

COMUNICATO DEL PRESIDENTE

del 7 luglio 2021

Indicazioni in merito alla gestione degli accordi quadro e delle convenzioni quadro di cui all'articolo 3, comma 1, lettera cccc) del codice dei contratti pubblici

Nell'esercizio dell'attività istituzionale di competenza dell'Autorità sono emerse criticità nella gestione degli accordi quadro e delle convenzioni da parte di alcune centrali committenza e soggetti aggregatori. In particolare, sono stati accertati errori nella stima dei fabbisogni delle amministrazioni aderenti e carenze nell'indicazione dei limiti individuali di adesione, oltre che l'omissione dei controlli sull'esecuzione degli accordi. Sulla base di tali problematiche, è emersa l'esigenza di richiamare gli enti interessati alla corretta applicazione della normativa vigente e alla esatta ripartizione delle competenze tra il soggetto centralizzatore/aggregatore degli acquisti, il fornitore e l'amministrazione aderente agli accordi.

L'articolo 3, comma 1, lettera cccc) del codice dei contratti pubblici definisce «*strumenti di acquisto*» gli strumenti di acquisizione che non richiedono apertura del confronto competitivo, tra cui rientrano: i) le convenzioni quadro di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate, ai sensi della normativa vigente, da Consip S.p.A. e dai soggetti aggregatori; ii) gli accordi quadro stipulati da centrali di committenza quando gli appalti specifici vengono aggiudicati senza riapertura del confronto competitivo; iii) il mercato elettronico realizzato da centrali di committenza nel caso di acquisti effettuati a catalogo;

La legge 3 dicembre 1999, n. 488 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (Legge finanziaria 2000), all'articolo 26 - Acquisto di beni e servizi – stabilisce che «*Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nel rispetto della vigente normativa in materia di scelta del contraente, stipula, anche avvalendosi di società di consulenza specializzate, selezionate anche in deroga alla*



normativa di contabilità pubblica, con procedure competitive tra primarie società nazionali ed estere, convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura di beni e servizi deliberati dalle amministrazioni dello Stato anche con il ricorso alla locazione finanziaria».

Il decreto 24 febbraio 2000 recante «*Conferimento alla Consip S.p.a. dell'incarico di stipulare convenzioni e contratti quadro per l'acquisto di beni e servizi per conto delle amministrazioni dello Stato*» attribuisce espressamente alla centrale di committenza:

- a) funzioni di assistenza alle stazioni appaltanti nel pianificare e monitorare i volumi complessivi dei fabbisogni dei diversi beni e servizi, definendo gli standard e le modalità per le analisi comparative interne ed esterne;
- b) l'utilizzo, sia in fase preventiva che nella gestione della convenzione e dei contratti quadro, di strumenti idonei alla realizzazione del monitoraggio dei consumi e al controllo della spesa;
- c) il compito di determinare le modalità di adesione delle amministrazioni alle convenzioni e ai contratti quadro;
- d) il compito di garantire un'attività di supporto a richiesta su specifiche esigenze della pubblica amministrazione e di comunicazione e informazione sulle attività poste in essere.

L'Autorità ritiene che da tali previsioni possano essere tratte utili indicazioni di principio vevoli per tutte le forme di aggregazione e centralizzazione delle committenze, a prescindere dalle obbligazioni assunte contrattualmente. Ciò in considerazione: i) della coincidenza di funzioni e finalità perseguite; ii) di motivi di opportunità che impongono il controllo dell'esecuzione dell'accordo/convenzione e, in particolare, delle adesioni successive. L'esigenza è quella di garantire il rispetto della normativa vigente e, in particolare, di scongiurare che, attraverso adesioni in aumento rispetto ai fabbisogni stimati, si verifichi il superamento della capienza massima dell'accordo, in contrasto con le regole dell'evidenza pubblica.

Ciò posto, si richiamano le centrali di committenza, i soggetti aggregatori e le stazioni appaltanti al rispetto delle seguenti indicazioni.

Le centrali di committenza e i soggetti aggregatori supportano le stazioni appaltanti nella pianificazione dei fabbisogni e nel monitoraggio dei consumi e della spesa, al fine della corretta quantificazione della domanda complessiva e, quindi, dell'importo da porre a base di gara per l'affidamento dell'accordo quadro o della convenzione. Sulla base dei fabbisogni comunicati dalle stazioni appaltanti interessate, le centrali di committenza e i soggetti aggregatori pianificano le gare da approntare nel periodo di riferimento.

Le centrali di committenza e i soggetti aggregatori definiscono chiaramente le modalità di adesione all'accordo quadro/convenzione, la capienza massima dell'accordo e i limiti quantitativi imposti a ciascuna stazione appaltante. Definiscono, altresì, le condizioni e le modalità per l'adesione in misura superiore rispetto al fabbisogno stimato, ad esempio, richiedendo la sottoscrizione di un nuovo contratto con il fornitore nei limiti della capienza massima dell'accordo/convenzione.



Le centrali di committenza e i soggetti aggregatori disciplinano, in modo chiaro e dettagliato, gli obblighi posti a carico del fornitore. Lo stesso può impegnarsi nei limiti dell'importo massimo previsto nell'accordo/convenzione; pertanto, al fine del rispetto di tale limite, è essenziale procedere al monitoraggio costante delle adesioni, prevedendo idonee azioni di comunicazione e di controllo, con individuazione dei soggetti responsabili. Con riferimento ai contratti destinati ad un elevato numero di stazioni appaltanti, sarebbe preferibile la previsione di un sistema di controllo automatizzato che blocchi nuove adesioni al raggiungimento della capienza massima dell'accordo.

Le centrali di committenza/soggetti aggregatori controllano l'esecuzione dell'accordo quadro/convenzione, anche al fine del monitoraggio dei consumi e della spesa. Tale attività è distinta rispetto al controllo in merito all'esecuzione dei contratti discendenti, che è rimesso, invece, alla singola amministrazione. Ciò, a meno che la delega di funzioni in favore della centrale di committenza/soggetto aggregatore non riguardi anche la fase di esecuzione del contratto discendente. In tale ipotesi spetta al soggetto delegato anche il controllo dell'esecuzione del contratto discendente.

Le centrali di committenza e i soggetti aggregatori possono prevedere, nel bando di gara, misure per garantire la continuità del servizio o della fornitura nel caso in cui la capienza massima sia raggiunta prima del termine fissato di vigenza dell'accordo quadro/convenzione, quali la possibilità dell'attivazione di lotti aggiuntivi per il caso in cui sia esaurita la capienza dell'accordo con riferimento ad alcuni lotti.

Nel caso in cui, a seguito di circostanze imprevedute e imprevedibili, si renda necessario procedere alla variazione dell'accordo quadro o della convenzione, la modifica deve essere autorizzata dal RUP del modulo aggregativo al ricorrere dei presupposti previsti dall'articolo 106 del codice dei contratti pubblici e nei limiti ivi previsti. La variazione autorizzata si ripercuote sui contratti di adesione, determinandone la possibilità di aumento nei limiti della nuova capienza dell'accordo quadro. Per ulteriori chiarimenti si vedano il Comunicato del Presidente del 27 marzo 2021 e la Delibera n. 461 del 16 giugno 2021.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 19 luglio 2021

Il Segretario, Maria Esposito

Atto firmato digitalmente