



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Ministero dell'Interno
Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del
Soccorso Pubblico e della Difesa Civile

AG/62/15/AP
29/7/2015

Oggetto: Appalto di servizi per le sedi territoriali del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Accordi quadro.

In esito a quanto richiesto con nota pervenuta in data 20 aprile 2015 prot. 47618/15, il Consiglio dell'Autorità, nell'Adunanza del 29 luglio 2015, ha approvato le seguenti considerazioni.

Codesta Direzione chiede chiarimenti in ordine alla possibilità di utilizzare lo strumento dell'accordo quadro ai fini dell'affidamento di servizi per le sedi territoriali del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

In particolare, la prima questione concerne la possibilità di utilizzare l'istituto in modo da stipulare contratti attuativi di durata annuale, e assicurare quindi i servizi senza il vincolo degli impegni pluriennali di spesa. In secondo luogo si chiede se lo strumento dell'accordo quadro sia idoneo a essere utilizzato per gli affidamenti di servizi ripetitivi ma non necessariamente omogenei, come i servizi di pulizia, che presentano differenze di prestazioni e di prezzi a seconda della tipologia dei locali e della loro ubicazione. Si chiede infine se sia possibile redigere più graduatorie per ciascuna Direzione Regionale interessata.

E' opportuno preliminarmente delineare il quadro normativo di riferimento.

L'accordo quadro è definito dall'art. 1, comma 5, della Direttiva 2004/18/CE e dall'art. 3, comma 13, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 come l'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». Nel considerando (11) della Direttiva 2004/18/CE si afferma che «un'amministrazione aggiudicatrice, quando conclude, conformemente alle disposizioni della presente direttiva, un accordo quadro riguardante, tra l'altro, la pubblicità, i termini e le condizioni di presentazione delle offerte, può concludere, nel periodo di durata dell'accordo quadro, contratti basati su tale accordo quadro sia applicando le condizioni stabilite nell'accordo quadro stesso oppure, se tutte le condizioni non sono state stabilite in anticipo nell'accordo quadro, riaprendo il confronto competitivo tra le parti all'accordo quadro sulle condizioni non stabilite. Il rilancio del confronto competitivo dovrebbe rispettare alcune regole il cui obiettivo è quello di garantire la flessibilità richiesta nonché l'osservanza dei principi generali, ivi compreso il principio della parità di trattamento. Per tale



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

ragione la durata massima degli accordi quadro dovrebbe essere limitata e non dovrebbe poter superare quattro anni, tranne in casi debitamente giustificati dalle amministrazioni aggiudicatrici».

La nuova direttiva 2014/24/UE (considerando 61), in corso di recepimento, evidenzia che «Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero beneficiare di una maggiore flessibilità quando aggiudicano appalti nell'ambito di accordi quadro conclusi con più di un operatore economico e in cui sono riportati tutti i termini. In questi casi, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero avere la facoltà di ottenere lavori, servizi o forniture specifici contemplati dall'accordo quadro, o richiedendoli da uno degli operatori economici determinato in base a criteri oggettivi e secondo i termini già stabiliti, o aggiudicando un appalto specifico per i lavori, i servizi e le forniture in questione in base a una mini-gara tra gli operatori economici parti dell'accordo quadro. Onde assicurare la trasparenza e la parità di trattamento, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero indicare nei documenti di gara per l'accordo quadro i criteri oggettivi su cui si baserà la scelta tra quei due metodi di esecuzione dell'accordo quadro. Tali criteri potrebbero per esempio riguardare la quantità, il valore o le caratteristiche dei lavori, delle forniture o dei servizi in questione, compresa l'esigenza di un grado di servizio più elevato o di un livello di sicurezza rafforzato, o l'evoluzione del livello dei prezzi rispetto a un indice dei prezzi prestabilito. Non si dovrebbe ricorrere ad accordi quadro in modo improprio o in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza. Le amministrazioni aggiudicatrici non dovrebbero essere obbligate, ai sensi della presente direttiva, ad appaltare lavori, forniture e servizi contemplati in un accordo quadro a norma di detto accordo quadro». L'art. 33 della medesima direttiva esplicitamente ammette poi che «Le possibilità previste alla presente lettera, primo comma, si applicano anche a ogni lotto di un accordo quadro per il quale tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture in questione sono definiti nell'accordo quadro, indipendentemente dal fatto che siano stati stabiliti tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture in questione per altri lotti».

Premesso il contesto normativo di riferimento, il Parere di precontenzioso n. 213 del 18 dicembre 2013 (e v. anche deliberazioni n. 40 del 20 febbraio 2007 e n. 20 del 9 febbraio 2011) evidenzia che «Con l'accordo quadro, l'Amministrazione effettua una gara unica accorpando per un periodo determinato prestazioni di tipo omogeneo e ripetitivo, rispetto alla quali non vi è certezza ex ante in ordine alla quantità di servizi o prodotti che nel tempo dovranno essere acquisiti ed ai relativi prezzi, perciò l'affidamento dei singoli appalti viene disposto man mano che l'esatta misura e consistenza delle attività viene definita, sulla base di clausole e condizioni economiche pattuite mediante procedura di evidenza pubblica (cfr. A.V.C.P., parere 23 febbraio 2012 n. 24). La dottrina ha ricondotto l'accordo quadro al pactum de modo contrahendo, ovvero al contratto normativo, con il quale la stazione appaltante non si obbliga fin da principio alla realizzazione completa del programma negoziale, ma 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, fermo restando l'obbligo di



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

osservare le condizioni contrattuali fissate nell'accordo quadro con l'operatore economico. Né la direttiva del 2004 né la normativa italiana di recepimento vietano, per gli accordi quadro conclusi con più operatori economici, che la fase del rilancio del "confronto competitivo" si incentri anche sulla rinegoziazione del prezzo, a partire da quello offerto da ciascun operatore nella gara per la stipula dell'accordo, che potrà essere soltanto modificato in senso migliorativo per la stazione appaltante. Non vi è ragione, sul piano giuridico e sistematico (ed avendo presente l'obiettivo primario della "flessibilità" dell'accordo indicato nel preambolo della direttiva europea), per negare che le imprese selezionate possano offrire, nell'ambito del rilancio competitivo, un ulteriore ribasso sul prezzo insieme ad eventuali migliorie tecniche e ad ogni ulteriore elemento di specificazione delle condizioni qualitative e quantitative fissate con la stipula dell'accordo quadro. Ciò che, naturalmente, deve avvenire nel rispetto del principio di par condicio, secondo modalità trasparenti e non discriminatorie. Viceversa, deve essere interpretata in termini più restrittivi la disciplina della direttiva e del Codice per l'accordo quadro con un solo operatore economico [...] qui non vi è spazio per lo svolgimento della fase competitiva di rilancio e il prezzo offerto ai fini dell'aggiudicazione dell'accordo quadro non potrà essere più rinegoziato tra le parti. [...] anche la giurisprudenza amministrativa ha affermato la legittimità di siffatte previsioni, affermando che l'attribuzione alla stazione appaltante dello ius variandi nei limiti indicati dal capitolato di gara svolge, in compiuta forma, un principio che deve ritenersi ormai connaturato agli appalti pubblici di durata e che si esprime nell'attribuzione al committente della potestà di adattare, in corso d'opera, l'oggetto del contratto in ragione delle sopravvenute esigenze (cfr. TAR Lombardia, Milano, sez. I, 14 settembre 2011 n. 2211)».

Sulla base di quanto sopra esposto si ritiene pertanto che, in ordine alla prima delle questioni poste, lo strumento dell'accordo quadro sembra rispondere proprio all'esigenza della stazione appaltante di non obbligarsi fin da principio alla realizzazione completa del programma negoziale, riservandosi di valutare discrezionalmente se procedere alla stipula dei successivi affidamenti in base alla disponibilità finanziarie ed alle concrete esigenze di servizio, fermo restando l'obbligo di osservare le condizioni contrattuali fissate nell'accordo quadro.

Inoltre, per rispondere al secondo quesito posto, le caratteristiche appena evidenziate dell'istituto consentono di procedere all'affidamento dei singoli appalti man mano che l'esatta misura e consistenza delle attività viene definita, purchè sulla base di clausole e condizioni economiche pattuite mediante procedura di evidenza pubblica.

Si evidenzia infine che, in presenza di esigenze diversificate su base regionale, appare possibile una suddivisione della gara in lotti per ambiti territoriali di riferimento.

Raffaele Cantone