



LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Del/Par n.77 /2018

composta dai seguenti magistrati:

Giovanni Coppola	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere (relatore)
Rossella Bocci	Consigliere
Francesco Sucameli	I Referendario
Raffaella Miranda	I Referendario
Carla Serbassi	I Referendario

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 22 maggio 2018

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n° 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la legge 5 giugno 2003 n° 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Visti altresì i principi decisionali individuati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008 e le indicazioni procedurali di cui alla nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota, a firma del Sindaco del Comune di Dugenta (Benevento) del 19 marzo 2018, prot. n.1762, con la quale viene richiesto un parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista la nota, a firma del Sindaco del Comune di Dugenta, ad integrazione della predetta richiesta di parere, del 5 aprile 2018, prot. N. 0002421;

Vista l'ordinanza presidenziale n°22 del 22 maggio 2018 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Consigliere Alessandro Forlani;

PREMESSO CHE

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco pro-tempore del Comune di Dugenta ha formulato a questa Sezione una richiesta di parere, premettendo che il Comune stesso intende concludere un accordo quadro "ai sensi dell'art.54 del D.Lgs. 50/2016 per manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio, aggiudicando di volta in volta, entro i limiti delle condizioni fissate nell'accordo quadro stesso e in base alle necessità, gli appalti." In relazione a quanto esposto, il Sindaco di Dugenta rivolge a codesta Corte, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge 131/2003, una richiesta di parere articolata nei seguenti quesiti:

- "se l'importo totale dell'accordo quadro deve essere previsto integralmente nel programma biennale dei beni e servizi e nel bilancio di previsione;"
- "se, al momento della stipulazione dell'accordo quadro, è necessario effettuare prenotazione di impegno ex art. 183, comma 3 del TUEL, e, nel caso di spesa in conto capitale, determinare il fondo pluriennale vincolato".

Successivamente, in data 5 aprile 2018, è pervenuta una nota integrativa a firma del Sindaco di Dugenta, che, precisando l'intenzione di espletare una procedura aperta per l'aggiudicazione dell'accordo quadro ad unico operatore, per la manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade e del patrimonio, riportava alcune esemplificazioni, con riferimento alle relative future aggiudicazioni, con ulteriori quesiti più specifici collegati a tali esemplificazioni ("nel programma biennale beni e servizi e nel bilancio devono essere previsti euro 500.000 ? Si deve determinare il fondo pluriennale vincolato a fine esercizio?").

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Rispetto alla predetta richiesta di parere, questo Collegio, *in rito*, nel richiamare l'orientamento sin qui seguito dalla Sezione in ordine ai pareri, in materia di contabilità pubblica, richiesti direttamente dall'organo comunale munito di rappresentanza legale esterna, ritiene soggettivamente ammissibile, nelle more della istituzione del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Campania, l'istanza avanzata dal Sindaco di Dugenta, in quanto formulata dall'organo di vertice dell'amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente e ad impegnare lo stesso verso l'esterno.

2. In relazione all'ammissibilità oggettiva, occorre verificare se la richiesta attenga alla materia della contabilità pubblica di cui all'art. 7, comma 8, citato. In tal senso, infatti, la norma – in combinato disposto con il precedente comma 7 che attribuisce alla Corte dei Conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali o regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni - intende fare riferimento alla *"attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (cfr. al riguardo Sez. Autonomie atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché delibera 17 febbraio 2006, n. 5). In altri termini, per poter correttamente individuare i limiti oggettivi delle richieste di parere inoltrate dagli enti locali occorre avere riguardo non solo al comma 8 ma anche al comma 7 dell'art. 7 citato. Se il comma 8 prevede la facoltà di richiedere pareri, è consequenziale che tale funzione consultiva debba avere come punto di riferimento le funzioni sostanziali di controllo previste dal precedente comma 7. È in tal senso, del resto, che le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, in sede di controllo, hanno individuato una nozione unitaria e dinamica della contabilità pubblica basata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da rapportarsi alle materie riguardanti la gestione del bilancio e i suoi equilibri (cfr. delibera 17 novembre 2010, n. 54).

3. Tanto premesso, il quesito posto attiene alla materia della "contabilità pubblica" nell'accezione di cui all'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, specie per le esigenze consultive rappresentate con riferimento all'interpretazione di norme che presiedono alla corretta gestione amministrativa e finanziaria degli Enti pubblici e ai fini della tutela degli equilibri economico-finanziari degli stessi enti. Incorre nell'inammissibilità oggettiva, invece, il contenuto dell'integrazione pervenuta in data 5 aprile 2018, poiché investe la concreta attività gestionale e amministrativa, profilando fattispecie specifiche e appare dunque carente di quei requisiti di astrattezza e generalità che devono caratterizzare i quesiti che possono essere rivolti a questa Corte, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della richiamata legge 131/2003.

Resta inteso che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di cogestione o interferenza amministrativa da parte dell'organo di controllo esterno, rispetto alle funzioni dell'ente richiedente il parere. I quesiti non devono, dunque, rivelarsi direttamente funzionali

all'adozione di specifici atti di gestione che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente. Altrimenti l'avviso potrebbe tradursi in una forma di cogestione.

4. Passando al merito dei quesiti, il parere richiesto, così come illustrato nella nota originaria del 21 marzo 2018, presuppone una preliminare disamina delle disciplina in materia di scelta del contraente a monte degli impegni finanziarie dell'amministrazione, ossia dell'art. 54 del Decreto Legislativo 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), e dell'art. 21 del Decreto medesimo che disciplina il Programma degli acquisti e la programmazione dei lavori pubblici e investe, dunque, la materia contabile.

Quesiti, infatti, che riguardano l'impatto sul bilancio e gli adempimenti contabili conseguenti in caso di "accordo-quadro" di cui all'art. 54 del D. Lgs. 50/2016. Il primo comma del predetto articolo prevede la possibilità, per le stazioni appaltanti, di concludere tale tipologia di accordo, nel rispetto delle procedure di cui al Codice, per una durata che non superi i quattro anni per gli appalti nei settori ordinari e gli otto anni, per quelli nei settori speciali, salvo in casi eccezionali, debitamente motivati, in relazione, in particolare, all'oggetto dell'accordo stesso. Al comma 3, il legislatore precisa che, in caso di accordo quadro concluso con un solo operatore economico, "gli appalti sono aggiudicati entro i limiti delle condizioni fissate nell'accordo quadro stesso". In relazione al programma degli acquisti di beni e servizi, cui si riferisce la prima parte del primo quesito del Comune di Dugenta, assume particolare rilievo la disposizione di cui al comma 1 dell'art. 21 del menzionato D. Lgs. 50/2016. Tale norma pone a carico delle amministrazioni aggiudicatrici l'obbligo di adottare il programma biennale degli acquisti dei beni e dei servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali.

Tali programmi "sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti". A norma del comma 6 dell'art. 21, il programma biennale di forniture e servizi e i relativi aggiornamenti annuali "contengono gli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro".

Il menzionato comma 6 prevede, inoltre, che, nell'ambito del programma medesimo, le amministrazioni aggiudicatrici individuino i bisogni che possano essere soddisfatti con capitali privati e comunichino, entro il mese di ottobre, l'elenco delle forniture di acquisizioni e servizi di importo superiore alla somma di un milione di euro, che prevedono di inserire nella programmazione biennale, al Tavolo tecnico dei soggetti di cui all'art. 9, comma 2 del DL 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 89/2014.

5. Dunque, con riferimento alla prima parte del primo quesito rivolto a questa Corte dal Comune di Dugenta, l'intero importo di un Accordo Quadro deve certamente essere previsto nel programma biennale dei beni e dei servizi, qualora l'oggetto dell'accordo stesso sia costituito da acquisti di beni e di servizi "di importo unitario stimato pari o superiore alla

somma di 40.000 euro”, come prevede la disposizione di cui al primo periodo del richiamato comma 6 dell’art. 21 del D. Lgs. 50/2016.

Nella richiesta di parere viene indicato come oggetto dell’eventuale accordo quadro, ipotizzato nella medesima, la manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio, aggiudicando di volta in volta i relativi appalti.

Qualora tale attività di manutenzione del patrimonio debba ritenersi ricompresa nell’area degli acquisti di beni e di servizi, l’importo dell’accordo deve essere previsto nel programma biennale dei beni e servizi. Se, invece, dovesse annoverarsi nella categoria dei lavori pubblici, deve essere inserita nella programmazione triennale dei lavori pubblici medesimi, di cui al comma 1 dell’art. 21 del D. Lgs. 50/2016 - e ai sensi di quanto previsto dal comma 3 - e non in quello biennale, la cui adozione è prevista da quella stessa norma.

6. Con il secondo quesito, viene inoltre chiesto se l’importo complessivo massimo dell’Accordo Quadro debba essere integralmente previsto nel bilancio di previsione.

Occorre, al riguardo, richiamare l’art. 165 TUEL, il quale al sesto comma dispone che il bilancio di previsione finanziario indichi, tra l’altro, l’ammontare delle previsioni definitive di competenza e di cassa relative all’anno precedente a quello cui è riferito il bilancio (lett. b), “l’ammontare degli accertamenti e degli impegni che si prevede di imputare in ciascuno degli esercizi cui il bilancio si riferisce, nel rispetto del principio della competenza finanziaria” (lett.c) e l’importo delle spese di cui si autorizza il pagamento nel primo esercizio considerato nel bilancio (lett.d). Gli stanziamenti di competenza relativi alle spese di cui alle richiamate lettere b) e c), a norma del comma 8, individuano, tra l’altro, la quota degli impegni che si prevede di assumere nell’esercizio con imputazione agli esercizi successivi.

Tanto premesso, occorre ricordare che, dal punto di vista del diritto comune, l’accordo-quadro realizza un *pactum de modo contrahendi*, consiste cioè in un contratto “normativo” dal quale non scaturiscono effetti reali o obbligatori, ma la cui efficacia consiste nel “vincolare” la successiva manifestazione di volontà contrattuale delle stesse parti (ANAC, AG n. 8, 22 giugno 2011). Esso, cioè, stabilisce come verranno stipulati i successivi contratti attuativi (contratti applicativi) riguardanti un determinato bene della vita e lasciano all’individuazione operata da una delle parti la determinazione del se, quando e quantum. Dal punto di vista del diritto amministrativo, esso corrisponde ad una procedura ad evidenza pubblica che individua il soggetto di tali future contrattazioni e le condizioni della piattaforma preparatoria all’affidamento di uno o più appalti successivi.

Non realizza di per sé, dunque, un affidamento come le altre procedure, ma il titolo per una serie successiva di affidamenti diretti, esaurendo a monte, e per una determinata base di valore, la fase competitiva per l’aggiudicazione futura di tali contratti attuativi. Infatti, in base al contratto normativo, «*vengano posti in essere [...] dei contratti applicativi non autonomi, il cui oggetto è solamente determinabile, in applicazione del contenuto prefissato nell’accordo medesimo. [Dallo stesso] discendono non già obblighi esecutivi e neppure un obbligo a contrarre (pactum de contrahendo), bensì l’unico obbligo, nel caso in cui l’amministrazione si*

determini a contrarre, di applicare al futuro contratto (o alla serie di futuri contratti) le condizioni contrattuali predefinite nell'accordo quadro (pactum de modo contrahendi)[...] (Deliberazione 20 febbraio 2007, n. 40).»

Ne consegue 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 stipulazione 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 ed 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.

