

## CONTROLLO

\* \* \*

### Sezione centrale controllo legittimità

1 – Sezione controllo legittimità; deliberazione 7 marzo 2023; Pres. Carlino, Rel. Brandolini; Ministero della difesa.

**Contratti pubblici – Accordi quadro – Assunzione di impegno di spesa a copertura dell'intero fabbisogno finanziario – Necessità – Non sussiste.**

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 3, c. 1; l. 31 dicembre 2009, n. 196, legge di contabilità e finanza pubblica, artt. 34, 34-*quater*; d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, codice dei contratti pubblici, artt. 3, c. 1, lett. ii), 54; d.lgs. 16 marzo 2018, n. 29, disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 12 maggio 2016, n. 93, recante riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio

---

di cassa, in attuazione dell'art. 42, c. 1, l. 31 dicembre 2009, n. 196, art. 3.

**Corte dei conti – Contratti pubblici – Decreti approvativi dei contratti stipulati in adesione all'accordo quadro – Sottoposizione a controllo preventivo di legittimità – Competenza coincidente con quella del controllo sull'accordo quadro – Susiste.**

L. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3, c. 1; l. 31 dicembre 2009, n. 196, artt. 34, 34-*quater*; d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, artt. 3, c. 1, lett. ii), 54; d.lgs. 16 marzo 2018, n. 29, art. 3.

*Attesa la natura dell'accordo quadro, configurabile quale fattispecie complessa a formazione progressiva, finalizzata a disciplinare, in modo non esaustivo, per il periodo di vigenza, i prezzi e le quantità oggetto dei futuri ed eventuali rapporti contrattuali dallo stesso derivanti (c.d. contratti adesivi discendenti), dalla sua stipula non scaturiscono in via diretta ed immediata obbligazioni o effetti reali e, pertanto, l'accordo non può configurarsi come atto produttivo di effetti finanziari sul bilancio dello Stato e non costituisce titolo legittimante la nascita di un'obbligazione pecuniaria, in assenza della quale non può procedersi all'assunzione dell'impegno di spesa; ciò a differenza dei singoli contratti esecutivi che sono produttivi di effetti obbligatori ed abbisognano di specifici atti di impegno.*

*La competenza a valutare la legittimità dei contratti esecutivi spetta allo stesso ufficio di controllo che ha vagliato la legittimità dell'accordo quadro ai sensi dell'art. 3, c. 1, l. n. 20/1994. (1)*

**Diritto** – 2. La sezione è chiamata a pronunciarsi, previa risoluzione di questione di massima di interesse generale, sulla conformità a legge dei seguenti atti del Ministero della difesa (Comando Forze operative nord, Direzione d'intendenza, Padova):

a) d. 2 dicembre 2022, n. 65 di approvazione dell'accordo quadro n. 198 del 15 novembre 2022 stipulato tra il Comando Brigata di Cavalleria Pozzuolo del Friuli, Direzione d'intendenza e la ditta Autofficina Sandri s.r.l. di Tezze sul Brenta (VI), di durata 24 mesi per il servizio di manutenzione/riparazione e revisione veicolare degli automezzi commerciali in uso presso i reparti dipendenti del Comfop Nord – Lotto 3 Cig: 9230645938. Importo: euro 344.262 Iva esclusa;

b) d. 2 dicembre 2022, n. 66 di approvazione dell'accordo quadro n. 199 del 16 novembre 2022 stipulato tra il Comando Brigata di Cavalleria Pozzuolo del Friuli, Direzione d'intendenza, e la ditta Parts & Services di Roma, di durata 24 mesi per il servizio di manutenzione/riparazione e revisione veicolare degli automezzi commerciali in uso presso i reparti dipendenti del Comfop Nord – Lotti 1-2-5-6-7-8 e 10. Importo presunto, per il Lotto 1 (Cig: 922938596F): euro

