

(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,

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]