



Gli Accordi Quadro negli appalti pubblici

21 gennaio 2021 - ore 10.30

Webinar

L'accordo quadro negli appalti pubblici

INQUADRAMENTO GENERALE

Il contratto quadro

❖ Il contratto quadro:

- è un istituto di carattere generale
- che si sostanzia in un contratto che fissa alcune clausole generali,

a cui seguono uno o più contratti esecutivi (denominati **atti esecutivi**, oppure buoni d'ordine, ordinativi, ecc.) che, nel rispetto delle suddette clausole, ne **definiscono ulteriori a carattere specifico per le singole applicazioni** del contratto quadro.

Nella **contrattualistica pubblica**, l'**Accordo Quadro** (AQ), inclusa la sua **particolare forma chiamata Convenzione Quadro**, rientra nella definizione di contratto quadro ed è lo strumento tipico destinato a regolare una serie indefinita di rapporti delle amministrazioni.

Definizione

UE

Art. 33 - Direttiva 2014/24/EU

Per «accordo quadro» s'intende un **ACCORDO concluso tra una o più amm.ni 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.

ITA

Art. 3, co. 1 lett. iii) – Codice contratti pubblici

Si definisce «accordo quadro», l'**ACCORDO concluso tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici** e 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.

Aggregazione della domanda

Necessità

- **Aggregare la domanda**, sì da operare con **efficienza, tempestività e flessibilità** per gli approvvigionamenti di: materiali, lavori e servizi.

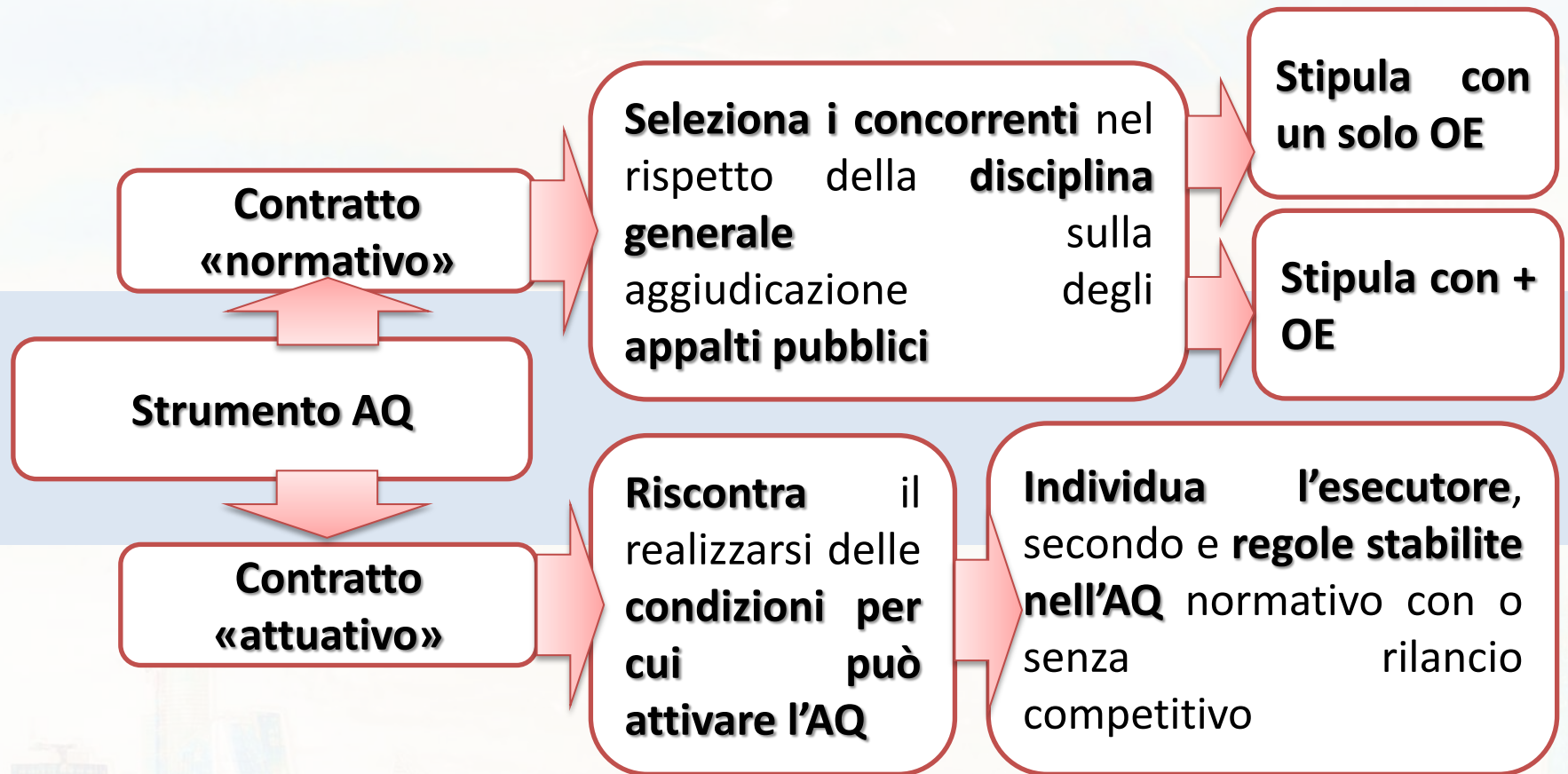
Soluzione

- **Utilizzare un unico accordo (quadro)**, quale **strumento di contrattazione** cui faranno riferimento i singoli contratti attuativi (CA)

Fasi

- **1.** Stipula del **«contratto» di AQ**, concluso con uno o più OE, per definire *a monte* **«le regole del gioco»**, ossia regole e condizioni comuni per appalti da aggiudicare in seguito.
- **2.** Stipula degli **appalti specifici** o derivati, con cui si instaurano i singoli **rapporti contrattuali** (contratti attuativi) tra la stazione appaltante (SA) e l'operatore economico (OE)

