



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

DELIBERA N. 116

DEL 3 febbraio 2016

OGGETTO: Richiesta di parere presentata dalla Regione Emilia-Romagna – Interventi urgenti su opere pubbliche e beni culturali danneggiati dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012 – Applicabilità dell’art. 11, comma 13 del d.lgs. 163/2006 alle Diocesi in qualità di soggetti attuatori di interventi assimilabili ad opere pubbliche.

AG 3/2016/AP

Diocesi – contratti pubblici relativi ai beni culturali – forma dei contratti pubblici – scrittura privata in forma cartacea

L’art. 11, comma 13 del d.lgs. 163/2006 è applicabile alle Diocesi in quanto enti attuatori, con contributi pubblici, di interventi di ricostruzione post sisma su edifici di culto dichiarati di interesse storico artistico ai sensi del d.lgs. 42/2004, equiparati ai beni culturali pubblici dall’art. 11 della legge regionale 16/2012. Per effetto di detta equiparazione normativa i contratti con cui le Diocesi affidano la progettazione e l’esecuzione degli interventi di ricostruzione soggiacciono alla disciplina dettata dal d.lgs. 163/2006 per i contratti pubblici relativi ai beni culturali (artt. 197-205), tra cui rientra anche l’art. 11, comma 13 del Codice dei contratti pubblici, in forza del richiamo alla Parte I operato dall’art. 197 del Codice medesimo.

L’art. 11, comma 13 del d.lgs. 163/2006 detta previsioni compatibili con la natura privatistica delle Diocesi, in quanto prevede espressamente la possibilità di stipulare il contratto mediante scrittura privata, in forma cartacea o forme equipollenti ammesse dall’ordinamento, modalità realizzabile, sul piano giuridico ed operativo, anche da soggetti privati attuatori degli interventi di ricostruzione, quali le Diocesi.

Art. 11, comma 13 d.lgs. 163/2006

Il Consiglio

Visto il decreto legislativo n. 163/2006 e s.m.i.;

Visto l’appunto dell’Ufficio Precontenzioso e Affari Giuridici;



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Considerato in fatto

Con nota acquisita al prot. n. 103074 del 13 agosto 2015, la Regione Emilia-Romagna ha sottoposto all'attenzione dell'Autorità una richiesta di parere in ordine alla fattispecie indicata in oggetto.

Preliminarmente, l'Amministrazione richiama la normativa statale e regionale che disciplina gli interventi in epigrafe. Nello specifico, l'istante riferisce quanto segue.

In conseguenza del sisma del maggio 2012, con decreto legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni dalla legge 1 agosto 2012, n. 122, ed in particolare con l'art. 1, comma 5, primo periodo, è stato disposto che i Presidenti delle tre Regioni (Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia) colpite dagli eventi sismici possano adottare "idonee modalità di coordinamento e programmazione degli interventi" per le attività di ricostruzione.

Successivamente, con l'art. 10, comma 15 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, il citato art. 1, comma 5 del D.L. n. 74/2012 è stato integrato con la possibilità per i Presidenti delle Regioni, in qualità di Commissari delegati, di costituire apposita struttura commissariale.

In base alle disposizioni contenute nell'art. 4 del D.L. n. 74/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 122/2012, il Presidente, in qualità di Commissario Delegato, ha programmato, ed in buona parte direttamente realizzato, una serie di interventi relativi alla costruzione di strutture temporanee, alla messa in sicurezza con opere provvisoriale, alla riparazione ed al ripristino immediato delle opere pubbliche e dei beni culturali.

E' stata, inoltre, condotta attraverso la struttura commissariale una rilevazione di tutte le opere pubbliche e dei beni culturali danneggiati a seguito degli eventi sismici in oggetto, al fine di poterne programmare la riparazione, il ripristino o, nei casi estremi, la demolizione e ricostruzione.

La Regione Emilia-Romagna, nella legge regionale 21 dicembre 2012, n. 16 (contenente "Norme per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 20 e 29 maggio 2012") ha disciplinato con l'art. 11 le modalità sia per la programmazione che per l'attuazione degli interventi di recupero delle opere pubbliche e dei beni culturali che presentano danni connessi agli eventi sismici in oggetto.

Il Programma delle Opere Pubbliche e dei Beni Culturali, predisposto dalla Struttura Tecnica del Commissario Delegato secondo le indicazioni contenute nell'art. 4 del D.L. n. 74/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 122/2012, e nell'art. 11 della L.R. n. 16/2012, è stato approvato con delibera della Giunta regionale n. 801 del 17 giugno 2013 e con decreto del Commissario Delegato n. 513 del 24 giugno 2013 e, successivamente, è stato integrato e rimodulato con altri provvedimenti.

Parimenti, i Piani Attuativi Annuali delle Opere Pubbliche, dei Beni Culturali e dell'Edilizia Scolastica-Università, predisposti dalla Struttura Tecnica del Commissario Delegato secondo le indicazioni



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

contenute nell'art. 4 del D.L. n. 74/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 122/2012, e nell'art. 11 della L.R. n. 16/2012, sono stati approvati con Ordinanza del Commissario Delegato n. 120 del 11 ottobre 2013 e con delibera di Giunta Regionale n. 1388 del 30 settembre 2013 e, successivamente, sono stati integrati e modificati con altri provvedimenti.

Contestualmente all'approvazione dei Piani Annuali 2013-2014 è stato approvato anche il Regolamento "allegato E", previsto dall'art. 11 della citata L.R. n. 16/2012, poi aggiornato in diverse occasioni, con il quale sono state definite le modalità di erogazione dei finanziamenti ai soggetti attuatori e della loro rendicontazione, i casi e le modalità di revoca dei finanziamenti medesimi, le disposizioni legislative alle quali i soggetti attuatori dovranno scrupolosamente attenersi, le tipologie di lavori ammissibili al finanziamento.

Oltre agli enti locali, ai consorzi di bonifica, alle aziende ospedaliere, alle università, tra i diversi soggetti attuatori individuati dal Programma delle Opere Pubbliche e dei Beni Culturali, sono presenti le Diocesi. Al riguardo, l'Amministrazione regionale istante precisa che alle Diocesi *"la Conferenza Episcopale in accordo con il Commissario Delegato ha affidato la ricostruzione degli edifici di culto di proprietà degli enti ecclesiastici dichiarati di interesse storico artistico ai sensi del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42"*. Anche per questi soggetti attuatori, come per tutti gli altri, il Regolamento allegato al Programma sopra citato stabilisce, all'art. 1, che la procedura di progettazione ed esecuzione di ogni singolo intervento per il quale è stata ottenuta l'assegnazione del contributo pubblico avvenga nel rispetto della normativa statale e regionale vigente in materia di lavori pubblici.

In considerazione di quanto sopra, l'Amministrazione regionale chiede all'Autorità di esprimere un parere in merito all'applicabilità ai suddetti enti ecclesiastici (Diocesi), in qualità di soggetti attuatori degli interventi ammessi al finanziamento, della normativa in materia di lavori pubblici, manifestando qualche perplessità sulla presunta applicabilità dell'art. 11, comma 13 del d.lgs. n. 163/2006, che asseritamente obbliga gli enti alla stipula del contratto con atto pubblico notarile informatico ovvero in modalità elettronica in forma pubblica o mediante scrittura privata con firma digitale.

Ritenuto in diritto

Al fine di rendere il richiesto parere, sembra opportuno preliminarmente evidenziare che, sulla base di quanto riferito dall'Amministrazione regionale istante, la Conferenza Episcopale dell'Emilia-Romagna, in accordo con il Commissario Delegato, ha affidato alle Diocesi *"la ricostruzione degli edifici di culto di proprietà degli enti ecclesiastici dichiarati di interesse storico artistico ai sensi del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42"*.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Si tratta, dunque, di una ben precisa tipologia di beni ecclesiastici. Gli interventi, infatti, riguardano gli edifici, quali le chiese e le altre opere parrocchiali, dove si svolgono le attività di religione o di culto, come definite dall'art. 16, commi 1 e 2, della legge 20 maggio 1985, n. 222, ossia attività *“dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana”*, con esclusione delle attività commerciali o a scopo di lucro, per i quali risulta, nel caso di specie, già intervenuta la dichiarazione dell'interesse culturale, ai sensi del d.lgs. n. 42/2004, con sottoposizione dei beni medesimi, quali beni culturali, alle adeguate prescrizioni di tutela.

In ordine alla suddetta tipologia di beni ecclesiastici, l'art. 11 della legge regionale n. 16/2012 (contenente *“Norme per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 20 e 29 maggio 2012”*), che stabilisce le modalità sia per la programmazione che per l'attuazione degli interventi di recupero delle opere pubbliche e dei beni culturali danneggiati dagli eventi sismici in questione, al comma 4 detta una specifica disciplina e, testualmente, dispone che *“Ai fini del presente articolo le chiese e le altre opere parrocchiali relative alle attività di cui all'articolo 16, commi 1 e 2, della legge n. 222 del 1985 sono equiparate ai beni culturali pubblici qualora siano beni culturali ai sensi della Parte Seconda del decreto legislativo n. 42 del 2004”*.

Dal tenore letterale della richiamata disposizione legislativa regionale discende che i beni ecclesiastici che le Diocesi sono chiamate, nel caso di specie, a ricostruire con finanziamento pubblico, in quanto edifici di proprietà degli enti ecclesiastici in cui si svolgono le attività di culto, definite dall'art. 16 della legge n. 222/1985, nonché beni dichiarati di interesse storico artistico ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 e, quindi qualificabili come beni culturali, sono *ipso iure* equiparati ai beni culturali pubblici.

Indipendentemente, dunque, dalla natura privatistica delle Diocesi, sussiste, nella fattispecie in esame, un vincolo normativo espresso (contenuto nell'art. 11 della legge regionale n. 16/2012), giustificato dalla destinazione finalistica e dall'interesse culturale dei beni ecclesiastici danneggiati dal sisma, nonché dalla natura pubblica dei contributi erogati, a che i suddetti enti ecclesiastici, in qualità di soggetti attuatori degli interventi medesimi su tali beni con finanziamento pubblico, rispettino la normativa statale e regionale vigente per i beni culturali pubblici, ai quali detti beni ecclesiastici sono equiparati.

Nel caso in esame, in sostanza, le Diocesi realizzano con contributi pubblici lavori su tali beni culturali di interesse religioso, normativamente equiparati ai beni culturali pubblici sia ai fini della programmazione che della realizzazione degli interventi ricostruttivi, per cui i contratti con cui le stesse affidano la progettazione e l'esecuzione di detti interventi soggiacciono, per effetto stesso della suddetta equiparazione normativa, alla disciplina vigente per i contratti pubblici relativi ai beni culturali, contenuta, nello specifico, nella Parte II, Titolo IV, Capo II, del d.lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici), artt. 197-205.

Risulta, peraltro, rispettata nel caso di specie anche la disposizione dettata dall'art. 9 del d.lgs. n. 42/2004, che coordina le disposizioni in esso contenute con quelle di fonte pattizia per la Chiesa



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

cattolica e le altre confessioni religiose, secondo cui *“Per i beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, il Ministero e, per quanto di competenza, le regioni provvedono, relativamente alle esigenze di culto, d'accordo con le rispettive autorità”*. Infatti, come riferito dall'Amministrazione regionale istante, l'individuazione delle Diocesi quale soggetti attuatori degli interventi in questione è avvenuta tramite accordo tra la Conferenza Episcopale dell'Emilia-Romagna e il Commissario Delegato.

Sulla base delle considerazioni che precedono, è ora possibile esaminare lo specifico profilo dell'applicabilità alle Diocesi dell'art. 11, comma 13 del d.lgs. n. 163/2006 in materia di forma dei contratti pubblici.

Nel merito, sembra potersi ritenere che detta disposizione trovi applicazione alla fattispecie in esame, tenuto conto della specifica disciplina dettata dal d.lgs. n. 163/2006 per i contratti relativi ai beni culturali che, per quanto sopra evidenziato, si estende anche ai contratti con cui le Diocesi affidano la progettazione e l'esecuzione degli interventi di ricostruzione in oggetto.

In particolare, rileva l'art 197, recante la *“Disciplina comune applicabile ai contratti pubblici relativi ai beni culturali”*, ai sensi del quale *“1. Ai contratti di cui al presente capo si applicano, in quanto non derogate e ove compatibili, le disposizioni: - della parte I (principi e disposizioni comuni e contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del codice); - della parte II, titolo III, capo I (programmazione, direzione ed esecuzione dei lavori); - della parte II, titolo III, capo II (concessione di lavori pubblici); - della parte IV (contenzioso); - della parte V (disposizioni di coordinamento, finali e transitorie). 2. Si applicano inoltre, in quanto non derogate, le disposizioni del titolo I (contratti di rilevanza comunitaria) ovvero del titolo II (contratti sotto soglia comunitaria) della parte II (contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture nei settori ordinari), a seconda che l'importo dei lavori sia pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 28, ovvero inferiore. 3. La disciplina della parte II, titolo III, capo III (promotore finanziario e società di progetto), si applica all'affidamento di lavori e servizi relativi ai beni culturali, nonché alle concessioni di cui agli articoli 115 e 117 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, secondo le modalità stabilite dal regolamento di cui all'articolo 5”*.

In forza del citato art. 197 del d.lgs. n. 163/2006, per stabilire l'applicabilità dell'art. 11, comma 13 del d.lgs. n. 163/2006, contenuto nella Parte I del Codice dei contratti pubblici, ai contratti pubblici relativi ai beni culturali, ai quali sono assimilati quelli stipulati dalle Diocesi, occorre verificare, in assenza di deroga espressa, la compatibilità delle previsioni in materia di forma dei contratti pubblici, dettate dall'art. 11 comma 13 di cui trattasi, con la fattispecie in esame.

L'art. 11 comma 13 del d.lgs. n. 163/2006 testualmente dispone che *“Il contratto è stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice o mediante scrittura privata”*.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Il tenore letterale della predetta norma, nella parte in cui si riferisce alla stipulazione del contratto *“in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante*, non sembra giustificare l’opzione interpretativa secondo cui si debba necessariamente presupporre la natura pubblicistica del soggetto a cui l’intera norma in questione si applica, così da renderla incompatibile con la natura privatistica delle Diocesi che affidano la progettazione e l’esecuzione degli interventi in questione.

Il citato art. 11, comma 13 del d.lgs. n. 163/2006, infatti, prevede espressamente anche la possibilità di stipulare il contratto mediante scrittura privata, in forma cartacea o forme equipollenti ammesse dall’ordinamento, modalità senz’altro realizzabile, sul piano giuridico ed operativo, anche da soggetti privati attuatori degli interventi in oggetto, quali le Diocesi.

Nel merito, questa Autorità ha chiarito con determinazione n. 1 del 13 febbraio 2013, recante *“Indicazioni interpretative concernenti la forma dei contratti ai sensi dell’art. 11, comma 13 del Codice”*, che l’obbligo di ricorso alle modalità elettroniche di stipula *«appare circoscritto alla stipulazione in forma pubblica amministrativa, non essendovi una analoga specificazione con riguardo all’utilizzo della scrittura privata, nei casi in cui detto utilizzo è consentito. La presenza della congiunzione avversativa “o”, prima dell’espressione “mediante scrittura privata”, non depone nel senso di poter ritenere estendibile l’inciso “in modalità elettronica” anche alla stipulazione per scrittura privata. A corroborare tale interpretazione concorre il fatto che la modalità elettronica debba avvenire “secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante”: detta specificazione sembra logicamente riferita alla sola forma pubblica amministrativa, per la quale l’intervento dell’Ufficiale rogante della stazione appaltante lascia presupporre una specifica disciplina di dettaglio, prevista da ciascuna amministrazione, per la stipula dei contratti allo stesso demandata»*.

In altri termini, stante il tenore letterale della disposizione la *“forma elettronica”* è l’unica modalità ammessa per la stesura degli atti in forma pubblica amministrativa, mentre la forma cartacea resta legittima in casi di scrittura privata.

La determinazione medesima precisa, altresì, che *“Fermo quanto sin qui osservato, laddove sia ammessa la stipulazione per scrittura privata, è chiaramente nella facoltà delle parti sottoscrivere il contratto con firma digitale; parimenti, lo scambio delle lettere ex art. 334 del Regolamento può avvenire mediante “modalità elettroniche” (i.e. invio tramite posta elettronica certificata)”*.

Si può, pertanto, concludere nel senso che l’art. 11, comma 13 del d.lgs. n. 163/2006 è applicabile alle Diocesi, quali enti attuatori degli interventi indicati in epigrafe, ai sensi dell’art. 197 del d.lgs. n. 163/2006, in quanto non derogato e poichè detta, complessivamente, previsioni compatibili con la natura privatistica delle Diocesi, consentendo la stipulazione del contratto anche con scrittura privata in forma cartacea.

Il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione, che:



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

- l'art. 11, comma 13 del d.lgs. n. 163/2006 è applicabile alle Diocesi, quali enti attuatori degli interventi indicati in oggetto, ai sensi dell'art. 197 del d.lgs. n. 163/2006, in quanto non derogato e poichè detta, complessivamente, previsioni compatibili con la natura privatistica delle Diocesi, consentendo la stipulazione del contratto anche con scrittura privata in forma cartacea.

Il Presidente

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 18 febbraio 2016

Il Segretario, Maria Esposito