



ENZO CARDI\*

## ATTUALITÀ DI UNA NOZIONE. DALL’“ACCORDO NORMATIVO” DI FRANCESCO MESSINEO ALL’“ACCORDO QUADRO” NELLA PIÙ RECENTE NORMATIVA SUI CONTRATTI PUBBLICI (2023-2024)\*\*

**Abstract [It]:** L’accordo quadro è un istituto già noto al “*public procurement*” e come tale regolato nelle linee generali dalla normativa UE. In questo saggio si espongono le modifiche più recenti intervenute nella normativa interna con il d.lgs. n.209/2024. E ciò ponendo in luce come l’ispirazione generale delle stesse sia data dall’intento di bilanciare le esigenze di efficienza da parte del committente pubblico con un approccio “*market oriented*” in termini di redditività ed equilibrio economico per il contractor. La nozione di “accordo”, in linea con le espressioni analoghe di “*framework agreement*” e “*accord-cadre*”, ne valorizza la flessibilità e ne sottolinea l’attualità rispetto a un regime più vincolistico come quello proprio del “contratto” e pertanto meno adatto a fronteggiare relazioni giuridiche aventi ad oggetto “*indefinite delivery orders*”.

**Abstract [En]:** The framework agreement is a form of procurement which is regulated in general terms by EU legislation. This essay outlines the most recent changes to domestic legislation introduced by Legislative Decree No. 209/2024. It highlights how the general inspiration behind these changes is to balance the public client's need for efficiency with a "market-oriented" approach in terms of profitability and economic balance for the contractor. The notion of “agreement”, in line with the similar expressions “framework agreement” and “accord-cadre”, emphasises its flexibility and highlights its relevance compared to a more restrictive regime such as that of a “contract”, which is therefore less suitable for dealing with legal relationships involving “indefinite delivery orders”.

**Parole chiave:** Accordo quadro, Public Procurement, d.lgs. n.209/2024.

**Keywords:** Framework Agreement, Public Procurement, Legislative Decree No. 209/2024.

**SOMMARIO:** 1. L’attualità normativa: gli “accordi quadro” nel Codice dei Contratti pubblici. – 2. L’effettività della figura normativa. – 3. Le parole chiave: “programmazione” e “remuneratività”. – 4. L’equilibrio (e il riequilibrio) economico. – 5. Il “contratto normativo”: una formula descrittiva. – 6. L’inquadramento teorico risalente: la “lezione” di Francesco Messineo sull’ “accordo normativo”.

\* Professore ordinario di Diritto amministrativo – Università degli studi di Roma Tre.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. L'attualità normativa: gli “accordi quadro” nel Codice dei Contratti pubblici

Figure giuridiche che si presentano con nobili ispirazioni sollecitano motivazioni ideali. Così è per gli “Accordi Quadro” da tempo previsti nelle ricorrenti legislazioni sui contratti pubblici e - come si dirà oltre - soggetti in tempi recentissimi a un “restyling” che richiede riflessioni per un suo corretto inquadramento teorico.

La normativa di riferimento nella sua ultima versione è quella contenuta nell'art. 59 del d. lgs. 31.03.2023 n. 36 (“terzo” Codice degli appalti). Le Disposizioni “integrative e correttive” sono state invece apportate dal d. lgs. 31.12.2024, n. 209 entrato in vigore con il nuovo anno (il c.d. “Correttivo 2025”).

Le modifiche contenute in quest'ultimo testo, pur limitate, presentano un indubbio interesse. E ciò sia per profili di diritto positivo grazie al *bilanciamento* e all'*equilibrio* introdotto tra interessi pubblici e privati in un'area – la contrattualistica pubblica – spesso esposta a tensioni verso l'una o l'altra dimensione di interessi, quanto per le suggestioni che derivano dalle stesse modifiche all'*inquadramento* in termini di *categorie generali* alla figura giuridica dell'Accordo Quadro.

