



SEGRETARIO GENERALE

Dott.ssa Roberta Beltrame

Gentili Direttori

E p.c.

Gentile sig. Sindaco
Alessandro Rapinese

Como, 10.2.2026

OGGETTO: Circolare inerente al corretto utilizzo dello strumento dell'accordo quadro (art. 59 del decreto legislativo 36/2023).

In considerazione del frequente ricorso all'accordo quadro, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione in merito al corretto utilizzo dell'istituto.

A tal fine si allega il comunicato del Presidente Anac del 5.6.2024, già trasmesso con mail del 5.9.2024 e si invita a consultare le FAQ dedicate, pubblicate sul sito istituzionale di ANAC.

L'accordo quadro è 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 dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste. Si tratta di tipologia negoziale di aggiudicazione (e non procedura di affidamento) avente l'obiettivo di migliorare l'efficienza degli appalti pubblici, promuovendo l'aggregazione degli acquisti al fine di ottenere economie di scala, con la precisazione che gli appalti basati sull'accordo quadro devono essere aggiudicati secondo le procedure previste dalla normativa di riferimento e non possono in alcun modo comportare modifiche sostanziali alle condizioni prefissate.

Per assicurare trasparenza e la più ampia concorrenza, nonché per consentire all'appaltatore di formulare un'offerta seria e consapevole, devono essere fornite le caratteristiche vincolanti dell'oggetto dei successivi contratti applicativi; in particolare devono essere definite 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, giacché **tra accordo quadro e contratto esecutivo deve esservi necessariamente identità di oggetto** (prestazioni e remunerazione delle stesse già prefissate).

Gli accordi quadro possono essere applicati a tutti i tipi di appalto, essendo venuti meno i limiti previsti dall'art. 59 del previgente d.lgs. 163/2006, che limitava gli accordi quadro ai soli lavori di manutenzione. Ciò non significa tuttavia che questo sia lo strumento contrattuale più adeguato per tutti i tipi di appalto. L'impiego degli accordi quadro è più idoneo per gli appalti che rispondono ad **esigenze consolidate, ripetute nel tempo, il cui numero, così come l'esatto momento del loro verificarsi, non sia noto in anticipo.**

Il d.lgs. 50/2016 non pone specifiche limitazioni all'utilizzo dello strumento dell'accordo quadro, che dunque è da ritenersi ammissibile anche per la progettazione e per gli altri servizi di natura intellettuale. Rimane fermo che le prestazioni oggetto di tali servizi devono essere riconducibili ad **elementi standardizzabili e ripetibili**, per i quali le stazioni appaltanti non possano predeterminare con certezza il “se, quando e *quantum*” delle prestazioni (è il caso ad esempio della progettazione di interventi tipologici da utilizzare nella manutenzione ordinaria e/o nella realizzazione di nuove opere standardizzabili).

Per quanto riguarda, infine, i profili contabili dell'operazione, nel caso in cui non venga applicata l'iva ordinaria, si evidenzia che è necessario esplicitare sia nella determina di affidamento dell'accordo quadro, sia nelle successive determinate di affidamento dei contratti attuativi i riferimenti normativi in base ai quali viene prevista una diversa aliquota oppure l'esenzione iva.

Il Segretario Generale

Dott.ssa Roberta BELTRAME

COMUNICATO DEL PRESIDENTE

del 5 giugno 2024

Chiamenti in merito all'affidamento diretto di un accordo quadro

Nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali l'Autorità, riscontrato il pervenire di diversi quesiti concernenti la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto di un accordo quadro e le conseguenti attuali modalità di acquisizione del CIG e di trasmissione dei relativi dati ed informazioni, ritiene opportuno fornire i seguenti chiarimenti.

1. Gli Accordi Quadro nel nuovo codice dei contratti pubblici

L'accordo quadro è attualmente disciplinato all'articolo 59 del decreto legislativo 36/2023 e la sua definizione è contenuta nella lettera n), dell'articolo 2 dell'Allegato I.1 - che ricalcando la precedente formulazione della lettera iii) dell'articolo 3 del decreto legislativo 50/2016 - ribadisce che trattasi di "*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*".

In estrema sintesi, per quanto di interesse ai fini dei presenti chiarimenti, il richiamato articolo 59 comma 1 si limita a stabilire:

- il limite di durata massima dell'accordo, non superiore a 4 anni, salvo casi eccezionali debitamente motivati, in particolare con riferimento all'oggetto dello stesso;
- l'obbligo di indicare il valore stimato dell'intera operazione contrattuale;
- il divieto di ricorrere agli accordi quadro in modo da eludere l'applicazione del codice o in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza.

Come precisato nelle FAQ dell'Autorità "Accordo quadro" – da ritenersi valide per gli aspetti ivi richiamati - ed in particolare alla FAQ D4 "*L'accordo quadro è uno strumento contrattuale e non una procedura di affidamento. Le procedure di affidamento sono quelle previste dal Codice dei Contratti in relazione alle soglie di importo*".

Ai fini dell'individuazione delle soglie di rilevanza europea, l'articolo 14 comma 16 del decreto legislativo 36/2023 stabilisce che l'importo da prendere in considerazione è l'importo

massimo stimato, al netto dell'IVA, del complesso dei contratti previsti durante l'intera durata dell'accordo quadro.

Per quanto concerne i casi di possibile utilizzo di tale strumento contrattuale, ivi comprese eventuali limitazioni, la FAQ D8 ha chiarito che "*Gli accordi quadro possono essere applicati a tutti i tipi di appalti, essendo venuti meno i limiti previsti dall'articolo 59 del decreto legislativo 163/2006, che limitava gli accordi quadro ai soli lavori di manutenzione*" specificando, altresì, che "*Ciò non significa tuttavia che questo sia lo strumento contrattuale più adeguato per tutti i tipi di appalto*" e che "*L'impiego degli accordi quadro è più idoneo per gli appalti che rispondono ad esigenze consolidate, ripetute nel tempo, il cui numero, così come l'esatto momento del loro verificarsi, non sia noto in anticipo*".

La successiva FAQ D9 precisa, altresì, che "*le prestazioni oggetto di tali servizi devono essere riconducibili ad elementi standardizzabili e ripetibili, per i quali le stazioni appaltanti non possono predeterminare con certezza il sé, quando e quantum delle prestazioni.*"

Ciò premesso, nessuna attuale disposizione del codice sembra vietare il possibile ricorso all'affidamento diretto di un accordo quadro, nel caso in cui ricorrano le condizioni di cui all'articolo 50, comma 1, lettere a) e b), ossia nel caso di lavori il cui importo massimo stimato per l'intera durata dell'accordo sia inferiore a 150.000 euro e nel caso di servizi, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura, o forniture il cui importo massimo stimato sempre per l'intera durata dell'accordo sia inferiore a 140.000 euro, e sempre che non ricorra un interesse transfrontaliero certo.

2. L'interesse delle stazioni appaltanti a ricorrere all'affidamento di un accordo quadro

Le stazioni appaltanti, anche a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici hanno spesso manifestato l'esigenza di ricorrere all'accordo quadro per importi pari o inferiori alle soglie previste per il possibile ricorso all'affidamento diretto.

A fondamento di siffatta esigenza è stato evidenziato che l'accordo quadro - soprattutto per determinati interventi standardizzabili, ripetibili e di modesto importo - si presenta come una modalità di acquisto in grado di semplificare l'attività contrattuale riducendo sia gli adempimenti amministrativi sia le tempistiche connesse ad un corretto affidamento, nel rispetto comunque del principio di rotazione degli affidamenti previsti per le procedure sottosoglia.

È stata aggiunta, altresì, un'ulteriore considerazione in termini di spesa pubblica, richiamando, in particolare, la delibera n.1/2023 della Corte dei Conti Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, che qualificando gli

accordi quadro, quali contratti normativi, ha precisato che gli stessi non richiedono la registrazione di alcun impegno di spesa iniziale, aggiungendo che "*Diversamente, i contratti adesivi allo stesso, in quanto produttivi di obbligazioni tra le parti del contratto discendente dall'Accordo, daranno luogo a specifici atti di impegno adottati ai sensi del comma 2 dell'articolo 34 della legge di contabilità e finanza pubblica*".

Si ricorda, altresì, che anche l'Autorità nella FAQ D10 ha chiarito che "*L'accordo quadro è uno strumento flessibile che, accorpando prestazioni di tipo omogeneo e ripetitivo, consente di definire le prestazioni ed i soggetti aggiudicatari che potranno essere oggetto di affidamento al ricorrere delle effettive necessità, senza alcun vincolo al raggiungimento dell'importo dell'AQ, complessivamente stimato*". Evidenziando che tale strumento "*consente un risparmio di tempi e di costi in quanto si può attivare la prestazione resasi necessaria a "semplice chiamata" con la stipula di un contratto applicativo, in tal modo evitando l'indizione di molteplici appalti e conseguente parcellizzazione della spesa, limitando, talvolta, la concorrenza tra gli operatori economici*".

3. I presupposti e le condizioni per il possibile ricorso all'affidamento diretto di un accordo quadro

L'Autorità ha più volte riscontrato un'applicazione distorta dell'accordo quadro spesso utilizzato anche per attività non standardizzabili e prive di qualunque progettualità, da qui l'esigenza di ribadire, come già evidenziato nelle relative FAQ, che le prestazioni oggetto dell'accordo devono essere identificate con compiutezza. I contratti attuativi non possono, infatti, apportare modifiche tali da alterare la natura generale dell'accordo quadro, dovendo restare immutati gli elementi essenziali in esso descritti, con sufficiente precisione, nelle specifiche tecniche/progettuali.

