

Appalti congiunti tra comuni

Guida pratica passo dopo passo per acquisti sostenibili ed efficienti



Stampa

Editore:	La Rete di comuni Alleanza nelle Alpi come coordinatore del progetto proCURE
Partner del progetto:	agado Gesellschaft für nachhaltige Entwicklung UG, Interdisziplinäres Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur Graz, Fondazione Ecosistemi, Urbanistični inštitut Republike Slovenije
Autori:	Giorgia Balducci, Vivien Führ, Katharina Gasteiger, Franziska Häller, Maya Knevels, Angelika Tisch, Sergeja Praper Gulič
Correzione delle bozze:	Sergeja Praper Gulič, Henrieta Winklhofer
Traduzione:	Il presente documento è stato tradotto con l'ausilio di strumenti di traduzione basati sull'intelligenza artificiale e successivamente revisionato e modificato dal team di progetto. La responsabilità del contenuto finale rimane dei partner del progetto.
Design e impaginazione:	La Rete di comuni Alleanza nelle Alpi
Illustrazione copertina:	Tim Gerdin
CC BY-NC-SA	https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/



Il contenuto della presente guida si basa sulle conoscenze e sull'esperienza degli autori, nonché sui link forniti per ulteriori informazioni.

1^a edizione, Aprile 2026



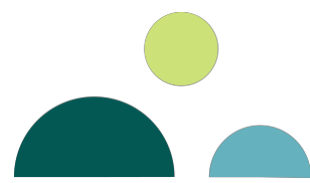
**Cofinanziato
dall'Unione europea**

Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.



Appalti congiunti tra comuni

Guida pratica passo dopo passo per acquisti sostenibili ed efficienti



Indice

Come utilizzare questa guida	4
Introduzione	5
Che cos'è l'appalto congiunto?	5
Perché gli appalti congiunti sono importanti per i piccoli comuni	5
Quando conviene l'appalto congiunto?	6
Decidere se ricorrere agli appalti congiunti: una Checklist pratica	7
Diversi modelli di appalti congiunti	9
Modello del Comune capofila (Appalti congiunti occasionali)	9
Accordo quadro congiunto	10
Centrale di Committenza o Soggetto Aggregatore	11
Appalti congiunti in diversi paesi	12
Austria	12
Francia	15
Germania	18
Italia	24
Liechtenstein	30
Slovenia	33
Svizzera	37
Procedura passo dopo passo per gli appalti congiunti	40
Fase 1: Inserire gli appalti congiunti nell'agenda e identificare le fonti di finanziamento	40
Fase 2: Definizione della governance e dei ruoli	42
Fase 3: Allineamento di esigenze, aspettative e specifiche	43
Fase 4: Scambio con i potenziali fornitori	44
Fase 5: Test del sistema nella fase di pre-appalto	45
Fase 6: Preparazione della gara d'appalto	47
Fase 7: Gara d'appalto, valutazione e decisione di aggiudicazione	49
Fase 8: Firma del contratto (quadro)	51
Fase 9: Ordini diretti da ciascun comune	52
Fase 10: Gestione e monitoraggio dei contratti	53
Fattori chiave di successo per gli appalti congiunti	54

Come utilizzare questa guida

Il presente documento è concepito come una guida pratica e dettagliata per supportare i comuni che stanno valutando o attuando appalti congiunti.

Fornisce indicazioni pratiche, esempi e liste di controllo che i comuni possono adattare al proprio contesto giuridico, amministrativo e politico.

A chi è rivolta questa guida?

Questa guida è destinata principalmente a:

- Comuni di piccole e medie dimensioni
- Il personale comunale addetto agli appalti, alla finanza o ai servizi tecnici
- Funzionari eletti responsabili delle decisioni in materia di appalti
- Associazioni comunali che sostengono la cooperazione intercomunale

Come utilizzare la guida nella pratica

I comuni possono utilizzare questo documento in diversi modi, a seconda delle loro esigenze:

- **Come strumento di supporto decisionale:** utilizzare la checklist del Capitolo 3 per valutare se l'appalto congiunto sia opportuno per un acquisto specifico.
- **Come tabella di marcia per la pianificazione:** seguire la procedura passo dopo passo descritta nel Capitolo 6 durante la preparazione e l'attuazione di un appalto congiunto.
- **Come base di discussione:** utilizzare sezioni selezionate per strutturare le discussioni tra i comuni partner, o tra il personale e i funzionari eletti.
- **Come documento di riferimento:** consultare le singole sezioni quando sorgono domande durante il processo di appalto.

Adattare la guida al proprio contesto

I quadri giuridici, le soglie di appalto e le prassi amministrative variano da paese a paese e da regione a regione. I comuni dovrebbero:

- Verificare le norme nazionali o regionali applicabili in materia di appalti;
- Adattare di conseguenza i modelli e le procedure;
- Richiedere consulenza legale o in materia di appalti quando necessario.

Gli esempi e gli approcci presentati in questa guida hanno scopo illustrativo, non prescrittivo.

Iniziare in piccolo

Per i comuni che si avvicinano per la prima volta agli appalti congiunti, si raccomanda vivamente di:

- Iniziare con un appalto semplice e a basso rischio;
- Limitare il numero di comuni partecipanti;
- Concentrarsi su beni o servizi chiaramente standardizzati.

L'esperienza acquisita attraverso la cooperazione su piccola scala può essere utilizzata per espandere gradualmente gli appalti congiunti ad aree più complesse o strategiche.

Introduzione

Che cos'è l'appalto congiunto?

Per appalto congiunto si intende qualsiasi accordo in cui due o più enti pubblici cooperano per pianificare, avviare e gestire insieme un processo di appalto, invece di acquistare beni, servizi o lavori individualmente. La cooperazione può assumere diverse forme giuridiche e organizzative, che vanno da una semplice gara d'appalto condivisa condotta da un comune per conto di altri, a un organismo di acquisto congiunto formalmente costituito.

In un appalto congiunto, i comuni partecipanti:

- Identificano le esigenze comuni.
- Concordano specifiche tecniche e condizioni di appalto condivise.
- Conducono un'unica procedura di appalto (o procedure coordinate).
- aggiudicano appalti a vantaggio di tutti gli enti partecipanti.

Perché gli appalti congiunti sono importanti per i piccoli comuni

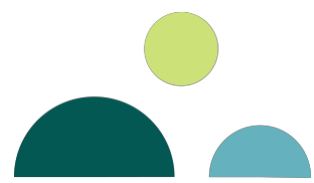
I piccoli comuni spesso devono affrontare sfide simili in materia di appalti:

- Personale e competenze tecniche limitati.
- Conoscenza limitata degli aspetti di sostenibilità di beni e servizi e della loro integrazione nei processi di gara.
- Disponibilità limitata di prodotti e servizi sostenibili.
- Volumi di acquisto ridotti, che comportano prezzi unitari più elevati.
- Ripetizione di processi di appalto simili anno dopo anno.
- Ridotta attrattiva per i fornitori, specialmente nei mercati competitivi.

Gli appalti congiunti possono rappresentare un valore strategico e un potente catalizzatore per la transizione ecologica, trasformando le esigenze dei singoli comuni in una significativa forza di mercato collettiva.

Il modello di appalto congiunto può aiutare ad affrontare le sfide dei piccoli comuni:

- **Raggiungendo economie di scala:** volumi aggregati più grandi spesso portano a prezzi e condizioni contrattuali migliori, rendendo una "scelta verde" economicamente più sostenibile per tutti i partecipanti.
- **Riducendo gli oneri amministrativi:** un'unica procedura condivisa sostituisce molteplici procedure individuali.
- **Migliorando la qualità:** la combinazione delle conoscenze tecniche di più autorità porta a specifiche e gestione dei contratti migliori, garantendo l'effettiva applicazione delle clausole sociali e ambientali.
- **Aumentando l'interesse del mercato:** i contratti più grandi sono più attraenti per una gamma più ampia di fornitori.
- **Aumentando la disponibilità di opzioni sostenibili:** aggregando la domanda, i comuni inviano un segnale chiaro al mercato, rendendo più interessante per i fornitori offrire prodotti e servizi sostenibili.



- **Rafforzando la conformità alla sostenibilità:** la condivisione di conoscenze e competenze consente lo sviluppo di specifiche tecniche e criteri di aggiudicazione più sofisticati, riducendo così il rischio di errori procedurali o di "greenwashing".

Per i piccoli comuni con capacità di approvvigionamento limitate, gli appalti congiunti possono rappresentare un modo pratico per accedere a un sistema di acquisti professionalizzato senza creare nuove strutture permanenti.

Quando conviene l'appalto congiunto?

L'appalto congiunto è uno strumento strategico, ma non è adatto a ogni acquisto. È più efficace quando sono soddisfatte determinate condizioni di mercato e l'allineamento organizzativo. L'appalto congiunto è particolarmente vantaggioso quando:

- **le esigenze sono simili o identiche** tra i comuni (ad esempio, forniture per ufficio, carburante, servizi di raccolta dei rifiuti);
- **gli appalti sono ricorrenti** (acquisti annuali o pluriennali), consentendo l'accumulo di benefici nel tempo;
- **I beni o i servizi sono standardizzati**, con una necessità limitata di personalizzazione locale;
- **Il mercato è competitivo** e i fornitori possono realisticamente servire più comuni;
- **I valori dei singoli contratti sono bassi** ma diventano significativi se aggregati;
- **I comuni dispongono di capacità interne limitate**, il che rende più efficienti i processi condivisi.

L'appalto congiunto è generalmente meno indicato quando le esigenze sono altamente specifiche, politicamente sensibili o richiedono frequenti adeguamenti ad hoc a livello locale.

Per aiutarvi a orientarvi tra questi fattori, il capitolo seguente fornisce una check list pratica e dettagliata per determinare la fattibilità del vostro progetto specifico.

Come menzionato sopra questo documento fornisce anche una guida pratica passo dopo passo, progettata per accompagnare i comuni nell'esecuzione pratica di una procedura di appalto congiunto, dalla decisione politica iniziale alla valutazione finale dei risultati.

Decidere se ricorrere agli appalti congiunti: una Checklist pratica

Prima di avviare un appalto congiunto, i comuni dovrebbero valutare congiuntamente se la cooperazione sia appropriata. La Checklist riportata di seguito funge da strumento decisionale pratico per allineare le aspettative e garantire l'efficacia di un processo di appalto congiunto.

L'appalto congiunto potrebbe essere la soluzione **più indicata** se la maggior parte delle risposte è "sì":

CRITERI	SÌ	NO
I comuni partecipanti hanno esigenze simili in termini di tipo, qualità e tempistica?		
L'acquisto è ricorrente o prevedibile (ad es. annuale o pluriennale)?		
I beni o i servizi sono in gran parte standardizzati ?		
La combinazione dei volumi comporterebbe un valore contrattuale significativamente più elevato ?		
I comuni devono affrontare limiti di capacità (personale, competenze, tempo)?		
È realistico che i fornitori possano servire più comuni con un unico contratto?		
Esiste una volontà politica condivisa di delegare parte del potere decisionale a un'autorità capofila o a un comitato congiunto?		
I vincoli di bilancio impediranno ai comuni di soddisfare i requisiti ecologici condivisi?		



Segnali di allarme: - L'appalto congiunto potrebbe essere **meno adatto** se:

Le esigenze sono altamente specifiche o personalizzate per ciascun comune

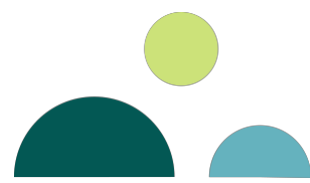
Le priorità politiche o i modelli di servizio differiscono in modo sostanziale

I requisiti temporali sono incompatibili

Solo fornitori molto locali possono effettuare le consegne, limitando la concorrenza

Sono necessarie decisioni di acquisto rapide e ad hoc

Se permangono incertezze, i comuni potrebbero prendere in considerazione la possibilità di sperimentare gli appalti congiunti con un **acquisto semplice e a basso rischio** prima di passare ad aree più complesse.



Diversi modelli di appalti congiunti

Non esiste un unico modello di appalto congiunto. Nel contesto della legislazione dell'UE in materia di appalti pubblici, esiste una distinzione tecnica tra appalti congiunti decentralizzati e attività di acquisto centralizzate. Ai sensi **della direttiva 2014/24/UE**, questi sono regolamentati da tre pilastri specifici: **l'articolo 38** disciplina gli «appalti congiunti occasionali», mentre **l'articolo 37** disciplina specificamente le «attività di acquisto centralizzate» condotte da un organismo centrale di acquisto permanente. Inoltre, **l'articolo 39** consente gli "appalti congiunti transfrontalieri", permettendo alle autorità di diversi Stati membri di condurre procedure congiunte. Nonostante queste distinzioni giuridiche, la presente guida è concepita per fornire un supporto operativo a tutte le forme di aggregazione della domanda volte a integrare criteri sociali e ambientali.

Di seguito sono riportate le forme più comuni, presentate dalla più semplice alla più strutturata.

Modello del Comune capofila (Appalti congiunti occasionali)

Descrizione

Un comune agisce come acquirente capofila e conduce la procedura di appalto per conto di altri, sulla base di un accordo scritto.

Quando utilizzarlo

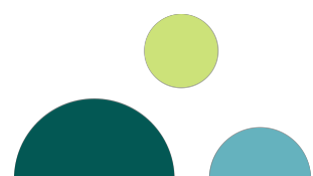
- Numero ridotto di comuni.
- Acquisti congiunti una tantum o occasionali.
- Capacità amministrativa limitata.
- Esiste già un rapporto di fiducia tra i partner.

Caratteristiche principali

- Accordo di cooperazione semplice.
- Il comune capofila gestisce la procedura.
- Ogni comune firma il proprio contratto o utilizza un contratto comune.

Ripartizione delle responsabilità

- Le responsabilità sono ripartite tra il comune capofila, che gestisce la procedura legale, e i comuni partecipanti, che eseguono le rispettive parti del contratto.
- Comune capofila: agisce in qualità di responsabile della procedura e unico punto di contatto, redige il bando di gara e supervisiona l'aggiudicazione dell'appalto.
- Comuni partecipanti: definiscono i requisiti, redigono contratti individuali o ordini di acquisto con l'aggiudicatario e sono responsabili del monitoraggio diretto e della gestione dei pagamenti per la loro quota specifica di beni o servizi.



Vantaggi	Svantaggi
Facile da configurare	Forte dipendenza dal comune capofila
Basso carico amministrativo	Rischio di squilibrio nel carico di lavoro
Rapida implementazione	Meno adatto alla cooperazione a lungo termine

Accordo quadro congiunto

Descrizione

I comuni aggiudicano congiuntamente un accordo quadro a uno o più fornitori. Ciascun comune effettua ordini (richieste) in base alle proprie necessità.

Quando utilizzarlo

- Esigenze ricorrenti.
- Beni o servizi standardizzati.
- I comuni desiderano flessibilità negli ordini.

Caratteristiche principali

- Un'unica procedura di appalto congiunto.
- Regole chiare per gli ordini a richiesta.
- I volumi possono essere stimati anziché fissi.

Ripartizione delle responsabilità

- Responsabilità collettive.
- Tutte le autorità locali definiscono collettivamente le specifiche "verdi" e i criteri di aggiudicazione, selezionano i fornitori e concordano gli stessi prezzi fissi e le stesse condizioni di sostenibilità. Anche il monitoraggio viene effettuato congiuntamente.
- Le singole autorità locali effettuano gli ordini in modo indipendente, decidendo autonomamente quanto e quando ordinare, e firmano i propri ordini di acquisto specifici. Le singole autorità locali gestiscono i propri fondi in modo indipendente e pagano direttamente il fornitore.

Vantaggi	Svantaggi
Flessibilità per i singoli comuni	Richiede una buona pianificazione delle specifiche
Riduzione della necessità di gare d'appalto ripetute	È ancora necessaria la gestione degli ordini a livello locale
Prevedibilità per i fornitori	

Centrale di Committenza o Soggetto Aggregatore

Descrizione

I comuni creano o designano un ente permanente responsabile degli appalti per loro conto. La Centrale di Committenza, o Soggetto Aggregatore, agisce come fornitore di servizi permanente, mentre i comuni agiscono come suoi clienti o membri.

Quando utilizzarlo

- Cooperazione a lungo termine.
- Volumi di appalto elevati.
- Impegno politico e capacità sufficienti.

Caratteristiche principali

- Struttura di governance formale.
- Personale dedicato agli appalti.
- Operatività continua.

Ripartizione delle responsabilità

- La Centrale di Committenza gestisce l'intero processo, dall'analisi di mercato all'aggiudicazione finale e alla firma del contratto, e si assume la responsabilità giuridica primaria per la procedura di gara e il rispetto delle normative UE e nazionali. La Centrale di Committenza aggrega i dati di tutti i membri per monitorare l'impatto ambientale complessivo e i risparmi sui costi.
- Gli enti locali partecipanti si impegnano a rispettare le norme della Centrale di Committenza e a fornire tempestivamente alla stessa, i dati relativi alle loro specifiche esigenze e ai volumi. Gli enti locali gestiscono la consegna in loco di beni o servizi e rimangono responsabili del pagamento al fornitore delle quantità specifiche consegnate all'interno del loro territorio.

Vantaggi	Svantaggi
Appalti professionalizzati	Costi di avvio più elevati
Forti economie di scala	Governance più complessa
Riduzione del rischio di non conformità	Minore flessibilità per i singoli comuni

Appalti congiunti in diversi paesi

Questa sezione offre una panoramica del quadro giuridico e organizzativo degli appalti congiunti in Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Slovenia e Svizzera. Fornisce informazioni di base, dettagli sulle norme nazionali in materia di appalti congiunti e descrizioni delle soluzioni organizzative per le cooperative di acquisto, nonché esempi di cooperative di acquisto esistenti e del loro funzionamento.

Austria

Condizioni quadro giuridiche e organizzative

L'articolo 22 della legge federale austriaca sugli appalti pubblici del 2018 (BVerG 2018), modificata dalla Vergaberechtsgesetz 2026, disciplina gli appalti congiunti da parte di più amministrazioni aggiudicatrici come segue:

- Le amministrazioni aggiudicatrici possono condurre procedure di appalto congiuntamente.
- Un'amministrazione aggiudicatrice può svolgere la procedura a proprio nome e per conto di tutte le altre amministrazioni aggiudicatrici partecipanti.

L'articolo 11 della BVerG consente alle amministrazioni aggiudicatrici di stipulare accordi con le loro controparti in altri Stati membri dell'UE o del SEE per condurre procedure di appalto congiuntamente.

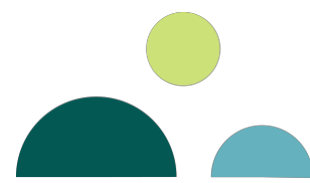
I documenti di gara per un appalto congiunto devono specificare:

- Se l'appalto è condotto congiuntamente da più amministrazioni aggiudicatrici.
- quali amministrazioni aggiudicatrici partecipano all'appalto congiunto
- Se del caso, quale amministrazione aggiudicatrice conduce la procedura di appalto da sola, a proprio nome e per conto delle altre amministrazioni aggiudicatrici partecipanti.

Ai sensi della sezione 22 della BVerG 2018, le amministrazioni aggiudicatrici possono anche condurre una procedura di appalto congiunta solo per una parte di una gara. In tali casi, i documenti di gara devono indicare chiaramente quale autorità è responsabile di ciascuna parte della procedura.

In senso stretto, gli organismi centrali di acquisto non rientrano nel concetto di appalto congiunto ai sensi della BVerG 2018, in quanto rappresentano uno strumento distinto. Tuttavia, da un punto di vista pratico e non giuridico, possono essere considerati anche come una forma di appalto aggregato o congiunto.

L'articolo 1, punto 47, della BVerG 2018 definisce un ente centrale di acquisto (zentrale Beschaffungsstelle) come un'amministrazione aggiudicatrice che svolge attività di appalto centralizzate per conto di altre amministrazioni aggiudicatrici. Gli enti centrali di acquisto sono legalmente autorizzati ad appaltare beni e servizi (esclusi i lavori) e a organizzare procedure di appalto, aggiudicare contratti e stipulare accordi quadro o sistemi di acquisto dinamici per conto di più amministrazioni aggiudicatrici, consentendo in tal modo l'aggregazione della domanda e l'efficienza amministrativa.



Modelli di appalto congiunto in uso

In Austria, gli appalti sono occasionalmente condotti da associazioni comunali per conto dei singoli comuni e non vi sono casi ben documentati di più comuni che effettuano essi stessi appalti congiunti. In passato ci sono stati tentativi isolati, ma attualmente tali iniziative non sembrano esistere.

Ciò che è ben consolidato in Austria, tuttavia, sono le organizzazioni centrali di appalto, come definite nella BVergG 2018.

La **Bundesbeschaffung GmbH (BBG)** è l'organizzazione centrale di appalto del governo federale austriaco. Istituita nel 2001, la società gestisce le procedure di appalto e gli accordi quadro per un'ampia gamma di autorità pubbliche. La BBG gestisce attualmente volumi di appalto pari a diversi miliardi di euro all'anno e fornisce accesso a centinaia di migliaia di prodotti e servizi attraverso contratti quadro e i propri sistemi di appalto elettronico ([BBG, 2024](#)).

Uno strumento chiave utilizzato dalla BBG è la stipula di accordi quadro a cui può accedere un'ampia gamma di amministrazioni aggiudicatrici pubbliche, tra cui ministeri, stati federali, comuni e istituzioni pubbliche. Attraverso questi contratti quadro, le autorità pubbliche possono acquistare beni e servizi senza condurre proprie procedure di gara, a condizione che abbiano il diritto di avvalersi degli accordi.

L'ÖkoBeschaffungService (ÖBS) è un servizio di appalti gestito dal Vorarlberger Gemeindeverband. È stato introdotto nel 2002, a seguito di precedenti iniziative sulle linee guida per gli appalti ecologici sviluppate nel 1999 e nel 2000.

Uno strumento chiave dell'ÖBS è la preparazione di procedure di gara congiunte e accordi quadro per i comuni e altre istituzioni pubbliche del Vorarlberg. L'ÖBS conduce le procedure di gara e conclude i contratti con i fornitori, rendendo disponibili i beni e i servizi attraverso il negozio online di appalti dell'ÖBS. I comuni possono ordinare direttamente da questi accordi quadro, beneficiando di un carico amministrativo ridotto, di specifiche standardizzate e di una domanda aggregata. Il sistema copre attualmente più di 50 gruppi di prodotti, tra cui forniture per ufficio, materiali da costruzione e prodotti per la pulizia.

Vantaggi e Ostacoli

Le organizzazioni centrali di approvvigionamento sono fondamentali nel panorama degli appalti pubblici congiunti in Austria, principalmente perché offrono accordi quadro conformi alla legge. Questi contratti pre-aggiudicati permettono alle autorità di procurarsi beni e servizi senza l'onere di condurre le proprie procedure di gara indipendenti. Aggregando la domanda per garantire il miglior rapporto qualità-prezzo, queste organizzazioni assicurano condizioni competitive in termini di prezzo e qualità che sarebbero difficili da ottenere individualmente. Inoltre, gestiscono ampi portafogli con strategie multi-qualità, garantendo ai comuni la flessibilità di scegliere tra opzioni sostenibili, soluzioni efficienti in termini di costi o prodotti di marca premium in un'ampia gamma di categorie.

Tuttavia, la stessa convenienza di questi organismi centrali può talvolta ridurre l'incentivo per i comuni a coordinarsi direttamente tra loro. Le priorità economiche locali spesso determinano una preferenza per l'approvvigionamento locale al fine di mantenere il valore all'interno della comunità, il che può entrare in conflitto con la portata più ampia degli accordi congiunti. Ciò è ulteriormente influenzato dai recenti cambiamenti normativi che hanno innalzato le soglie di gara, consentendo a molti comuni di utilizzare procedure semplificate e aggiudicazioni dirette a fornitori locali. In definitiva, il notevole sforzo di coordinamento e amministrativo richiesto per allineare i processi con altri comuni crea spesso un carico di lavoro aggiuntivo che rende la cooperazione intercomunale diretta meno attraente rispetto all'utilizzo di quadri centrali consolidati.

Panoramica del Paese e prospettive

Nonostante questi ostacoli, sembra esserci un potenziale significativo e non sfruttato per gli appalti congiunti tra comuni e autorità pubbliche in Austria. Un esempio degno di nota è [l'appalto di uniformi e abbigliamento](#) per tutti i vigili del fuoco professionisti, che è stato coordinato congiuntamente e bandito tramite la Bundesbeschaffung GmbH (BBG). I rappresentanti di tutti i vigili del fuoco professionisti hanno collaborato per sviluppare specifiche comuni, mentre la BBG ha condotto il processo di appalto formale ai sensi della legge federale sugli appalti. Gli accordi quadro risultanti hanno consolidato decine di articoli in più lotti, consentendo una domanda aggregata, prezzi interessanti e una qualità uniforme in tutti i corpi dei vigili del fuoco. Oltre ai vantaggi finanziari, il progetto ha stabilito un'immagine aziendale unificata e ha promosso la sostenibilità, con tutti i prodotti tessili acquistati in conformità con il Piano d'azione austriaco per gli appalti pubblici sostenibili.

Francia

Condizioni quadro giuridiche e organizzative per gli appalti congiunti

Gli appalti pubblici in Francia sono disciplinati dal Code de la commande publique, entrato in vigore nel 2019. Questo codice consolida le principali disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano gli appalti pubblici e attua le direttive UE sugli appalti del 2014. Si applica a tutte le amministrazioni aggiudicatrici, compresi lo Stato, le regioni, i dipartimenti, i comuni e le istituzioni pubbliche.

Il quadro giuridico francese consente e incoraggia esplicitamente gli appalti congiunti tra le amministrazioni aggiudicatrici. Il Code de la commande publique prevede diversi meccanismi che consentono agli enti pubblici di cooperare nelle procedure di appalto. Tra questi figurano:

- Organismi centrali di acquisto (centrales d'achat)
- Gruppi di appalto congiunti (groupements de commandes)
- Accordi quadro accessibili a più autorità

Questi meccanismi sono concepiti per promuovere economie di scala, la professionalizzazione delle pratiche di appalto e una maggiore efficienza nella spesa pubblica.

I comuni e altri enti pubblici possono formalizzare la cooperazione attraverso accordi che definiscono le responsabilità di ciascuna autorità partecipante, l'autorità contraente capofila e la governance del processo di appalto. Il quadro giuridico fornisce quindi una struttura consolidata per gli appalti collaborativi tra diversi livelli di governo.

Modelli di appalti congiunti in uso

In Francia sono ampiamente utilizzati diversi modelli di appalti congiunti.

Organismi centrali di acquisto (Centrales d'achat): Gli organismi centrali di acquisto svolgono un ruolo importante nel sistema degli appalti francese. Uno degli esempi più rilevanti è l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), l'agenzia nazionale per gli appalti pubblici. L'UGAP conduce procedure di appalto e offre contratti quadro che gli enti pubblici possono utilizzare direttamente senza avviare proprie procedure di gara. Questo modello consente ai comuni e ad altri enti pubblici di acquistare beni e servizi rapidamente, beneficiando al contempo di condizioni competitive negoziate a livello nazionale.

Gruppi di acquisto congiunti (Groupements de commandes): Un modello comunemente utilizzato è il groupement de commandes, in cui diverse amministrazioni aggiudicatrici si uniscono per organizzare una procedura di appalto congiunta.

In questo modello:

- un'autorità funge da coordinatore, gestendo il processo di appalto,
- tutti gli enti partecipanti definiscono in anticipo le proprie esigenze,

- i contratti o gli accordi quadro vengono aggiudicati per conto delle autorità partecipanti.

Questo meccanismo è spesso utilizzato da comuni, enti intercomunali, ospedali e autorità regionali.

Strutture intercomunali: la Francia dispone di un sistema ben sviluppato di strutture di cooperazione intercomunale, note come *Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)*. Queste organizzazioni organizzano spesso procedure di appalto per i comuni membri, in particolare per le infrastrutture, la gestione dei rifiuti, i trasporti o i servizi digitali.

Piattaforme di appalto regionali e settoriali: Alcuni settori — come la sanità, l'istruzione o le infrastrutture digitali — gestiscono gruppi di acquisto specializzati o organizzazioni di appalto regionali che coordinano le gare d'appalto tra più istituzioni pubbliche.

Vantaggi e ostacoli

Il panorama degli appalti in Francia è caratterizzato da un solido quadro strutturale che facilita attivamente gli acquisti collaborativi attraverso diversi pilastri fondamentali. Il Paese beneficia di una solida base giuridica e di organismi centrali di acquisto consolidati come l'UGAP, integrati da ampie strutture di cooperazione intercomunale note come EPCI. Questi elementi, abbinati a servizi di appalto altamente professionalizzati nelle amministrazioni pubbliche, consentono di raggiungere volumi di acquisto massicci che generano significative economie di scala. In definitiva, questo approccio congiunto consente alle amministrazioni aggiudicatrici di ridurre drasticamente i costi, migliorare la gestione dei contratti e mettere in comune competenze specialistiche quando si tratta di districarsi tra complessi requisiti procedurali.

Tuttavia, anche all'interno di un sistema così ben sviluppato, persistono alcune sfide operative. La complessità amministrativa intrinseca della normativa sugli appalti può essere scoraggiante, e l'allineamento delle esigenze specifiche e delle diverse priorità locali delle varie autorità — in particolare tra comuni di dimensioni diverse — porta spesso a difficoltà di coordinamento. Inoltre, una forte attenzione alla gestione del rischio legale può talvolta rendere le autorità riluttanti a impegnarsi in iniziative collaborative. Soprattutto per i comuni più piccoli, la mancanza di competenze specialistiche in materia di appalti rimane un ostacolo significativo, che a volte limita la loro capacità di partecipare efficacemente a queste iniziative congiunte su larga scala.

Panoramica e prospettive del Paese

La Francia può essere considerata uno dei paesi europei più avanzati in termini di appalti congiunti. Il quadro giuridico stabilito dal Code de la commande publique fornisce meccanismi chiari per la cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici. Inoltre, solide strutture istituzionali — come l'ente centrale di acquisto nazionale UGAP e l'ampio

sistema di cooperazione intercomunale — facilitano le pratiche di appalto collaborativo.

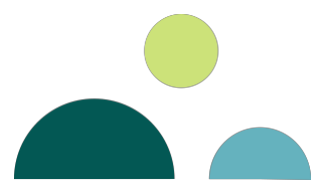
Gli appalti congiunti sono già ampiamente utilizzati in diversi settori, in particolare nell'IT, nell'energia, nella sanità e nelle infrastrutture pubbliche. I grandi volumi di appalti e i servizi di appalto professionalizzati contribuiscono a un'attuazione efficace.

Tuttavia, sono ancora possibili ulteriori miglioramenti. In particolare, i comuni più piccoli talvolta incontrano difficoltà nel districarsi nella complessità amministrativa delle procedure di appalto o nel coordinarsi con altre autorità.