Per iniziare, va detto che la finalità della figura è chiara e di per sé auto illustrativa: consentire ai committenti pubblici di concludere accordi (di durata non superiore a quattro anni) con uno o più operatori per quelle prestazioni di servizi, forniture o lavori che presentano caratteristiche ricorrenti e prevedibili sulla base dei fabbisogni ordinari. Ne risalta la ratio: l'esigenza di *semplificazione* negli affidamenti da parte del committente pubblico, quella di *flessibilità*, identificando le prestazioni al ricorrere delle effettive necessità, e di *efficienza allocativa* predeterminando – come dice appunto la norma – il “*valore stimato dell'intera operazione contrattuale*”.

Come tutti gli istituti sorretti da finalità di principio comunemente riconosciute, l'Accordo Quadro ha una storia che rispetta i suoi quarti di nobiltà.

Si tratta di una figura che vanta riferimenti comparatistici di rilievo. Gli accordi quadro sono diffusi fin dagli anni Cinquanta nell'ordinamento anglosassone e statunitense, essendo riconducibili al *task and delivery order* e all'*indefinite delivery/indefinite quantity contracts*. Hanno avuto una significativa diffusione anche in Francia dove sono noti come *marchés à commande or marchés de cliente*.

Nel tempo le differenti varianti dello strumento contrattuale avevano determinato criticità per i rischi di limitazione del mercato a favore di fornitori privilegiati, determinando comportamenti collusivi e distorsivi della concorrenza.

Di qui la regolazione comunitaria nella direttiva 2004/18/Ce del 31 marzo 2004, ma ancor prima per i soli “settori esclusi” nella direttiva 90/531/Cee del 17 settembre 1990.

## 2. L'effettività della figura normativa

A fronte della figura, ora tracciata di diritto positivo, la prima domanda che sorge è: gli Accordi Quadro hanno effettività, l'uso è ricorrente?

La risposta è sì: secondo l'ANAC se ne fa uso e se ne faceva anche abuso.

Così la stessa ANAC, di recente, ha chiarito che gli accordi quadro possono essere applicati a tutti i tipi di appalti, essendo venuti meno i limiti di cui al “primo” Codice degli appalti del 2006 che limitava gli accordi ai soli lavori di manutenzione, specificando altresì che “*ciò non significa tuttavia che questo sia lo strumento contrattuale più adeguato a tutti i tipi di appalto*”.

Sempre a favore del ricorso agli accordi, l'ANAC registra il fatto che “*soprattutto per determinati interventi standardizzabili, ripetitivi - di modesto importo - l'Accordo si presenta come una modalità di acquisto in grado di semplificare l'attività contrattuale riducendo sia gli adempimenti amministrativi sia le tempistiche*”. Insomma, un risparmio di “*tempi e costi*”, in quanto si può attivare la prestazione “*a semplice chiamata*” con la stipula di un contratto applicativo<sup>1</sup>.

Di per sé, il richiamo ad attività standardizzate accentua la *modernità* di uno strumento contrattuale in linea con la “*prominent position of standards*”<sup>2</sup> che – come è noto - progredisce tanto in funzione della tecnologia quanto del crescente ruolo delle stesse agenzie di standardizzazione attraverso un rule making sovranazionale che amplia “*the number of products covered and the impact of the rules that are made*”<sup>3</sup>.

Dall’“*uso*” quindi al (rischio del) l’“*abuso*”: una “*applicazione distorta dell'AQ spesso utilizzato anche per attività non standardizzabili e prive di qualunque progettualità*”, ci ricorda l'ANAC. E del resto non è necessario riprendere in questa sede il percorso della dottrina amministrativistica che insiste sulla “*problematicità della conoscenza del fatto tecnico*”<sup>4</sup>

Insomma “*un corretto ricorso a tale strumento contrattuale deve prevedere uno stretto legame tra quest'ultimo e gli strumenti di pianificazione e programmazione e non può, al contrario, come talvolta riscontrato, sopperire ad una sostanziale incapacità programmatica*”.

E qui si torna sul tema dolente per definizione, sia pure attenuato dal ruolo chiave delle Centrali di committenza (così per gli accordi quadro Consip e gli acquisti sul portale MEPA): quello della *capacità programmatica* delle pubbliche amministrazioni.

## 3. Le parole chiave: “programmazione” e “remuneratività”

E si viene così alla *prima innovazione* al testo dell'art. 59 del Codice apportata dal “Correttivo 2025”:

<sup>1</sup> ANAC, Comunicato del Presidente del 5 giugno e del 10 luglio 2024. “*Chiarimenti in merito all'affidamento diretto di un accordo quadro*”, [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)

<sup>2</sup> J. HETTNE, *Public Procurement and European Standards: Fair Competition or Limits to Discretion?*, in S. Bogojevic, X. Groussot & J. Hettne (eds.), *Discretion in EU Public Procurement Law*, Hart, 2018, pp. 139 ss.

<sup>3</sup> P. CRAIG, *UK, EU and Global Administrative Law*, Cambridge University Press, 2015, pp. 573 ss.

<sup>4</sup> Un percorso ricostruito di recente da C. SERENI LUCARELLI, *L'accesso al fatto nel processo amministrativo*, Bologna University Press, 2024, p. 175 ss.

“la decisione a contrarre” deve indicare “le esigenze di programmazione sulla base di una ricognizione dei fabbisogni di ricorso al mercato per l’affidamento di lavori, servizi e forniture” (così ora nella versione “corretta” dall’art. 59, 1° comma del Codice).

Una statuizione che – ha osservato il Consiglio di Stato in sede di parere sullo schema di decreto legislativo (Adunanza della Commissione speciale del 27.11.2024) – va letta congiuntamente a quella che segue: “la decisione a contrarre indica altresì le percentuali di affidamento ai diversi operatori economici al fine di assicurare condizioni di effettiva remuneratività dei singoli contratti attuativi”<sup>5</sup>.

Vengono in rilievo due fondamentali valori di una contrattualistica pubblica rispettosa, oltre che delle ovvie esigenze di trasparenza e concorrenza, anche degli interessi economici privati in gioco. Il *balancing* tra pubblico e privato è evidenziato da un lato dalla *valorizzazione* dell’interesse programmatico che fa capo agli enti appaltanti, e dall’altro dalle “esigenze di investimento” degli operatori economici (prospettivamente) aggiudicatari relativamente alle “legittime aspettative” in ordine alla stipula degli appalti attuativi.

Il richiamo alle “condizioni di remuneratività” da assicurare ai contraenti privati integra la *ratio legis* anche nella prospettiva di garantire all’Accordo Quadro la coerenza con il principio dell’accesso al mercato degli operatori economici (art. 3 del Codice) orientando la scelta consapevole degli operatori economici interessati a partecipare o meno alla procedura.

Quanto alle “esigenze di programmazione” queste ultime presuppongono, oltre alla già prevista indicazione nei documenti indittivi di gara del “valore stimato dell’intera operazione contrattuale”, una puntuale “ricognizione dei fabbisogni di mercato” al fine di una ragionevole giustificazione della *opzione negoziale* di provvedere alle predette esigenze attraverso lo strumento dell’Accordo Quadro.

Il tema del *balancing*, il bilanciamento tra interessi pubblici specifici (“concorrenza imparzialità, non discriminazione, pubblicità e trasparenza, proporzionalità”, tutti richiamati dallo stesso art. 3 del Codice) e il favor verso l’“accesso al mercato”, sancito dalla stessa norma nell’ottica della ricerca dell’“equilibrio” tra pubblico e privato, suggerisce una chiave di lettura delle modifiche introdotte su cui ancora soffermare l’attenzione.

#### 4. L’equilibrio (e il riequilibrio) economico

La *seconda modifica correttiva* pone infatti proprio questo in risalto: l’esigenza di intervenire rispetto alle eventualità – frequentissima negli ultimi anni in ragione di vicende esterne (dalla pandemia alle tensioni geopolitiche) – di una rilevante *alterazione* dell’equilibrio contrattuale.

---

<sup>5</sup> Consiglio di Stato, parere n. 1463/2024 sullo schema di decreto legislativo recante: “Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36”, reperibile sul portale di Giustizia amministrativa al seguente link: [https://portali.giustiziaamministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=consul&nrg=202401427&nomeFile=202401463\\_27.html&subDir=Provvedimenti](https://portali.giustiziaamministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=consul&nrg=202401427&nomeFile=202401463_27.html&subDir=Provvedimenti)

In termini più generali il bilanciamento richiesto è pertanto tra la “discrezionalità” del soggetto pubblico (nella scelta dello strumento contrattuale e del valore stimato dell’intera operazione) e un approccio “*market oriented*”.

Di qui l’ulteriore novella dell’art. 59:

“*Quando in fase di stipula dei contratti attuativi dell’accordo non sia possibile preservare l’equilibrio contrattuale e non risulti possibile ripristinarlo mediante una rinegoziazione secondo oggettiva buona fede (...) è fatta salva la facoltà – “di entrambe le parti” – “di non procedere alla stipula” ovvero, “in fase di esecuzione di singoli contratti attuativi” di “invocarne” – sempre entrambe le Parti – e la risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta*”.

E’ in gioco quell’“equilibrio economico e finanziario” che altrove (nell’art.177, 5° comma) il Codice si preoccupa di definire con termini avvertiti e consapevoli definendo lo stesso equilibrio in funzione della “*contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria*”; la prima riferita alla “*capacità del soggetto di creare valore nell’arco dell’efficacia del Contratto*” e la seconda alla capacità dei “*progetti di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso di finanziamento*”.

Il (preciso) ancoraggio temporale al momento della stipula dei contratti attuativi rende chiaro che lo *squilibrio* deve essere, nella specie, imputato a circostanze sopravvenute alla aggiudicazione dell’accordo quadro e nelle *more della stipula degli appalti consequenziali* o della loro esecuzione.

E tuttavia, la conseguente facoltà (ove non sia possibile pervenire all’*equilibrio* o ripristinarlo mediante una rinegoziazione secondo *oggettiva buona fede*) di *non procedere alla stipula* di contratti attuativi o, nel caso vi sia già in fase di esecuzione, di *invocare la risoluzione per eccessiva onerosità* non era prevista esplicitamente dal Codice e la modifica normativa si colloca in una logica di *equiparazione* del committente pubblico e dell’operatore economico privato.

E così qui – in sede di “correzione” – trova piena attuazione un altro principio generale del Codice; quello della “*conservazione dell’equilibrio contrattuale*” (art. 9).

In quest’ottica, con il puntuale richiamo all’equilibrio economico e finanziario, non si poteva mantenere nell’incertezza l’ipotesi in cui la *rinegoziazione* richiesta dalla *parte svantaggiata* (quale che fosse), si risolvesse nel *fallimento* della *negoziiazione integrativa*, affidando all’interprete e alla giurisprudenza le relative conseguenze con l’alea delle diverse possibili soluzioni.

Si ristabilisce invece ora una *effettiva parità* tra parti contrattuali ponendo a disposizione della stessa l’analoga *strumentazione di rimedi* (il che in una fase procedimentale ancora regolata dall’evidenza pubblica rappresenta un significativo riconoscimento della benvenutiana “*amministrazione paritaria*”).

## 5. Il “contratto normativo”: una formula descrittiva

“Correzioni” queste ora richiamate che su un altro piano all’inizio accennato – l’inquadramento teorico – sollecitano una (ri)considerazione critica della categoria normalmente utilizzata in sede giurisprudenziale e di commenti specialistici quella del “*contratto normativo*”.

Un contratto è di per sé normativo per il valore di legge che assume tra le parti (art. 1372 cod. civ.), ovviamente *se è un contratto*.

L’Accordo Quadro però *non è un contratto* in senso proprio: a differenza del contratto di appalto, l’importo definito nell’accordo quadro non è obbligatoriamente dovuto in tutto all’operatore economico (l’importo è un plafond entro cui l’amministrazione può gestire i successivi appalti attuativi). Di qui l’*indeterminatezza* delle prestazioni oggetto dell’accordo non potendosi determinare con certezza il *se, il quando e quanto* delle *prestazioni*.

Dall’accordo non scaturiscono obbligazioni in via diretta. Puntualmente il Codice precisa – nelle “Definizioni” – che per esso deve intendersi un “accordo” concluso con 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*” (All. I, 1, sub. art. 2, lett. n).

La stessa Corte dei Conti (delibera 1/2023 della Sezione Centrale controllo)<sup>6</sup> pur adottando la formula del “contratto normativo” precisa che gli accordi quadro non richiedono la registrazione di alcuno impegno di spesa iniziale; “*solo*” – aggiunge – “*i contratti adesivi allo stesso, in quanto produttivi di obbligazioni (...) daranno luogo a specifici atti di impegno*” ai sensi della legge di contabilità e finanza pubblica.

L’“esattezza” come forma del linguaggio non è solo una ideale letterario come nel tema ad esso dedicato da Italo Calvino nelle sue irrinunciabili “Lezioni americane”, ma è una fondamentale esigenza del linguaggio giuridico.

L’“esattezza” impone di introdurre una lettura interpretativa più adeguata della figura dell’“accordo quadro” come istituto di diritto positivo, rispetto a quella invalsa nell’uso corrente del ricorso al “contratto normativo”.

Soccorrono per fortuna inquadramenti teorici più puntuali: “Quando l’accordo delle parti si dirige verso la *creazione di norme*, che sono destinate ad operare in futuro, e non disponga *in atto*, in ordine a un *rapporto giuridico* non saremo dinanzi a un contratto”, bensì a qualcosa che ha in comune col contratto l’elemento “accordo”, “e sarà legittimamente *accordo normativo*” (corsivi nel testo).

---

<sup>6</sup> Corte dei Conti, Delibera n. 1/2023, *Quadro programmatico per l’anno 2023*, 17 gennaio 2023, reperibile sul sito della Corte dei Conti al seguente link: <https://www.corteconti.it/Download?id=2a9c20ba-1db1-4869-89f1-10768f79e7e7>

## 6. L'inquadramento teorico risalente: la “lezione” di Francesco Messineo sull’ “accordo normativo”

Sono le parole di Francesco Messineo ora citate a smascherare con evidenza una formula di sintesi poco corrispondente alla complessità e, a ben vedere, alla dinamica stessa dell'istituto e alla sua funzione pratica.

Nella voce dell'Enciclopedia del Diritto<sup>7</sup> “Contratto normativo e contratto tipo”, Francesco Messineo è icastico sul punto: “*il ricorso, evidentemente inappropriato, al termine “contratto”, può spiegarsi con una, almeno originaria, povertà di vocabolario*”, ma – quel termine, è da sostituire – “*con vantaggio per la precisione dei concetti – con altra terminologia... e qui soccorre la figura dell'accordo normativo*”.

E' suggestiva questa “intuizione” di Francesco Messineo e a ragione si può parlare qui di “intuizione”, perché, pur così puntualmente definita, si trattava di nozione all'epoca – che diceva lo stesso Autore – non “*consacrata legislativamente*”.

E invece *ora* (dopo una prima consacrazione nelle direttive comunitarie sopra citate, comunque più di trenta anni dopo la definizione di Messineo), sono sopraggiunte le formulazioni legislative nei vari Codici dei contratti pubblici (con le sue ben note tre edizioni, 2006, 2016 e l'ultima del 2023 e infine le “modifiche e integrazioni” sopra commentate che consentono – appoggiandosi all'autorità di un Maestro – di dare luce a una più accurata interpretazione di questo strumento contrattuale.

L'originaria “inception” di Francesco Messineo si legge ora in termini di *attualità di diritto positivo*, non di mera costruzione teorica. E gli effetti di diritto positivo nel passaggio concettuale (non di mera terminologia) dal “Contratto” all’ “Accordo” sono di tutta evidenza. Ancora Messineo:

*l’ “accordo” resta “distante dal contratto, proprio perché difetta delle funzioni dispositive, col risultato di imporre comportamenti a coloro che vi sono assoggettati, ma non di influire – quanto meno in via diretta – sulla sorte di un rapporto giuridico”.*

*L’ “accordo normativo implica appunto che si crea l'obbligo di inserire e osservare date clausole nelle obbligazioni di futuri contratti”* ma è privo di effetti “*dispositivi diretti*”.

Non è infatti mera questione terminologica: l'intera costruzione dell'Accordo Quadro evidenzia un meccanismo “condizionale” attraverso il quale le parti – in posizione come si è detto di parità e di equilibrio e quindi nel rispetto entrambe della propria *autonomia privata* – rendono (si pensi al “contratto condizionale” art. 1353 cod. civ.), come osserva la dottrina civilistica più recente, “*giuridicamente rilevante un piano di interessi esterno rispetto alla funzione tipica del negozio posto in essere al punto da condizionarne l'efficacia*”<sup>8</sup>.

La “condizionalità” richiama, piuttosto che l'idea della “contrattualità”, quella di *manifestazioni negoziali condizionate* delle parti che rendono – appunto – *giuridicamente rilevante* un assetto di interessi largamente *indeterminato* in attesa che si verifichino gli eventi

<sup>7</sup> F. MESSINEO, *Contratto normativo e contratto tipo*, (voce), in *Enc. Dir.*, X, Giuffrè, Milano, 1961, p. 119 e successivamente pubblicata insieme ad altre voci, in F. Messineo, *Contratto*, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 255 ss.

<sup>8</sup> A. FEDERICO, *Contratto condizionale*, in A. Federico, G. Perlingieri (a cura di), *Il Contratto*, ad vocem, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021.

*condizionanti*. Eventi che alla luce delle modifiche “correttive” ora intervenute possono incidere fino al punto di *non pervenire alla stipula di alcun contratto* propriamente detto.

Modifiche che, pure nella loro essenzialità, sottolineano pertanto l'autonomia negoziale delle Parti che ne viene enfatizzata.

La qualificazione dell'Accordo Quadro come “Accordo normativo” illumina questi profili.

Può dirsi pertanto che – almeno in questo caso – la terminologia legislativa del nome “accordo” (in scia con il francese “*accord-cadre*” e l'inglese “*framework agreement*”) riflette pienamente la funzione dell'istituto senza che occorra ricorrere (in modo atecnico) al concetto di contratto che – avvertiva Messineo con parole anticipatrici – ne risulterebbe “*del tutto svisato*”.

Segnalava Massimo Severo Giannini proprio in un testo su “*Le obbligazioni pubbliche*” e in anni coevi alla “voce” di Messineo che alcuni ordini nozionali “*nascono sovente da forzature del diritto positivo, da false applicazioni del bisogno di unità e di concettualizzazione*”<sup>9</sup>.

Si potrebbe dire che l'efficacia descrittiva di alcuni concetti consiste in semplificazioni che più sono tali più sono fortunate nell'uso corrente. Così è per l'asserito “Contratto normativo” comunemente in uso, il cui limite però è far da velo a dinamiche che attraversano rapporti economici reali la cui complessità va ben oltre le facili letture ad uso di categorie giuridiche adottate senza piena consapevolezza della realtà da esse inquadrata.

---

<sup>9</sup> M.S. GIANNINI, *Le Obbligazioni pubbliche*, Jandi Sapi editore, 1964, p.72.