333.197 Iva esclusa; per il lotto 2 (Cig: 9230606909): euro 203.607 Iva esclusa; per il lotto 5 (Cig: 9230692004): euro 86.066 Iva esclusa; per il lotto 6 (Cig: 9230702842): euro 44.262 Iva esclusa; per il lotto 7 (Cig: 92307217F0): euro 113.115 Iva esclusa; per il lotto 8 (Cig: 92311455D6): euro 373.770 Iva esclusa; per il lotto 10 (Cig: 9231158092) euro 12.295 Iva esclusa; c) d. n. 67 del 2 dicembre 2022 di approvazione dell'accordo quadro n. 200 del 16 novembre 2022 stipulato tra il Comando Brigata di Cavalleria Pozzuolo del Friuli, Direzione d'intendenza, e la ditta No.Ve.Ri. Auto S.r.l. di Roma, di durata 24 mesi per la fornitura di ricambi per veicoli di derivazione commerciale in uso presso i reparti dipendenti del Comfop Nord – Cig: 9229358329. Importo: euro 720.000 Iva esclusa.

I decreti nn. 65 e 66 (*sub a e b*) fanno parte di un'unica procedura di gara, suddivisa in n. 14 lotti per un valore posta a base di gara di euro 1.769.590,16 i cui servizi di manutenzione e riparazione sono destinati ai veicoli in uso presso i seguenti reparti dipendenti dal Comfop Nord di Padova: Lotto 1 – riferimento Sede Remanzacco (UD); Lotto 2 – riferimento Sede Pordenone; Lotto 3 – riferimento Sede Padova; Lotto 4 – riferimento Sede Cremona; Lotto 5 – riferimento Sede Vercelli; Lotto 6 – riferimento Sede Bologna; Lotto 7 – riferimento Sede Firenze; Lotto 8 – riferimento Sede Pisa; Lotto 9 – riferimento Sede Grosseto; Lotto 10 – riferimento Sede Ancona; Lotto 11 – riferimento Sede Bracciano (Roma); Lotto 12 – riferimento Sede Perugia; Lotto 13 – riferimento Sede Pescara; Lotto 14 – riferimento Sede L'Aquila. Per i Lotti 5-9-12-13 e 14 la gara è andata deserta.

Il d. n. 67 (*sub c*) consegue alla gara, a lotto unico per una spesa massima presunta di euro 720.000 Iva esclusa (Cig Lotto: 9229358329), per l'affidamento della fornitura in accordo quadro di ricambi per veicoli di derivazione commerciale in uso presso le brigate ed i reparti dipendenti dal Comfop Nord.

Per detti decreti, l'ufficio di controllo per il Veneto, a cui gli stessi sono stati sottoposti per competenza territoriale, ha rilevato la necessità della risoluzione di due problematiche specifiche tra di esse collegate, di cui la prima dirimente ai fini della valutazione di legittimità degli atti deferiti.

Trattasi di identiche questioni di massima di particolare importanza, suscettibili di applicazione generalizzata per tutti gli enti della categoria.

In conseguenza, ha rimesso la questione all'adunanza generale di questa sezione centrale, in conformità a quanto previsto dall'art. 3, c. 3, della deliberazione delle Sezioni riunite n. 14/2000, e successive modificazioni, recante il "*Regolamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti*".

3. Come già rappresentato in parte narrativa, la prima questione rimessa – che è quella dirimente ai fini della valutazione di legittimità/illegittimità degli atti deferiti – concerne la corretta interpretazione ed applicazione dell'art. 34, c. 2 e c. 2-*bis*, in combinato disposto con il successivo art. 34-*quater*, l. n.

(1) Segue la nota di P. Cosa, *Gli accordi quadro e l'assunzione dei correlati impegni di spesa*.

196/2009, in relazione agli accordi quadro stipulati dagli uffici periferici dell'amministrazione della difesa in qualità di ordinatori primari di spesa (Eops) e, nello specifico, se questi possano prescindere all'atto dell'approvazione di accordo quadro, al quale dovranno successivamente aderire le brigate e i reparti da essi dipendenti, dalla messa a disposizione delle risorse in favore dei funzionari delegati e, quindi, dall'assunzione dell'impegno di spesa delegata.

Il punto è controverso poiché l'amministrazione della difesa sostiene che l'accordo quadro, in quanto contratto "normativo" il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste, non comporta alcun impegno finanziario né un aumento del valore del patrimonio dello Stato e, di conseguenza, non necessita di alcun impegno di spesa che, invece, dovrà essere assunto sui pertinenti capitoli di bilancio, nei limiti della relativa somma da impegnare, dagli ordinatori secondari di spesa all'atto della stipula del contratto discendente, così come comprovato anche dalla giurisprudenza dei giudici contabili richiamata in atti; diversamente, l'ufficio di controllo remittente ritiene che anche per gli accordi quadro, alla luce della richiamata normativa, l'amministrazione debba assumere l'impegno di spesa e, nello specifico, l'impegno di spesa delegata.

Sostiene, infatti, l'ufficio remittente che con l'art. 34-*quater* della l. n. 196/2009, introdotto dall'art. 3 del d.lgs. n. 29/2018 (recante: "*Disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 12 maggio 2016, n. 93, recante riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, in attuazione dell'art. 42, c. 1, l. 31 dicembre 2009, n. 196*"), è stata disciplinata la spesa decentrata agli uffici periferici delle amministrazioni statali, configurando la possibilità di provvedere all'assegnazione di fondi da parte delle amministrazioni centrali dello Stato ai propri uffici periferici e che con l'inserimento del c. 2-*bis* nell'art. 34 della stessa l. n. 196/2009, anch'esso introdotto dal d.lgs. n. 29/2018 (art. 1, c. 1, lett. b), è stato disciplinato specificatamente l'impegno di spesa "delegata", che non prelude direttamente alla spesa finale ma alla messa a disposizione delle risorse in favore dei funzionari delegati.

A detta dell'ufficio remittente la prospettazione formulata trova conferma nel fatto che detto impegno necessita di elementi costitutivi diversi da quelli previsti in via generale per le altre tipologie di impegno e che, alla luce del dettato normativo, l'impegno di spesa delegata non ha ad oggetto il pagamento di un creditore puntualmente identificato, bensì la messa a disposizione delle risorse ai funzionari delegati (la c.d. rete dei funzionari delegati) i quali poi, secondo le ordinarie procedure di spesa, dovranno provvedere agli impegni giuridici di propria competenza.

Inoltre, dall'analisi del complessivo quadro normativo di riferimento, emerge che le amministrazioni centrali dovrebbero provvedere a ripartire, in tutto o in

parte, le somme stanziare sui singoli capitoli di spesa tra i propri uffici periferici, sia per l'esercizio delle funzioni attribuite agli stessi da specifiche disposizioni di legge o regolamento che per l'espletamento delle attività ad essi decentrate dagli uffici centrali. Le somme assegnate con le predette ripartizioni sono espressamente equiparate agli stanziamenti di bilancio a tutti gli effetti (art. 34-*quater*, c. 1).

La norma prevede, poi, la possibilità per gli uffici periferici assegnatari delle risorse, di emettere, qualora ne ravvisino la necessità, ordini di accreditamento in favore di funzionari delegati preposti alle eventuali ulteriori articolazioni periferiche degli stessi uffici e stabilisce che gli importi degli impegni di spesa delegata, a fronte dei quali, alla data di chiusura dell'esercizio, non corrispondono ordini di accreditamento costituiscono economie di bilancio mentre gli importi delle aperture di credito non interamente utilizzati dai funzionari delegati entro il termine di chiusura dell'esercizio costituiscono residui di spesa delegata.

Così ricostruito il quadro normativo, l'ufficio di controllo ritiene applicabile la disciplina dell'impegno delegato ai decreti in esame posto che la costituzione degli uffici periferici dell'amministrazione della difesa, quali enti "ordinatori primari di spesa" (Eops), deputati ad assolvere compiti riconducibili alla razionalizzazione dei processi di spesa, compresi quelli per l'approvvigionamento di beni e servizi e all'appalto dei lavori, attraverso l'acquisizione centralizzata, è avvenuta in applicazione del richiamato art. 34-*quater* della legge di contabilità e finanza pubblica e che lo Stato Maggiore dell'esercito – Ufficio generale del Cra "Esercito Italiano" – ha stabilito nel decreto istitutivo (d. 12 luglio 2021, n. 368) che l'ufficio generale del Cra "*predisporrà i decreti di assegnazione fondi a favore degli Eops interessati, per consentire agli stessi lo svolgimento delle attività amministrative decentrate su capitoli di spesa del Cra 004*" esposti in apposito allegato (all. B) al decreto stesso.

3.1. Al riguardo, questa sezione ritiene, ai fini della risoluzione della questione prospettata, ossia dell'impatto sul bilancio e degli adempimenti contabili conseguente alla stipulazione di un accordo quadro, di dover preliminarmente ricostruire il quadro giuridico di riferimento di quest'ultimo, in modo da poterne qualificare la natura giuridica e gli effetti conseguenti.

3.2. L'istituto è attualmente disciplinato dall'art. 54 c.c.p. (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), che ha rimosso le limitazioni applicative previste dall'art. 59 del precedente codice del 2006 (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163), consentendo l'applicabilità dell'accordo quadro a settori non contemplati dalla normativa precedente, in un'ottica di progressiva espansione dell'utilizzo di detta formula contrattuale, in conformità al quadro normativo delineato dal legislatore europeo (direttive 90/531/Cee e 93/38/Cee recepite con il d.lgs. n. 158/1995; direttiva 2004/18/Ce, recepita dal codice dei contratti del 2006, in seguito abrogata a decorrere dal 18 aprile 2016 dalla direttiva 2014/24/UE, recepita

dal codice dei contratti del 2016) che ha qualificato lo strumento degli accordi quadro *“una tecnica di aggiudicazione efficiente in tutta Europa”* (considerato n. 60 della direttiva 2014/24/UE cit.), precisandone comunque le condizioni per un uso legittimo e non distorsivo della concorrenza.

In coerenza con la disciplina europea (art. 33, par. 1, c. 2, direttiva 2014/24/UE cit.) il d.lgs. n. 50/2016 all'art. 3, c. 1, lett. iii) definisce l'accordo quadro come *“l'accordo concluso tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste”*.

Quanto alla natura ed alle finalità, oltre a quanto già sopra evidenziato, vanno richiamate le Linee guida per gli appalti pubblici della Commissione europea del 29 ottobre 2015, la giurisprudenza della Corte di giustizia europea e la più recente giurisprudenza amministrativa.

Le prime hanno affermato che *“l'accordo quadro non è un appalto”* ma può essere applicato a tutti i tipi di appalto e può *“dar luogo ad un consistente risparmio di tempo, costi del prodotto e risorse”*, la giurisprudenza europea ha precisato che *“l'accordo quadro rientra, in generale, nella nozione di appalti pubblici, poiché conferisce un'unità ai diversi contratti specifici che disciplina”* (cfr. Sez. III, 19 dicembre 2018, n. C-216/17) e la giurisprudenza amministrativa ha confermato che l'accordo quadro *“costituisce una procedura di selezione del contraente (che non postula alcuna deroga ai principi di trasparenza e completezza dell'offerta) allo scopo di semplificare, sotto il profilo amministrativo, il processo d'aggiudicazione dei contratti fra una o più stazioni appaltanti ed uno o più operatori economici, individuando futuri contraenti, prefissando condizioni e clausole relative agli appalti in un dato arco temporale massimo, con l'indicazione dei prezzi e, se del caso, delle quantità previste. Così facendo l'amministrazione accorpa la maggior parte degli adempimenti amministrativi ed ottiene un risparmio di attività procedimentale, nonché di oneri connessi alle procedure di affidamento...”* (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 6 agosto 2021, n. 5785) e precisato che *“l'accordo quadro è un modello negoziale, riconducibile, lato sensu, agli schemi del contratto normativo e del contratto preliminare e si sostanzia in un accordo con efficacia limitata nel tempo, concluso con uno o più operatori economici al fine di stabilire i termini e le condizioni dei futuri contratti da affidare e, quindi, le caratteristiche generali dei beni, servizi e lavori richiesti dalla stazione appaltante”* (Tar Campania, Sez. I, n. 4264/2016).

Così chiarita la natura dell'accordo emerge, da quanto sin qui osservato, che la finalità dell'istituto è sostanzialmente quella di migliorare l'efficienza degli appalti pubblici, promuovendo concretamente l'aggregazione degli acquisti pubblici al fine di ottenere economie di scala. Lo scopo dell'accordo, in altri

termini, è quello di semplificare le procedure in caso di prestazioni ripetitive, che consente alle amministrazioni aggiudicatrici di specificare in anticipo i costi di un programma di spese/investimenti, garantendo allo stesso tempo il massimo della flessibilità, l'economicità della prestazione ed il buon andamento dell'azione amministrativa.

Con l'accordo, in pratica, vengono stabilite le clausole relative ai futuri contratti, in particolare per quanto concerne i prezzi e le quantità previste.

La stipulazione dell'accordo quadro, pertanto, realizza una fattispecie complessa, a formazione progressiva, in cui l'accordo (atto iniziale) detta una disciplina sostanziale del rapporto contrattuale generale e, quindi, non esaustiva, ed individua i soggetti fornitori/appaltatori secondo le regole della gara pubblica mentre i successivi singoli atti di adesione (contratti meramente esecutivi/attuativi dell'atto presupposto, cioè dell'accordo) ne completano la disciplina contrattuale in termini di dettaglio (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 15 febbraio 2018, n. 982) e ne curano l'attuazione.

Ne consegue che, in quanto strumento contrattuale per la regolamentazione della stipula di eventuali e futuri *“contratti attuativi”*, ossia dei *“contratti adesivi discendenti”*, che saranno stipulati (in specie: dalle brigate e dai reparti dipendenti dagli Eops) nel corso della sua durata in base alle necessità e priorità rilevate, a monte, dall'amministrazione, la stipula dell'accordo con il soggetto aggiudicatario non è fonte di immediata obbligazione, né impegnativa in ordine all'affidamento dei contratti discendenti e non comporta l'obbligo per l'amministrazione di affidare tutta la prestazione di cui all'importo massimo definito in sede di accordo.

In proposito va anche precisato che il valore economico dell'accordo quadro non costituisce indicazione del corrispettivo contrattuale ma quantifica un fabbisogno presunto: la stazione appaltante individua un importo massimo dell'accordo quadro, al raggiungimento del quale lo stesso si intende concluso, ma non garantisce l'affidamento delle prestazioni né per un valore minimo né per un valore massimo mentre obbliga il fornitore/appaltatore ad eseguire le prestazioni oggetto dei contratti discendenti fino alla concorrenza dell'importo contrattuale massimo stimato.

Quanto agli effetti, come da consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, da cui la sezione non ha motivo di discostarsi, dall'accordo quadro discende *“...non un assetto di specifiche obbligazioni, bensì una disciplina generale alla quale gli operatori economici devono attenersi in vista della stipulazione, a valle, di successivi contratti esecutivi, in numero non predeterminabile, entro il limite economico costituito dalla quota parte di rispettiva assegnazione nell'interesse e secondo le esigenze dell'amministrazione”* (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 6 marzo 2018, n. 1455 richiamato da Tar Campania, Napoli, Sez. I, 7 gennaio 2021, n. 89).

Pertanto, in considerazione di quanto sin qui osservato, dall'accordo quadro non scaturiscono diret-

tamente obbligazioni o effetti reali e, di conseguenza, lo stesso non può configurarsi come atto produttivo in via diretta ed immediata di effetti finanziari sul bilancio dello Stato e, quindi, non costituisce titolo legittimante la nascita di una obbligazione pecuniaria a carico di questo, in assenza della quale l'amministrazione non può procedere all'assunzione dell'impegno di spesa.

Diversamente, i contratti adesivi allo stesso, in quanto produttivi di obbligazioni tra le parti del contratto discendente dall'accordo a monte, daranno luogo a specifici atti di impegno adottati ai sensi del c. 2 dell'art. 34 della legge di contabilità e finanza pubblica.

Sotto tale profilo, quindi, questa sezione ritiene pertinenti le controdeduzioni formulate dall'amministrazione della difesa.

Alla luce delle argomentazioni sopra riportate, in relazione alla prima questione rimessa, questa sezione afferma il principio della non necessità dell'assunzione dell'impegno di spesa per l'accordo quadro.

4. Quanto alla seconda questione sollevata dall'ufficio di controllo per il Veneto, relativa alla individuazione della sezione/ufficio competente per la valutazione di legittimità dei contratti discendenti dall'accordo quadro, il collegio ritiene che l'ufficio competente sia da individuare in quello che ha proceduto al controllo sull'accordo quadro.

Ciò in quanto, tenuto conto dell'operazione complessiva e dell'esigenza di una verifica unitaria sul rispetto delle disposizioni predeterminate in sede di accordo, con riferimento, in particolare, al valore massimo complessivo dei contratti sottoscritti durante l'intera durata dello stesso, sotto un profilo sistematico si impone la necessità di una verifica unitaria e completa sul rispetto delle disposizioni predeterminate in sede di accordo.

In tal senso, quindi, è pacifica la assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità dell'accordo quadro alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte che, attraverso una interpretazione evolutiva dell'art. 3, c. 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni ed integrazioni, ha individuato le diverse fattispecie da qualificare come assoggettabili a tale tipologia di controllo avendo riguardo alla sostanza degli atti, indipendentemente dal *nomen iuris* agli stessi attribuito (cfr. *ex multis*: Corte conti, Sez. centr. contr. legittimità, n. 11/2011; n. 12/2009).

Come già in precedenza evidenziato, infatti, l'accordo quadro rappresenta l'atto iniziale di una fattispecie complessiva, a formazione progressiva, di cui detta la disciplina generale da applicare per tutta la durata temporale dello stesso (4 anni settori ordinari, 8 anni settori speciali, salvo "casi eccezionali") che, poi, si completa nei dettagli con i successivi atti di adesione.

L'operazione complessiva si caratterizza per il fatto che ciascun atto discendente trova il suo presupposto, essenziale ed imprescindibile, nell'accordo quadro che diventa, per tale aspetto, anche il parametro di ri-

ferimento per la valutazione di legittimità di ciascun accordo che ad esso aderisce.

Come del resto già osservato con la delib. 16 novembre 2022, n. 5, 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 complessiva, data la presenza di un vincolo inscindibile [...] tra l'accordo quadro e i singoli contratti discendenti [...]".

4.1. Alla luce delle argomentazioni sopra riportate, in relazione alla seconda questione rimessa, questa sezione afferma la competenza della sezione/ufficio di controllo che ha sottoposto al controllo l'accordo quadro anche per gli atti adesivi discendenti.

5. In conclusione, definita la questione preliminare di massima deferita, ai sensi dell'art. 3, c. 3, del vigente Regolamento delle funzioni di controllo, dall'ufficio di controllo del Veneto, e in assenza di altri rilievi formulati dall'ufficio di controllo in sede di deferimento e dai componenti del collegio in sede di adunanza, i decreti del Ministero della difesa-Comando Forze Operative Nord, Direzione d'intendenza, Padova, 2 dicembre 2022, nn. 65, 66 e 67, approvativi, rispettivamente, degli accordi quadro 15 novembre 2022, n. 198, 16 novembre 2022, n. 199 e 16 novembre 2022, n. 200, per i servizi di manutenzione/riparazione e revisione veicolare degli automezzi commerciali in uso presso i reparti dipendenti dal Comfop Nord, sulla base della documentazione in atti, devono ritenersi conformi a legge.

*P.q.m.*, l'adunanza generale della Sezione centrale del controllo di legittimità, previa risoluzione della questione di massima rimessa ai sensi dell'art. 3, c. 3, del vigente Regolamento ha deliberato di:

- ammettere al visto e conseguente registrazione i provvedimenti di cui all'odierno ordine del giorno;
- affermare il principio della non necessità dell'assunzione dell'impegno di spesa per l'accordo quadro;
- affermare la competenza della sezione/ufficio di controllo che ha sottoposto al controllo l'accordo quadro anche per gli atti adesivi discendenti.

### **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 aggiudicatarie 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 ordinatrice 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

\*\*\*