetta legge questo Ministero ha predisposto due Programmi Stralcio approvati rispettivamente con le Delibere CIPE n. 102/04 e 143/06.

La Delibera CIPE n. 102/04 (G.U.R.I. n.186 dell'11/08/2005) al punto 5 della deliberata, richiama l'Intesa istituzionale intervenuta il 13/10/2005 in sede di Conferenza Unificata quale fonte regolamentare delle modalità attuative.

In particolare l'art. 4 della predetta Intesa prevede che gli Enti aggiudicatori, individuati esclusivamente fra Pubbliche Amministrazioni proprietari di edifici scolastici, possano contrarre mutuo, ai sensi dell'art. 13 della Legge 166/2002, solo dopo la sottoscrizione, congiuntamente alla Regione territorialmente competente e al Ministero, del "documento di attuazione" quale atto convenzionale tra le parti coinvolte e, nei limiti delle risorse definitivamente assegnate ai sensi della Delibera CIPE di approvazione del programma, sottoscrivendo con un "Istituto Finanziatore" i "contratti" di accensione dei mutui.

Recentemente il comma 165 dell'art. 1 della Legge 13 luglio 2015, n. 107 "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti", pubblicata sulla GURI n. 162 del 15 luglio 2015, ha previsto, per gli interventi previsti nel piano in questione, che ".....Le somme relative ad interventi non avviati e per i quali non siano stati assunti obblighi giuridicamente vincolanti, anche giacenti presso la società Cassa depositi e prestiti Spa, sono destinate dal CIPE alle medesime finalità di edilizia scolastica in favore di interventi compresi nella programmazione nazionale triennale 2015-2017.....".

Pertanto la scrivente Direzione, al fine di dare attuazione a quanto previsto dal citato comma 165 dell'art. 1 della Legge 13 luglio 2015, n. 107, ha richiesto, a tutti gli Enti beneficiari dei finanziamenti per i quali non risultava agli atti il contratto di mutuo previsto dall'art.4 dell'Intesa istituzionale del 13/10/2005, copia delle eventuali obbligazioni giuridicamente vincolanti, intendendo come tali le aggiudicazioni dei lavori, anche provvisorie, assunte per gli interventi prima del 16 luglio 2015, data di entrata in vigore della Legge 13 luglio 2015, n. 107.

In riscontro a tali richieste alcuni Enti beneficiari hanno trasmesso le aggiudicazioni del servizio di progettazione dell'intervento oggetto del finanziamento, che in taluni casi risulta essere stata già conclusa, ritenendo le medesime quali "obbligazioni giuridicamente vincolanti" valide per il mantenimento del finanziamento.

Alla luce di quanto sopra si chiede a codesto Organo se anche le aggiudicazioni del servizio di progettazione possano essere considerate quali "obbligazioni giuridicamente vincolanti", così come intese dal Legislatore, che, se assunte prima del 16 luglio 2015, data di entrata in vigore della Legge 13 luglio 2015, n. 107, darebbero titolo al mantenimento del finanziamento concesso.

A supporto del parere richiesto si evidenzia che il Legislatore, nella seconda parte del medesimo comma 165 dell'art. 1 della Legge 13 luglio 2015, n. 107 che attiene ad altro programma di interventi per la messa in sicurezza degli edifici scolastici (delibere CIPE n.32/2010 e n. 6/2012), ha diversamente previsto che "Gli enti beneficiari trasmettono al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti le aggiudicazioni provvisorie dei lavori entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, pena la revoca dei finanziamenti" individuando, pertanto, lo stesso Legislatore nell'aggiudicazione provvisoria dei lavori l'unica "obbligazione giuridicamente vincolante" per il mantenimento del finanziamento.

Sembrirebbe, pertanto, che il Legislatore stesso abbia inteso differenziare i diversi programmi di edilizia scolastica individuando fattispecie ed azioni diverse, quali condizioni necessarie a mantenere il finanziamento.

Tale previsione potrebbe trovare giustificazione nelle diverse modalità di attuazione previste:

- da una lato, per il programma degli interventi di cui alle Delibere CIPE n. 102/04 e 143/06, occorre disporre della progettazione per accedere al contratto di mutuo ed al successivo finanziamento statale, con corrispondente anticipazione da parte dell'Ente della spesa sostenuta, che verrà poi riconosciuta quale spesa ammissibile in fase di rendicontazione finale della spesa globalmente sostenuta per l'intervento;
- dall'altro per il programma degli interventi di cui alle delibere CIPE n. 32/10 e n.6/12, interviene l'erogazione anticipata di una parte delle somme assegnate, ancor prima dell'affidamento del servizio di progettazione, quale copertura, tra l'altro, anche della spesa correlata alla suddetta progettazione.

Si evidenzia, infine, che il parere richiesto riveste carattere di urgenza derivando dal medesimo l'attività che questa Amministrazione deve porre in essere in ottemperanza a quanto previsto dalla Legge n.107/2015.

(Ing. Giovanni Guglielmi)