7. Con il terzo quesito si chiede se, al momento della stipulazione dell'accordo quadro, l'ente locale debba, nella fattispecie prospettata, procedere alla "prenotazione d'impegno", di cui al comma 3 dell'art. 183 TUEL.

Occorre in proposito brevemente intrattenersi sulla differenza tra l'istituto contabile dell'impegno e la prenotazione di impegno.

Nel diritto positivo vigente, l'impegno contabile è l'atto amministrativo a mezzo del quale si occupa lo spazio finanziario autorizzato e previsto in bilancio e si legittimano le fasi successive del procedimento di spesa, in particolare il pagamento.

Accanto a questo duplice effetto interno e contabile (cioè riguardante il bilancio e la provvista finanziaria necessaria per l'adempimento dell'obbligazione), nonostante l'impegno non preceda il sorgere dell'obbligazione e non sia un elemento necessario per la valida integrazione di una fattispecie obbligatoria per l'amministrazione, la procedura contabile di impegno determina inevitabili effetti sostanziali sulle vicende dell'obbligazione.

In assenza di impegno, infatti, la procedura di esecuzione dell'obbligazione non può essere completata e l'assunzione irregolare determina la conseguenza che l'amministrazione non può adempiere con il pagamento ed occorre attivare una procedura in sanatoria, il cui scopo principale è riallineare il debito col bilancio e rendere possibile l'adempimento dell'obbligazione contratta *ex iure civile*, ai sensi dell'art. 1173 c.c.

In definitiva, il procedimento contabile di spesa non condiziona il sorgere dell'obbligazione, ma la sua effettività nonché la sua efficacia, laddove, in presenza di obbligazioni *ex contractu* o comunque nate in base atto di volontà della pubblica amministrazione:

- la scadenza dell'obbligazione (e quindi la sua eseguibilità e la sua imputazione) deve, in assenza di diversa determinazione della parti, ritenersi subordinata al completamento della procedura contabile (artt. 1183 e 1185 c.c.) ed in particolare con la regolare

assunzione di impegno (e copertura finanziaria) come evidenziato dall'art. 191 comma 1 TUEL;

- il creditore, in assenza di impegno e di attestazione della copertura finanziaria, in relazione alla propria controprestazione, ha solo facoltà di eseguire la prestazione (art. 191, comma 1, TUEL), esponendosi, in caso contrario, al rischio di non vedere immediatamente eseguita la controprestazione, sino al completamento della procedura contabile, senza che il ritardo sia imputabile alla pubblica amministrazione, almeno per il necessario *spatium adimplendi* consentito ex D.lgs. 231/2002 o, addirittura, di vedere sorgere l'obbligazione direttamente e solo con il funzionario, per effetto della mancanza della legittimazione da immedesimazione organica (art. 191, comma 4 TUEL)

La prenotazione di impegno, a differenza dell'impegno, non ha effetti sostanziali (non condizione l'efficacia e la scadenza della l'obbligazione, con ripercussioni sulla *mora debendi* o *credendi*) ma solo un effetto contabile, limitatamente alla prenotazione dello spazio finanziario sullo stanziamento, senza peraltro legittimare il completamento della procedura di spesa sino a che il titolo per l'impegno non sarà maturato e completamente realizzato (nel caso di fornitura di beni e servizi, il completamento della procedura ad evidenza pubblica che legittima, nelle more, appunto, solo una prenotazione).

Di conseguenza, l'iscrizione in bilancio come l'assunzione di impegno o la sola prenotazione, presuppongono che il contratto che si prevede di stipulare, e per cui è iniziata una procedura di selezione del contraente, determini l'insorgenza di obbligazioni.

Ancora una volta, dunque, non è la stipulazione dell'accordo quadro o la procedura di scelta del contraente a fare sorgere l'obbligo di adempimenti contabili, bensì il correlato contratto attuativo.