Schema AQ



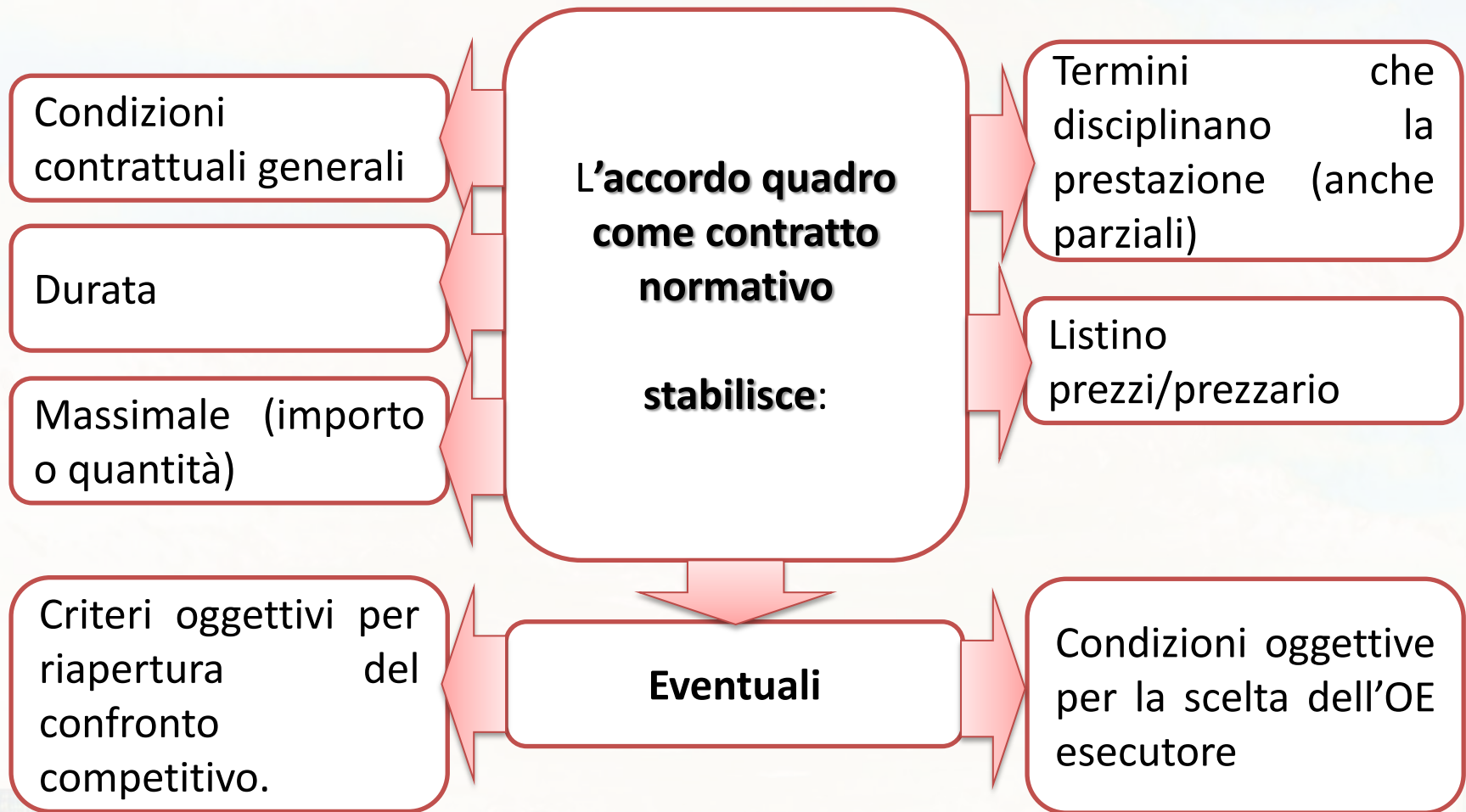
L'AQ come contratto normativo

Gli AQ

- Sono uno **strumento negoziale**, non una **procedura di affidamento** (aperta, negoziata, etc)
- Esauriscono **a monte la fase competitiva** per l'individuazione dei soggetti idonei ad un'aggiudicazione futura dei contratti attuativi
- **Non** comportano nell'immediato **effetti reali o obbligatori per le parti**, ma «vincolano» la loro successiva volontà contrattuale
- **Costituiscono titolo** per una serie successiva di affidamenti
- Stabiliscono «**come verranno stipulati i successivi contratti**» attuativi/applicativi) riguardanti un determinato bene della vita, lasciando «*all'individuazione operata da una delle parti la determinazione del **se, quando e quantum***» della prestazione*

* Vedi Corte dei Conti (Campania) delib. 77/2018 nonché ANAC par. 213/2013.

Schema contenuto AQ



Effetti dell'AQ

Positivi

EFFICIENZA AMMINISTRATIVA

- **Accorpa una serie di adempimenti e procedure** (vedi (i) *redazione bandi e pubblicazioni* legali, (ii) fasi di *pre-qualificazione*, (iii) *operazioni valutative*, etc.), ottenendo un risparmio d'attività procedimentale;
- **Soccorre le SA** che (i) *non sono in grado di predeterminare*, in maniera precisa e circostanziata, le proprie *necessità* oppure (ii) nelle ipotesi di beni siano caratterizzati da *rapida obsolescenza tecnica e/o da forti oscillazioni dei valori di mercato*.

ECONOMICITÀ

Sfrutta economie di scala con un volume più elevato di potenziali affidamenti, evitando: (i) *ordini ripetitivi* aventi ad oggetto le stesse prestazioni e (ii) il *frazionamento della spesa*

TEMPESTIVITÀ

Riduce le procedure urgenti, poiché stipulato l'AQ, i tempi per l'effettiva esecuzione sono più brevi.

L'accordo quadro negli appalti pubblici

DISCIPLINA COMUNITARIA

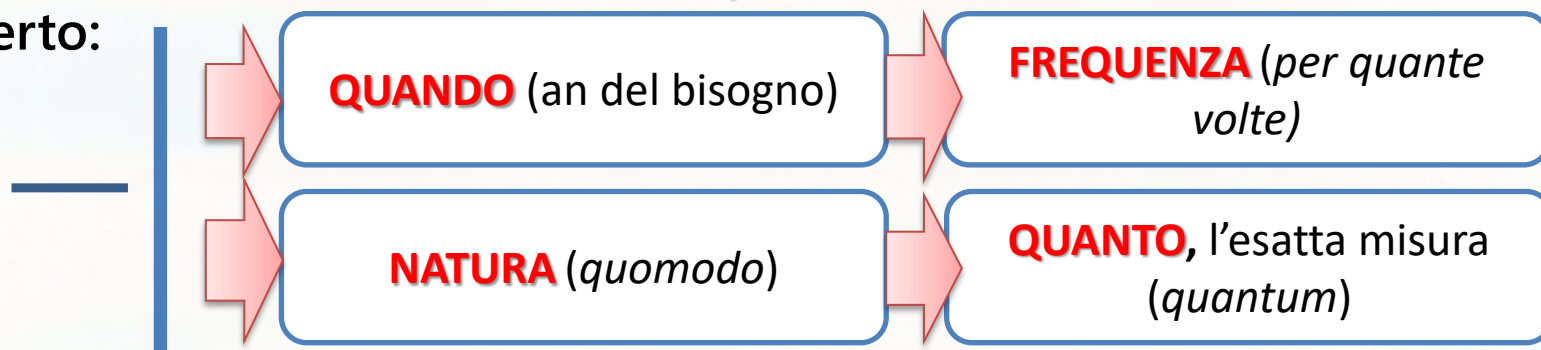
L'Accordo Quadro nella UE

- ❖ La figura dell'AQ, nato e cresciuto nel contesto di alcuni ordinamenti nazionali (francese, belga e, segnatamente, di quello inglese), nell'Unione europea:
 - compare nella dir. comunitaria 93/38/CE (settori speciali), senza prevedere criteri specifici e dettagliati di l'applicazione al fine di garantire una maggiore flessibilità nell'affidamento, da parte degli enti aggiudicatori (EA), di prestazioni strumentali alla erogazione di servizi essenziali (ad es., manutenzioni sugli impianti di servizi pubblici).
- ❖ Nel documento "**Model Law on Public Procurement**" del 2011 della UNCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law) viene evidenziata l'esigenza di specificare le modalità di effettiva implementazione di alcune procedure di nuova introduzione, quali:
 - l'Accordo Quadro o, in inglese, "**Framework Agreement**".



La flessibilità dell'AQ

- ❖ Secondo il Model Law, l'AQ è uno strumento flessibile che si adatta per acquisizioni/interventi che presumibilmente si rendano necessarie in un certo arco temporale o in futuro, ma di cui non è certo:



- ❖ L'AQ prevede: le condizioni che daranno avvio a futuri acquisizioni/interventi nonché le modalità che saranno utilizzate:
 - *per stabilire i restanti termini contrattuali,*
 - *per dettagliare gli elementi contrattuali (quantità parziale e totale, tempi di consegna, prezzo, valore complessivo della fornitura, specificità tecniche).*

Direttive comunitarie

- ❖ Le direttive comunitarie dal 2004 hanno esteso l'applicabilità dell'AQ dai settori speciali a quelli ordinari e il legislatore italiano ha valorizzato l'AQ nel contesto della normativa su *spending review* e aggregazione e centralizzazione degli acquisti.



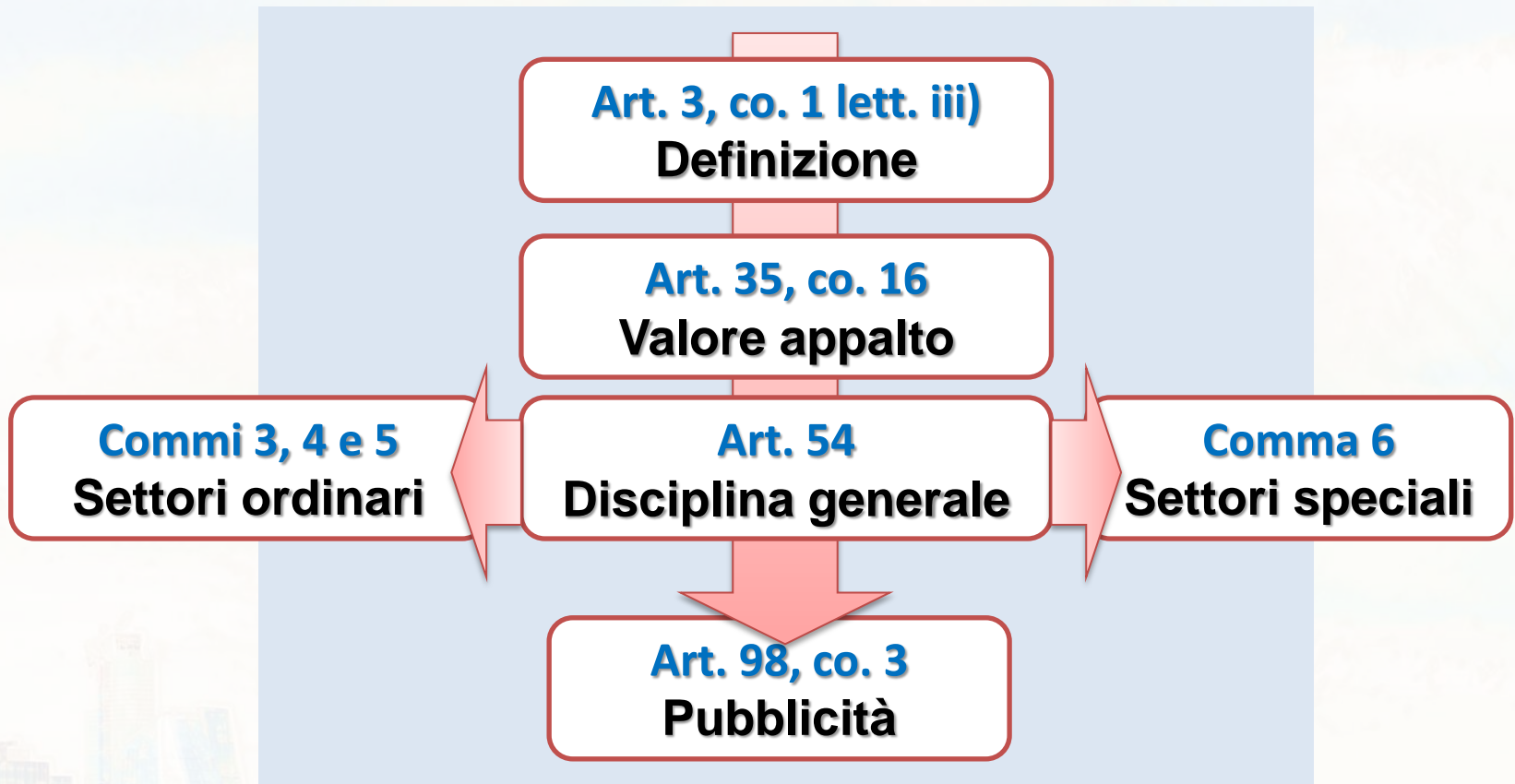
- ❖ Il 71° considerando della direttiva 2014/25/UE (appalti degli enti erogatori acqua, energia, trasporti e servizi postali), afferma che vi è la necessità:
 - di **rafforzare la concorrenza** incidendo su trasparenza degli appalti gestiti mediante AQ e accesso agli appalti stessi, prevedendo che **l'aggiudicazione** avvenga **in base a norme e criteri oggettivi**, per es.:
 - una **mini-gara**, e
 - **limitando la durata** degli accordi quadro.

L'accordo quadro negli appalti pubblici

DISCIPLINA NAZIONALE

L'AQ nel Codice

❖ Il **Codice contratti pubblici** (CCP) prevede l'AQ:



Divisione in lotti

- ❖ Con l'AQ la **SA accorpa prestazioni di tipo omogeneo e ripetitivo**, nei limiti di quanto previsto dal CCP che:
 - da una parte, prevede il divieto aggiudicare tramite l'aggregazione artificiosa degli appalti,
 - dall'altra, stabilisce il divieto per le SA di ricorrere alla suddivisione in lotti al solo fine di eludere l'applicazione delle disposizioni del CCP (art. 51, c. 1 CCP).

e può scegliere, a seconda dei casi, alternativamente di favorire:

- **le PMI e la concorrenza**

..., dividendo l'AQ in lotti e, eventualmente, limitare il n. cui possono partecipare o essere aggiudicati a un solo offerente

- **la semplificazione dell'AQ**

..., motivando la mancata suddivisione in lotti con specifiche esigenze connesse alla peculiarità dell'appalto

Posizione ANCE

Al fine di:

- favorire la massima concorrenza, occorre **evitare un eccessivo accorpamento di lotti** all'interno di una medesima tornata di gara;
- garantire la partecipazione a tutte le dimensioni di impresa, occorre assicurare un **equo dimensionamento dei contratti** da affidare;
- assicurare una distribuzione dei lavori tra più imprese, in caso di A.Q. con più lotti, è opportuno consentire la presentazione di offerte per più lotti, **limitando eventualmente la possibilità di aggiudicazione ad 1 solo lotto.**

L'iter dell'AQ

❖ Con l'AQ la SA:

1. **accorpa prestazioni di tipo omogeneo e ripetitivo**, di cui non v'è ancora certezza *ex ante* sulla quantità che saranno necessarie

2. **individua un importo massimo dell'AQ** al raggiungimento del quale lo stesso si intende concluso

3. **effettua una gara** con **PROCEDURA DI EVIDENZA PUBBLICA ex CCP**

4. acquisisce la **facoltà di ottenere le prestazioni** oggetto dell'AQ al momento del bisogno

5. procede **all'affidamento dei singoli appalti** man mano che l'esatta misura e consistenza delle attività viene definita, sulla base di clausole e condizioni pattuite con l'OE selezionato (ANAC, parere n. 24/2012).

Perimetro applicativo

L'accordo quadro

(1) È un **SISTEMA CHIUSO**: l'aggiudicazione dei CA riguardano solo le PA aggiudicatrici (*cfr.* avviso di indizione di gara o nell'invito a confermare interesse), e gli OE parti dell'AQ

(2) Ha un **CONTENUTO VINCOLANTE**: in sede di aggiudicazione dei singoli CA le parti non possono apportare modifiche sostanziali alle condizioni fissate in tale AQ

(3) E' **LIMITATO NEL TEMPO**: la durata massima di un AQ (normativo) è fissata dal CCP, salvo casi eccezionali, debitamente motivati

(4) E' **LIMITATO NELL'IMPORTO**: il valore effettivo del complesso degli appalti conclusi in vigenza dell'AQ normativo non può superare il massimale stimato e posto a base di gara.

(1) PA interessate alla stipula

- ❖ L'istituto dell'AQ risponde alla volontà di favorire la «*aggregazione della domanda...concentrando gli acquisti in termini di numero di amministrazioni aggiudicatrici coinvolte, oppure in termini di fatturato e di valore nel tempo*» (cons. n. 59, dir. 2014/24/UE).




- ❖ Non tutte le PA possono stipulare AQ:
 - Le SA non qualificate ex art. 38 CCP procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori **ricorrendo a una centrale di committenza** ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica.

Fino al 31/12/2021 (*cfr.* «Sblocca cantieri» + «Semplificazioni») è sospeso l'art. 37, co. 3 CCP, secondo cui la SA, comune non capoluogo di provincia, **per stipulare AQ** (co. 4), deve ricorrere a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati.

(1) Clausola di adesione

- ❖ Una PA può aderire successivamente ad un AQ bandito da un'altra amministrazione (CGUE sent. n. C-216/17 del 19 dicembre 2018), qualora la clausola sia prevista e chiaramente **determinata nei documenti di gara** sotto l'aspetto:
 - **soggettivo**, indicando in modo specifico e tassativo gli enti che se ne potranno avvalere,
 - **oggettivo**, nel senso di prevedere la quantità delle prestazioni che potranno essere richieste all'atto della conclusione degli accordi successivi, così da permettere agli offerenti di valutare la convenienza della partecipazione alla gara.



L'indicazione può **figurare** nell'AQ o altro documento, ad es. la clausola di estensione **nel capitolato d'oneri**, purché i requisiti di pubblicità e di certezza del diritto e di trasparenza siano rispettati.

(2) Contenuto accordo

❖ Con l'AQ «normativo», le SA:

- decidono in anticipo le condizioni in base alle quali attueranno le future acquisizioni ovvero
- delineano un accordo che costituisce un "programma" per la stipulazione di successivi contratti applicativi
- fissano **le caratteristiche imprescindibili dell'oggetto dei successivi contratti applicativi**, quali per esempio le **specifiche tecniche**, i **tempi di consegna**, la **tipologia delle lavorazioni**, la loro **qualità**, i **prezzi e, se del caso, le quantità** e così via

Fissate tali condizioni, i successivi **contratti attuativi non possono introdurre modifiche sostanziali** (art. 54, c. 2, CCP).

(3) durata

- ❖ Nell'**accordo**, concluso fra una o più SA e una o più imprese, **sono fissate le clausole relative agli appalti da aggiudicare** in un certo periodo di tempo.



- ❖ L'art. 54 , che riunisce in un'unica disposizione la disciplina degli accordi quadro, suddivide il termine di durata **applicabile** ai:
 - **settori ordinari** di durata non superiore a **4 anni**,
 - **settori speciali** di durata non superiore a **8 anni**,



In entrambe le ipotesi, **la durata dell'AQ può essere superiore** in casi eccezionali, debitamente motivati in relazione all'oggetto dell'accordo.

(3) Durata appalto «a valle»

- ❖ Gli appalti esecutivi «a valle» dell'AQ.
 - devono essere **aggiudicati prima della scadenza dell'AQ** stesso;
 - **non devono necessariamente coincidere con la durata** di tale AQ, potendo essere inferiore o superiore (considerando 62 della direttiva 2014/24/UE).

La locuzione “*appalti da aggiudicare durante un dato periodo*” da rilievo autonomo alla durata dei contratti esecutivi, con la conseguenza inevitabile che **una cosa è la durata dell'accordo quadro e altra e diversa cosa è la durata dei contratti esecutivi.**

E' quindi legittima, ad es., la durata di 6 mesi (più eventuali ulteriori 6 mesi) per l'AQ, laddove era altresì prevista la durata di 5 anni per i successivi contratti esecutivi (C.d.S., sent. n. 1455/2019) .

(4) Importo contratti applicativi

Con la stipula dell'AQ «normativo», la SA:

NON GARANTISCE

- l'**affidamento delle prestazioni** per un valore minimo o massimo;
- oppure il **raggiungimento dell'importo dell'AQ**, complessivamente stimato, con **la realizzazione completa del programma negoziale**.

SI RISERVA LA FACOLTÀ

- di valutare discrezionalmente se procedere alla stipula dei successivi affidamenti:
- in base alla **disponibilità finanziarie** ed alle concrete **esigenze di servizio**,
 - con l'obbligo di osservare le **condizioni contrattuali fissate** nell'accordo con l'OE*.

* Vedi ANAC, parere n. 24/2012.

Posizione ANCE

Al fine di assicurare un maggior equilibrio nei rapporti tra committente e affidatari sarebbe opportuno **prevedere un importo minimo di contratto attuativo garantito, cantierabile in via immediata.**

Ciò, in quanto, a fronte degli ingenti impegni assunti in sede di gara (sul piano economico, assicurativo e qualificativo) l'impresa aggiudicataria non ha certezze sui contratti attuativi che le saranno conferiti a "valle".


