

Gli accordi quadro e l'assunzione dei correlati impegni di spesa

L'istituto dell'accordo quadro, di derivazione comunitaria, la cui disciplina originariamente limitata ai settori speciali (direttiva 90/53/Ce) è stata successivamente estesa a ricomprendere anche i settori ordinari con la direttiva 2004/18/Ce (abrogata dalla direttiva 24/2014/UE), è stato introdotto nell'ordinamento nazionale ai sensi degli artt. 3 e 59 del d.lgs. n. 163/2006. Per accordo quadro si deve intendere un accordo concluso tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici allo scopo di definire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un determinato periodo di tempo. Nello speci-

fico la durata degli accordi quadro per i settori ordinari è di quattro anni che raddoppia per i settori speciali. I limiti alla durata appaiono necessari ad assicurare il rispetto della libera concorrenza e della parità di trattamento fra i diversi operatori economici. In forza dell'accordo quadro vengono fissate, infatti, le caratteristiche vincolanti dell'oggetto dei successivi contratti esecutivi; in particolare, devono essere definiti negli atti di gara le specifiche tecniche, i tempi di consegna minimi, la tipologia delle lavorazioni, la loro qualità, i prezzi e quant'altro necessario per identificare compiutamente le prestazioni da eseguire con i successivi contratti.

In ordine alla natura giuridica dell'accordo quadro le posizioni in dottrina non sono del tutto convergenti. Alcuni autori propendono, infatti, per la sua assimilazione al contratto di somministrazione, dal quale differirebbe in ragione del fatto che nello stesso non sono precisate le quantità di beni e servizi che verranno erogati (G. Morbidelli, *L'appalto comunitario nel settore dell'energia*, in *Riv. trim. dir. pubbl. comunit.*, 1993, 787; A. Nobile, *Gli appalti pubblici nei settori speciali*, Roma, Ipzs, 2001, 206). Altri autori ritengono ravvisabili aspetti che avvicinano l'accordo al contratto preliminare rispetto al quale, tuttavia, il contratto preliminare necessita dell'individuazione precisa della quantità dei prodotti oggetto di attività negoziale, mentre l'accordo può prescindere (E. Fonte, *L'accordo quadro in tema di appalti pubblici*, in *Tar.*, 1997, 5-6, II, 145; D. Galli, C. Guccione, *L'istituto dell'accordo quadro nel d.lgs. n. 158/1995*, in *Riv. amm.*, 1996, 9). Una parte della dottrina, inoltre, riconosce la natura dell'accordo quale contratto normativo, mediante il quale viene fissato il contenuto dei contratti che saranno eventualmente stipulati ma senza l'immediata nascita di diritti e obblighi per le parti negoziali. Infine, alcuni autori reputano che la serialità e la standardizzazione delle clausole possano assimilare gli accordi quadro ai contratti aperti (F. De Peppo, *I contratti aperti di manutenzione nei lavori pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, 2006, 47).

L'attuale disciplina è contenuta nell'art. 59 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, in precedenza la norma di riferimento era l'art. 54 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

In ordine alla giurisprudenza euro-unitaria in materia di accordi quadro, deve rammentarsi che la Corte di giustizia nella recente sentenza *Simonsen & Weel* (Corte giust., Sez. IV, 17 giugno 2021, C-23/20), ha chiarito alcuni aspetti rilevanti per la determinazione delle clausole dei contratti di appalto da aggiudicare ai sensi di un accordo quadro. All'amministrazione aggiudicatrice è richiesto di indicare il valore o la quantità massima e quella stimata delle prestazioni che l'accordo quadro riguarderà. Allo stesso tempo, i documenti di gara possono individuare requisiti ulteriori per la conclusione degli accordi successivi.

Peraltro, incoraggiare il ricorso agli accordi quadro costituisce uno degli scopi della normativa unionale sugli appalti pubblici, in quanto essi consentono di migliorare l'efficienza degli appalti per mezzo delle

economie di scala derivanti dall'aggregazione degli acquisti.

L'affidamento senza nuovo confronto competitivo, dunque, è consentito anche ove l'amministrazione aggiudicatrice che sarà parte del nuovo accordo sia solamente indicata tra i potenziali beneficiari dell'accordo quadro, già nei documenti di gara.

Un primo chiarimento in tal senso era stato offerto dalla Corte di giustizia nella sentenza *Antitrust e Coopservice* (Corte giust., Sez. VIII, 19 dicembre 2018, C-216/17). In quella sede era stato chiarito che l'accordo quadro deve necessariamente indicare il valore complessivo degli accordi successivi. L'impegno assunto per mezzo dell'accordo quadro è dunque individuato entro una determinata quantità, superata la quale l'accordo esaurisce i suoi effetti. Solo in questo modo può dirsi rispettato il principio di parità di trattamento e di non discriminazione che deve informare la procedura di aggiudicazione degli appalti. Quest'ultima deve dunque svolgersi su condizioni e modalità formulate in modo chiaro, preciso e univoco nei documenti di gara, al fine di permettere a tutti gli offerenti di poter valutare correttamente i termini della propria partecipazione. Inoltre, la mancata indicazione della quantità e del valore complessivi dell'accordo potrebbe determinare una suddivisione artificiosa dell'appalto, al fine di eludere le soglie previste dalla direttiva e, dunque, il rispetto delle norme europee.

Con la citata sentenza *Simonsen & Weel*, la Corte di giustizia ha confermato la propria giurisprudenza, fornendo argomenti ulteriori, alcuni dei quali erano invero già delineati nelle conclusioni dell'Avvocato generale presentate nel caso *Antitrust e Coopservice*. La Corte ha precisato che l'indicazione nell'accordo quadro del valore complessivo degli accordi successivi deve essere inteso quale quantità "e/o" come valore massimo. L'amministrazione aggiudicatrice dovrà, altresì, indicare una quantità "e/o" un valore stimato dei prodotti da fornire in forza dell'accordo quadro, così da garantire alle concorrenti la possibilità di formare una offerta consapevole.

Nell'ambito della giurisprudenza in materia di accordi quadro e contratti esecutivi degli accordi medesimi (cfr. *ex plurimis*, Corte conti, Sez. centr. contr. legittimità, 14 dicembre 2022, n. 5, in questa *Rivista*, 2022, 6, 97, con nota di P. Cosa, *La parola ultima della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti in merito alla vexata quaestio dell'assoggettamento a controllo preventivo di atti di approvazione di contratti esecutivi di accordi quadro*) trova collocazione la pronuncia in epigrafe che ha fornito soluzione a due questioni di massima rimesse alla Sezione centrale di controllo dalla Sezione di controllo per la Regione Veneto, chiamata a vagliare la legittimità degli atti approvativi degli accordi quadro stipulati dal Comando Brigata di Cavalleria Pozzuolo del Friuli con le ditte aggiudicatriche delle procedure per l'affidamento di servizi di manutenzione/riparazione e revisione veicolare degli automezzi commerciali in uso presso i reparti dipendenti dal Comfop Nord.

La prima questione concernente la corretta interpretazione ed applicazione dell'art. 34, c. 2-*bis* in combinato disposto con il successivo art. 34-*quater* della l. n. 196/2009 che ha disciplinato la spesa decentrata degli Uffici periferici delle amministrazioni statali, ovvero la c.d. spesa delegata che ricorre nell'ipotesi in cui la spesa venga demandata a funzionari delegati, a disposizione dei quali devono essere poste le risorse finanziarie. La norma reca un'elencazione precisa degli elementi costitutivi dell'impegno di spesa delegata che diversamente dal consueto non prelude direttamente alla spesa finale ma alla messa a disposizione delle risorse in favore dei funzionari delegati. Nel caso di spesa delegata gli impegni sono assunti, chiaramente, nei limiti degli stanziamenti, con imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni assunte o programmate dai funzionari delegati siano esigibili, sulla base di un programma di spesa opportunamente documentato, comunicato all'amministrazione dai medesimi funzionari delegati e commisurato all'effettivo fabbisogno degli stessi, ai fini dell'emissione degli ordini di accreditamento. Gli elementi costitutivi necessari per poter far luogo all'impegno di spesa delegata sono, dunque, la ragione dell'impegno, gli importi da impegnare, l'esercizio o gli esercizi finanziari su cui gravano le scadenze di pagamento programmate e, a differenza dell'impegno delle spese non delegate, non è necessaria l'univoca individuazione del creditore del pagamento. La disposizione precisa, inoltre, che le aperture di credito necessarie in base all'esigibilità delle obbligazioni assunte o programmate dal funzionario delegato vengono disposte dall'amministrazione, a valere sugli impegni di spesa delegata. Qualora non si perfezionino obbligazioni esigibili entro il termine dell'esercizio, i funzionari delegati devono darne notizia all'amministrazione per la conseguente riduzione degli ordini di accreditamento. Gli importi oggetto delle riduzioni rientrano nuovamente nella disponibilità dell'amministrazione, che può procedere all'accREDITAMENTO nello stesso esercizio finanziario a favore di altri funzionari delegati, ovvero farne oggetto di un nuovo impegno. Costituiscono, invece, economie gli importi degli impegni di spesa delegata a fronte dei quali non si siano registrati ordini di accreditamento entro la fine dell'esercizio considerato. Infine, gli importi delle aperture di credito non utilizzati entro la chiusura dell'esercizio costituiscono residui di spesa delegata e possono essere accreditati ai funzionari delegati in conto residui negli esercizi successivi. Pertanto, alla chiusura dell'esercizio le somme già oggetto di impegno di spesa delegata potranno costituire somme impegnate alle quali non corrispondono ordini di accreditamento e, pertanto, economie di bilancio, ovvero, somme oggetto di ordine di accreditamento ma non ancora pagate che costituiscono residui, indipendente dal perfezionamento di un'obbligazione giuridica.

Con il successivo art. 34-*quater* della legge di contabilità, come introdotto dall'art. 3 del d.lgs. 16 marzo

2018, n. 29, è stata prevista la nuova disciplina del procedimento di spesa per le amministrazioni periferiche dello Stato, incentrata sulla possibilità di utilizzo delle forme di pagamento tipiche delle amministrazioni centrali. Queste ultime possono, infatti, provvedere all'assegnazione di fondi ai propri uffici periferici per l'esercizio di funzioni attribuite agli stessi da disposizioni di legge e tali assegnazioni vengono equiparate a stanziamenti di bilancio a tutti gli effetti, ivi compresi i possibili provvedimenti di variazione incrementale o riduttiva. Le somme stanziante/ripartite possono essere, successivamente, impegnate dagli uffici periferici, ovvero dagli stessi utilizzate per ulteriori ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati preposti ad ulteriori articolazioni periferiche degli uffici periferici. Alla luce del cennato quadro normativo l'ufficio di controllo remittente ha ritenuto applicabile alla fattispecie la disciplina dell'impegno delegato *ex* art. 34-*quater*, posto che agli uffici periferici dell'amministrazione interessata possono considerarsi in tutto e per tutto amministrazione periferica ordinaria primaria di spesa (Eops).

La Sezione centrale sul punto ha ritenuto di voler sottolineare la natura dell'accordo quadro quale fattispecie a formazione progressiva finalizzata alla regolamentazione degli eventuali contratti attuativi che potranno essere stipulati dagli Eops nel corso della sua durata. Ad una siffatta natura non si ricollega l'insorgenza di un'obbligazione in capo all'amministrazione di affidare tutto l'importo massimo definito in sede di accordo, giacché quest'ultimo individua non un corrispettivo bensì un fabbisogno presunto. L'accordo quadro, come sottolineato dalla sezione centrale, non comporta obbligazioni o effetti reali e non può, pertanto, configurarsi quale atto produttivo di effetti finanziari diretti sul bilancio dello Stato, di tal che non appare necessaria l'assunzione di un impegno di spesa.

La seconda questione riguarda, invece, la competenza territoriale per il controllo sugli atti discendenti dagli accordi quadro e l'applicazione in tale fattispecie delle ordinarie competenze alla stregua di quanto disposto dal *Regolamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti*, di cui alla deliberazione delle Sezioni riunite n. 14/2000 s.m.i. ovvero la deroga a tale disciplina in ragione della necessità di controllo unitario da parte dell'ufficio che abbia verificato l'accordo quadro. La soluzione fornita dalla sezione centrale è nel senso di riconoscere competente al vaglio di legittimità dei contratti discendenti lo stesso ufficio di controllo che si è occupato della verifica della rispondenza a legge dell'accordo quadro anche al fine di monitorare il rispetto da parte degli operatori economici delle condizioni poste inizialmente, nel limite delle risorse utilizzabili, in base a quanto programmato.

PAOLA COSA