Per rafforzare ulteriormente gli appalti congiunti in Francia, gli sforzi politici potrebbero concentrarsi su:

- semplificare le procedure di appalto ove possibile
- espandere i servizi di appalto condivisi per i piccoli comuni
- aumentare le piattaforme e gli strumenti di appalto digitali
- promuovere la formazione e lo sviluppo delle competenze del personale comunale addetto agli appalti

Nel complesso, la Francia dispone di un sistema maturo di appalti congiunti sostenuto da quadri sia giuridici che istituzionali. I progressi futuri si concentreranno probabilmente sul miglioramento dell'accessibilità e dell'efficienza, in particolare per gli enti locali più piccoli, continuando al contempo ad espandere i modelli di acquisto collaborativo in tutti i settori.



Germania

Condizioni quadro giuridiche e organizzative

Gli appalti pubblici in Germania sono regolati da un quadro giuridico a più livelli. Le direttive europee sugli appalti pubblici (ad es. la direttiva 2014/24/UE) sono recepite nel diritto nazionale e stabiliscono principi di trasparenza, concorrenza, sostenibilità e parità di trattamento per gli appalti al di sopra della soglia UE.

Le direttive UE sono state recepite nel diritto tedesco attraverso la legge contro le restrizioni della concorrenza (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB) e le relative ordinanze, in primo luogo l'ordinanza sugli appalti pubblici (Vergabeverordnung, VgV). Queste ordinanze stabiliscono le regole per gli appalti al di sopra della soglia UE.

Ai sensi dell'articolo 120, paragrafo 4, della GWB, le amministrazioni aggiudicatrici possono acquistare forniture e servizi da organismi centrali di acquisto o aggiudicare appalti di forniture, lavori e servizi tramite essi.

L'articolo 4 del regolamento sugli appalti pubblici (VgV) consente esplicitamente a più autorità pubbliche di aggiudicare congiuntamente specifici appalti pubblici — comprese le aggiudicazioni transfrontaliere all'interno dell'UE — con responsabilità condivisa in materia di conformità.

Al di sotto della soglia UE, le norme in materia di appalti rientrano nella competenza dei Länder. Molti di essi hanno adottato il regolamento sugli appalti al di sotto della soglia (Unterschwelvenvergabeordnung, UVgO). Ai sensi dell'articolo 16, che disciplina l'aggiudicazione congiunta occasionale di appalti e gli acquisti centralizzati, l'articolo 120, paragrafo 4, della GWB e l'articolo 4 della VgV si applicano mutatis mutandis al ricorso a centri di acquisto e all'aggiudicazione congiunta occasionale di appalti.

Panorama organizzativo

A livello federale (ad es. Kaufhaus des Bundes) esistono uffici centrali di appalto per gestire gli appalti e i contratti quadro interdipartimentali.

I Länder e i comuni gestiscono i propri organismi e piattaforme di appalto, spesso cooperando a livello regionale o settoriale.

Modelli di appalto congiunto in uso

Cooperazione non istituzionalizzata: nella cooperazione non istituzionalizzata, diverse amministrazioni aggiudicatrici collaborano senza costituire un'entità giuridica separata (come un organismo congiunto o un'organizzazione centrale di acquisto). Un'unica amministrazione aggiudicatrice conduce invece la procedura di appalto per conto di una o più altre amministrazioni con esigenze simili.

Questa forma di cooperazione può assumere diverse forme pratiche:

- **Modello a rotazione:** le autorità partecipanti conducono a turno le procedure di appalto, in particolare quando dispongono di livelli comparabili di competenza e capacità.
- **Modello dell'autorità capofila:** un'autorità si assume la responsabilità di condurre la procedura per conto delle altre, sia in modo una tantum che ripetutamente. Questo modello è comune quando un'autorità dispone di maggiore competenza in materia di appalti o di capacità amministrativa.

Oltre al caso in cui un comune effettui appalti per conto di altri comuni, può trattarsi anche di un distretto (Landkreis) che effettua appalti per i comuni che ne fanno parte.

Cooperazioni intercomunali: per i comuni che intendono organizzare appalti congiunti su base regolare e a lungo termine, un approccio comune consiste nel costituire un soggetto giuridico autonomo incaricato di svolgere le procedure di appalto per conto dei propri membri. Questo approccio consente ai comuni limitrofi di raggruppare la propria domanda su base continuativa, condividere le responsabilità amministrative e professionalizzare gli appalti senza che ciascuna autorità agisca in modo indipendente.

In questo modello, due o più comuni creano formalmente un organismo congiunto dotato di personalità giuridica propria. Tale entità si assume la responsabilità di condurre le procedure di appalto, concludere accordi quadro e, se del caso, gestire i contratti per i comuni partecipanti. I compiti, le modalità di finanziamento, le strutture decisionali e l'ambito delle attività sono definiti nello statuto o in un accordo di cooperazione formale.

Con la costituzione di un'entità giuridica dedicata, i comuni creano una struttura stabile e continua per la cooperazione in materia di appalti. Ciò consente:

- La professionalizzazione degli appalti grazie a personale specializzato;
- Una chiara ripartizione dei ruoli e delle responsabilità;
- Riduzione della duplicazione del lavoro amministrativo;
- L'attuazione coerente degli obiettivi strategici, compresi quelli di sostenibilità;
- La certezza giuridica nella cooperazione a lungo termine.

Tali enti sono comunemente costituiti sotto forma di Zweckverband (associazione a scopo speciale) o all'interno di quadri intercomunali più ampi, come un ILE (Integrierte Ländliche Entwicklung - sviluppo rurale integrato).

Questo modello è particolarmente indicato quando la cooperazione in materia di appalti è destinata ad essere permanente, copre più categorie di prodotti o servizi o comporta volumi di appalti significativi. Sebbene la costituzione di un'entità giuridica separata richieda un impegno politico e procedure formali, essa fornisce ai comuni una struttura duratura per appalti congiunti strategici ed efficienti.

Esempi di cooperazioni intercomunali sono l'ILE Zukunftsregion Rupertiwinkel e.V. (<https://www.zukunftsregion-rupertiwinkel.bayern>) e lo Zweckverband Kommunale Dienste Oberland (Associazione dei servizi comunali dell'Oberland <https://www.zv-oberland.de>); si veda anche la sezione "Esempi di cooperazioni di acquisto esistenti" più avanti.

Gruppi di acquisto comunali: I gruppi di acquisto comunali (*kommunale Einkaufsgemeinschaften*) sono strutture cooperative in cui diversi comuni collaborano per organizzare gli appalti in modo più efficiente, mettendo in comune domanda e risorse. Questi gruppi sono tipicamente costituiti sotto l'egida di associazioni comunali (associazioni di città e comuni) e sono progettati per aiutare i membri a ottenere prezzi migliori, ridurre l'onere amministrativo e migliorare il potere di mercato attraverso l'aggregazione dei volumi.

In pratica, questi gruppi di acquisto operano spesso come entità giuridiche indipendenti, quali cooperative (eG) o società a responsabilità limitata (*GmbH*), costituite da associazioni comunali regionali per soddisfare le esigenze dei propri membri. Ne sono un esempio KoPart (www.kopart.de) nella Renania Settentrionale-Vestfalia e Kommunalberatung (www.kb-rlp.de/oKa) nella Renania-Palatinato, che forniscono servizi di appalto centralizzati e contratti quadro per prodotti e servizi di uso frequente. Esistono anche numerosi altri attori nel settore delle tecnologie dell'informazione, ad esempio BayKIT eG (Bayerische Kommunale IT Einkaufsgenossenschaft www.baykit.de), un'iniziativa di appalto congiunto dei comuni bavaresi che raggruppa la domanda di prodotti e servizi IT al fine di condurre gare d'appalto conformi a livello centrale e fornire accordi quadro ai propri membri.

I servizi offerti da questi gruppi possono includere gare d'appalto congiunte per acquisti di grandi dimensioni o ricorrenti, la creazione e la gestione di accordi quadro e, talvolta, piattaforme di appalto digitali che facilitano gli ordini per i singoli comuni. Lo stesso vale per l'assistenza sanitaria. Alcuni di questi gruppi di acquisto regionali sono aperti anche ai comuni di altre regioni, qualora questi ultimi non dispongano di un servizio analogo.

Sebbene i gruppi di acquisto operino tenendo conto degli interessi dei comuni membri, essi rimangono soggetti alle stesse norme in materia di appalti pubblici delle altre amministrazioni aggiudicatrici quando conducono gare d'appalto per conto dei propri membri.

Vantaggi e Ostacoli

L'approvvigionamento congiunto offre un potente meccanismo per migliorare gli acquisti pubblici, principalmente attraverso la realizzazione di risparmi sui costi ed effetti di scala. Mettendo in comune le esigenze, gli acquirenti pubblici aumentano significativamente il loro volume di acquisti e rafforzano la loro posizione negoziale, il che incoraggia i fornitori a offrire prezzi più favorevoli, condizioni di servizio migliorate e servizi a valore aggiunto. Al di là dei vantaggi finanziari, questo modello favorisce l'efficienza e la condivisione di competenze, consentendo alle autorità più piccole di colmare le lacune nelle loro conoscenze tecniche interne. Condurre un'unica procedura coordinata invece di più gare d'appalto separate riduce al minimo la duplicazione del lavoro e i costi procedurali, mentre la preparazione condivisa dei capitolati eleva la professionalità e la qualità complessive del processo. Inoltre, la domanda aggregata funge da catalizzatore per appalti strategici e sostenibili, fornendo la leva di mercato necessaria per richiedere standard ambientali e sociali più elevati. Attraverso contratti più grandi, le autorità pubbliche possono incentivare i fornitori a investire nell'innovazione, trasformando gli

appalti in uno strumento strategico che modella il mercato secondo gli obiettivi di politica pubblica.

Nonostante questi vantaggi, il processo non è privo di ostacoli, in particolare per quanto riguarda la complessità giuridica e amministrativa. Il coordinamento tra sistemi diversi e l'armonizzazione delle esigenze possono comportare tempi più lunghi; tuttavia, i risparmi finanziari che ne derivano superano generalmente di gran lunga questi costi procedurali. Una sfida più sottile è la potenziale perdita di competenza all'interno delle autorità locali. Poiché compiti chiave come la redazione dei capitolati e la gestione delle valutazioni sono centralizzati in un ente capofila, il personale dei comuni partecipanti potrebbe avere meno opportunità di sviluppare le proprie competenze. Ciò può portare a una dipendenza a lungo termine dai coordinatori esterni, rendendo difficile per i singoli comuni gestire gli appalti in modo indipendente se la cooperazione dovesse terminare.

Infine, il successo degli appalti congiunti richiede spesso una certa perdita di flessibilità, poiché gli enti partecipanti devono standardizzare i propri requisiti e prodotti per raggiungere obiettivi comuni. Sebbene ciò limiti la scelta individuale e richieda una "costrizione a raggiungere un accordo", l'uso della "intelligenza collettiva" produce in genere risultati più economici e aiuta a evitare i costi elevati associati a richieste personalizzate e specializzate.

Esempi di appalti congiunti esistenti

Zweckverband Kommunale Dienste Oberland

Lo Zweckverband Kommunale Dienste Oberland (ZV KD Oberland) funge da ufficio centrale per gli appalti di circa 80 comuni. Il suo obiettivo è quello di raggruppare la domanda comunale per ottenere vantaggi economici attraverso effetti di volume e risparmi sui costi di processo. Il modello di approvvigionamento si basa su un accordo di cooperazione intercomunale, in cui l'associazione raccoglie i requisiti, indice gare d'appalto e stabilisce accordi quadro che i comuni possono utilizzare. L'associazione si assume la responsabilità del coordinamento, della revisione legale, della redazione delle specifiche tecniche e della gestione del processo di approvvigionamento.

I prodotti comunemente acquistati includono sale stradale, veicoli comunali, conglomerato bituminoso a freddo, estintori, coperture di emergenza, sistemi di dissuasori, carta e materiali di consumo. I criteri di sostenibilità, quali le certificazioni Blue Angel, ISO 14001/50001, FSC e PEFC, o la conformità al marchio Ecolabel UE, sono predefiniti, consentendo un'attuazione agevole in tutti i comuni.

Le sfide principali includono la resistenza ai nuovi processi e la riluttanza a cambiare fornitore. L'introduzione di un negozio online mira a ridurre le lacune nei processi, facilitare gli appalti conformi alla legge e aumentare il coinvolgimento dei comuni.

Il modello ha successo grazie alle competenze centrali dell'associazione, che solleva i comuni da compiti di approvvigionamento complessi e garantisce una collaborazione strutturata. Gruppi di lavoro congiunti, coordinamento centralizzato e chiare linee guida

di sostenibilità contribuiscono in modo significativo a un approvvigionamento congiunto efficiente, conforme alla legge ed economicamente vantaggioso.

ILE Zukunftsregion Rupertiwinkel e.V.

L'ILE Zukunftsregion Rupertiwinkel coordina gli appalti congiunti per sette comuni della regione, concentrandosi su prodotti sostenibili ed equosolidali. Tra i principali articoli attualmente acquistati figurano la carta da copia e la carta igienica, con l'intenzione di espandersi ad altre forniture per ufficio e ai tessuti del commercio equo e solidale. L'iniziativa fa parte del progetto KEpol (Politica di sviluppo comunale), che promuove appalti eco-compatibili e socialmente responsabili.

Il modello di approvvigionamento combina un accordo quadro centralizzato con la flessibilità derivante dall'autonomia dei singoli comuni. Il coordinatore dell'ILE conduce indagini sulla domanda, prepara i bandi di gara con l'ausilio di esperti in materia legale e di sostenibilità e gestisce i contratti con i fornitori. I comuni effettuano gli ordini in modo indipendente tramite la piattaforma digitale «Shop Rupertiwinkel», mantenendo il controllo sui tempi e sui quantitativi ordinati, pur beneficiando del potere d'acquisto aggregato, di procedure semplificate e di risparmi sui costi.

La sostenibilità è un elemento centrale: i prodotti soddisfano le certificazioni ambientali quali Blue Angel, EU Ecolabel e FSC, nonché gli standard sociali, inclusi i criteri del Commercio Equo e Solidale. Le sfide hanno riguardato lo sviluppo tecnico e la manutenzione della piattaforma, la formazione del personale comunale, la disponibilità limitata di prodotti certificati e il superamento dello scetticismo iniziale riguardo agli appalti sostenibili.

I fattori di successo includono il coordinamento centrale da parte del coordinatore ILE, il coinvolgimento di esperti esterni, una piattaforma di ordinazione digitale di facile utilizzo e il sostegno da parte di KEpol e del progetto Digitales Alpendorf. Gli impatti positivi includono l'efficienza amministrativa, risparmi finanziari grazie a migliori condizioni contrattuali, miglioramenti ambientali, la promozione del commercio equo e solidale e una collaborazione regionale rafforzata.

Raccomandazioni chiave per altri comuni che intendono intraprendere iniziative simili: iniziare con gruppi di prodotti semplici, coinvolgere fin dall'inizio competenze esterne, investire in una soluzione digitale intuitiva, sfruttare i programmi di finanziamento disponibili, stabilire chiare strutture di coordinamento e favorire scambi regolari tra i responsabili degli appalti. La pazienza e l'attuazione graduale sono fondamentali per il successo a lungo termine.

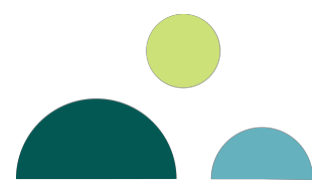
Panoramica e prospettive del Paese

In Germania, l'interesse per gli appalti congiunti tra comuni è elevato, specialmente tra le autorità locali più piccole che cercano di ottenere guadagni in termini di efficienza e di professionalizzare gli acquisti. Tuttavia, nella pratica, vi sono relativamente pochi esempi di appalti congiunti non istituzionalizzati e un numero limitato di organismi di appalto intercomunali dotati di personalità giuridica propria. Ciò riflette una combinazione di fattori, tra cui la frammentazione amministrativa, la capacità limitata a livello locale e la tendenza dei comuni a continuare a utilizzare modalità di appalto tradizionali nonostante i benefici riconosciuti della cooperazione.

Laddove esiste una cooperazione istituzionalizzata, essa assume spesso la forma di organismi legalmente costituiti — quali associazioni comunali o associazioni a scopo specifico (*Zweckverbände*) — che fungono da uffici centrali di appalto per gruppi di comuni. Questi enti possono svolgere procedure di gara a livello centrale, concludere accordi quadro e aiutare i comuni partecipanti a beneficiare di economie di scala, processi semplificati e una maggiore competenza in materia di appalti. Tale cooperazione formalizzata è ancora relativamente rara, ma rappresenta un modello più maturo di appalti congiunti in grado di offrire valore strategico e continuità.

A livello nazionale, anche l'evoluzione del quadro giuridico degli appalti pubblici sta influenzando la percezione degli appalti congiunti. Le riforme recenti e in corso della legge tedesca sugli appalti mirano a rendere le procedure più efficienti, flessibili e digitali per tutte le autorità, compresi i comuni, e a sostenere obiettivi strategici quali la sostenibilità o l'innovazione. Ciò include una maggiore flessibilità per gli appalti a livello nazionale e procedure semplificate al di sotto delle soglie UE, che potrebbero sostenere indirettamente approcci cooperativi tra gli acquirenti pubblici. Comprende inoltre l'apertura di strutture federali, come il *Kaufhaus des Bundes* — una piattaforma di appalti elettronici che attualmente serve le autorità federali offrendo accordi quadro e un facile accesso alle autorità sub-federali, compresi i comuni in futuro.

In prospettiva, si prevede che gli appalti congiunti otterranno un maggiore sostegno giuridico e pratico, sia attraverso riforme legislative sia attraverso un maggiore networking tra associazioni comunali, organismi centrali di acquisto e iniziative di cooperazione regionale. Tuttavia, progressi significativi dipenderanno dal continuo rafforzamento delle capacità, da incentivi più chiari alla cooperazione e da strumenti che rendano gli appalti congiunti accessibili e attraenti per i piccoli comuni.



Italia

Condizioni quadro giuridiche e organizzative per gli appalti congiunti

Il quadro giuridico italiano in materia di appalti pubblici ha recentemente subito un'importante riforma con l'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 (Codice degli appalti). Questo codice recepisce le direttive UE e pone una forte enfasi sulla sostenibilità, in particolare attraverso il "Piano d'azione nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione" (Edizione 2023). Ai sensi dell'articolo 57 del Codice, le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute per legge a integrare i Criteri Ambientali Minimi (CAM), definiti dal Ministero dell'Ambiente (MASE), nel 100% del valore dell'appalto per le categorie interessate. La mancata osservanza è considerata un "vizio insanabile" che può comportare l'annullamento dell'intera procedura.

L'appalto in comune è esplicitamente disciplinato dalla PARTE III, Titolo I, art. 62, comma 14 del Codice degli appalti, che fa riferimento alle norme di cooperazione amministrativa di cui all'art. 15 della legge n. 241 del 7 agosto 1990.

È importante sottolineare che gli articoli 62 e 63 del Codice degli appalti pubblici definiscono il **sistema di qualificazione**. Infatti, per gestire autonomamente gare d'appalto al di sopra di determinate soglie (140.000 euro per servizi e forniture; 500.000 euro per lavori), un ente locale deve essere "qualificato" dall'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione). Ai piccoli comuni non qualificati è legalmente vietato condurre gare d'appalto in modo indipendente e devono quindi ricorrere agli appalti in comune tramite un Ente Centrale di Acquisto (ECA) o un ente capofila qualificato.

Modelli di appalto congiunto in uso

Gli appalti congiunti in Italia possono assumere molte forme diverse. Il quadro giuridico, sostenuto dall'art. 15 della Legge 241/1990 (Cooperazione amministrativa), prevede diversi modelli operativi:

Modello del Comune capofila (Appalto congiunto occasionale): un comune qualificato agisce come acquirente capofila e conduce la procedura di appalto per conto degli altri sulla base di un accordo scritto. Il comune capofila gestisce la procedura, ma ogni comune partecipante è tipicamente responsabile della propria aggiudicazione ed esecuzione del contratto.

Gara congiunta: questo modello viene utilizzato quando due o più amministrazioni aggiudicatrici attuano congiuntamente un'unica procedura di appalto per un progetto specifico condiviso. Si tratta di un modello "intermedio" in cui non viene creata una nuova entità giuridica, ma gli enti agiscono come un'unica unità durante la fase di gara. In questo caso, le amministrazioni sono collettivamente responsabili delle parti della procedura attuate insieme (ad esempio, la redazione di capitolati comuni e la valutazione delle offerte). Allo stesso tempo, ciascuna autorità è responsabile in via esclusiva delle parti che attua per proprio conto, come l'aggiudicazione finale del proprio contratto specifico o la selezione di un operatore per un compito specifico.

Accordo quadro congiunto: questo modello si basa su un accordo tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici per stabilire i termini che regolano i contratti da aggiudicare durante un determinato periodo (di solito fino a 4 anni), in particolare per quanto riguarda il prezzo e la quantità. Di solito i comuni utilizzano questo modello per esigenze ricorrenti (ad esempio, forniture per ufficio, servizi IT). La parte congiunta termina con la firma dell'accordo quadro. Successivamente, ogni comune effettua ordini "a richiesta" indipendenti man mano che sorgono le proprie esigenze specifiche. In questo caso vi è una responsabilità congiunta per la fase "a monte": istituzione dell'accordo quadro, definizione della spesa/del volume massimo e selezione degli operatori. Per la fase "a valle", dopo gli ordini "a richiesta", ogni comune è l'unico responsabile dei propri ordini e della riapertura della concorrenza, se necessario.

Appalti coordinati: questo modello può essere definito come un modello di appalto congiunto "leggero". Infatti, si tratta del caso in cui i comuni collaborano solo all'inizio per definire specifiche tecniche comuni o criteri di sostenibilità condivisi (CAM). **Non vi è una gara d'appalto congiunta.** Una volta concordate le specifiche, ogni comune avvia una propria procedura di appalto completamente indipendente.

Centrali di Committenza: si tratta di strutture permanenti, quali Unioni di Comuni o Aggregatori Regionali (ad es. ARIA, SCR). Esse forniscono la qualifica ANAC obbligatoria per tutti i comuni membri, mettendo in comune competenze tecniche e giuridiche.

Aggregazione nazionale con Consip: Consip S.p.A. funge da Ente centrale di acquisto nazionale. Gestisce il "Programma di razionalizzazione", offrendo *Convenzioni* (contratti quadro) e il [MePA](#) (Mercato elettronico). Per i piccoli comuni, ricorrere a Consip è spesso il modo più efficiente per adempiere agli obblighi in materia di appalti pubblici sostenibili (GPP), poiché [Consip](#) integra già nei propri contratti tutti i requisiti CAM.

Nota importante: in base all'attuale "Regime di Qualificazione" in Italia, i piccoli comuni che non dispongono della qualifica ANAC non possono utilizzare i modelli di gara coordinata o congiunta per i contratti di alto valore; devono ricorrere ai modelli Consip o dell'ente centrale di acquisto.

Struttura a sostegno degli appalti congiunti

Il sostegno istituzionale è fornito attraverso protocolli di cooperazione ad alto livello. Ad esempio, la Banca d'Italia, l'ANAC (Autorità nazionale anticorruzione), l'AGCM (Autorità garante della concorrenza e del mercato) e l'Agenzia nazionale per la sicurezza informatica (ACN) hanno un protocollo d'intesa per gestire le procedure di appalto congiunto di beni e servizi. Questo protocollo, firmato ai sensi dell'art. 15 della Legge n. 241/1990, definisce strategie condivise per gli appalti congiunti in settori complessi, fornendo un modello per la cooperazione intercomunale. A livello regionale, le "Reti di Aggregatori" forniscono supporto localizzato ai comuni, colmando il divario tra la strategia nazionale e le esigenze locali.

Vantaggi e ostacoli

La collaborazione consente la condivisione delle migliori pratiche, un notevole risparmio in termini di costi e tempi e una riduzione generale delle risorse amministrative. Consente inoltre alle amministrazioni pubbliche di concludere accordi per lo svolgimento collaborativo di attività di interesse comune.

Il vantaggio principale per i comuni italiani risiede nella professionalizzazione della sostenibilità. Passando da acquisti individuali e frammentati a modelli aggregati – come l’adesione a *una Centrale di Committenza* o l’utilizzo dei contratti pre-negoziati di Consip – i piccoli enti possono “esternalizzare” l’elevata complessità tecnica dei Criteri Ambientali Minimi (CAM). Ciò garantisce che anche l’amministrazione più piccola possa conformarsi al mandato GPP al 100% senza bisogno di esperti ambientali interni. Inoltre, la centralizzazione funge da scudo contro i rischi amministrativi: le procedure gestite da organismi centrali qualificati sono statisticamente meno soggette a ricorsi legali ed errori procedurali, favorendo una "cultura del risultato" piuttosto che una "cultura del sospetto" e dell'inerzia.

I principali ostacoli agli appalti congiunti includono la complessità dei requisiti legali, le difficoltà di attuazione efficace dovute alla mancanza di comunicazione e l’insufficiente condivisione di informazioni tra i diversi comuni.

Persiste un significativo divario formativo e di conoscenza; le ricerche indicano che la mancanza di formazione specializzata è l’ostacolo principale per la maggior parte dei funzionari pubblici italiani. Molti membri del personale continuano a percepire gli appalti pubblici sostenibili non come uno strumento strategico, ma come un onere burocratico aggiuntivo che rallenta il processo di aggiudicazione. Il rapido susseguirsi di riforme legislative, con tre diversi codici degli appalti in soli quindici anni, ha creato incertezza giuridica e una tendenza da parte dei funzionari a evitare metodi di appalto innovativi o discrezionali a favore di approcci più tradizionali e "sicuri".

Infine, in alcune regioni, la disponibilità limitata di fornitori sostenibili certificati rimane un ostacolo pratico, in particolare per gli appalti locali di entità molto ridotta o altamente specializzati.

Esempi di appalti congiunti esistenti

[Unione di Comuni Alta Marmilla - Sardegna](#)

L’Unione di Comuni Alta Marmilla in Sardegna rappresenta un caso di studio maturo e di successo nell’ambito degli appalti congiunti, avendo operato con un modello amministrativo condiviso sin dalla sua istituzione nel 2008. Passando da una gestione comunale isolata a un modello **di appalto congiunto**, l’Unione definisce le esigenze collettive e gestisce un’unica procedura per la stipula di contratti condivisi con i fornitori. Questo approccio è specificamente progettato per superare i limiti organizzativi e dimensionali dei piccoli comuni, rendendo la gestione di procedure complesse e la fornitura di servizi essenziali sostenibili sia dal punto di vista economico che operativo.

L'Unione ha adottato questo modello collaborativo principalmente per ottenere significative economie di scala e un maggiore potere negoziale, il che ha portato a condizioni economiche più vantaggiose. Inoltre, la centralizzazione delle competenze all'interno del proprio Organismo di Acquisto qualificato consente lo sviluppo di know-how specialistico e la standardizzazione degli strumenti amministrativi, quali capitolati tecnici "modello" e modelli operativi comuni.

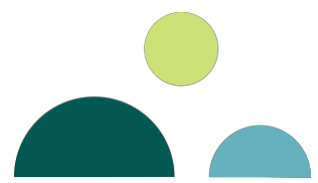
Questa efficienza strutturale garantisce un livello di qualità del servizio uniforme e più elevato su tutto il territorio, in particolare per i servizi di domanda collettiva come le mense scolastiche, i trasporti e la raccolta dei rifiuti.

La sostenibilità è profondamente integrata negli appalti dell'Unione attraverso l'adozione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) nazionali e di clausole sociali e ambientali aggiuntive. Un esempio lampante di questo impegno è il loro approccio ai servizi di mensa scolastica, dove l'Unione ha condotto ampie consultazioni con gli stakeholder istituzionali locali, come l'istituto scolastico comprensivo, per identificare esigenze specifiche e affrontare criticità ricorrenti. Attraverso questo processo collaborativo che ha coinvolto il Responsabile Unico del Progetto (RUP), gli uffici tecnici e i rappresentanti delle scuole, l'Unione ha implementato criteri di sostenibilità di alto livello per le mense. Questi standard richiedono l'uso di approvvigionamenti alimentari sostenibili e di materiali a ridotto impatto ambientale, come detersivi certificati e una rigorosa riduzione della plastica monouso. Inoltre, la sostenibilità sociale è considerata prioritaria in questi contratti attraverso specifiche clausole sociali volte a garantire la tutela dell'occupazione e la continuità del personale per coloro che lavorano all'interno del servizio. I criteri sono stati sostenuti da una visione territoriale condivisa, garantendo che anche i comuni più piccoli possano fornire servizi uniformi e di alta qualità che sarebbero insostenibili se gestiti individualmente.

Nonostante questi successi, l'Unione ha incontrato alcune difficoltà, come la complessità di raccogliere tempestivamente i dati dai singoli comuni e la difficoltà del mercato locale ad adattarsi a requisiti ambientali più rigorosi. Un'altra sfida significativa riguarda la gestione di un sistema di controlli efficaci durante la fase di esecuzione del contratto per garantire che gli standard di qualità siano rispettati in modo coerente in tutti i comuni partecipanti.

Le lezioni apprese da Alta Marmilla suggeriscono che il successo degli appalti congiunti per i piccoli comuni dipende dalla promozione di una cultura del cambiamento organizzativo e dall'investimento in competenze condivise. Si raccomanda che altri piccoli enti intraprendano consultazioni preliminari di mercato per incoraggiare una più ampia partecipazione e si concentrino sul miglioramento dei sistemi di programmazione e controllo. Promuovendo una visione territoriale condivisa e centralizzando la capacità amministrativa, l'Unione ha dimostrato con successo come la cooperazione possa portare a un migliore controllo della spesa e all'ottimizzazione amministrativa.

Di seguito sono riportati altri esempi di buone pratiche di questa cooperazione, spesso premiati dal [Premio nazionale Compraverde Buygreen](#).



Aggregazione regionale e transizione verde digitale: ARIA S.p.A. (Lombardia)

ARIA S.p.A. (*Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti*) funge da ente centrale di acquisto per la Regione Lombardia. Rappresenta un esempio eccellente di come un hub su larga scala possa supportare i piccoli comuni nel raggiungimento degli obiettivi obbligatori di GPP. ARIA gestisce una piattaforma centralizzata di e-procurement (**Sintel**) e amministra imponenti accordi quadro (*Convenzioni*) per beni e servizi che spaziano dall'energia alla sanità.

È stata pioniera nei criteri ecologici "trasversali", come gli imballaggi riciclati e la logistica a basse emissioni. Centralizzando l'analisi tecnica dei CAM, ARIA consente a centinaia di piccoli comuni lombardi di acquistare "verde" senza dover condurre complesse ricerche di mercato in proprio. In particolare, il ruolo di ARIA nella promozione delle Comunità di Energia Rinnovabile (CER) attraverso gare d'appalto congiunte ha permesso ai territori locali di collaborare all'autoconsumo di energia sostenibile, un obiettivo che sarebbe amministrativamente impossibile da gestire per un singolo piccolo comune.

