Accordi quadro e limiti all’adesione: tra principio del risultato e tutela della concorrenza

di Irene Lazzaro

Data di pubblicazione: 16-11-2026

Occorre distinguere tra la previsione astratta di meccanismi che consentano l’eventuale ampliamento della platea dei beneficiari e la preventiva individuazione dei soggetti concretamente legittimati ad utilizzare il singolo affidamento. (…) [l’accordo quadro] *pur perseguendo finalità di aggregazione della domanda e di efficientamento degli acquisti pubblici, richiede che gli operatori economici siano posti in condizione di conoscere ex ante gli elementi essenziali dell’affidamento.*

Tra questi elementi rientra non soltanto il valore potenziale delle forniture e la relativa consistenza quantitativa, ma anche l’individuazione delle amministrazioni che potranno avvalersi del contratto.

La preventiva conoscibilità della platea dei beneficiari risponde infatti ad esigenze di trasparenza, prevedibilità della domanda e corretta formulazione delle offerte.

Guida alla lettura

1. Inquadramento generale

Con la pronuncia in commento, il Consiglio di Stato torna a pronunciarsi sui **limiti di utilizzo degli accordi quadro**, soffermandosi, in particolare, sulla **possibilità per un’amministrazione di aderire a uno strumento di acquisto aggregato senza essere stata preventivamente individuata tra i soggetti legittimati ad avvalersene**.

La questione si colloca all’incrocio fra due esigenze centrali nell’attuale disciplina degli affidamenti pubblici. Da un lato, **la progressiva valorizzazione delle forme di centralizzazione degli acquisti risponde a obiettivi di efficienza, contenimento della spesa e semplificazione dell’azione amministrativa**; dall’altro, **il ricorso a tali strumenti non può alterare le condizioni di trasparenza e concorrenza sulle quali si è svolto il confronto competitivo originario**.

La sentenza offre dunque l’occasione per riflettere sul significato della preventiva individuazione delle amministrazioni beneficiarie dell’accordo quadro e sul rapporto tra il principio del risultato e le regole che presidiano il corretto funzionamento del mercato degli appalti pubblici.

2. La vicenda controversa e la decisione del Consiglio di Stato

La controversia trae origine da una procedura aperta indetta dalla Stazione Unica Appaltante della Regione Basilicata, finalizzata alla conclusione di un accordo quadro con più operatori economici per la fornitura di prodotti farmaceutici biologici e biosimilari destinati alle aziende del Servizio sanitario regionale.

All'esito delle operazioni di gara, con riferimento al lotto n. 7, la stazione appaltante decideva di non procedere all'aggiudicazione, ritenendo maggiormente conveniente soddisfare il relativo fabbisogno mediante adesione a un diverso strumento di approvvigionamento, costituito dal VII Appalto Specifico della procedura gestita dalla centrale di committenza S.C.R. Piemonte S.p.A.

La determinazione veniva impugnata dal secondo classificato, il cui interesse a ricorrere veniva riconosciuto in considerazione della struttura multioperatore dell'accordo quadro. La società contestava, tra l'altro, la possibilità per la Regione Basilicata di avvalersi della convenzione piemontese, non risultando la stessa individuata tra le amministrazioni beneficiarie dell'affidamento.

Il TAR Basilicata, con sentenza n. 24/2026, accoglieva il ricorso, ritenendo illegittima la decisione di non aggiudicare il lotto sia in ragione dell'impossibilità per l'amministrazione di utilizzare lo strumento alternativo di approvvigionamento sia per la violazione dell'art. 108, comma 10, del d.lgs. n. 36/2023, non risultando la relativa facoltà espressamente prevista nella l*ex specialis* e fondandosi la valutazione di non convenienza su parametri esterni alla procedura.

Avverso tale pronuncia proponeva appello la Regione, sostenendo, in particolare, che la documentazione relativa all'accordo quadro consentisse l'ampliamento della platea dei beneficiari e che l'adesione risultasse comunque compatibile con i limiti quantitativi dell'affidamento. L'amministrazione valorizzava, inoltre, la maggiore convenienza economica della soluzione prescelta, richiamando la discrezionalità riconosciuta alle stazioni appaltanti e il principio del risultato.

Il Consiglio di Stato, nel respingere l'appello, conferma l'illegittimità della determinazione impugnata, individuando il profilo decisivo nella **mancata preventiva inclusione della Regione Basilicata tra i soggetti legittimati a utilizzare il VII Appalto Specifico**.

Il Collegio osserva, sul punto, che **occorre distinguere la previsione generale di meccanismi di possibile ampliamento della platea dei beneficiari dall'effettiva individuazione, diretta o mediante criteri predeterminati, delle amministrazioni abilitate ad avvalersi del singolo affidamento**.

Nel caso di specie, la documentazione dell'appalto specifico risultava riferita ai fabbisogni delle amministrazioni del Piemonte, della Valle d'Aosta e del Molise, senza contemplare la Regione Basilicata né prevedere criteri idonei a consentirne l'identificazione tra i potenziali utilizzatori.

Né potevano assumere rilievo decisivo, secondo la ricostruzione operata dal Giudice di

seconde cure, la residua capienza quantitativa della convenzione o l'asserita assenza di alterazioni dell'equilibrio economico dell'affidamento. Tali circostanze presuppongono, infatti, che l'amministrazione sia già legittimata ad avvalersi dello strumento contrattuale, non potendo di per sé fondare un titolo di adesione originariamente inesistente.

Venuto meno tale presupposto, il Collegio ritiene conseguentemente priva di fondamento anche la valutazione di maggiore convenienza economica posta alla base della decisione di non aggiudicare la gara regionale.

3. L'accordo quadro nel sistema dei contratti pubblici: disciplina e orientamenti giurisprudenziali

Ai sensi dell'a**rt. 2, comma 1, lett. n), dell'Allegato I.1 al d.lgs. n. 36/2023**, l'**accordo quadro è lo strumento mediante il quale una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici predeterminano le condizioni destinate a disciplinare una pluralità di affidamenti successivi, secondo le modalità previste dall'art. 59 del Codice**.

L'istituto risponde a **esigenze di semplificazione e razionalizzazione degli acquisti pubblici**, consentendo di **concentrare in un'unica procedura la selezione degli operatori e la definizione delle condizioni essenziali dei futuri contratti attuativi**. La **flessibilità** che lo caratterizza, soprattutto con riferimento alla concreta individuazione dei fabbisogni, presuppone tuttavia la preventiva delimitazione degli elementi essenziali dell'operazione economica sottoposta al confronto concorrenziale.

La disciplina nazionale deve essere letta alla luce dell'art. 33 della direttiva 2014/24/UE, che subordina l'utilizzo degli accordi quadro al rispetto di specifiche condizioni, volte a evitare che il ricorso a tale strumento possa ostacolare, limitare o falsare la concorrenza.

Particolarmente significativa è, al riguardo, la previsione secondo cui **le procedure fondate su un accordo quadro possono essere utilizzate soltanto dalle amministrazioni aggiudicatrici chiaramente individuate a tale scopo nella documentazione originaria**.

La disposizione esprime un principio che assume rilievo centrale nella pronuncia in commento: la preventiva determinazione dell'ambito soggettivo dell'accordo quadro costituisce un elemento essenziale della procedura concorrenziale, al pari della delimitazione delle prestazioni e del relativo valore economico.

Tale esigenza trova riscontro nella giurisprudenza della **Corte di giustizia**, che ha progressivamente chiarito i **presupposti necessari per garantire la conoscibilità delle condizioni dell'affidamento**.

In particolare, nella **sentenza del 19 dicembre 2018, causa C-216/17, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e Coopservice***, resa con riferimento alla previgente direttiva 2004/18/CE, la Corte ha riconosciuto la **possibilità di concludere un accordo quadro anche a beneficio di amministrazioni diverse da quelle che lo sottoscrivono direttamente, purché tali amministrazioni siano chiaramente individuate nella**

documentazione di gara.

La Corte ha inoltre **valorizzato l'esigenza che sia preventivamente determinata la consistenza delle prestazioni potenzialmente richieste dalle amministrazioni beneficiarie, in modo da assicurare agli operatori economici un'adeguata conoscenza della dimensione dell'affidamento**.

Sotto quest'ultimo profilo, assume rilievo anche la successiva **sentenza del 17 giugno 2021, causa C-23/20, *Simonsen & Weel***, nella quale la Corte ha ulteriormente precisato **l'obbligo di indicare il quantitativo o il valore massimo delle prestazioni oggetto dell'accordo quadro, chiarendo che il raggiungimento di tale limite ne esaurisce gli effetti**.

Dalla disciplina europea e dagli orientamenti richiamati emerge, dunque, che **la flessibilità propria dell'accordo quadro non può tradursi nella possibilità di modificare successivamente, in assenza di adeguate previsioni originarie, gli elementi che hanno concorso a definire l'assetto competitivo della procedura**.

4. I limiti soggettivi dell'accordo quadro e il rapporto tra principio del risultato e tutela della concorrenza

4.1. La preventiva individuazione dei beneficiari quale garanzia della concorrenza

Un primo profilo riguarda la **rilevanza dell'individuazione delle amministrazioni che potranno avvalersi dell'accordo quadro**.

La **questione non assume carattere meramente formale**. L'identità e la consistenza della platea dei potenziali beneficiari costituiscono, infatti, elementi suscettibili di incidere sulle valutazioni economiche e organizzative degli operatori interessati alla procedura.

In tale prospettiva, la possibilità che l'accordo venga utilizzato da un numero maggiore di amministrazioni, eventualmente appartenenti ad ambiti territoriali differenti, può influenzare la stima dei quantitativi richiesti, l'organizzazione della distribuzione, i costi logistici e, più in generale, la convenienza della partecipazione.

La preventiva conoscibilità dell'ambito soggettivo dell'affidamento assolve dunque a una funzione sostanziale: consentire agli operatori economici di formulare offerte sulla base di condizioni sufficientemente determinate e prevedibili.

Ciò non significa che tutte le amministrazioni beneficiarie debbano necessariamente essere individuate nominativamente, essendo **sufficiente che la documentazione di gara contenga elementi oggettivi e predeterminati che ne consentano l'identificazione sin dall'origine**.

Ciò che rileva, dunque, **non è la modalità formale dell'individuazione, ma l'effettiva conoscibilità della platea dei potenziali utilizzatori al momento dell'indizione della procedura**.

La verifica deve, peraltro, essere condotta con riferimento alla documentazione del concreto affidamento che l'amministrazione intende utilizzare. La previsione, nell'accordo quadro, di meccanismi generali di estensione soggettiva non può infatti supplire alla mancata individuazione dei beneficiari nell'ambito del singolo appalto specifico.

D'altra parte, **una clausola che si limiti a prospettare possibili adesioni future non equivale a una previsione che consenta di identificare, direttamente o indirettamente, i soggetti legittimati ad avvalersi dell'accordo**. Nel primo caso, infatti, l'estensione soggettiva dello strumento finisce per dipendere da determinazioni successive alla conclusione della procedura, sottratte al confronto concorrenziale che ne ha giustificato l'aggiudicazione.

4.2. Il rapporto tra perimetro soggettivo e valore massimo dell'affidamento

Un secondo profilo, strettamente connesso al precedente, riguarda il **rapporto tra l'individuazione delle amministrazioni beneficiarie e la determinazione del valore massimo dell'accordo quadro**.

Nella vicenda esaminata, la Regione appellante aveva sostenuto che l'adesione al VII Appalto Specifico non avrebbe comportato il superamento dei limiti quantitativi originariamente previsti.

L'argomento non è stato ritenuto decisivo dal Consiglio di Stato, il quale ha distinto la verifica della residua capienza quantitativa dell'accordo dall'accertamento, logicamente preliminare, della legittimazione dell'amministrazione ad avvalersene.

Per comprendere la portata di tale affermazione occorre considerare che **il valore massimo dell'accordo quadro e il perimetro soggettivo dei suoi beneficiari contribuiscono entrambi a definire l'operazione economica sottoposta al confronto concorrenziale**.

La conoscibilità del primo consente agli operatori di valutare la dimensione economica potenziale dell'affidamento; la conoscibilità del secondo permette di apprezzarne la distribuzione territoriale, organizzativa e logistica.

Il rispetto del limite quantitativo non può pertanto colmare l'assenza del necessario presupposto soggettivo. La capienza residua rileva soltanto nell'ambito di uno strumento legittimamente utilizzabile dall'amministrazione interessata; non può invece costituire il fondamento per un'estensione successiva della platea dei beneficiari.

4.3. La scelta di non aggiudicare e i limiti del principio del risultato

Il terzo profilo, che appare particolarmente significativo, riguarda il **rapporto tra l'utilizzo degli strumenti di acquisto aggregato e la discrezionalità riconosciuta alla stazione appaltante nella scelta di non procedere all'aggiudicazione**.

Nel caso di specie, la decisione della Regione Basilicata non si fondava sull'assenza di offerte astrattamente idonee a soddisfare il fabbisogno pubblico, ma sulla ritenuta maggiore convenienza economica di una diversa modalità di approvvigionamento.

Il problema, pertanto, non era soltanto stabilire se la Regione potesse aderire alla convenzione piemontese, ma anche verificare se tale possibilità potesse legittimamente costituire il presupposto della determinazione di non aggiudicare la propria procedura.

La questione si intreccia con la **facoltà di non procedere all'aggiudicazione disciplinata dall'art. 108, comma 10, del d.lgs. n. 36/2023, sulla cui applicazione il giudice di primo grado aveva svolto specifiche considerazioni**.

La disposizione consente alla stazione appaltante di non procedere all'aggiudicazione qualora nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto, a condizione che tale facoltà sia espressamente prevista nel bando di gara o nell'invito, nelle procedure senza bando, e venga esercitata entro trenta giorni dalla conclusione delle valutazioni delle offerte.

Il Consiglio di Stato, tuttavia, ha individuato un profilo logicamente preliminare, consistente nell'insussistenza del presupposto giuridico necessario per utilizzare il diverso strumento di approvvigionamento.

La **maggiore convenienza economica di una soluzione alternativa può, infatti, assumere rilievo soltanto ove tale soluzione sia concretamente e legittimamente praticabile dall'amministrazione. Diversamente, la comparazione economica risulta fondata su un'alternativa che l'ordinamento non consente di percorrere**.

Il Consiglio di Stato, pur attribuendo carattere assorbente all'insussistenza del presupposto legittimante l'adesione alla convenzione SCR, non manca di osservare che anche l'ulteriore profilo di illegittimità individuato dal giudice di primo grado non appare privo di fondamento. La pronuncia, tuttavia, non esclude in via generale la possibilità per l'amministrazione di esercitare la facoltà di non aggiudicare, ma evidenzia come, nel caso concreto, tale scelta risultasse inscindibilmente collegata alla praticabilità dello strumento alternativo di approvvigionamento.

Nella medesima prospettiva deve essere letto anche il richiamo al **principio del risultato**.

Sul punto, il Consiglio di Stato chiarisce che tale principio "***costituisce certamente criterio fondamentale dell'azione amministrativa, ma opera pur sempre all'interno del quadro normativo di riferimento***".

L'art. 1 del Codice orienta l'azione delle stazioni appaltanti al conseguimento del miglior risultato possibile nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.

Il risultato, pertanto, non costituisce un obiettivo perseguibile indipendentemente dalle regole che disciplinano l'attività contrattuale, ma deve essere realizzato attraverso il corretto esercizio dei poteri e l'utilizzo degli strumenti previsti dall'ordinamento.

La maggiore convenienza economica non può dunque assumere una funzione sanante

rispetto alla mancanza dei presupposti normativi necessari per aderire a un accordo quadro. Né il principio del risultato può essere utilizzato per attribuire all'amministrazione una facoltà di scelta che, nel caso concreto, non trova fondamento nella disciplina applicabile.

La pronuncia conferma, sotto tale profilo, che l'efficienza dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza non costituiscono necessariamente esigenze contrapposte: la preventiva individuazione delle condizioni di utilizzo degli strumenti di acquisto aggregato assicura, infatti, che il perseguimento di economie di scala e il contenimento della spesa pubblica avvengano nel rispetto delle condizioni originarie del confronto concorrenziale.

5. Considerazioni conclusive

La pronuncia in commento conferma, dunque, che la flessibilità propria degli strumenti di acquisto aggregato incontra un limite nella necessaria prevedibilità degli elementi essenziali dell'affidamento, tra i quali rientra l'individuazione delle amministrazioni legittimate ad avvalersene.

La decisione assume particolare interesse anche sotto il profilo del **rapporto tra principio del risultato e discrezionalità amministrativa**, chiarendo che **la maggiore convenienza economica di una determinata soluzione di approvvigionamento non può prescindere dalla verifica della sua concreta praticabilità giuridica**.

Rimane, tuttavia, **aperta la questione del grado di determinatezza richiesto per l'individuazione dei potenziali beneficiari dell'accordo quadro**. Se è pacifico che tale individuazione non debba necessariamente avvenire mediante indicazione nominativa, **occorre stabilire quali criteri oggettivi possano ritenersi sufficientemente precisi da garantire la conoscibilità *ex ante* della platea degli utilizzatori, senza compromettere le esigenze di flessibilità sottese agli strumenti di acquisto aggregato**.

È proprio su questo terreno che si misura il **necessario equilibrio tra efficienza dell'azione amministrativa e tutela della concorrenza**, nella consapevolezza che la prima non può essere perseguita attraverso un ampliamento imprevedibile delle condizioni originarie dell'affidamento.

https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/dcsnprr