Un corretto ricorso a tale strumento contrattuale deve, inoltre, prevedere uno stretto legame tra quest'ultimo e gli strumenti di pianificazione e programmazione e non può, al contrario, come talvolta riscontrato, sopperire ad una sostanziale incapacità programmatica delle stazioni appaltanti.

Nel caso di affidamento diretto di un accordo quadro oltre al ricorrere di tali presupposti essenziali la stazione appaltante sarà tenuta al rispetto di ulteriori condizioni affinché l'utilizzo di siffatto strumento non comporti la possibile elusione delle disposizioni del codice o un'eventuale limitazione o distorsione della concorrenza (esigenze attualmente ribadite, in via generale, dall'articolo 59, comma 1, secondo periodo del decreto legislativo 36/2023).

In particolare, l'importo massimo complessivo dell'accordo quadro dovrà essere calcolato puntualmente nel rispetto di quanto previsto dal già richiamato articolo 14, comma 16, del decreto legislativo 36/2023 e l'eventuale possibile incremento dell'importo del contratto dovrà essere rapportato all'importo massimo stimato ai fini dell'affidamento diretto e non potrà, in ogni caso, comportare il superamento della soglia complessiva entro la quale è ammissibile il ricorso all'affidamento diretto.

Stante la peculiarità dell'affidamento diretto in questione, sarebbe, altresì, auspicabile che le stazioni appaltanti procedano - ove possibile - alla consultazione di più operatori economici, assicurando che siano in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali oggetto dell'accordo quadro.

Per quanto concerne, infine, la compatibilità dell'affidamento diretto di un accordo quadro con il principio di rotazione di cui all'articolo 49 del decreto legislativo 36/2023 - fermo restando il fatto che l'applicazione del principio non può, comunque, essere aggirata mediante ricorso ad arbitrari frazionamenti, ingiustificate aggregazioni o strumentali determinazioni del calcolo del valore stimato dell'appalto - si evidenzia che i singoli ed eventuali contratti applicativi a valle dell'accordo quadro, appaiono riconducibili all'unico affidamento iniziale di importo massimo stimato inferiore alle soglie di cui all'articolo 50, comma 1, lettere a) e b) del Codice. Tale circostanza esclude, pertanto, la violazione del richiamato principio nel caso di successivi contratti applicativi rientranti nell'ambito dell'importo massimo stimato per l'affidamento diretto dell'accordo quadro. Troverà, comunque applicazione il successivo comma 2 del citato articolo 49, con conseguente divieto di affidamento o aggiudicazione di un appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti rientrino nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi. Si ricorda, infine, che ove la stazione appaltante, ai sensi del comma 3 dell'articolo 49 abbia, con proprio provvedimento, ripartito gli affidamenti in fasce in base al valore economico, il divieto di affidamento o di aggiudicazione, conseguente al rispetto del principio di rotazione, troverà applicazione con riferimento a ciascuna fascia.

4. Le possibili modalità di acquisizione del CIG e di trasmissione dei dati nei casi di affidamento diretto di un accordo quadro

Come chiarito nelle FAQ B9 e A21 concernenti la "Tracciabilità dei flussi finanziari" il soggetto sottoscrittore dell'accordo quadro deve necessariamente richiedere l'attribuzione di un codice

CIG (cd. CIG "padre"). Va, inoltre, richiesta l'emissione di un nuovo codice CIG ("CIG derivato" detto anche CIG "figlio") per ciascun contratto applicativo, da riportare nei pagamenti derivanti da quest'ultimo. Ciò anche nel caso in cui il soggetto (amministrazione) che stipula l'accordo quadro coincida con quello che è parte negli appalti a valle dell'accordo, ai fini della necessaria acquisizione delle informazioni relative alle fasi di esecuzione dell'appalto.

Ai fini dell'acquisizione del CIG e di trasmissione dei dati concernenti affidamenti diretti di Accordi Quadro di importo complessivo inferiore a 150.000 (per i lavori) e a 140.000 (per i servizi e le forniture), potrà essere compilata la scheda AD3 (Affidamento diretto) dove – nelle more dell'introduzione di un flag specifico – può essere valorizzato il campo generale attualmente esistente *"strumenti per lo svolgimento della procedura"* inserendo l'espressa indicazione "Accordo Quadro". Per quanto concerne i successivi contratti applicativi a valle dell'accordo quadro dovrà essere compilata la scheda AD4 (Adesione senza confronto competitivo settori ordinari e speciali).

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 7 giugno 2024

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente