



COMUNICATO DEL PRESIDENTE

del 19 marzo 2025

Indicazioni in merito alla modalità di compilazione dei Certificati di esecuzione per gli interventi realizzati nell'ambito di un accordo quadro.

Sono pervenute a questa Autorità innumerevoli richieste di Associazioni di categoria inerenti al rilascio delle certificazioni di lavori eseguiti in adempimento di contratti attuativi di Accordi quadro, di cui all'art. 59 del Codice.

La questione è stata in passato affrontata ritenendo che ciascun singolo contratto attuativo dovesse dar luogo al rilascio di un CEL, all'interno del quale il RUP poteva indicare l'importo e le date di inizio e fine lavori riferite alla singola prestazione eseguita.

La ratio di siffatta indicazione è quella di escludere, per l'ipotesi di singole commesse di modesto valore, il rilascio di un certificato lavori il cui valore non sia effettivamente espressivo di una proporzionata capacità esecutiva.

Si è inteso dunque evitare che le prestazioni eseguite in differenti cantieri o in tempi diversi potessero dar luogo al rilascio di un CEL la cui cifra lavori riconosciuta non fosse rispondente allo sforzo organizzativo posto in essere dall'esecutore.

Il principio resta fermo nel caso in cui gli accordi quadro **sono conclusi con più operatori economici**.

Può, invece, ammettersi una diversa applicazione nel caso in cui una stazione appaltante sottoscriva più contratti attuativi in forza di un accordo quadro concluso con un unico operatore economico, e i contratti attuativi in questione risultino afferenti ad un medesimo sito nonché eseguiti in continuità spazio-temporale.

Preliminarmente occorre, comunque, ribadire che il ricorso all'accordo quadro si giustifica in caso di affidamenti ripetitivi per tipologia di prestazione e che, come



precisa l'art. 59, comma 1 del Codice, *"... In ogni caso la stazione appaltante non può ricorrere agli accordi quadro in modo da eludere l'applicazione del codice o in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza ..."*; precisazione che lascia intendere che l'accordo deve riguardare l'esecuzione di interventi separati "funzionalmente".

Si ricorda, altresì, l'obbligo da parte delle stazioni appaltanti di procedere, preliminarmente all'indizione di una procedura di affidamento di un accordo quadro - in conformità a quanto previsto dal richiamato art. 59, comma 1, del Codice, così come modificato dal correttivo - ad una puntuale quantificazione dei fabbisogni che giustificano il ricorso all'accordo quadro (in termini di importo e durata massima prevista).

Il richiamato art. 59, comma 1 nella sua formulazione vigente prevede espressamente che *"... la decisione a contrarre di cui all'articolo 17, comma 1, indica le esigenze di programmazione sulla base di una ricognizione dei fabbisogni di ricorso al mercato per l'affidamento di lavori, servizi e forniture ..."*. Inoltre, come da indicazioni più volte fornite dall'Autorità nei Bandi Tipo le stazioni appaltanti devono specificare *"nel bando o in un apposito allegato, le modalità di calcolo della base d'asta ed esplicitando le componenti e le relative quantità che hanno condotto all'importo complessivo"*.

Fatta tale premessa, è necessario evidenziare, inoltre, che l'istituto dell'accordo quadro è, e dovrebbe essere usato come strumento flessibile per l'esecuzione di prestazioni di tipo omogeneo e ripetitivo, da parte dello stesso soggetto aggiudicatario.

Per tale ragione, nei casi di contratti attuativi **eseguiti dallo stesso operatore economico per un'unica Stazione Appaltante**, in un contesto afferente ad un unico sito e con continuità temporale, il RUP, oltre ad emettere un CEL per ogni contratto attuativo, rilascerà successivamente CEL cumulativi, sommando le lavorazioni già certificate con i singoli CEL precedentemente emessi, che saranno annullati e sostituiti da quest'ultimo CEL.



Si ribadisce che la condizione necessaria per poter rilasciare il CEL cumulativo è che le prestazioni relative ai contratti attuativi siano state a tutti gli effetti rese in continuità spazio-temporale o nel medesimo sito.

Quanto prospettato non appare in contrasto con i principi già indicati, laddove si è sostenuto – non solo nei casi accordo quadro – che un unico certificato di esecuzione lavori non può comprendere l'esecuzione di più interventi totalmente scollegati tra loro.

La soluzione prospettata, peraltro, si ritiene possa essere in linea con le FAQ che l'ANAC ha emanato in tema di Accordi quadro, in cui è stato prospettato che la *"La Stazione appaltante prima di concludere un accordo quadro dovrà preliminarmente fare una previsione dei fabbisogni effettuando una stima dell'importo complessivo per tutta la durata dell'accordo quadro; tale importo sarà quello posto a base di gara e rappresenta l'importo massimo che potrà essere richiesto al soggetto affidatario nell'arco temporale di riferimento"*.

Indicazione rafforzata di recente dal Consiglio di Stato (Sez. V, 22/04/2024 n. 3663) che ha affermato che in caso di Accordo quadro i requisiti sono da commisurare all'importo totale e non ai singoli interventi, sottolineando che con l'utilizzo di tale istituto i contratti attuativi devono *"essere eseguiti in parallelo nel medesimo lasso temporale, e trovando gli stessi la loro fonte in un unico accordo quadro"* i concorrenti quindi devono essere *"in grado di dimostrare di avere i prescritti requisiti di capacità economica finanziaria e tecnica organizzativa per far fronte al complesso delle prestazioni da essi complessivamente discendenti"*.

Conseguentemente poiché agli operatori economici partecipanti all'affidamento di un Accordo quadro viene richiesto il possesso di una qualificazione proporzionata al valore complessivo del detto Accordo, la soluzione individuata appare idonea a non frustrare le aspettative delle imprese che potranno ottenere il riconoscimento, con i limiti già indicati, dei valori complessivi delle prestazioni eseguite.

Conclusivamente, in caso di Accordi quadro, ove il committente accerti il ricorrere delle condizioni suindicate, il RUP procederà al rilascio di CEL per ogni contratto



attuativo e successivamente di CEL cumulativi, risultanti dall'aggregazione delle lavorazioni affidate singolarmente.

L'emissione di un CEL cumulativo annullerà i precedenti CEL riferibili ai singoli contratti attuativi.

Nel concreto, la stazione appaltante per procedere in tal senso dovrà individuare le prestazioni che possono essere completate ed eseguite con sequenzialità temporale o in cantieri localizzati nel medesimo sito.

Tale modalità di emissione sarà consentita a partire dal 1° luglio 2025, attesa la necessità di aggiornare alla nuova modalità di rilascio dei CEL tutti i servizi applicativi in uso.

Si rappresenta, da ultimo, che detta modalità consente, in astratto, di aggregare in un unico CEL tutte le certificazioni correlate ai singoli contratti attuativi sottoscritti nell'ambito dell'accordo quadro, fattispecie che - si ribadisce - non può essere ammessa in quanto risulterebbe in contrasto con la modalità di affidamento, ovvero la scelta fatta in origine dall'affidatario di ricorrere all'accordo quadro per lo svolgimento delle prestazioni.

Sul punto si evidenzia che, in caso di accertamento di eventuali condotte distorsive della prassi introdotta, l'ANAC potrà attivare i poteri declinati dall'art. 222, comma 3, del d.lgs. 36/2023.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 27 marzo 2025
Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente