

### Sezione centrale controllo legittimità

5 – Sezione centrale controllo legittimità; deliberazione 14 dicembre 2022; Pres. Carlino, Rel. Targia; Ministero della difesa.

#### **Contratti pubblici – Decreti approvativi dei contratti stipulati in adesione a contratti quadro – Assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità – Sussiste.**

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 3, c. 1; d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, codice dei contratti pubblici, artt. 80, 176

#### **Contratti pubblici – Decreti approvativi dei contratti stipulati in adesione a contratti quadro di importo inferiore alla soglia – Sottoposizione a controllo preventivo di legittimità in ragione della soglia individuabile nel valore dell'accordo quadro.**

C.p.p., art. 35, c. 16; l. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3, c. 1; d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, artt. 80, 176.

*Devono considerarsi assoggettati al controllo preventivo di legittimità, oltre agli atti tassativamente elencati all'art. 3 l. n. 20/1994, anche tutti quelli modificativi degli stessi atti, giacché, diversamente opinando, si finirebbe con il consentire alle amministrazioni di apportare modifiche agli atti già vagliati dal controllo, senza alcuna possibilità di ulteriore verifica da parte della Corte dei conti in ordine alla legittimità delle scelte successivamente adottate.*

*I singoli contratti esecutivi di un accordo quadro, sebbene autonomi e distinti, risultano necessariamente collegati fra loro e con il suddetto accordo che costituisce il primo atto di una complessa operazione economica, da considerarsi unitaria proprio in virtù*

---

(1) Il testo integrale della deliberazione si legge in <[www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)>.

*della presenza di un vincolo inscindibile consistente, in primis, nella necessità di rispetto del plafond di spesa inizialmente stabilito e che costituisce il valore rilevante, ai fini dell'art. 35, c. 16, c.c.p. per l'individuazione della soglia comunitaria di riferimento. (1)*

**(1) La parola ultima della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti in merito alla *vexata quaestio* dell'assoggettamento a controllo preventivo di atti approvativi di contratti esecutivi di accordi quadro**

Con la pronuncia in epigrafe la Sezione centrale di controllo di legittimità ha ritenuto necessario trovare una soluzione unitaria ad una questione di massima scaturente dalla presenza di contrasti interpretativi fra le diverse sezioni regionali in merito all'assoggettabilità o meno a controllo preventivo di legittimità dei decreti approvazione degli accordi esecutivi di un contratto quadro, indipendentemente dal loro valore, ovvero anche se di importo inferiore alla soglia comunitaria.

Al riguardo, la Sezione centrale ha evidenziato la presenza di alcune pronunce (Sez. contr. reg. Siciliana n. 78/2022/Prev, Sez. contr. reg. Puglia n. 94/2021/Prev e Sez. contr. reg. Emilia-Romagna n. 97/2020/Prev) che si sono attestate su posizioni divergenti, facendo leva sul tenore letterale dell'art. 3, c. 1, lett. g), l. n. 20/1994 e sulla *ratio* stessa del controllo preventivo, limitato agli atti di maggiore rilevanza, oltre che sul previsto assoggettamento degli atti stipulati a valere su aperture di credito al solo controllo successivo (art. 5 d.lgs. n. 123/2011).

La Sezione siciliana, in particolare, aveva precisato in ordine agli effetti finanziario-contabili dell'accordo quadro, anche con riferimento al limite di valore soglia per l'ammissione al controllo preventivo di legittimità, di non volersi discostare dai principi già elaborati dalla Corte in analoghe fattispecie, allorché è stato affermato che: "la stipulazione dell'accordo quadro o la previsione di una sua stipulazione, in quanto non costituisce titolo per il sorgere di obbligazioni pecuniarie, non consente di impegnare e pagare con imputazione all'esercizio cui lo stanziamento si riferisce (art. 183 Tuel). Dunque, né in fase di previsione, né in fase di esecuzione, la stipula dell'accordo quadro o la procedura per la scelta del contraente, in sé, legittima l'inserimento di appositi stanziamenti in bilancio, ma ad essere oggetto di considerazione, previsione e di eventuale impegno devono essere i contratti attuativi, che si prevede di porre in essere e il loro valore, per cui è necessario provvedere ad apposite e congrue previsioni di bilancio. Tali previsioni devono essere proporzionate al valore a base d'asta della procedura che si intende intraprendere per la scelta del contraente" (sul punto v. Sez. contr. reg. Campania, 6 giugno 2018, n. 77). Dalle premesse argomentative sopra riportate la Sezione siciliana ne faceva derivare che il decreto sottoposto al suo vaglio non rientrasse nell'ambito degli strumenti di acquisto, avendo ad oggetto l'approvazione di atto di adesione ad un precedente accordo quadro, già ammesso al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti con esito positivo, senza successiva apertura di confronto competitivo e senza possibilità di modifiche sostanziali ex art. 54, c. 2, d.lgs. n. 50/2016.

Alla luce di quanto ricostruito in parte motiva, la stessa sezione concludeva affermando il pacifico assoggettamento a controllo preventivo di legittimità dei decreti di approvazione dei contratti attuativi dell'accordo quadro, solo qualora di importo superiore alla soglia prevista dall'art. 3, c. 1, lett. g), l. n. 20/1994". Aggiungendo, altresì, che *una diversa lettura delle norme sopra esposte, secondo cui, nel caso di accordi quadro di importo complessivo superiore alle soglie, assoggettati al preventivo controllo della Corte, sarebbero sottoponibili a controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti tutti i successivi atti di adesione, indipendentemente dal valore degli stessi, non si ritiene supportata da alcun elemento normativo;*

*essa darebbe luogo, anzi, ad una interpretazione non testuale della disposizione dell'art. 3, c. 1, lett. g), l. n. 20/1994, che, com'è noto, la Corte di cassazione ha ammesso solo in presenza di sviste o errori del legislatore (Cfr. Cass. n. 14376/2007) ed inoltre contrasterebbe con la stessa ratio della funzione di controllo della Corte, che sarebbe chiamata a pronunciarsi anche con riferimento a decreti di approvazione di contratti di esiguo importo.*

La Sezione di controllo per la Regione Puglia nella richiamata deliberazione n. 94/2021/Prev aveva espresso il convincimento che *dovesse rilevarsi l'inammissibilità al controllo preventivo del decreto avente ad oggetto l'approvazione di atto di adesione ad un precedente accordo quadro, già ammesso al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.* Al riguardo, aveva precisato, inoltre, che *l'atto, pur imputabile in ultima istanza al Ministero della difesa, quale ordinatore primario di spesa, è adottato dal funzionario delegato, ordinatore secondario di spesa, tenuto al rendiconto periodico delle somme accreditate dall'amministrazione centrale per l'esercizio delle attività amministrative comportanti spese a carico del bilancio del ministero. L'ordine di accreditamento a favore di funzionari delegati rappresenta una vera e propria apertura di credito dell'organo emittente – denominato ordinatore primario – a favore del funzionario delegato considerato ordinatore secondario in quanto dispone pagamenti su fondi posti a sua disposizione da organi primari di spesa.* Ancora nella deliberazione in esame la sezione aveva puntualizzato come *il funzionario delegato sia tenuto alla predisposizione di un programma di spesa opportunamente documentato e commisurato esclusivamente al fabbisogno effettivo di risorse e in ogni caso, ai sensi dell'art. 58, c. 4, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440; il medesimo funzionario è personalmente responsabile delle spese ordinate e della regolarità dei pagamenti disposti o eseguiti. Egli è tenuto al rendiconto periodico delle somme a esso accreditate dall'amministrazione centrale per l'esercizio delle attività amministrative comportanti spese a carico del bilancio del ministero.*

Sullo specifico punto, l'argomentazione portata dalla delibera della Sezione centrale in commento evidenzia al contrario come *relativamente alla sufficienza dei controlli di ragioneria sui decreti di impegno pluriennali vada segnalato che gli stessi riguardano meri aspetti contabili e non la legittimità degli atti, oggetto del controllo della Corte.*

A parere della Sezione centrale *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.* Sul punto ancora la Sezione centrale di controllo, ha sottolineato come *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 riguardino meri aspetti contabili e non la legittimità degli atti, oggetto del controllo della Corte.*

Le conclusioni alle quali è pervenuto il collegio in merito alla questione dell'assoggettabilità degli atti approvativi di contratti esecutivi di un accordo quadro evidenziano la necessità di coniugare le esigenze di celerità nell'azione amministrativa, tutelate dalla limitazione dell'ambito del controllo preventivo di legittimità ai soli atti di maggior valore economico e non certo in alcun modo frustrate dal controllo della Corte dei conti, in quanto lo stesso è coevo al controllo di ragioneria e,

*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, c. 3, 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, c. 1, lett. g), l. 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, c. 1, lett. g), l. 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 (Sez. contr. reg. Siciliana n. 78/2022/Prev, Sez. contr. reg. Puglia n. 94/2021/Prev e Sez. contr. reg. 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 d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123).

---

*quindi, non determina un allungamento dei tempi*, con la necessità di assicurare il rispetto delle regole anche nella fase attuativa degli accordi quadro. Questi ultimi, infatti, come in più passaggi sottolineato nella pronuncia in commento, rappresentano il primo atto di operazioni economicamente complesse e rilevanti in termini finanziari, ai quali è senz'altro utile rapportare il criterio della soglia comunitaria per l'assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità di tutti gli atti ad essi connessi o correlati. Appare, conclusivamente da privilegiare, a termini della soluzione indicata per la questione di massima evidenziata, un'interpretazione sistematica che, partendo dalla *ratio* dell'art. 3 della l. n. 20/1994 tenga in considerazione il codice dei contratti e le disposizioni nello stesso contenute tese a privilegiare, in sede di calcolo delle soglie per l'assoggettamento a controllo di legittimità, l'importo non del singolo atto, ma dell'intera operazione economica oggetto del programma di spesa e del successivo bando di gara. [P. COSA]

Relativamente al secondo profilo, ha osservato, poi, che in base ad un orientamento risalente (Sez. contr. reg. Siciliana, 6 giugno 1995, n. 20; Sez. contr. Stato, 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, c. 1, lett. g), l. 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 (Sez. contr. reg. Campania n. 82/2010/Prev e Sez. contr. reg. Lazio, n. 59/2018/Prev e n. 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 l. n. 20/1994, 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 cc. 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, c. 16, d.lgs. n. 50/2016, 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, c. 1, lett. g), l. 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, c. 1, lett. g), l. n. 20/1994).

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, c. 4) calcolati all'interno della soglia o all'ipotesi di appalti aggiudicati per lotti distinti (art. 35, cc. 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 l. n. 20/1994 tenga precipuo conto del mutato quadro di riferimento introdotto dal d.lgs. n. 50/2016, 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, c. 3, del vigente Regolamento, ammette al visto e alla conseguente registrazione il decreto in epigrafe.

\*\*\*