Deliberazione n. SCCLEG/5/2022/PREV

CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

presieduta dal Presidente della Corte dei conti Guido Carlino

formata dai Magistrati: Ermanno Granelli (Presidente della Sezione), Cinzia Barisano, Susanna Loi, Adriana La Porta, Francesco Targia (relatore), Elena Brandolini, Luca Fazio, Laura D'Ambrosio, Stefano Castiglione, Marco Boncompagni, Angela Pria, Marco Catalano, Daniele Bertuzzi, Fabia D'Andrea, Rossella Bocci, Valeria Franchi, Francesco Belsanti, Paola Basilone, Donato Centrone, Andrea Luberti, Roberto D'Alessandro, Giovanni Guida, Tullio Ferrari, Giovanni Natali e Domenico Cerqua.

nell'adunanza generale del 16 novembre 2022

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;
VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto del 12 luglio 1934, n. 1214;
VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161, concernente modificazioni al predetto testo unico;

VISTO l'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

VISTO l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;

VISTO il "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*", approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/2000, modificato, da ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza in data 24 giugno 2011 (G.U. n. 153 del 4 luglio 2021);

VISTO il decreto del Ministero della difesa – Ufficio generale del Centro di responsabilità amministrativa della Marina militare n. 256 del 2 novembre 2022, di approvazione del contratto n. 248, stipulato in data 15 settembre 2022, attuativo dell'accordo quadro n. 239 del 4 novembre 2021 – lotto n. 2 – avente ad oggetto la fornitura di calzature;

VISTA la nota istruttoria n. 48848 del 20 ottobre 2022 formulata dal competente Ufficio di controllo;

VISTA la risposta fornita dall'Amministrazione con nota del 26 ottobre 2022;

VISTA la relazione in data 3 novembre 2022 con la quale il Magistrato istruttore Luca Fazio ha proposto al Consigliere delegato il deferimento all'Organo collegiale della pronuncia sulla legittimità del menzionato atto;

VISTA la nota con la quale il Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero della difesa ha deferito alla Sezione il predetto atto, chiedendo la convocazione della Sezione del controllo in adunanza generale per la risoluzione di questione di massima di particolare rilevanza;

VISTA l'ordinanza in data 4 novembre 2022, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato il Collegio in adunanza generale per l'adunanza odierna;

VISTA la nota, in data 8 novembre 2022, con la quale la Segreteria della Sezione ha comunicato la predetta convocazione al Ministero della difesa – Gabinetto e Ufficio generale del centro di responsabilità amministrativa della Marina militare e al Ministero dell'economia e delle finanze –

Gabinetto, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della difesa;

UDITI il relatore, Cons. Francesco Targia, il Contrammiraglio Marco Predieri – Vice capo Ufficio generale e il dott. Alessandro Fiore, Direttore del l'Ufficio centrale del bilancio.

con l'assistenza della dott.ssa Angela La Rocca, in qualità di Segretario di adunanza.

Ritenuto in

FATTO

1. In data 19 settembre 2022 è pervenuto, per il prescritto controllo preventivo di legittimità, il decreto del Ministero della difesa – Ufficio generale del centro di responsabilità amministrativa della Marina militare n. 256 del 16 settembre 2022, di approvazione del contratto n. 248, stipulato in data 15 settembre 2022, attuativo dell'accordo quadro n. 239 del 4 novembre 2021, oggetto di decreto approvativo regolarmente registrato dal competente Ufficio di controllo.

2. Il Magistrato istruttore, rilevata la presenza di orientamenti non omogenei tra le diverse Sezioni della Corte dei conti in merito all'assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità degli atti di adesione agli accordi quadro di importo inferiore alla soglia di cui all'art. 3, comma 1, lett. g) della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e al valore da prendere in esame ai fini della verifica della predetta soglia (importo contrattuale o importo a base di gara) ha chiesto, con nota n. 48848 del 20 ottobre 2022, di conoscere l'avviso dell'Amministrazione al riguardo.

3. Il Ministero della difesa - Ufficio generale del centro di responsabilità amministrativa della Marina militare, con nota n. 11072 del 26 ottobre 2022, ha rappresentato che, a suo avviso, i decreti di approvazione dei contratti discendenti da un accordo quadro, già ammesso positivamente al controllo preventivo di legittimità, non dovrebbero essere sottoposti al medesimo controllo qualora siano di importo inferiore alla soglia di cui all'art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20 del 1994, in quanto meri atti di adesione stipulati con gli operatori senza confronto competitivo e senza possibilità di apportare modifiche

sostanziali a quanto pattuito in sede di contratto quadro. Con riferimento, poi, alla seconda problematica ha evidenziato che, avendo il legislatore fatto riferimento, nell'elencare le tipologie di atti da assoggettare a controllo, ai decreti di approvazione dei contratti, l'importo da prendere in considerazione dovrebbe essere quello contrattuale e non invece il valore a base di gara.