Appalti congiunti socialmente responsabili: ESTAR Toscana

ESTAR (l'Ente regionale per gli acquisti sanitari della Toscana) dimostra che gli appalti congiunti sono uno strumento altrettanto potente per **la sostenibilità sociale**.

ESTAR gestisce gare d'appalto congiunte per tutte le esigenze sanitarie e amministrative sul territorio toscano, operando in qualità di Ente centrale di acquisto specializzato. ESTAR si è aggiudicata il Premio Compraverde 2024 nella sezione "Appalti sociali". Il riconoscimento è stato assegnato in particolare per la sua capacità di integrare rigorose clausole sociali che tutelano la dignità del lavoro e i diritti umani lungo l'intera catena di approvvigionamento.

Nelle proprie gare d'appalto per servizi e forniture mediche (come i guanti chirurgici, per i quali gli standard ambientali sono ancora in evoluzione), ESTAR ha incluso requisiti di esecuzione che impongono condizioni di lavoro dignitose e programmi di inclusione sociale. Ciò garantisce che ogni ospedale e ogni unità sanitaria locale in Toscana contribuisca a un mercato del lavoro più equo attraverso il proprio potere d'acquisto.

Polo strategico per i piccoli comuni: Città Metropolitana di Torino (Rete APE)

La Città Metropolitana di Torino offre un esempio unico di "Polo strategico" che sostiene una rete di 52 enti minori (comuni, ordini professionali e agenzie locali) attraverso il progetto **APE (Acquisti Pubblici Ecologici)**.

Si tratta di una rete di appalti coordinata in cui la Città Metropolitana fornisce il "cervello" — i modelli di gara condivisi, l'assistenza tecnica e la formazione in materia di GPP — mentre i comuni eseguono gli acquisti. La rete APE ha vinto il Premio Compraverde per il suo approccio sistematico alla diffusione di una cultura verde.

Questa cooperazione è stata fondamentale per gli appalti congiunti relativi alla ristorazione collettiva (mense) e alla gestione dei rifiuti. Standardizzando criteri ambientali e sociali di alto livello (ad esempio, alimenti a chilometro zero e lavoro etico) in tutta l'area metropolitana, hanno garantito che anche i piccoli comuni montani e rurali possano implementare servizi sostenibili di alto livello.

Eccellenza nazionale congiunta: [Intercent-ER \(Emilia-Romagna\)](#)

Intercent-ER, l'agenzia regionale per l'Emilia-Romagna, è un esempio pluripremiato del modello di accordo quadro congiunto. È stata premiata dal *Premio Compraverde* per l'utilizzo del Life Cycle Costing (LCC) nell'approvvigionamento congiunto di veicoli a basso impatto. Invece di selezionare i veicoli basandosi esclusivamente sul prezzo di acquisto, Intercent-ER ha sviluppato un sistema di valutazione congiunto che tiene conto del consumo di carburante e delle emissioni di CO₂ durante l'intero ciclo di vita del veicolo. Questa competenza centralizzata ha permesso a decine di piccoli comuni di convertire le loro flotte locali ad alternative "verdi" con piena certezza giuridica e tecnica.

Panoramica e prospettive del Paese

L'Italia è sulla buona strada per istituire un solido sistema di appalti congiunti, sostenuto da una base giuridica forte e aggiornata nel Decreto Legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 (Codice degli appalti) e dall'integrazione obbligatoria della sostenibilità attraverso il Piano d'Azione Nazionale per la Sostenibilità Ambientale 2023. La cooperazione istituzionale ad alto livello è già una realtà, come dimostrano gli accordi formali tra importanti organismi come l'ANAC, la Banca d'Italia e l'Agenzia nazionale per la sicurezza informatica per la gestione delle procedure congiunte.

Tuttavia, ciò che attualmente manca è un ponte più efficace tra questo quadro giuridico di alto livello e l'attuazione pratica a livello locale.

I comuni di piccole e medie dimensioni devono ancora affrontare ostacoli significativi, in particolare le difficoltà nel comprendere i complessi requisiti legali e una persistente mancanza di comunicazione o condivisione di informazioni tra le diverse autorità locali. Per sostenere ulteriormente gli appalti congiunti, l'Italia deve concentrarsi sulla semplificazione dei complessi concetti giuridici in compiti concreti per il personale comunale e sulla promozione di una cultura della collaborazione. Il sostegno potrebbe essere rafforzato fornendo modelli e linee guida pronti all'uso che colleghino gli obiettivi di sostenibilità alle realtà locali, aiutando i comuni a superare la frammentazione amministrativa e a realizzare il potenziale di significativi risparmi in termini di costi e tempi.

Liechtenstein

Condizioni quadro giuridiche e organizzative per gli appalti congiunti

Gli appalti pubblici nel Liechtenstein sono disciplinati principalmente dalla legge sugli appalti pubblici (ÖAWG) e dalla corrispondente ordinanza sugli appalti pubblici (ÖAWV). Queste leggi regolano le modalità con cui le autorità pubbliche — tra cui l'amministrazione nazionale, i comuni e gli enti di diritto pubblico — appaltano lavori, forniture e servizi. Il quadro normativo mira a garantire la trasparenza, la concorrenza e la parità di trattamento degli offerenti nelle gare d'appalto pubbliche.

La legislazione del Liechtenstein in materia di appalti è fortemente influenzata dagli standard europei. In qualità di membro dello Spazio economico europeo (SEE), il paese allinea le proprie norme in materia di appalti alle direttive UE e agli impegni internazionali quali l'Accordo sugli appalti pubblici dell'OMC.

Il quadro giuridico si applica a tutte le amministrazioni aggiudicatrici, compreso il Principato stesso, i comuni e gli enti di diritto pubblico che svolgono funzioni pubbliche. Sebbene la legislazione non istituisca un regime separato e altamente formalizzato per gli appalti congiunti, il quadro giuridico consente alle amministrazioni aggiudicatrici di cooperare nell'appalto di beni, servizi e lavori. Tale cooperazione può avvenire attraverso la delega delle procedure di appalto, processi di gara condivisi o il coordinamento tra i comuni e l'amministrazione nazionale. In pratica, le modalità organizzative si basano spesso su accordi di cooperazione amministrativa o sul coordinamento intercomunale a causa delle dimensioni ridotte del paese.

L'amministrazione nazionale gestisce inoltre un centro di competenza specializzato in materia di appalti all'interno dell'amministrazione governativa, che fornisce orientamenti, modelli e supporto alle amministrazioni aggiudicatrici del paese.

Modelli di appalti congiunti in uso

A causa delle dimensioni ridotte del paese e del numero limitato di comuni (11 in totale), gli appalti congiunti in Liechtenstein assumono generalmente forme pragmatiche e informali piuttosto che grandi organismi di acquisto istituzionalizzati.

Appalti da parte dell'amministrazione nazionale: in molti casi, le procedure di appalto sono organizzate a livello centrale dall'amministrazione nazionale. I ministeri o le unità amministrative specializzate conducono gare d'appalto che coprono le esigenze di diversi organismi governativi o istituzioni pubbliche.

Procedure di appalto delegate: i comuni o gli enti di diritto pubblico possono incaricare un'altra autorità — spesso l'amministrazione nazionale o un comune più grande — di svolgere una procedura di appalto per loro conto. Ciò è particolarmente comune per progetti tecnicamente complessi o appalti che richiedono competenze specialistiche.

Cooperazione di tipo quadro: sebbene non sempre formalizzata sotto forma di grandi accordi quadro, le amministrazioni aggiudicatrici spesso coordinano gli appalti per forniture o servizi ricorrenti (ad esempio, servizi di costruzione, manutenzione delle infrastrutture o sistemi informatici). Queste gare d'appalto coordinate possono consentire a più amministrazioni di beneficiare di un'unica procedura di appalto.

Cooperazione transfrontaliera: dati i forti legami economici e amministrativi del Liechtenstein con i paesi confinanti, Svizzera e Austria, alcune attività di appalto — in particolare per quanto riguarda infrastrutture, energia o servizi specializzati — possono comportare un coordinamento o un confronto con le giurisdizioni limitrofe.

Vantaggi e ostacoli

La struttura amministrativa del Liechtenstein crea un contesto unico per gli appalti congiunti, in cui le sue dimensioni compatte fungono contemporaneamente da motore di efficienza e da vincolo strutturale.

Le dimensioni amministrative ridotte del Paese favoriscono una cooperazione eccezionalmente stretta tra le autorità, supportata da canali di comunicazione diretti che collegano i comuni all'amministrazione nazionale. Grazie a questa vicinanza, il coordinamento istituzionale viene spesso raggiunto in modo rapido e informale, mentre un rigoroso allineamento con gli standard europei in materia di appalti garantisce che questi processi rimangano regolati da norme procedurali chiare e formali. Questo contesto consente un'elevata efficienza amministrativa, poiché le competenze specialistiche possono essere concentrate all'interno di unità dedicate per sfruttare al meglio le risorse disponibili.

Tuttavia, queste stesse caratteristiche impongono alcune limitazioni al processo di appalto. Il numero ridotto di amministrazioni aggiudicatrici e i volumi di appalto relativamente bassi possono limitare il potere contrattuale e il potenziale di significative economie di scala. Inoltre, una forte dipendenza dai mercati esterni implica che molti contratti coinvolgano necessariamente fornitori dei paesi confinanti. A ciò si aggiunge un numero limitato di personale specializzato in appalti, in particolare a livello comunale. Di conseguenza, la natura decentralizzata delle responsabilità locali richiede una pianificazione accurata e coordinata prima che qualsiasi procedura congiunta possa essere efficacemente attuata.

Panoramica e prospettive del Paese

Il Liechtenstein dispone di un quadro giuridico chiaro e ben strutturato per gli appalti pubblici grazie alla legge sugli appalti pubblici e alle relative ordinanze di attuazione. Queste norme garantiscono trasparenza, concorrenza e conformità agli standard internazionali in materia di appalti.

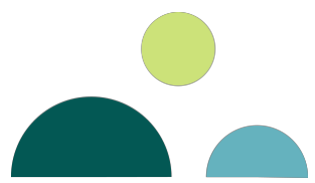
Tuttavia, gli appalti congiunti svolgono un ruolo relativamente limitato rispetto ai paesi europei più grandi. Ciò è dovuto in gran parte a fattori strutturali: le dimensioni molto ridotte del paese, il numero limitato di comuni e i volumi di appalto relativamente modesti.

Ciononostante, il Liechtenstein beneficia già di un forte coordinamento informale tra l'amministrazione nazionale e i comuni. In molti casi, questa stretta cooperazione amministrativa compensa l'assenza di grandi cooperative di acquisto formali.

Per rafforzare ulteriormente gli appalti congiunti, si potrebbero prendere in considerazione diverse misure:

- espandere i servizi di appalto centralizzati all'interno dell'amministrazione nazionale
- sviluppare accordi quadro standardizzati per beni e servizi acquistati comunemente
- aumentare la cooperazione con i paesi confinanti per gli appalti specializzati
- rafforzare la formazione e le competenze in materia di appalti all'interno delle amministrazioni comunali

Nel complesso, il Liechtenstein può essere considerato ben posizionato in termini di struttura giuridica e coordinamento amministrativo. I progressi futuri si concentreranno probabilmente meno sulla creazione di nuovi meccanismi giuridici e più sul potenziamento della cooperazione pratica, sulla professionalizzazione delle funzioni di appalto e sul coordinamento strategico tra le autorità pubbliche.



Slovenia

Condizioni quadro giuridiche e organizzative

Il sistema di appalti pubblici congiunti della Slovenia si basa su un quadro giuridico e organizzativo coerente, progettato per garantire efficienza, trasparenza e standardizzazione negli acquisti pubblici. La base giuridica primaria è la legge sugli appalti pubblici (ZJN-3), che consente gli appalti congiunti da parte di più amministrazioni aggiudicatrici sia su base completamente congiunta – dove la responsabilità è condivisa – sia su base parziale, dove le responsabilità sono suddivise. Ciò garantisce sia flessibilità che responsabilità nell’attuazione.

Il quadro è ulteriormente specificato dal Regolamento del Governo sugli appalti congiunti (Uredba o skupnem javnem naročanju Vlade RS), che definisce le categorie di beni e servizi soggetti ad appalto centralizzato e identifica gli enti tenuti o autorizzati a partecipare. Il Regolamento istituisce inoltre un meccanismo di pianificazione annuale del governo, allineando le attività di appalto alle priorità nazionali.

A livello istituzionale, il Ministero della Pubblica Amministrazione (Ministrstvo za javno upravo) funge da ente centrale di acquisto. Esso consolida la domanda, conduce le procedure di appalto e gestisce gli accordi quadro per conto delle autorità statali. Questa centralizzazione riduce le duplicazioni, standardizza le specifiche e rafforza il potere contrattuale.

Gli appalti congiunti coprono un'ampia gamma di beni e servizi di uso comune, tra cui le TIC, le telecomunicazioni, l'energia, le assicurazioni, le forniture per ufficio, i veicoli e le attrezzature mediche. Vi partecipano ministeri, agenzie e alcuni istituti pubblici, su base obbligatoria o volontaria. Una procedura di gara unica disciplina in genere tutti i soggetti partecipanti, migliorando l'efficienza e riducendo i costi di transazione.

Il sistema è supportato da piattaforme nazionali di appalti elettronici (<https://ejn.gov.si> e enarocanje.si), che consentono la gara d'appalto, la pubblicazione e la gestione dei contratti in formato elettronico, garantendo trasparenza e allineamento con gli standard dell'UE.

Modelli di appalti congiunti in uso

La Slovenia applica diversi modelli di appalti congiunti, differenziati in base al grado di centralizzazione e all'attribuzione delle responsabilità.

Appalti congiunti centralizzati: il modello completamente centralizzato è la forma dominante. Il Ministero della Pubblica Amministrazione conduce le procedure di appalto per conto di più amministrazioni aggiudicatrici, occupandosi della pianificazione, della gara d'appalto e della gestione dei contratti. Gli enti partecipanti autorizzano il Ministero ad agire per loro conto e condividono la responsabilità della conformità. Questo modello si applica principalmente a categorie di appalti ricorrenti e di grande volume, quali ICT, telecomunicazioni, forniture per ufficio, energia, assicurazioni e attrezzature mediche. È caratterizzato da procedure unificate, specifiche standardizzate e forti economie di scala, riflettendo un elevato livello di centralizzazione amministrativa.

Appalto congiunto decentralizzato (parziale): il modello decentralizzato consente alle autorità di cooperare in modo selettivo. Solo fasi specifiche del processo di appalto vengono condotte congiuntamente, mentre ciascun partecipante rimane responsabile dei propri obblighi. Questo modello è particolarmente rilevante per le autorità locali o per appalti su scala ridotta in cui non è necessaria la piena centralizzazione. Offre flessibilità mantenendo la coerenza giuridica.

Modello ibrido (partecipazione volontaria agli accordi quadro): un modello ibrido combina l'appalto centralizzato con l'esecuzione decentralizzata. L'ente centrale di acquisto stabilisce accordi quadro, mentre le singole autorità partecipano volontariamente ed eseguono le richieste d'offerta in modo indipendente. Questo modello è ampiamente utilizzato in settori quali le TIC e le telecomunicazioni, dove la standardizzazione è vantaggiosa, ma la domanda varia da un'istituzione all'altra.

Modello integrato digitalmente: le piattaforme digitali sono alla base di tutti i modelli di appalto, consentendo flussi di lavoro standardizzati, trasparenza e coordinamento. Sebbene non sia formalmente definito come un modello giuridico, l'integrazione digitale funziona come un meccanismo di governance trasversale che migliora l'efficienza e la supervisione.

Vantaggi e ostacoli

Gli appalti congiunti generano una notevole efficienza finanziaria grazie all'aggregazione della domanda, alla riduzione dei prezzi e all'abbassamento dei costi amministrativi. Le procedure centralizzate eliminano le duplicazioni e migliorano l'utilizzo delle risorse. Inoltre, rafforzano la trasparenza e l'integrità procedurale. L'esecuzione centralizzata da parte di organismi specializzati riduce gli errori e garantisce un'applicazione coerente delle norme in materia di appalti. Le piattaforme digitali rafforzano ulteriormente la trasparenza attraverso la pubblicazione standardizzata e la verificabilità.

La professionalizzazione è un altro vantaggio fondamentale. Le competenze in materia di appalti sono concentrate all'interno dell'organismo centrale di acquisto, rafforzando la capacità istituzionale e consentendo pratiche di appalto più strategiche. La standardizzazione migliora l'interoperabilità, semplifica la manutenzione e favorisce il controllo dei costi a lungo termine. La semplificazione amministrativa riduce la frammentazione sostituendo procedure multiple con un unico processo coordinato.

Infine, gli appalti congiunti contribuiscono a obiettivi politici più ampi, tra cui la competitività, la trasformazione digitale e la governance basata sui dati, consentendo una pianificazione coordinata e il coinvolgimento del mercato.

Nonostante questi vantaggi, permangono diverse sfide strutturali. Una questione chiave è la concorrenza limitata, poiché molte procedure attraggono pochi offerenti, riducendo la pressione sui prezzi e l'innovazione. Le barriere normative e di mercato limitano ulteriormente la partecipazione. Procedure complesse, scarsa consapevolezza dei fornitori e problemi di struttura del mercato possono scoraggiare gli operatori economici, in particolare le PMI. Anche le disparità di capacità tra le amministrazioni aggiudicatrici incidono sull'attuazione. Le istituzioni più piccole potrebbero non disporre delle competenze necessarie per partecipare efficacemente agli appalti congiunti.

La complessità organizzativa rappresenta un'ulteriore sfida. Il coordinamento di più autorità richiede l'allineamento di esigenze, tempistiche e specifiche, il che può rallentare i processi. La standardizzazione può ridurre la flessibilità, in particolare per le istituzioni specializzate con esigenze di appalto specifiche. Infine, le lacune informative e i vincoli temporali limitano la partecipazione dei fornitori, indebolendo le dinamiche competitive.

Esempi di appalti congiunti esistenti

Cooperazione centralizzata a livello statale

La Slovenia gestisce un sistema centralizzato di acquisti congiunti di energia elettrica per le autorità statali, coordinato dal Ministero della Pubblica Amministrazione che funge da ente centrale di acquisto. In questo quadro, i ministeri, i servizi governativi, le unità amministrative e le istituzioni pubbliche affiliate partecipano a un'unica procedura nazionale di appalto per la fornitura di energia elettrica.

L'appalto congiunto copre contratti standardizzati di fornitura di energia elettrica per un periodo pluriennale fisso e aggrega la domanda di oltre 120 autorità pubbliche, aumentando in modo significativo il potere d'acquisto. L'appalto centrale integra inoltre sistematicamente criteri di appalto pubblico verde, richiedendo una quota minima di energia elettrica da fonti rinnovabili e la verifica tramite garanzie di origine.

Cooperazione settoriale e istituzionale

Nel settore sanitario, gli ospedali pubblici e le istituzioni sanitarie slovene collaborano a livello settoriale e istituzionale attraverso l'approvvigionamento congiunto di medicinali e forniture mediche selezionate. Questa cooperazione è condotta da gruppi di ospedali pubblici, spesso coordinati da un'istituzione leader (ad esempio un centro medico universitario) o attraverso accordi di approvvigionamento congiunto formalmente concordati ai sensi della legge sugli appalti pubblici.

A differenza degli appalti statali gestiti a livello centrale dal Ministero della Pubblica Amministrazione, questo modello è guidato dal settore: la cooperazione avviene all'interno dello stesso settore istituzionale (fornitori di assistenza sanitaria pubblica), sulla base di esigenze cliniche condivise, profili di consumo simili e un contesto normativo comune.

Cooperazione basata su piattaforme digitali

Un esempio concreto e rappresentativo di cooperazione negli appalti basata su una piattaforma in Slovenia è l'uso della [piattaforma S-Procurement](#) come ambiente digitale collaborativo per gli appalti pubblici congiunti. La piattaforma opera come un sistema digitale condiviso in cui più amministrazioni aggiudicatrici e fornitori partecipano allo stesso processo di appalto. Consente la preparazione e l'esecuzione congiunta delle procedure di appalto, compresi gli accordi quadro e i sistemi di acquisto dinamici, sostiene la formazione di commissioni di esperti multi-istituzionali che consentono a diversi enti pubblici di gestire un unico appalto in modo collaborativo, facilita le offerte consortili da parte dei fornitori attraverso la presentazione congiunta delle offerte e fornisce un coordinamento digitale end-to-end in tutte le fasi dell'appalto, dalla

pianificazione e dalla gara d'appalto alla valutazione e alla gestione dei contratti all'interno di un sistema unificato.

Panoramica e prospettive del Paese

La Slovenia ha sviluppato un sistema di appalti congiunti ben strutturato, caratterizzato da un solido quadro giuridico, un'autorità centrale di acquisto chiaramente definita e un'infrastruttura digitale avanzata. Gli appalti centralizzati sono efficacemente istituzionalizzati in tutte le principali categorie di spesa pubblica, garantendo guadagni misurabili in termini di efficienza, standardizzazione e governance migliorata. Il sistema dimostra un elevato grado di coerenza amministrativa ed è ben allineato ai principi europei in materia di appalti, in particolare in termini di trasparenza, concorrenza e digitalizzazione. L'integrazione di meccanismi di partecipazione obbligatori e volontari migliora ulteriormente la flessibilità e l'inclusività.

Tuttavia, il sistema sta entrando in una seconda fase di sviluppo, in cui la sfida principale non è più l'istituzionalizzazione ma l'ottimizzazione. Le priorità chiave includono l'aumento della partecipazione dei fornitori, la riduzione delle barriere all'ingresso e il rafforzamento della concorrenza. Affrontare i vincoli di mercato e migliorare l'accesso per le PMI sarà essenziale per realizzare appieno i benefici della domanda aggregata.

Allo stesso tempo, sono necessari ulteriori investimenti nello sviluppo delle capacità, in particolare a livello locale, per garantire un'attuazione coerente e una partecipazione efficace da parte di tutte le amministrazioni aggiudicatrici. Il potenziamento delle capacità analitiche, compreso l'uso dei dati sugli appalti per il processo decisionale strategico, rappresenta un'importante opportunità.

Nel complesso, la Slovenia è ben posizionata per far evolvere il proprio sistema di appalti congiunti da strumento amministrativo orientato all'efficienza a strumento politico strategico. Integrando misure volte a rafforzare la concorrenza, analisi avanzate e uno sviluppo continuo delle capacità, gli appalti congiunti possono svolgere un ruolo centrale nel sostenere l'innovazione, la sostenibilità e le prestazioni a lungo termine del settore pubblico.

Svizzera

Condizioni quadro giuridiche e organizzative per gli appalti congiunti

Il quadro giuridico svizzero per gli appalti pubblici è definito da una combinazione di legislazione federale e cantonale. Il pilastro fondamentale a livello federale è la Legge federale sugli appalti pubblici (LAP), entrata in vigore il 1° gennaio 2021. La LAP attua gli obblighi internazionali della Svizzera, in particolare quelli derivanti dall'Accordo sugli appalti pubblici (GPA) dell'OMC, e armonizza le norme in materia di appalti con il quadro intercantonale rivisto.

A livello cantonale, il diritto degli appalti è in gran parte armonizzato attraverso l'Accordo intercantonale sugli appalti pubblici (IVöB). La maggior parte dei cantoni ha aderito all'IVöB rivisto (2019), garantendo un elevato grado di armonizzazione in tutto il Paese. I comuni sono generalmente soggetti al diritto cantonale in materia di appalti.

Sia la FAPP che l'IVöB consentono esplicitamente alle amministrazioni aggiudicatrici di condurre procedure di appalto congiunte. Le amministrazioni aggiudicatrici possono:

- effettuare appalti congiunti,
- delegare compiti di appalto a un'altra amministrazione aggiudicatrice,
- istituire organismi centrali di acquisto
- concludere accordi quadro che possono essere utilizzati da più autorità.

A causa della forte struttura federale della Svizzera e dell'elevato grado di autonomia comunale, gli appalti congiunti non sono obbligatori ma volontari. Gli accordi organizzativi si basano quindi tipicamente su accordi di diritto pubblico tra comuni o tra cantoni e comuni.

Modelli di appalti congiunti in uso

In pratica, in Svizzera vengono utilizzati diversi modelli di appalti congiunti:

Organismi centrali di acquisto: a livello federale, l'Ufficio federale degli edifici e della logistica (UFEL) funge da organismo centrale di acquisto per l'amministrazione federale. Esso indice gare d'appalto e conclude accordi quadro che le unità federali possono utilizzare.

A livello cantonale o comunale esistono unità centrali simili, sia all'interno delle amministrazioni cantonali che sotto forma di centri di servizi intercomunali.

Accordi quadro: gli accordi quadro sono ampiamente utilizzati. Un'amministrazione aggiudicatrice conduce la procedura di appalto e aggiudica un accordo quadro a cui possono accedere le altre autorità partecipanti. Questo modello è comune per hardware e software IT, forniture per ufficio, approvvigionamento energetico e servizi standardizzati.

Modello del comune capofila: un «comune capofila» conduce una procedura di appalto per conto di diversi comuni. I comuni partecipanti definiscono in anticipo le loro esigenze e conferiscono formalmente il mandato all'autorità capofila.

Associazioni intercomunali: i comuni possono costituire associazioni a scopo specifico (Zweckverbände) di diritto pubblico cantonale. Questi enti possono effettuare appalti in modo centralizzato per conto dei propri membri, in particolare in settori quali la gestione dei rifiuti, l'approvvigionamento idrico, i trasporti pubblici o i servizi informatici.

Strutture a sostegno degli appalti congiunti

Il sostegno istituzionale è presente a diversi livelli:

- Il centro di competenza federale per gli appalti pubblici (KBB) fornisce orientamento e coordinamento.
- Gli uffici cantonali degli appalti forniscono modelli, consulenza legale e piattaforme digitali condivise.
- La piattaforma nazionale di appalti elettronici simap.ch aumenta la trasparenza e facilita il coordinamento tra le amministrazioni aggiudicatrici.

Inoltre, le reti professionali e le associazioni di amministratori comunali favoriscono lo scambio di buone pratiche e di modelli di documenti.

Vantaggi e ostacoli

Gli appalti congiunti in Svizzera presentano una serie di vantaggi convincenti, determinati principalmente dal potenziale di economie di scala che portano a prezzi e condizioni contrattuali migliori. Mettendo in comune le competenze, gli enti pubblici possono professionalizzare le loro attività di appalto, favorendo una maggiore efficienza amministrativa e una significativa riduzione della duplicazione delle procedure. Inoltre, le procedure su larga scala consentono alle autorità di applicare criteri più strategici, aumentando così gli standard di qualità e sostenibilità a tutti i livelli. Per i piccoli comuni in particolare, questi sforzi collaborativi fungono da rete di sicurezza vitale, riducendo sostanzialmente i rischi legali e procedurali spesso associati a una capacità amministrativa limitata.

Al contrario, il panorama svizzero è caratterizzato da diversi ostacoli persistenti che possono complicare queste iniziative. La tradizione di una forte autonomia comunale rende spesso il coordinamento necessario politicamente delicato, mentre l'eterogeneità intrinseca delle esigenze tra comuni urbani e rurali può ostacolare la standardizzazione. Queste sfide sono spesso aggravate da processi di coordinamento complessi, costi di transazione iniziali più elevati e cicli di bilancio o procedure decisionali non allineati tra i partner. Inoltre, la limitata competenza in materia di appalti presente nei comuni più piccoli rimane un ostacolo a una partecipazione efficace. Infine, nonostante i progressi nell'armonizzazione giuridica, le differenze nel modo in cui i diversi cantoni attuano l'Accordo intercantonale sugli appalti pubblici (IVöB) possono ancora creare un

marginale di incertezza, in particolare quando si cerca di instaurare una cooperazione oltre i confini cantonali.

Panoramica e prospettive del Paese

La Svizzera è sulla buona strada verso un panorama degli appalti congiunti efficace e moderno. La revisione della legge federale sugli appalti pubblici (2021) e l'accordo intercantonale armonizzato (IVöB 2019) forniscono una base giuridica solida e coerente. La possibilità di istituire organismi centrali di acquisto e di concludere accordi quadro è chiaramente regolamentata e ampiamente utilizzata.

Tuttavia, gli appalti congiunti rimangono in gran parte volontari e decentralizzati. La struttura federale del Paese e la forte autonomia comunale, sebbene politicamente importanti, possono rallentare una più profonda integrazione strutturale.

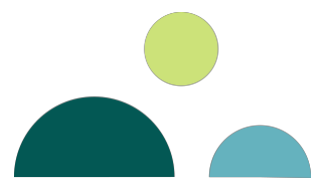
Ciò che ancora manca è:

- Un coordinamento strategico più forte tra i Cantoni
- Un sostegno più sistematico ai piccoli comuni
- Modelli standardizzati e strumenti digitali per la cooperazione intercomunale
- Programmi di formazione ampliati in materia di appalti strategici e sostenibili

Ulteriori misure di sostegno potrebbero includere:

- Sviluppo di accordi di cooperazione modello a livello cantonale
- Ampliamento delle piattaforme digitali condivise per gli appalti
- Incentivi finanziari per la cooperazione intercomunale
- Archivi nazionali delle migliori pratiche per progetti di appalti congiunti

Nel complesso, la Svizzera dispone di un quadro giuridico stabile e di esempi funzionanti di appalti congiunti. Il passo successivo consiste non tanto in una riforma giuridica, quanto piuttosto nel rafforzamento della cooperazione pratica, della digitalizzazione e dello sviluppo delle capacità a livello comunale.



Procedura passo dopo passo per gli appalti congiunti

Questa procedura fornisce una tabella di marcia pratica per consentire ai comuni di condurre efficacemente un appalto congiunto, dall'idea iniziale al monitoraggio e alla valutazione. Combina passaggi strategici, politici e tecnici e integra considerazioni relative alla sostenibilità e all'efficienza.

Fase 1: Inserire gli appalti congiunti nell'agenda e identificare le fonti di finanziamento

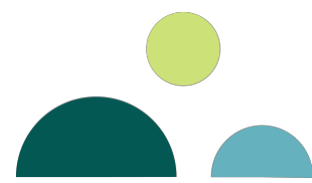
Obiettivo: l'obiettivo generale della Fase 1 è trasformare l'idea degli appalti congiunti in una priorità amministrativa e politica concreta, definendo al contempo obiettivi comuni e garantendo la disponibilità delle risorse finanziarie e istituzionali necessarie.

Chi coinvolgere: gli attori chiave da coinvolgere in questa fase includono sindaci, membri del consiglio comunale, responsabili finanziari e rappresentanti dei potenziali comuni partner. La loro partecipazione sin dalle prime fasi contribuisce a garantire che le aspettative politiche, le considerazioni finanziarie e le esigenze pratiche di appalto siano allineate.

Gli appalti congiunti tra comuni iniziano molto prima del lancio di una gara d'appalto. Si parte da una decisione politica e amministrativa di cooperare e di considerare gli appalti congiunti come una priorità strategica. Inserire l'argomento nell'agenda è quindi un primo passo cruciale per trasformare un'idea iniziale in un'iniziativa concreta sostenuta dai decisori e dal personale amministrativo.

I comuni si trovano spesso ad affrontare sfide simili, quali risorse finanziarie limitate, crescenti richieste di servizi e complessi requisiti di appalto. Unendo le forze, possono combinare il potere d'acquisto, condividere competenze e potenzialmente ottenere un miglior rapporto qualità-prezzo per i fondi pubblici. Tuttavia, una cooperazione di successo richiede un sostegno politico tempestivo, una chiara comprensione dei benefici attesi e chiarezza riguardo alle risorse finanziarie disponibili.

In questa fase, l'obiettivo non è ancora quello di progettare una procedura di appalto completa, ma di esplorare la fattibilità e i potenziali vantaggi della cooperazione. I comuni dovrebbero identificare i potenziali partner, valutare i finanziamenti disponibili e garantire che l'idea riceva sufficiente attenzione politica. Un allineamento tempestivo tra la leadership politica e l'amministrazione contribuisce a garantire che l'iniziativa possa svilupparsi ulteriormente con il necessario sostegno istituzionale.



Per passare dal concetto all'azione, i comuni possono seguire una serie di passaggi pratici:


Individuare i potenziali comuni partner: iniziare individuando i comuni con esigenze di appalto simili o priorità strategiche condivise. Le strutture di cooperazione regionale esistenti o le reti informali possono costituire un utile punto di partenza. Un primo confronto aiuta a valutare l'interesse e a individuare le sfide comuni che potrebbero essere affrontate attraverso gli appalti congiunti.


Portare l'idea degli appalti congiunti all'attenzione della politica (consigli comunali, riunioni dei sindaci): il concetto dovrebbe essere presentato ai leader politici attraverso discussioni in consiglio, riunioni dei sindaci o commissioni competenti. Sensibilizzare a livello politico è essenziale per garantire che il personale amministrativo abbia il mandato di approfondire la cooperazione.

Identificare i bilanci disponibili, le risorse messe in comune o le opportunità di finanziamento esterno: le iniziative congiunte richiedono spesso attività di coordinamento quali riunioni preparatorie, analisi di fattibilità o supporto amministrativo. I comuni dovrebbero esaminare i bilanci disponibili e valutare se sia possibile mettere in comune le risorse. Anche le opportunità di finanziamento esterno, compresi i programmi regionali o europei, possono sostenere gli sforzi di coordinamento iniziali.

Preparare una breve nota concettuale che delinei gli obiettivi, l'ambito di applicazione, il livello di impegno previsto e i benefici: una nota concettuale concisa può aiutare a strutturare le discussioni e a chiarire le aspettative tra i potenziali partner. Dovrebbe descrivere brevemente gli obiettivi della cooperazione, i potenziali settori di appalto, i benefici previsti e il livello di impegno atteso dai comuni partecipanti.

Ottenere l'approvazione politica o il mandato per esplorare gli appalti congiunti: prima di procedere, i comuni dovrebbero cercare un sostegno politico formale o informale. Ciò può assumere la forma di una decisione del consiglio comunale, di un accordo del sindaco o di una dichiarazione congiunta tra i partner, garantendo che l'iniziativa abbia sufficiente legittimità e sostegno.

 **Suggerimento:** iniziare con un ambito limitato per creare fiducia e sostegno politico. Sperimentare la cooperazione in un'area di appalto chiaramente definita consente ai comuni di acquisire esperienza e dimostrare risultati iniziali.

 **Suggerimento:** un piano di finanziamento chiaro rafforza l'impegno di tutti i partner. Quando le responsabilità finanziarie e i potenziali benefici sono trasparenti, i comuni sono più propensi a sostenere attivamente l'iniziativa.

Fase 2: Definizione della governance e dei ruoli

Obiettivo: L'obiettivo principale di questa fase è definire il rapporto giuridico e organizzativo tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti per garantire una chiara attribuzione delle responsabilità in materia di conformità agli obblighi della Direttiva 2014/24/UE. Stabilendo un quadro formale, il gruppo garantisce che, anche quando solo alcune parti della procedura di appalto vengono attuate congiuntamente, vi sia una struttura chiara e priva di ambiguità riguardo a quale autorità sia responsabile dell'aggiudicazione di un appalto, della conclusione di un accordo quadro o del monitoraggio a lungo termine degli impegni di sostenibilità.

Chi coinvolgere: questa fase richiede la partecipazione attiva delle amministrazioni aggiudicatrici, ma anche di esperti tecnici e responsabili della sostenibilità.

Nel contesto degli appalti congiunti, la fase di creazione di una solida struttura di governance e di definizione dei ruoli è un passo essenziale; stiamo trasformando il progetto da un'intenzione politica generale a un team funzionale e operativo.


Per garantire la trasparenza e la conformità legale, sono necessarie regole di ingaggio chiare, sia che un comune agisca come acquirente capofila per una singola gara d'appalto, sia che venga istituito un organismo centrale di acquisto per una cooperazione a lungo termine.

In conformità alla direttiva 2014/24/UE, un quadro di governance dovrebbe essere formalizzato in una fase iniziale con un accordo scritto che chiarisca le responsabilità delle autorità partecipanti, regoli l'attribuzione delle competenze e specifichi quale legge nazionale sia applicabile.

Cosa si dovrebbe fare, quindi, in questa fase?

Gli enti partecipanti devono innanzitutto selezionare il modello di cooperazione più appropriato, scegliendo tra un appalto congiunto occasionale gestito da un'autorità capofila o un accordo più strutturato tramite un organismo centrale di acquisto permanente.

Una volta selezionato il modello, le autorità devono formalizzare la cooperazione attraverso un accordo scritto, come un memorandum d'intesa o una convenzione intercomunale formale, che definisca esplicitamente ruoli, finalità e obblighi giuridici. Questo processo comporta la nomina di rappresentanti in un gruppo di lavoro congiunto incaricato della pianificazione collettiva e della gestione dell'appalto, decidendo al contempo quale ente agirà come principale responsabile dell'elaborazione dei criteri di sostenibilità, delle specifiche tecniche e delle clausole sociali.

 **Suggerimento:** mettete gli accordi per iscritto, anche per cooperazioni di piccole dimensioni o informali. Un accordo di alta qualità dovrebbe includere clausole specifiche di "risoluzione dei conflitti" e protocolli chiari per "uscire" dal gruppo nel caso in cui un comune abbia bisogno di un cambiamento. Inoltre, designate un responsabile della sostenibilità all'interno della struttura di governance che abbia l'autorità di porre il veto su specifiche che non soddisfano le ambizioni ambientali o sociali concordate.


Fase 3: Allineamento di esigenze, aspettative e specifiche


Obiettivo: in questa fase si passa da una volontà politica generale a una definizione tecnica e strategica comune. L'obiettivo è raggiungere un allineamento tra i partecipanti su cosa acquistare, perché e con quali caratteristiche. Questa fase è un ponte per ridurre al minimo i disaccordi prima di entrare nella fase formale di appalto.


Chi coinvolgere: sindaci, esperti tecnici dei comuni partecipanti, gruppi di lavoro, parti interessate locali, esperti legali e potenziali fornitori per consultazioni preliminari.

Questa fase costituisce il cuore tecnico della cooperazione, consolidando requisiti diversi in un unico insieme coerente di documenti di gara. Va oltre il coordinamento per garantire che la domanda collettiva sia standardizzata per ottenere economie di scala, pur rimanendo flessibile per le esigenze locali. In conformità con la **Direttiva 2014/24/UE**, questo processo deve essere trasparente, garantendo che le specifiche tecniche promuovano elevati standard ambientali senza limitare artificialmente la concorrenza di mercato.

Il processo inizia con la convocazione di tutti i comuni partecipanti e delle parti interessate, compresi i potenziali fornitori, per chiarire le motivazioni, le aspettative e i gruppi specifici di prodotti da acquistare. È necessario condurre una valutazione congiunta e completa delle esigenze per identificare le quantità, gli standard di qualità (compresa l'usabilità) e i requisiti locali specifici di ciascun ente partecipante. Una volta raccolti i dati, il gruppo deve identificare le differenze tecniche e decidere quali requisiti specifici possano essere armonizzati in un "nucleo tecnico comune". Dopo aver concordato i criteri comuni, il team deve documentare accuratamente tutte le ipotesi, i vincoli e le aree in cui è richiesta flessibilità per adattarsi alle specifiche condizioni locali senza compromettere l'integrità complessiva della gara d'appalto.

 **Suggerimento:** concentrarsi su ciò che deve essere comune per ottenere vantaggi di scala, consentendo al contempo flessibilità laddove le differenze locali sono essenziali.

 **Suggerimento:** coinvolgere i fornitori sin dalle prime fasi (ove consentito dalla legge) aiuta a individuare i vincoli di mercato, le opzioni di sostenibilità realistiche e le soluzioni innovative.

 **Tool:** se è necessario un supporto per questa attività, è possibile utilizzare il [tool di proCURE](#). Tool numero 5: "Albero decisionale a supporto dello sviluppo di obiettivi e misure_Come iniziare", ma anche il Tool di proCURE numero 6: "Panoramica dei requisiti chiave delle etichette".

Fase 4: Scambio con i potenziali fornitori

Obiettivo: L'obiettivo di questa fase è garantire che le specifiche di appalto congiunto siano realistiche, attuabili e in linea con le capacità del mercato. In questa fase è possibile identificare anche potenziali soluzioni innovative o alternative sostenibili e ridurre al minimo il rischio di fallimento dell'appalto a causa di requisiti irrealistici.


Chi coinvolgere:

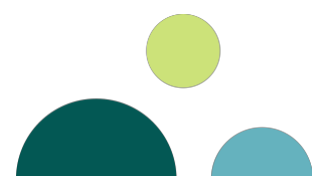
È importante coinvolgere i responsabili degli appalti e il personale operativo dei comuni partecipanti, ma anche esperti tecnici che comprendano i requisiti funzionali.

Questa è una delle prime fasi di tutti i processi di appalto (congiunti). Prima di finalizzare le specifiche tecniche con i comuni partecipanti, è essenziale comprendere ciò che il mercato può realisticamente fornire. È necessario raccogliere informazioni sulla qualità dei prodotti o dei servizi, sulle caratteristiche di sostenibilità, sulla disponibilità e sui prezzi. Il coinvolgimento dei fornitori in questa fase contribuisce a garantire che i prodotti o i servizi offerti soddisfino i requisiti, consentendo offerte conformi e permettendo ai comuni di ottenere il miglior rapporto qualità-prezzo o l'offerta economicamente più vantaggiosa. Uno scambio tempestivo aiuta inoltre a evitare specifiche eccessivamente ambiziose che potrebbero portare a prezzi gonfiati o requisiti irrealizzabili.

Come interagire con i potenziali fornitori?

- Condurre consultazioni di mercato o discussioni informali con i potenziali fornitori.
- Raccogliere informazioni su soluzioni tecniche, opzioni sostenibili e fasce di prezzo.
- Documentare le risposte e le osservazioni dei fornitori per orientare lo sviluppo delle specifiche e della strategia di gara.
- Assicurarsi che la raccolta di informazioni non sia vincolante e non comprometta l'equità né crei un trattamento preferenziale.

 **Suggerimento:** considerate questa fase come un'indagine informale di mercato, non come una mini-gara d'appalto. Evitate di richiedere offerte vincolanti.



Fase 5: Test del sistema nella fase di pre-appalto

Obiettivo: l'obiettivo è garantire che il sistema di appalto congiunto funzioni efficacemente nella pratica, identificando e affrontando i punti deboli prima dell'implementazione. Simulando situazioni di vita reale, la simulazione di scenari riduce il rischio di fallimenti di coordinamento e garantisce che la governance, i flussi di lavoro e i processi decisionali siano chiari, realistici e praticabili.

Chi coinvolgere: la simulazione dovrebbe coinvolgere le principali parti interessate di tutti i comuni partecipanti, in particolare i rappresentanti degli appalti, il personale operativo e i responsabili del coordinamento e del processo decisionale. Ove opportuno, esperti amministrativi o tecnici possono supportare la simulazione per garantire scenari realistici e pertinenti.

I test pre-appalto del sistema di appalto congiunto si concentrano sulla convalida delle strutture di governance, dei meccanismi di coordinamento e dei processi operativi prima della preparazione del bando di gara. Ciò può essere fatto attraverso simulazioni basate su scenari (“scenario play”) che replicano situazioni critiche e potenzialmente difficili in un ambiente controllato. Gli scenari predefiniti possono includere:


- Problemi di inadempienza/qualità: il servizio fornito non soddisfa la qualità prevista dal contratto
- Insolvenza del fornitore
- Ritiro parziale dei comuni: uno o più partner abbandonano l'appalto congiunto
- Controversie o responsabilità poco chiare: conflitti di governance o decisionali
- Interruzioni logistiche o di coordinamento: ritardi, consegne non allineate tra i comuni


Questi scenari vengono utilizzati per verificare come il sistema di appalto congiunto risponde nella pratica.

Struttura di una simulazione di scenario (durata: 2-4 ore):

- Selezionare una situazione realistica e critica da testare.
- Assegnare i ruoli ai partecipanti, ad esempio acquirenti, organismo di coordinamento, decisori.
- Seguire lo scenario e simulare decisioni, reazioni e coordinamento.
- Individuare le sfide, i colli di bottiglia e i processi poco chiari.
- Derivare adeguamenti concreti per la governance, i ruoli e le procedure.

Iniziare con ruoli reali per garantire il realismo e aggiungere una seconda simulazione dello scenario con ruoli diversi o invertiti per ottenere ulteriori approfondimenti.

 **Suggerimento:** il test basato su scenari è un metodo a basso rischio e altamente efficace per costruire una comprensione condivisa tra i comuni, migliorare il coordinamento e aumentare la fiducia nel modello di appalto congiunto prima di entrare nella fase di gara formale.

 **Tool:** per ulteriori dettagli è disponibile un nuovo strumento "[Scenario Simulato](#) "

Fase 6: Preparazione della gara d'appalto

Obiettivo: L'obiettivo di questa fase è preparare una procedura di gara conforme alla legge, chiara e completa che rifletta le esigenze concordate congiuntamente e consenta un'attuazione agevole del contratto per tutti i comuni partecipanti.


Chi coinvolgere: È fondamentale coinvolgere esperti in appalti e in materia legale, ma anche il personale tecnico dei comuni partecipanti (ad esempio, IT o gestione delle strutture). Per confermare la disponibilità di bilancio e la struttura dei costi sarà necessario coinvolgere i responsabili finanziari. Ove pertinente, si raccomanda di coinvolgere i responsabili o i consulenti per la sostenibilità e, in alcuni casi, consulenti legali o di appalto esterni.


Una volta allineate le esigenze e concordato il modello di cooperazione, il passo successivo è la preparazione della documentazione di gara. Si tratta di una fase cruciale nel processo di appalto congiunto, poiché traduce gli accordi politici e tecnici in documenti di appalto giuridicamente vincolanti.

Il processo per questa fase inizia con **la selezione della procedura di appalto in base al valore del contratto e al quadro giuridico**, dove il metodo appropriato, come una procedura aperta, ristretta o negoziata, è determinato dal valore stimato e dalle soglie nazionali o dell'UE applicabili. Questa scelta deve rispettare rigorosamente la normativa sugli appalti pertinente e riflettere la complessità dell'appalto specifico. Allo stesso tempo, è essenziale garantire che ogni comune partecipante firmi o confermi formalmente la propria partecipazione al quadro. Tale partecipazione dovrebbe essere formalmente documentata tramite un accordo di cooperazione, un mandato o una conferma scritta per garantire la certezza del diritto ed evitare successive controversie relative all'impegno o alle responsabilità.

La strategia prosegue poi con **la definizione della struttura contrattuale**, che si tratti di un contratto unico, di lotti multipli o di un accordo quadro. La struttura scelta dovrebbe rispecchiare la natura dell'appalto; ad esempio, un accordo quadro è spesso indicato per esigenze ricorrenti e offre ai comuni flessibilità nell'effettuare gli ordini, mentre il ricorso a lotti multipli può consentire la partecipazione di fornitori più piccoli o locali e aumentare la concorrenza complessiva.

Infine, le autorità dovrebbero **elaborare i documenti di gara in modo collaborativo, includendo criteri di sostenibilità a seconda del tipo di procedura selezionata**. Le specifiche tecniche, i criteri di aggiudicazione e le condizioni contrattuali dovrebbero essere redatti congiuntamente per garantire che riflettano esigenze armonizzate, con criteri ambientali e sociali inclusi in modo proporzionato e conforme alla legge. Durante questa fase, è fondamentale indicare tutti i comuni partecipanti e i rispettivi indirizzi di consegna nei casi in cui le merci debbano essere consegnate in ciascuna sede.

 **Suggerimento:** la chiarezza in questa fase previene contestazioni legali, malintesi con i fornitori e problemi di attuazione in seguito. Investire tempo in un'attenta preparazione riduce i rischi e rafforza la fiducia tra i comuni partecipanti.

 **Tool:** se è necessario un supporto per la stesura dei criteri di sostenibilità, è possibile utilizzare il [tool numero 6 di proCURE](#) “Panoramica dei requisiti chiave delle etichette”.

Fase 7: Gara d'appalto, valutazione e decisione di aggiudicazione

Obiettivo: L'obiettivo di questa fase è condurre una procedura di appalto trasparente, conforme alla legge e ben documentata che porti alla selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa in linea con i criteri predefiniti e gli obiettivi concordati congiuntamente.

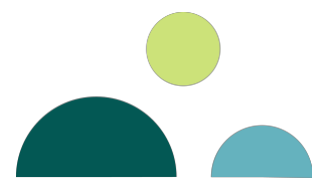
Chi coinvolgere: in questa fase è necessario coinvolgere una commissione di valutazione congiunta, composta da rappresentanti dei diversi comuni. È importante coinvolgere anche esperti in materia di appalti e questioni legali, nonché esperti di sostenibilità.


Una volta preparati e approvati i documenti di gara, la procedura entra nella sua fase operativa. Questa fase comprende la pubblicazione del bando di gara, la comunicazione con gli offerenti, la valutazione delle offerte e la decisione formale di aggiudicazione. Negli appalti congiunti, il coordinamento e la trasparenza sono particolarmente importanti per garantire la parità di trattamento degli offerenti e l'allineamento tra i comuni partecipanti.


Il processo inizia con **il lancio del bando di gara tramite apposite piattaforme elettroniche** in conformità con le norme nazionali e dell'UE, assicurando che tutti i documenti obbligatori e le scadenze siano accessibili per garantire la trasparenza. Una volta pubblicato il bando, eventuali **chiarimenti da parte dei fornitori devono essere gestiti** a livello centrale e condivisi con tutti gli offerenti contemporaneamente per mantenere l'equità, il che richiede un diligente coordinamento interno tra i comuni partecipanti prima dell'emissione delle risposte formali.

Man mano che la procedura procede, **le autorità raccolgono e analizzano le offerte** entro i **tempi previsti**, gestendo eventuali presentazioni tardive o non conformi in stretta conformità con le disposizioni di legge. Il passo fondamentale successivo consiste **nel valutare congiuntamente le offerte sulla base di criteri predefiniti**, quali prezzo, sostenibilità e costi del ciclo di vita, attraverso un processo di valutazione trasparente. Se richiesto dai documenti di gara, vengono effettuati test sui prodotti per verificare i requisiti prestazionali, con tutti i risultati documentati a sostegno di una decisione di aggiudicazione basata su prove concrete.

Infine, il processo si conclude ponendo **l'accento sulla responsabilità e su una comunicazione chiara**. Una documentazione completa della valutazione e del punteggio è essenziale per garantire la tracciabilità e proteggersi da contestazioni legali. Una volta finalizzata, **l'autorità capofila comunica i risultati a tutti i partner ed emette notifiche formali agli offerenti**, includendo i dettagli sui periodi di sospensione e sui rimedi legali disponibili come richiesto dalla legge.



 **Suggerimento:** negli appalti congiunti, i disaccordi durante la valutazione possono ritardare il processo. Regole di valutazione chiare, un accordo tempestivo sulla metodologia e un comitato di valutazione ben strutturato aiutano a prevenire i conflitti e a garantire una decisione di aggiudicazione difendibile.

 **Tool:** se è necessario un supporto per la valutazione, è possibile utilizzare il [tool di proCURE numero 8](#) “Come valutare un'offerta”.

Fase 8: Firma del contratto (quadro)

Obiettivo: Formalizzare l'accordo con il fornitore e definire la gestione del contratto, trasformando la decisione di aggiudicazione in un impegno giuridico vincolante che consenta l'avvio operativo delle forniture o dei servizi.

Chi coinvolgere: Fornitori aggiudicatari e rappresentanti legali dei comuni.

Una volta completata la decisione di aggiudicazione e scaduti tutti i periodi di sospensione legale, il processo di appalto passa alla fase contrattuale. Nell'appalto congiunto, la firma del contratto (quadro) non è un mero atto formale: segna il passaggio dalla procedura all'attuazione e richiede una chiara ripartizione delle responsabilità tra i comuni partecipanti.

A seguito della decisione formale di aggiudicazione e di eventuali periodi di sospensione richiesti, viene firmato il contratto o l'accordo quadro. A seconda del modello di cooperazione scelto, ciò può comportare:


- Un unico soggetto centrale che firma per conto di tutti i comuni partecipanti.
- La firma di un contratto individuale da parte di ciascun comune sulla base di un quadro comune.
- Un unico contratto congiunto firmato da tutte le parti.

La struttura contrattuale concordata nelle fasi precedenti deve ora essere attuata in modo coerente e in linea con la normativa sugli appalti.

È necessario definire chiaramente le responsabilità per la fase contrattuale. Ciò include:

- Chi funge da referente principale per il fornitore.
- Chi effettua gli ordini nell'ambito di un accordo quadro.
- Chi controlla l'esecuzione e la conformità.
- Come vengono gestiti reclami, cambiamenti o modifiche contrattuali.
- Come vengono condivise le informazioni tra i comuni partecipanti.

Negli appalti congiunti, una governance contrattuale poco chiara può compromettere i guadagni in termini di efficienza ottenuti durante la fase di gara. Si raccomanda vivamente di stipulare un accordo interno scritto sulle responsabilità relative alla gestione del contratto.

 **Suggerimento:** l'appalto congiunto non termina con la firma del contratto. Il successo della cooperazione dipende da una gestione strutturata del contratto, da una comunicazione regolare tra i comuni e da un coordinamento tempestivo in caso di problemi di prestazione.


Fase 9: Ordini diretti da ciascun comune

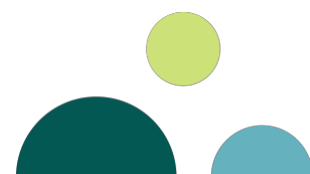
Obiettivo: L'obiettivo principale è quello di attivare forniture o servizi specifici tramite contratti individuali o ordini di acquisto, preservando al contempo i criteri di sostenibilità dell'accordo congiunto. La decentralizzazione dell'esecuzione consente a ciascuna autorità di gestire il proprio budget e le proprie tempistiche, beneficiando al contempo di specifiche tecniche superiori e di prezzi basati sulla domanda aggregata. Questa fase garantisce una transizione senza soluzione di continuità dall'aggiudicazione alla consegna, confermando che l'operatore fornisca le caratteristiche "verdi" o sociali esattamente come specificato nel bando di gara congiunto.

Chi coinvolgere: Il comune capofila o l'ente centrale di acquisto rimane un punto di contatto chiave per risolvere eventuali problemi sistemici o discrepanze tra il contratto congiunto e gli ordini individuali, ma i responsabili degli appalti locali e i responsabili tecnici di ciascun comune partecipante sono le figure chiave da coinvolgere in questa fase. È importante coinvolgere anche i dipartimenti contabili e finanziari.

Una volta finalizzata l'aggiudicazione congiunta, il progetto passa alla fase di esecuzione individuale, in cui gli accordi centralizzati si traducono in azioni locali specifiche. In questa fase, la responsabilità per le specifiche "richieste di fornitura" spetta tipicamente alle singole autorità che agiscono in qualità di beneficiari diretti. Questa fase garantisce che gli standard legali e ambientali assicurati dal gruppo siano rigorosamente rispettati durante il rapporto operativo diretto tra ciascun comune e il fornitore.

Ciascuna amministrazione aggiudicatrice partecipante deve emettere i propri ordini formali o firmare contratti individuali sulla base dei termini stabiliti nella procedura congiunta. Se è stato utilizzato un accordo quadro, le autorità devono seguire le regole specifiche per le "richieste di fornitura", che possono comportare un semplice ordine diretto o una mini-gara se l'accordo quadro è stato aggiudicato a più fornitori. È essenziale verificare che i singoli ordini di acquisto rispettino rigorosamente i requisiti di sostenibilità obbligatori definiti nelle fasi precedenti. Inoltre, ogni ente dovrebbe istituire un proprio sistema di registrazione interna per tracciare le quantità e i tipi di beni o servizi sostenibili ricevuti, il che sarà fondamentale per la fase finale di monitoraggio e valutazione.

 **Suggerimento:** si raccomanda vivamente di sviluppare un modello standardizzato di "Ordine di acquisto verde" che tutti i membri partecipanti possano utilizzare per effettuare i singoli ordini. Utilizzando un formato di ordine unificato, il gruppo garantisce che i dati aggregati raccolti per la rendicontazione futura rimangano coerenti e accurati in tutta la partnership.





Fase 10: Gestione e monitoraggio dei contratti

Obiettivi: L'obiettivo principale di questa fase è garantire che i contratti vengano eseguiti secondo i termini concordati e producano i risultati attesi, nonché monitorare l'affidabilità delle consegne, la qualità, i costi e la soddisfazione degli utenti per tutta la durata del contratto. Questa è la fase in cui è importante identificare tempestivamente eventuali problemi e consentire decisioni congiunte su modifiche o miglioramenti del contratto. La fase serve anche a raccogliere gli insegnamenti tratti e quindi a guidare i futuri progetti di appalto congiunti.

Chi coinvolgere: oltre ai responsabili degli appalti e al personale operativo di tutte le autorità locali partecipanti, questa fase coinvolge esperti tecnici con una conoscenza approfondita dei prodotti o dei servizi. Per fornire un feedback significativo sull'usabilità e sulle prestazioni, è consigliabile coinvolgere gli utenti finali dei beni e dei servizi oggetto del contratto, nonché i rappresentanti dei fornitori, in particolare laddove siano necessarie modifiche o adeguamenti.

Dopo la firma dei contratti di appalto congiunti, è necessario attuare la gestione e il monitoraggio dei contratti. **La gestione dei contratti** garantisce che gli accordi siano amministrati correttamente, che gli obiettivi strategici siano raggiunti e che eventuali problemi siano affrontati in modo collaborativo. **Il monitoraggio dei contratti** tiene traccia degli indicatori chiave di prestazione (KPI) quali l'affidabilità delle consegne, la qualità, i costi e la soddisfazione degli utenti, fornendo i dati necessari per prendere decisioni di gestione informate.

 **Suggerimento:** considerate il monitoraggio come un'attività operativa continua, che fornisce informazioni utili alle decisioni relative alla gestione dei contratti.

 **Tool:** se è necessario un supporto in questa fase, è stato sviluppato un nuovo [proCURE tool](#): “Modello di rapporto di revisione periodica del contratto”

Fattori chiave di successo per gli appalti congiunti

Sostegno politico sin dalle prime fasi

Il coinvolgimento e il sostegno tempestivi da parte dei sindaci e dei consigli comunali sono essenziali. Il sostegno politico garantisce che il personale abbia un mandato chiaro per cooperare, allocare tempo e risorse e scendere a compromessi ove necessario. Senza un sostegno politico tempestivo, gli appalti congiunti rischiano ritardi, ritiri o mancanza di impegno nelle fasi critiche.

In pratica, ciò significa:

- Informare tempestivamente i funzionari eletti in merito agli obiettivi e ai benefici attesi.
- Ottenere un mandato politico formale o informale.
- Tenere informata la leadership politica sui progressi e sui risultati.

Ambito chiaro e realistico

L'approvvigionamento congiunto funziona al meglio quando l'ambito è ben definito e realizzabile. Cercare di includere troppi prodotti, servizi o comuni contemporaneamente può rendere il coordinamento complesso e lento.

In pratica, ciò significa:

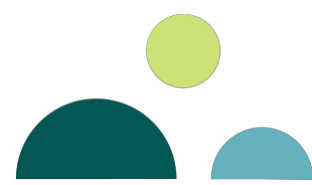
- Definire chiaramente cosa è incluso e cosa è escluso.
- Limitare il numero di comuni partecipanti nelle fasi iniziali.
- Scegliere gruppi di prodotti o servizi adatti all'armonizzazione.

Accordi scritti

Anche in una cooperazione di piccole dimensioni o informale, gli accordi scritti aiutano a chiarire le aspettative e a ridurre i malintesi. Forniscono un punto di riferimento comune in caso di domande o disaccordi.

In pratica, ciò significa:

- Documentare ruoli e responsabilità.
- Concordare le regole decisionali.
- Chiarire la ripartizione dei costi e la distribuzione del carico di lavoro.
- Definire le modalità con cui i comuni possono aderire o recedere dalla cooperazione.



Comunicazione trasparente

Una comunicazione regolare e aperta crea fiducia tra i partner e aiuta a evitare che piccoli problemi si trasformino in grandi difficoltà. La trasparenza è particolarmente importante quando i comuni hanno dimensioni, capacità o priorità politiche diverse.

In pratica, ciò significa:

- Condividere delle informazioni su tempistiche, decisioni e cambiamenti.
- Spiegare le ragioni delle scelte chiave (ad es. specifiche, criteri di aggiudicazione).
- Garantire che tutti i partner abbiano accesso agli stessi documenti e alle stesse informazioni.

Fiducia e disponibilità al compromesso

Gli appalti congiunti richiedono ai comuni di allineare le proprie esigenze e di accettare che non tutte le preferenze locali possano essere pienamente rispettate. La fiducia tra i partner e la disponibilità al compromesso sono quindi essenziali.

In pratica, ciò significa:

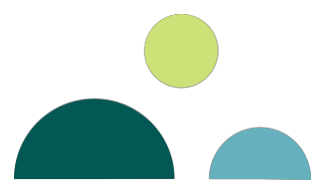
- Accettare standard comuni, ove possibile.
- Essere trasparenti riguardo ai vincoli e alle priorità.
- Concentrarsi sui benefici condivisi piuttosto che sulle ottimizzazioni individuali.

Iniziare in piccolo e crescere gradualmente

Iniziare con un appalto congiunto semplice e a basso rischio aiuta a costruire esperienza, sicurezza e fiducia. I piccoli progetti di successo creano una base positiva per espandere la cooperazione ad aree più complesse o strategiche.

In pratica, ciò significa:

- Avviare un appalto congiunto pilota con beni o servizi standardizzati.
- Valutare i risultati e imparare dall'esperienza.
- Aumentare gradualmente la portata, il valore o il numero di partner.





proCURE



**Cofinanziato
dall'Unione europea**

Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