(4) Quinto d'obbligo

- ❖ **All'importo massimo dell'AQ si applica** l'art. 106 co. 12 del CCP che consente alla SA di modificare unilateralmente – senza una nuova procedura di affidamento – l'importo del contratto, **fino a concorrenza del quinto**, mediante affidamento diretto di ulteriori prestazioni all'appaltatore.
- ❖ Ciò può avvenire solo *"qualora in corso di esecuzione si renda necessario una aumento o una diminuzione delle prestazioni"* causate:
 - da circostanze imprevedibili e sopravvenute nel corso dell'esecuzione del rapporto e
 - non (I) da errori originari compiuti dalla SA in sede di valutazione del fabbisogno ovvero (II) per eludere gli obblighi discendenti dal rispetto delle procedure ad evidenza pubblica attraverso un artificioso frazionamento del contenuto delle prestazioni (Consiglio di Stato n. 1394 del 25 febbraio 2020).

Mano d'opera e subappalto

❖ COSTI DELLA MANODOPERA


L'Amministrazione quando stabilisce il valore dell'AQ deve stimare anche il costo della manodopera, rapportandolo all'intera durata e al valore complessivo previsti.



La stessa stima del costo della mano d'opera dovrà essere effettuata nei casi in cui sia obbligatoria per i singoli contratti attuativi.

❖ SUBAPPALTO


Può essere previsto nei limiti dell'art. 105 del D.lgs. 50/2016 (che resta al 40% fino al 30 giugno 2021).



La percentuale di subappalto dichiarata dovrà essere **rapportata all'importo del singolo contratto attuativo**, qualora l'aggiudicatario ne faccia richiesta.

A costituzione delle garanzie

- ❖ Come in ogni gara d'appalto, anche per l'AQ, l'OE è comunque obbligato a costituire e presentare una:
 - **Cauzione provvisoria**, unitamente all'offerta per l'AQ,



Pari al 2% dell'importo complessivo dell'accordo quadro, nelle forme e nei modi previsti dall'art. 93 del d.lgs. n. 50/2016, a copertura della mancata sottoscrizione del contratto per fatto dell'affidatario;

- **Cauzione definitiva**, una garanzia fideiussoria nelle forme e nei modi previsti dall'art. 103 del d.lgs. n. 50/2016.



**COME E QUANDO
CALCOLARNE L'IMPORTO?**

Cauzione definitiva

- ❖ Secondo una nota sentenza, è legittima la previsione della *lex specialis* che ex art 103 CCP prevede la presentazione della **fidejussione definitiva avvenga:**
 - alla data della sottoscrizione dell'AQ «normativo»,
 - per un importo parametrato a quello previsto nel medesimo accordo, invece che a quello o a quelli dei successivi contratti di appalto applicativi del medesimo accordo,disponendo che tale garanzia debba permanere sino alla fine dei lavori affidati in esecuzione (Tar Lazio n. 6476/ 2018).

Diversamente l'amministrazione rimarrebbe priva di garanzia, ed esposta al rischio connesso alla mancata presentazione da parte dell'aggiudicatario delle fidejussioni relative ai singoli contratti applicativi dell'AQ, che la garantiscono dal rischio di mancata o inesatta esecuzione dei lavori.


Posizione ANCE

Al fine di assicurare un maggiore equilibrio nei rapporti tra committente e affidatari, sembra quindi opportuno **prevedere che la garanzia definitiva sia fornita in sede di stipula dei contratti attuativi e non dell'Accordo-Quadro.**

Infatti, laddove i contratti attuativi ritardino ad essere stipulati, il “castelletto” dell'impresa rimane bloccato, compromettendo la possibilità di partecipare ad altre gare.

Anticipazione del prezzo

- ❖ L'art. 207 del d.l. 34/2020 il c.d. "*Decreto Rilancio*" (convertito in legge 77/2020) prevede che "*fino alla data del 31 dicembre 2021, l'importo dell'anticipazione puo' essere incrementato fino al 30 per cento*" (rispetto al 20% previsto dalla norma del Codice), "*nei limiti e compatibilmente con le risorse annuali stanziare per ogni singolo intervento a disposizione della stazione appaltante*".



Negli AQ l'erogazione dell'anticipazione **non può che riguardare i singoli contratti applicativi/ordini di servizio**, la cui erogazione è sempre subordinata alla costituzione di garanzia fidejussoria bancaria o assicurativa di importo pari a quello dell'anticipazione maggiorato del tasso di interesse legale applicato al periodo necessario al recupero dell'anticipazione stessa secondo il cronoprogramma dei lavori.

L'accordo quadro negli appalti pubblici

LE TIPOLOGIE DI AQ

Tipologie di AQ

Accordi quadro Completi

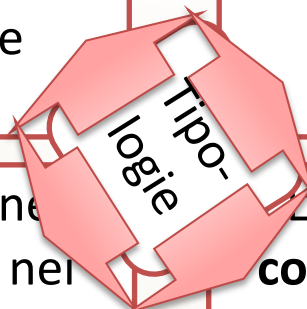
L'aggiudicazione dei CA con l'unico contraente avviene **senza confronto competitivo**, ed entro i limiti delle condizioni fissate nell'AQ normativo (*cf.* anche CONVENZIONI QUADRO)

Accordi quadro Incompleti

L'aggiudicazione dei CA con l'unico contraente avviene nei limiti delle condizioni fissate nell'AQ, ma **le SA possono chiedere all'OE di completare l'offerta.**

L'aggiudicazione dei CA avviene **senza confronto competitivo**, nei limiti delle condizioni fissate nell'AQ, in cui sono discrezionalmente **fissati anche criteri di scelta** (es. rotazione, cascata, misto, etc)

L'aggiudicazione avviene dopo il **confronto competitivo** fra le parti, alle condizioni dell'AQ, se necessario precisandole o ad altre condizioni indicate nel capitolato speciale.



Vantaggi e svantaggi

Accordi quadro
Completi

Maggiore velocità

Minori oneri procedurali

Certezza dei costi

Accordi quadro
Incompleti

Maggiore concorrenza


Minori rischi corruzione

Minori rischi per l'OE

Maggiore flessibilità

AQ “completo” con un OE

- ❖ Nell’AQ “completo” o a condizioni fisse sono disciplinate tutte le **condizioni** dei futuri contratti applicativi (i successivi appalti sono quindi solo una concretizzazione di quanto in precedenza concordato), che se stipulato con un solo OE:
 - rappresenta la **tipologia più “semplice” di AQ**;
 - permette di effettuare i singoli affidamenti nell’ambito dell’accordo quadro sempre allo stesso soggetto individuato ex art. 54 del Codice mediante una delle procedure previste dal Codice dei contratti pubblici;
 - sostanzialmente **coincide con la convenzione quadro**.



La SA, qualora ne ravvisi la necessità, potrà **rivolgere un ordinativo all'appaltatore** (oppure stipulare un contratto derivato) ai prezzi offerti in sede di gara per dare avvio alla prestazione.

AQ "completo" con più OE

- ❖ Nell'AQ concluso con più OE, è indicato nei documenti di gara per l'AQ il metodo di scelta dell'affidatario di un appalto specifico.

Rotazione (CCP)

La scelta ricade sempre sulla soluzione oggettivamente più adatta a soddisfare le specifiche esigenze della PA, ma "ruotando" in esecuzione tra le offerte dagli OE parti dell'AQ.

A cascata (Commissione UE)

La SA contatta prima l'OE la cui offerta per l'aggiudicazione dell'AQ sia stata considerata la migliore e, solo se quest'ultimo non è in grado di fornire quanto richiesto, passa a contattare il secondo classificato.

L'individuazione dell'OE che effettuerà la prestazione avviene sulla base di **decisione motivata in relazione alle specifiche esigenze** della PA interessata

AQ “incompleto” con 1 OE

- ❖ Nell’AQ “incompleto” non sono definite tutte le condizioni dei futuri contratti applicativi, pertanto, se sono stati individuati più OE, gli appalti possono essere affidati solamente dopo aver rilanciato un confronto competitivo fra le parti per precisare e integrare le condizioni dell’AQ.
- ❖ Nel caso di accordo quadro:
 - con un solo OE, l’amministrazione aggiudicatrice può consultare per iscritto l’OE parte dell’AQ, chiedendogli di **completare (non rinegoziare)**, se necessario, la sua offerta (art. art. 54 co. 3 ultimo inciso);

Dovendo rispettare le “condizioni fisse” dell’AQ, l’opzione interpretativa più corretta appare quella che consente alla SA di fare una **mera richiesta di quotazione di prodotti o servizi** che non erano stati quotati in fase di accordo quadro.

AQ “incompleto” con + OE

- con più OE, l’amministrazione aggiudicatrice **riapre il confronto competitivo**, (art. 54, c. 4, l. c) nel caso in cui l’accordo non contempli tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, provvedendo come segue:

a) consultazione per iscritto degli OE in grado di eseguire l’appalto

b) fissazione di un termine sufficiente per la presentazione delle relative offerte, determinato tenendo conto:

- complessità appalto
- tempo necessario trasmissione offerte

c) presentazione offerte per iscritto e il loro contenuto non viene reso pubblico fino alla scadenza del termine di presentazione

d) aggiudicazione dell’appalto all’OE che abbia presentato l’offerta migliore sulla base dei criteri di aggiudicazione fissati nei documenti di gara dell’AQ «normativo».

Il confronto competitivo

- ❖ Nel caso di aggiudicazione a più OE appare necessario:
 1. evitare che ogni concorrente sia consapevole che, per stipulare l'accordo - quadro, basti formulare un'offerta valida,
 2. tutelare l'esigenza di un **autentico confronto competitivo** nella fase di aggiudicazione degli appalti specifici.


Opportuno predisporre a monte **un meccanismo che:**

- **eviti ogni possibilità di collusioni** o spartizioni tra gli operatori precedentemente selezionati;
- induca il singolo concorrente a **formulare un'offerta** che possa realmente **prevalere sulle altre**.

- ❖ Ammissibile un AQ in cui il n. di aggiudicatari non cresca in modo proporzionale alle offerte presentate (TAR Lazio, III, n. 503/2015)

AQ «ibrido» con + OE

- ❖ Oltre alle due tipologie di accordo quadro concluso con più aggiudicatari sopra elencate vi è una terza disciplinata all'art. 54 co. 4 lett. b), che prevede la **possibilità di riaprire soltanto in parte il confronto competitivo** sempre se previsto dagli atti di gara.
- ❖ La scelta della SA fra:
 1. un nuovo confronto o
 2. utilizzo delle condizioni fissate nell'AQ... deve avvenire sulla base di *criteri oggettivi indicati nei documenti di gara*, unitamente alle *condizioni che possono essere assoggettate alla riapertura* del confronto competitivo.



E' il caso delle condizioni fissate nell'ambito dell'AQ, in cui, per alcuni specifici interventi, si specifica che si possa richiedere una negoziazione nelle forme indicate all'art. 54, co. 4 lettera c).

Schema del contratto applicativo

Tutti gli **appalti derivanti da un AQ** devono essere **aggiudicati in un 2^a fase per l'esecuzione dell'oggetto del contratto**

Fra SA dell'avviso di indizione della gara o dell'invito e gli OE parti dell'accordo.

entro i limiti e condizioni fissate nell'AQ

secondo le procedure previste dal CCP

Seleziona l'offerta presentata o **completata dall'OE**

alternativa

Invia ordinativo

AQ nei settori speciali

- ❖ Ex art. 54, gli AQ nei settori speciali:
 - **DEVONO** essere aggiudicati in base a *criteri e regole indicati nei documenti di gara*, che
 - **POSSONO** (non devono) prevedere la *riapertura del confronto competitivo* fra gli OE parte dell'accordo

La SA fissa un **termine sufficiente** per la presentazione delle offerte, aggiudicando poi alla migliore in base ai **criteri di aggiudicazione stabiliti nel capitolato d'oneri** dell'accordo quadro.

- ❖ L'ente aggiudicatore **NON PUÒ** ricorrere agli accordi quadro
 - in modo da *eludere l'applicazione del Codice* o
 - in modo da *ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza*.

Applicabile anche ad AQ nei settori ordinari

Effetti sulla concorrenza nei lavori

Possibili ostacoli alla concorrenza

- L'Amministrazione può essere tentata di creare una **sorta di mercato chiuso, un «albo fornitori»** di candidati di accertata qualificazione a cui si può rivolgere per soddisfare proprie esigenze.
- Gli OE potrebbero **rimanere vincolati per più anni ad un'offerta** e non concludere alcun contratto, risolvendosi; ciò con costi (a cominciare dalla garanzia) non per tutti sostenibili.
- Tra le scelte che limitano la concorrenza si sono verificati: l'accorpamento di più tipologie di prestazioni (servizi e lavori), il divieto di ATI verticale, l'accorpamento in lotti di rilevante importo (soprattutto se aggiudicabili allo stesso OE) nonché la richiesta un impianto di produzione.

Effetti sulla concorrenza nei lavori

Positivi

- Consente la **rotazione** qualora concluso con + OE;
- Rende possibile *operare all'interno di un mercato pre-selezionato*;
- **Consente comunque la competizione** su aspetti economici e tecnici, *anche in fase di appalto specifico*;
- Semplifica la partecipazione per la **standardizzazione delle procedure**;
- Consente un **riscontro** nell'immediato dell'esito finale dell'affidamento.

Negativi

- Comporta una **chiusura del mercato** per un termine pluriennale.
- **Non favorisce le PMI** per la richiesta di SOA tarate sull'importo totale dell'AQ.
- Crea una **situazione di 'asimmetria'**, perché l'OE ha l'obbligo di rifornire la PA la prestazione al prezzo migliore, a prescindere dalla **convenienza economica** dei singoli contratti esecutivi.

L'accordo quadro negli appalti pubblici

I LAVORI PUBBLICI

Appalti di Lavori e AQ

- Gli AQ si basano su fatto che **LE SA NON SONO IN GRADO DI PREDETERMINARE, in maniera precisa e circostanziata, LE PROPRIE NECESSITÀ**

- Ex art. 59, co 1, CCP salvo eccezioni, **gli appalti relativi ai lavori sono affidati, ponendo A BASE DI GARA IL PROGETTO ESECUTIVO**, il cui contenuto ... garantisce la rispondenza dell'opera ai requisiti di qualità predeterminati e il rispetto dei tempi e dei costi previsti.