4. In considerazione di quanto sopra, il Magistrato istruttore ha proposto, con nota in data 2 novembre 2022, il deferimento dell'atto in questione alla sede collegiale.

5. Il Consigliere delegato, stante la rilevanza della problematica e la presenza di pronunce non omogenee da parte delle diverse Sezioni della Corte dei conti, ha condiviso la necessità di sottoporre alla Sezione del controllo in adunanza generale le seguenti questioni pregiudiziali di massima:

- sottoponibilità o meno al controllo preventivo di legittimità dei decreti approvativi dei contratti stipulati dalle Amministrazioni dello Stato e sottoscritti in adesione a contratti quadro, di importo inferiore alla soglia indicata all'art. 3, comma 1, lett. g) della legge 14 gennaio 1994, n. 20;
- individuazione dell'importo da prendere in esame (importo contrattuale o quello a base di gara) ai fini dell'assoggettamento dell'atto al controllo della Corte ai sensi sempre del richiamato art. 3, comma 1, lett. g) della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

6. Con ordinanza del Presidente della Corte dei conti in data 4 novembre 2022 è stato convocato il Collegio per l'adunanza del 16 novembre 2022.

7. Nel corso dell'adunanza il rappresentante dell'Amministrazione ha illustrato, in linea con quanto rappresentato in sede di risposta ai chiarimenti richiesti, le ragioni in base alle quali ritiene che i decreti approvativi dei contratti stipulati in attuazione di convenzioni quadro debbano essere assoggettati al controllo preventivo di legittimità solo se di importo superiore alla soglia prevista all'art. 3, comma 1, lett. g) della richiamata legge n. 20 del 1994. Ha, inoltre, precisato che, ai fini della corretta individuazione dell'importo da

prendere in esame per il calcolo della soglia, occorre considerare, nel rispetto del dettato letterale della predetta norma, il valore indicato nel contratto e, quindi, nel relativo decreto di approvazione. Di contro, il rappresentante dell'Ufficio centrale di bilancio ha segnalato l'esigenza di un controllo preventivo anche sugli atti sotto soglia al fine, peraltro, di evitare il rischio di un frazionamento artificioso.

DIRITTO

1. È all'esame della Sezione il decreto del Ministero della difesa – Ufficio generale del centro di responsabilità amministrativa della Marina militare n. 256 del 16 settembre 2022, di approvazione del contratto n. 248, stipulato in data 15 settembre 2022, attuativo dell'accordo quadro n. 239 del 4 novembre 2021, oggetto di decreto approvativo regolarmente registrato dal competente Ufficio di controllo.

In sede di relazione di deferimento, il Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero della difesa ha, preliminarmente, sottoposto alla Sezione, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, le seguenti questioni di massima di particolare rilevanza:

- sottoponibilità al controllo preventivo di legittimità dei decreti approvativi dei contratti stipulati in adesione a contratti quadro, di importo inferiore alla soglia indicata all'art. 3, comma 1, lett. g) della legge 14 gennaio 1994, n. 20;
- individuazione dell'importo da prendere in esame (importo contrattuale o quello a base di gara) ai fini dell'assoggettamento del decreto di approvazione dei contratti al controllo della Corte, ai sensi sempre del richiamato art. 3, comma 1, lett. g) della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

In particolare, l'Ufficio di controllo ha segnalato, con riferimento al primo profilo, di sottoporre al controllo preventivo di legittimità i decreti di approvazione degli accordi esecutivi di contratto quadro indipendentemente dal loro importo, in linea anche con quanto ritenuto dalla stessa Amministrazione della difesa che non solo trasmette gli atti

alla Corte per il prescritto controllo, ma ha anche fornito nel 2021 istruzioni in tal senso agli enti dipendenti. Ha precisato, ad un tempo, che la giurisprudenza di alcune Sezioni regionali di controllo (Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 78/2022/PREV, Sezione di controllo per la Puglia n. 94/2021/PREV e Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 97/2020/PREV) si attesta su posizioni differenti, facendo leva sul tenore letterale della norma, sulla *ratio* stessa del controllo preventivo, limitato agli atti di maggiore rilevanza, sul previsto assoggettamento degli atti stipulati a valere su aperture di credito al solo controllo successivo (art. 5 del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123).

Relativamente al secondo profilo, ha osservato, poi, che in base ad un orientamento risalente (Sezione controllo per la Regione siciliana, 6 giugno 1995, n. 20; Sezione controllo 18 settembre 1998, n. 108 e 21 gennaio 1999, n. 3), al fine di stabilire se il decreto approvativo di un contratto per l'appalto di un'opera pubblica sia o meno sottoposto a controllo preventivo di legittimità, occorre interpretare letteralmente la norma contenuta nell'art. 3, comma 1, lett. g), della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e far riferimento, quindi, al valore del contratto, quale determinato dal ribasso ottenuto in sede di gara. Un orientamento più recente (Sezione controllo Campania, 82/PREV/2010 e Sezione controllo Lazio, 59/2018/PREV e 78/2020/PREV), di contro, evidenzia l'esigenza di prendere a riferimento un unico valore (valore stimato dell'appalto) ai fini sia dell'individuazione della procedura di scelta del contraente da seguire, sia delle forme di controllo cui assoggettare l'atto.

2. Al riguardo, la Sezione ritiene di dover preliminarmente evidenziare che, per pacifica giurisprudenza della Sezione centrale di controllo, sono assoggettati al controllo preventivo di legittimità, oltre agli atti tassativamente indicati all'art. 3 della legge n. 20 del 1994, anche tutti quelli modificativi (compresi quelli estintivi) degli stessi. Un diverso orientamento consentirebbe, infatti, all'Amministrazione di apportare una qualsiasi modifica all'atto sottoposto al controllo, senza alcuna possibilità di verifica da parte della Corte dei conti in ordine alla legittimità delle scelte operate.

Sempre in via preliminare, osserva, inoltre, che l'art. 35 del codice dei contratti pubblici, ai fini del calcolo del valore stimato di un appalto, prevede al comma 4 che si tenga conto del valore di eventuali opzioni o rinnovi del contratto stabiliti esplicitamente nei documenti di gara e, ai successivi commi 9 e 10, che occorre prendere in considerazione, in ipotesi di appalti aggiudicati per lotti distinti, il valore complessivo stimato della totalità dei lotti.

In altre parole, lo stesso legislatore mostra chiaramente di dare rilevanza al valore non del singolo atto, ma della complessiva operazione sia nell'ipotesi di appalti per lotti distinti, sia in caso di previste opzioni o di ripetizione di servizi analoghi; detto valore è, quindi, ritenuto dal legislatore rilevante, sia con riferimento alla procedura di scelta del contraente, sia con riguardo alle forme di controllo.

Tali considerazioni appaiono, a giudizio del Collegio, replicabili anche in ipotesi di contratti quadro.

Infatti, i singoli contratti esecutivi, seppur indipendenti l'uno dall'altro, sono strettamente collegati all'accordo quadro che costituisce il primo atto di un'unica operazione economica complessa, data la presenza di un vincolo inscindibile non solo tra l'accordo quadro e i singoli contratti discendenti, ma anche tra i contratti esecutivi stessi, che, seppur tra loro autonomi e distinti, risultano necessariamente tra loro collegati, data la necessità del rispetto del *plafond* di spesa, il cui importo costituisce il valore rilevante, ai sensi dell'art. 35, comma 16, del d.lgs. n. 50 del 2016, ai fini dell'individuazione della soglia comunitaria di riferimento.

Deve, inoltre, essere evidenziato che il predetto vincolo comporta la necessità di un preventivo coordinamento tra i diversi soggetti pubblici beneficiari della fornitura e la stazione appaltante, ai fini dell'individuazione del valore degli acquisti a ciascuno di essi riservato, e, al contempo, la necessità che l'organo di controllo conosca l'importo di tutti i contratti esecutivi ai fini della verifica del rispetto del limite economico previsto in sede di accordo quadro.

Sotto altro profilo, devono, invece, ritenersi non determinanti le diverse obiezioni incentrate sul tenore letterale della norma, sull'assenza di un

confronto competitivo, sull'impossibilità di apportare modifiche sostanziali a quanto pattuito in sede di contratto quadro e sull'esigenza di non aggravare il procedimento ritenendosi sufficienti i controlli di ragioneria effettuati sul decreto di impegno pluriennale.

Al riguardo, deve infatti evidenziarsi come il fondamento giuridico della funzione di controllo prescinde dall'esistenza o meno di un confronto competitivo e dall'intensità ed ampiezza delle verifiche da effettuarsi. Del resto, l'impossibilità di apportare modifiche alle clausole previste nell'accordo non esclude la possibilità che ciò avvenga, con conseguente necessità di una verifica al riguardo. Relativamente, poi, all'evidenziata sufficienza dei controlli di ragioneria sui decreti di impegno pluriennali va segnalato come gli stessi riguardano meri aspetti contabili e non la legittimità degli atti, oggetto del controllo della Corte.

Per completezza di esposizione, si ritiene di dover precisare che le esigenze di celerità e snellimento delle procedure segnalate dall'Amministrazione non risultano in alcun modo frustrate dal controllo della Corte dei conti in quanto lo stesso è coevo al controllo di ragioneria e, quindi, non determina un allungamento dei tempi.

Tali considerazioni inducono il Collegio, in una logica sistematica che tenga conto dell'operazione complessiva, a ritenere esperibile il controllo preventivo di legittimità sui decreti approvativi dei contratti stipulati in adesione a contratti quadro, di importo inferiore alla soglia indicata all'art. 3, comma 1, lett. g) della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Dall'esigenza di una verifica unitaria e complessiva sul rispetto delle disposizioni predeterminate in sede di accordo quadro, con riferimento, in particolare, al valore massimo complessivo dei contratti sottoscritti durante l'intera durata degli accordi, discende l'esigenza di attribuire il controllo della Corte ad un unico Ufficio che non può non coincidere con quello al quale viene sottoposto all'esame l'accordo quadro che costituisce il primo atto della complessa fattispecie.

3. Con riferimento, poi, al secondo quesito deve evidenziarsi che la tesi secondo cui, ai fini dell'assoggettamento di un decreto di approvazione di un contratto passivo al controllo della Corte, occorre far

riferimento all'importo del negozio appare incentrata solo sul tenore letterale della norma (art. 3, comma 1, lett. g), legge n. 20 del 1994).

Al riguardo deve però evidenziarsi che il codice dei contratti pubblici già in alcuni casi fa riferimento non all'importo contrattuale ma a quello relativo all'intera operazione contrattuale. Il riferimento è alle ipotesi di opzioni o rinnovi stabiliti esplicitamente nei documenti di gara (art. 35, comma 4) calcolati all'interno della soglia o all'ipotesi di appalti aggiudicati per lotti distinti (art. 35, commi 9 e 10) ove è previsto che si prenda in considerazione il valore complessivo stimato della totalità dei lotti.

In ogni caso, il riferimento all'importo del contratto, anziché a quello a base d'asta, porterebbe ad un'ingiustificata asimmetria dei valori di riferimento per l'individuazione della procedura di scelta del contraente da seguire (valore stimato dell'appalto) e delle forme di controllo cui assoggettare l'atto (valore del contratto). Una siffatta interpretazione fornirebbe, poi, all'appaltatore indirettamente un agevole strumento per sottrarre al controllo della Corte dei conti l'intera procedura in funzione dell'offerta praticata, quando l'intento del legislatore appare essere quello di assicurare il rispetto del principio della concorrenza in ogni caso vi sia una procedura di appalto d'opera di rilevanza comunitaria.

Le suesposte considerazioni inducono a privilegiare un'interpretazione sistematica che partendo dalla *ratio* dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994 tenga precipuo conto del mutato quadro di riferimento introdotto dal decreto legislativo n. 50 del 2016, teso a privilegiare in sede di calcolo delle soglie previste, ai fini della procedura di scelta del contraente e del successivo controllo, l'importo non del singolo atto, ma dell'intera operazione economica oggetto del programma di spesa e del successivo bando di gara.

4. Così definita la questione di massima e riconosciuta la competenza della Sezione di controllo preventivo di legittimità ad esaminare l'atto di cui trattasi, il Collegio è chiamato a pronunciarsi sulla sua legittimità.

In assenza di rilievi formulati dall'Ufficio in sede di deferimento e dai componenti del Collegio in sede di adunanza, il decreto del Ministero della difesa –Ufficio generale del Centro di responsabilità della Marina militare n. 256 del 16 settembre 2022, di approvazione del contratto n.248, stipulato in data 15 settembre 2022, sulla base della documentazione in atti, deve ritenersi conforme a legge.

P Q M

L'Adunanza Generale della Sezione centrale del controllo di legittimità, previa risoluzione della questione di massima, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del vigente Regolamento, ammette al visto e alla conseguente registrazione il decreto in epigrafe.

Il Presidente
Guido Carlino
(firmato digitalmente)

Il Relatore
Francesco Targia
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il dicembre 2022
Il Dirigente
Francesca Pluchinotta Palmeri
(firmato digitalmente)