La prenotazione di impegno, infatti, è finalizzata alla gestione di procedure di spesa (correlata a titoli generanti obbligazioni pecuniarie per l'ente), la cui durata debba protrarsi, nelle previsioni dell'ente, in un arco temporale che superi quello di un unico esercizio (art. 183, comma 3 TUEL). La prenotazione costituisce, dunque, un impegno in itinere, rispetto a procedure ancora non pervenute a conclusione e si converte poi nell'impegno vero e proprio, con l'adozione della determina di aggiudicazione.

8. Con il quarto quesito viene altresì chiesto a questa Sezione della Corte dei conti se, al momento della stipulazione dell'Accordo Quadro, sia necessario, nel caso di spesa in conto capitale, determinare il fondo pluriennale vincolato (FPV). Richiamando la definizione di cui al Punto 5,4 dell'art. 2 dell'Allegato 4/2 al Decreto Legislativo 118/2011, il principio della competenza potenziata prevede che "il fondo pluriennale vincolato" costituisca "uno strumento di rappresentazione" trasparente ed attendibile "della programmazione e previsione delle spese pubbliche territoriali", correnti e di investimento. Deve evidenziare il procedimento di utilizzazione delle risorse acquisite dall'ente, quando questa richieda un periodo di tempo ultrannuale per il raggiungimento delle finalità programmate. Il legislatore sottolinea come

debba ritenersi fondamentale nella programmazione della spesa pubblica la rappresentazione nel bilancio di previsione delle scelte operate, indispensabile nel caso di indebitamento o di utilizzo di trasferimenti da altri livelli di governo.

Il Punto 5,4 dell'art. 2 dell'Allegato 4/2 al Decreto Legislativo 118/2011, sopra richiamato, individua nel fondo pluriennale vincolato un saldo finanziario "costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata." Tali risorse devono già sussistere nel momento in cui venga rappresentato, in entrata, il predetto fondo pluriennale, altrimenti verrebbe violato surrettiziamente il precetto dell'equilibrio.

Il fondo garantisce, dunque, la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, evidenziando così la distanza temporale tra l'acquisizione delle risorse e l'effettiva utilizzazione delle stesse. Come previsto dal predetto Punto 5.4 dell'Allegato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011, il fondo riguarda prevalentemente le spese in conto capitale, ma può essere destinato a garantire la copertura di spese correnti, come, ad esempio, quelle impegnate "a fronte di entrate derivanti da trasferimenti correnti vincolati, esigibili in esercizi precedenti a quelli in cui è esigibile la corrispondente spesa".

Detto in altri termini, il FPV è uno strumento di sintonizzazione tra competenza finanziaria dell'accertamento e dell'impegno.

Tuttavia, come evidenzia il citato principio contabile applicato, questo presuppone un impegno a tutti gli effetti (o una prenotazione nei casi in cui, eccezionalmente, la legge preveda la costituzione di FPV per una prenotazione) di cui si preveda o si debba procedere a registrazione, ma con imputazione ad esercizi successivi rispetto alla data dell'accertamento.

Nel caso di accordo quadro, quindi, a generare FPV non sarebbe l'accordo stesso, ma la previsione e la stipulazione del contratto attuativo.

In buona sostanza, in caso di entrate che abbiano un vincolo di destinazione, esse non genereranno FPV, ma solo fondi destinati o vincolati, rendendo più rigide le condizioni di applicazione in entrata delle risorse correnti, dovendosi osservare la disciplina dell'art. 187 comma 3 TUEL, con una relazione che attesti la provenienza delle risorse e la capienza del risultato di amministrazione presunto in termini di risorse disponibili

PQM

Nelle valutazioni e considerazioni esposte è il parere della sezione

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli nella camera di consiglio del 22 maggio 2018

IL RELATORE
Alessandro Forlani

IL PRESIDENTE
Giovanni Coppola

Depositato in Segreteria in data 06 giugno 2018

Il Funzionario preposto
Dott. Mauro Grimaldi