Come applicare lo strumento dell'AQ ai contratti di lavori?

Progetto esecutivo

ANAC

- **D.Lgs. 163/2006** (art. 59) limitava gli AQ alle sole **manutenzioni** e nei servizi **escludeva progettazione e quelli di natura intellettuale**
- Nel CCP l'unico limite è il **rispetto delle procedure ivi previste**
- Tale strumento presuppone che siano **stabilite tutte le condizioni dell'affidamento** e, dunque, anche quelle **concernenti le modalità con cui dovranno svolgersi le prestazioni o le opere** che saranno aggiudicate, **potendo restare indefinite le sole quantità** che saranno effettivamente richieste dalla stazione appaltante.

Nell'AQ l'esecuzione dei lavori non può prescindere dall'avvenuta redazione e approvazione del PROGETTO ESECUTIVO

Appalti di Lavori

ANAC*

Non è sufficiente una dettagliata descrizione delle singole lavorazioni e un elenco rappresentativo di quelle che saranno comprese in ciascuno dei successivi specifici appalti (cartografia dei luoghi; elenco prezzi; elenco prezzi sicurezza; capitolato generale, capitolato speciale; schema rappresentativo dei lavori in appalto).

NO, all'AQ per la realizzazione di NUOVE OPERE

SI, all'AQ per la manutenzione di opere

Ordinarie?

Straordinarie?

**Delib. n. 483 del 23 maggio 2018, sulla legittimità di un bando ANAS.*

Progettazione semplificata

- ❖ L'esecuzione dei contratti di lavori di manutenzione :
 - **ordinaria,**
 - **straordinaria che non prevedono** il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere.

fino al termine del 2021 (*cfr.* «Sblocca cantieri», come prorogato dal «Semplificazioni») possono essere affidati sulla base del progetto definitivo «semplificato»

- costituito almeno da relazione generale, elenco dei prezzi unitari delle lavorazioni previste, computo metrico-estimativo, piano di sicurezza e di coordinamento con l'individuazione costi della sicurezza non soggetti a ribasso.

PRESCINDENDO dalla redazione e approvazione del progetto esecutivo

Appalti di manutenzione

ANAC*



Salve le eccezioni previste dalla legge, i **lavori di manutenzione potranno essere affidati anche mediante lo strumento degli accordi quadro**, senza il livello esecutivo di progettazione.

Criticità:

- *All'art. 216, c. 4, CCP prevede che con il nuovo Regolamento verrà meno la progettazione semplificata.*
- *In ogni caso appare difficile la compatibilità di una compiuta (pre)definizione della progettazione con lo strumento degli AQ, che ha come scopo quello di fissare le sole clausole contrattuali relative agli appalti da aggiudicare.*

**Delib. n. 483 del 23 maggio 2018, sulla legittimità di un bando ANAS.*

Procedura di aggiudicazione

- ❖ Salvo eccezioni, nell'AQ rimane immutata la possibilità, sino alle soglie di rilevanza comunitaria di procedere all'aggiudicazione dei contratti sulla base del criterio del minor prezzo ovvero sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV).
- ❖ In **manca di un progetto esecutivo**, diventa critica la fissazione dei criteri di valutazione dell'OEPV che rispettino i principi di trasparenza, proporzionalità, adeguatezza e massima concorrenza e ,soprattutto, siano connessi all'oggetto dell'appalto.



La **comunicabilità tra requisiti soggettivi di pre-qualificazione ed elementi oggettivi di valutazione** è ammissibile, senza favorire indebitamente OE che li posseggano a scapito di altri, **solo se serve a «lumeggiare» la miglior qualità tecnica**, sul piano oggettivo, dell'offerta*.

* *Da ultimo, Consiglio di Stato, sez. V, 17.03.2020 n. 1916.*

Differenze tra lavori e servizi

- ❖ La SA deve analizzare gli interventi oggetto del contratto per verificare identificare (e riportare nel bando di gara e nel disciplinare) in modo preciso la natura, le caratteristiche e l'importo delle varie lavorazioni.
- ❖ Sotto tale profilo è importante qualificare la "manutenzione", che:
 - rientra nell'ambito dei lavori pubblici qualora l'attività dell'appaltatore comporti un'azione prevalente ed essenziale di modificazione della realtà fisica (c.d. **quid novi**) che prevede l'utilizzazione, la manipolazione e l'installazione di materiali aggiuntivi e sostitutivi non inconsistenti sul piano strutturale e funzionale .
 - si configura come prestazione di servizi, qualora tali azioni non si traducano in una essenziale/significativa modificazione dello stato fisico del bene

Posizione ANCE

Lo strumento dell'A.Q. deve essere utilizzato solo per la realizzazione di interventi di tipo manutentivo e non di nuove opere.

Ciò in quanto, in mancanza di un progetto esecutivo, le opere da eseguire non hanno potuto essere oggetto di valutazione da parte degli operatori economici aggiudicatari che hanno partecipato alla procedura di aggiudicazione e formulato la propria offerta solo sulla base di una incompleta documentazione di gara.

Inoltre, al fine di consentire la formulazione di offerte ben ponderate, a base di gara deve essere sempre disponibile un computo metrico, dal quale emerga chiaramente l'incidenza percentuale delle macro categorie di lavorazioni richieste

Soluzione di continuità nella SOA

- ❖ Lo scopo dell'accordo quadro consiste per definizione nello "stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo".

CONS. ST., V, 29/11/2017, N. 5611

- i **requisiti di qualificazione** sono destinati necessariamente a perdurare per **tutto il periodo** di efficacia della aggiudicazione "programmatica"
- la loro **perdita interinale** legittima senz'altro, come occorso nel caso di specie, il coerente automatismo della **sanzione espulsiva**.

E durante l'AQ «normativo»?

L'accordo quadro negli appalti pubblici

ALTRE DISPOSIZIONI

Contabilità dell'AQ normativo

- ❖ La SA non assume «*nell'immediato, ... alcuno specifico obbligo contrattuale nei confronti della controparte privata, ma consegue, per un determinato arco temporale, la possibilità di acquisire le prestazioni oggetto dell'accordo, allorquando ne ravvisi la necessità*» (TAR, NA, 4264/2016) secondo quanto previsto dall'AQ.

Non generandosi alcuna obbligazione di tipo finanziario/contabile **non è necessario effettuare prenotazione di impegno di spesa** (art. 183 del TUEL)

Ogni singolo affidamento deve comunque essere inserito nel programma biennale dei beni e dei servizi o nel **piano triennale delle opere pubbliche**, rispettivamente, se di importo:

- $\geq 40K$ euro per servizi e forniture;
- **$\geq 100K$ euro lavori** (cfr. CdC delib. n. 77/2018 cit).

CIG

- ❖ Il sistema SIMOG richiede obbligatoriamente anche il CUI, ossia il **Codice Unico Intervento** associato ad ogni acquisto inserito all'interno del programma, qualora la decida di procedere mediante lo strumento dell'AQ, acquisendone il CIG.



- L'AQ, come ogni procedura di scelta del contraente pubblica, deve essere identificato con un codice **CIG (o SmartCIG)** che si ottiene:
 - accedendo al sistema SIMOG, **identificando la tipologia di appalto come "accordo quadro"** cosicché sarà possibile l'acquisizione di CIG "derivati" al momento in cui si effettuano gli affidamenti successivi.
 - indicando **l'importo complessivamente stimato per l'AQ**, comprensivo di eventuali opzioni.

CEL dei contratti applicativi

- ❖ L'a SA ha l'obbligo di rilasciare all'OE **un certificato lavori (CEL) per ogni attività svolta**, senza possibilità di emettere un CEL cumulativo (Faq ANAC«B.20»)

*... infatti «poiché l'accordo quadro si concretizza mediante l'esecuzione di distinti interventi, (non di rado totalmente autonomi uno dall'altro), gli importi complessivamente computati **non possono essere valorizzati nel Cel come se si trattasse di un lavoro unitario**, ma devono essere ricondotti ai singoli ordini e ripartiti con riferimento agli stessi, soprattutto ai fini della sussistenza dei lavori di punta nelle varie categorie di qualificazione».*

Effetti su SOA

L'OE che esecutore potrebbe non mantenere la stesse classifiche se i singoli affidamenti non sono sufficienti a coprire l'importo delle cd. «punte» per la qualificazione.

Posizione ANCE

Occorre prevedere un certificato cumulativo di tutti gli interventi eseguiti con lo stesso accordo quadro.

Solo in tal modo è possibile tutelare la concorrenza.

Publicità esito dell'AQ

- ❖ L'art. 98 del D.lgs. 50/2016 stabilisce che gli avvisi di appalto aggiudicato per i contratti attuativi affidati nell'ambito di un accordo quadro, potranno essere pubblicati raggruppandoli trimestralmente.



- E' stato osservato che quanto l'AQ non sia concluso con più operatori economici, ma con **un solo aggiudicatario possa derogarsi al suddetto obbligo**, rendendo pubblico l'esito dell'accordo quadro stesso ma non per tutti i singoli appalti attuativi, in quanto le comunicazioni circa il valore dei vari affidamenti saranno comunque inviate all'Osservatorio dei contratti pubblici o all'ANAC mediante gli appositi sistemi informatici.

Decreto Semplificazioni

- ❖ In relazione agli AQ conv. con L. 120/2020 ha stabilito che:
 - le SA danno evidenza dell'avvio delle procedure negoziate di cui alla presente lettera tramite **pubblicazione di un avviso** nei rispettivi siti internet istituzionali;
 - le SA, nei limiti delle risorse disponibili provvedono, entro la data del 31 dicembre 2020, all'aggiudicazione degli appalti basati su tali accordi quadro ovvero all'**esecuzione degli accordi quadro** ai sensi dell'art. 54;
 - è esclusa l'applicazione del periodo di **stand still** (art. 32, c. 10, del D.Lgs. n. 50/2016), nel caso di un appalto basato su un AQ;
 - fino al 31/12/2021 l'ANAS S.p.A. di avvalersi dei contratti, anche di accordi quadro, stipulati dalle società del gruppo Ferrovie dello Stato per gli acquisti unitari di beni e servizi.

CONVENZIONI QUADRO

AQ e convenzione-quadro

- ❖ La CQ è come l'AQ «completo» un “contratto-quadro”, ovvero un **accordo pattizio finalizzato a fissare condizioni generali**, a cui fanno poi seguito clausole specifiche da applicare in campo esecutivo.
- ❖ Tuttavia, la CQ:
 - a differenza degli AQ, è stipulata solo da un **Soggetto Aggregatore** (Centrali di committenza) iscritto all'apposito elenco c/o l'Anagrafe Unica delle SA;
 - **ha una durata basata su un massimale prestabilito** dalle parti, raggiunto il quale il contratto sarà adempiuto e sarà estinta l'obbligazione **a prescindere dal tempo ancora** previsto.

Origine delle convenzioni

❖ Le convenzioni sono:

- uno strumento previsto esclusivamente nel nostro ordinamento giuridico;
- contratti quadro, o meglio AQ completi, stipulati con 1 solo OE,
- risalenti legge 23 dicembre 1999, n. 488 -Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - il cui articolo 26 è stato numerose volte modificato.

- Le convenzioni sono quindi riferibili ad un tempo antecedente la Direttiva 2004/18/CE, che per prima ha positivizzato un istituto, quello degli accordi quadro, già in uso presso alcuni Paesi europei.

- ## ❖ Le convenzioni impegnano l'impresa prescelta ad accettare **ordinativi di fornitura di beni e servizi** di elevata standardizzazione e (di solito) per volumi o importi elevati.

L'iter della Convenzione Quadro

1. Il soggetto aggregatore stipula convenzioni quadro con OE attraverso gare telematiche.

2. Gli operatori prescelti si impegnano ad accettare, a condizioni e prezzi stabiliti, ordinativi fino ad un quantitativo di beni o servizi predeterminato.

3. Dopo la stipula, vengono predisposti appositi cataloghi elettronici contenenti informazioni sui beni e servizi oggetto della convenzione, attraverso i quali le PA possono effettuare ordinativi on line.

4. Ciascuna PA aderisce alla Convenzione attraverso l'emissione di Ordinativi che daranno origine a singoli contratti con l'impresa aggiudicataria, nei limiti della programmazione delle risorse finanziarie e la disposizione di cui all'articolo 12 RD 2440/1923 indica la durata massima per le spese ordinarie.

Ordinativi

Privato

- Il fornitore aggiudicatario si impegna ad accettare ordinativi di fornitura emessi dalle singole strutture interessate.

Pubblico

- Le PA definiscono quali (e quanti) beni e/o servizi intendono attivare (i.e. stipulazione dei contratti attuativi) tra quelli presenti in Convenzione.

I provvedimenti con cui le PA deliberano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi sono sottoposti al vaglio di sorveglianza e controllo da parte delle strutture e degli uffici preposti al controllo di gestione.

Soggetti abilitati

- ❖ Con il DM del Tesoro 24 febbraio 2000 viene affidata alla società Consip (Concessionaria Servizi Informativi Pubblici SpA) la realizzazione del sistema delle convenzioni.
- ❖ Con l'articolo 58, comma 1 della legge finanziaria 2001 viene estesa a Consip la possibilità di stipulare convenzioni non solo per conto del Ministero del tesoro ma anche per conto di altre PA (vedi anche DM 2 maggio 2001).
- ❖ La legge finanziaria 2002, all'art. 24, comma 6 ha quindi previsto che per l'acquisto di beni e servizi di rilevanza nazionale anche gli enti locali possano aderire alle convenzioni Consip.
- ❖ La legge 27 dicembre 2006, n. 296 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) ha esteso alle centrali di committenza regionali la possibilità di stipulare convenzioni quadro.

QUESITI