



Raccomandazioni della CA e della KBOB per un'impostazione delle procedure di appalto pubbliche conformi alle esigenze delle PMI

Berna, marzo 2022

Il 1° gennaio 2021 sono entrati in vigore il diritto federale integralmente riveduto in materia di acquisti pubblici (LAPub/OAPub) e, nel contempo, la [Strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici](#) («Strategia di attuazione del Consiglio federale della revisione totale della legislazione sugli acquisti pubblici per il periodo strategico 2021–2030»). Armonizzato con il diritto federale in materia di appalti pubblici, il Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP) è stato adottato il 15 novembre 2019 dall'Organo intercantonale per gli appalti pubblici (OiAp).

Di fronte alle sfide legate all'attuazione della revisione totale, nella summenzionata Strategia il Consiglio federale ha formulato sei linee guida (cfr. fig. 1) in base alle quali ha definito obiettivi strategici in materia di appalti pubblici. Un obiettivo sovraordinato consiste nel proseguire gli sforzi di armonizzazione tra la Confederazione e i livelli sub-federali nella fase di attuazione degli atti normativi, integralmente riveduti, in materia di appalti.

In tal senso, le presenti raccomandazioni indicano ai servizi d'acquisto e ai servizi richiedenti di tutti i livelli federali misure per impostare le procedure di appalto pubbliche in modo tale che siano il più facilmente accessibili agli offerenti e, in particolare, conformi alle esigenze delle piccole e medie imprese (PMI). L'obiettivo è ridurre gli ostacoli che impediscono la partecipazione delle PMI, così che con i mezzi a disposizione possano, di norma, prendere parte alle summenzionate procedure.

Più del 99 per cento delle imprese svizzere è costituito da PMI¹, cifra che evidenzia la loro importanza per l'economia svizzera. In passato le associazioni economiche e i politici hanno più volte criticato l'onere amministrativo e gli ostacoli eccessivi che spesso impedivano alle PMI di partecipare alle procedure di appalto pubbliche. Nella Strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici il Consiglio federale ha pertanto formulato l'obiettivo di rendere dette procedure, se possibile, facilmente accessibili agli offerenti e, in particolare, conformi alle esigenze delle PMI, riducendo al minimo l'onere amministrativo per parteciparvi.

In parte altamente specializzate, le PMI si contraddistinguono regolarmente per prestazioni particolarmente orientate all'innovazione, alla sostenibilità e alla qualità. Se le procedure di appalto sono impostate in modo da consentire a tali PMI di parteciparvi e di apportare il loro know-how, il committente ottiene una più ampia scelta di offerte di qualità. Le presenti raccomandazioni indicano ai servizi d'acquisto e ai servizi richiedenti possibilità e strumenti per tradurre nella prassi degli appalti tali aspettative. Le raccomandazioni si rifanno all'intero processo d'appalto e sono suddivise nelle seguenti fasi:

1. **Avviare e scegliere la procedura di appalto**
2. **Redigere ed esaminare la documentazione del bando**
3. **Indire il bando e concludere l'aggiudicazione**

Le raccomandazioni fanno riferimento in parte ad ausili e documenti della CA, della KBOB e del CCAP², nei quali si trovano ulteriori informazioni sui temi in questione.



¹ PMI secondo l'Ufficio federale di statistica

² Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione

1. Avviare e scegliere la procedura di appalto

Ai fini dell'attuazione della cosiddetta «Nuova cultura dell'aggiudicazione»³ si raccomanda di impostare le procedure di appalto in modo che gli offerenti possano proporre le proprie prestazioni con un onere ragionevole. Già durante l'avvio della procedura di appalto e nella scelta del tipo di procedura si può contribuire in modo determinante ad aumentare la facilità di accesso agli offerenti e, in particolare, le opportunità per le PMI. Qui di seguito sono elencate le possibilità per avviare le procedure di appalto nel modo più conforme possibile alle esigenze delle PMI.

Svolgere l'analisi di mercato

In via preliminare, occorre rispondere alla domanda di principio su come è strutturato il mercato degli offerenti nel caso concreto. Quanti e quali potenziali offerenti (anche PMI) presenti sul mercato sarebbero in grado di sovvenire nel modo più vantaggioso possibile al fabbisogno attuale? Il ricorso a PMI specializzate per talune prestazioni sarebbe particolarmente promettente? In questa fase si possono già svolgere accertamenti preliminari, ad esempio: «Quali certificati e marchi sono diffusi nel relativo mercato – anche e soprattutto fra le PMI»? Un accertamento precoce e approfondito fornisce ai servizi d'acquisto e ai servizi richiedenti informazioni importanti per acquisire le necessarie conoscenze del mercato e promuovere la concorrenza in modo mirato nonché, laddove necessario, poter adottare misure che possono aumentare le probabilità di partecipazione delle PMI.

→ *In linea di principio, si dovrebbe presumere che sul mercato sono presenti PMI interessate che intendono essere offerenti.*

Ammettere varianti

L'ammissione di varianti può promuovere le innovazioni e la concorrenza nonché aumentare le probabilità di partecipazione delle PMI. La sfida per i servizi d'acquisto e i servizi richiedenti nella gestione di varianti consiste nel garantire la comparabilità delle offerte e la parità di trattamento degli offerenti. Il CCAP mette a disposizione un [promemoria](#)⁴ su questo tema.

→ *Laddove possibile e opportuno, dovrebbe essere ammessa la possibilità di presentare varianti.*

Ammettere lotti e offerte parziali

La ripartizione di un oggetto dell'appalto pubblico in lotti e l'ammissione di offerte parziali riducono i volumi e ciò può aumentare, in particolare, le probabilità per le PMI di partecipare anche a grandi progetti di appalto. Tuttavia, i lotti e le offerte parziali non possono essere utilizzati come strumento per evitare di superare i valori soglia.

→ *Laddove possibile e opportuno, i progetti di appalto andrebbero ripartiti in lotti in funzione delle loro dimensioni e si dovrebbero ammettere offerte parziali.*

Ammettere consorzi di offerenti

L'ammissione di consorzi di offerenti può agevolare l'uso efficiente delle capacità, favorire l'ottenimento di offerte innovative e promuovere la concorrenza, migliorando così anche le probabilità di partecipazione delle PMI. La CA e la KBOB hanno pubblicato un [promemoria](#) congiunto sul tema dei consorzi di offerenti. Se è ammesso l'impiego di questi ultimi, occorre prevedere adeguate disposizioni contrattuali.

→ *Le offerte di consorzi di offerenti dovrebbero, di norma, essere ammesse.*

Ammettere il ricorso a subappaltatori

In linea di principio, negli appalti pubblici il ricorso a subappaltatori è ammesso. La possibilità di ricorrere a subappaltatori può rafforzare la concorrenza e, in particolare, agevolare l'accesso delle PMI, affinché possano partecipare alle procedure di appalto pubbliche. La CA e la KBOB mettono a disposizione un [promemoria](#) congiunto sul tema del ricorso a subappaltatori.

→ *Il ricorso a subappaltatori dovrebbe, di norma, essere ammesso.*

Sfruttare le possibilità di impostazione del diritto integralmente riveduto

Nel caso di appalti complessi o di appalti di prestazioni intellettuali e innovative, è talvolta difficile descrivere in modo esaustivo l'oggetto dell'appalto al momento del bando. In questi casi, uno scambio di informazioni con gli offerenti o addirittura un loro coinvolgimento potrebbe rivelarsi particolarmente proficuo. Occorre garantire sempre la parità di trattamento degli offerenti. La LAPub e il CIAP mettono a disposizione appositi strumenti quali mandati di studio e concorsi nonché il dialogo. L'oggetto dell'appalto può anche essere oggetto di un bando «funzionale». Esistono pertanto varie possibilità per far confluire le conoscenze tecniche degli offerenti, in particolare quelle delle PMI specializzate, e integrarle nel processo d'appalto. Considerati i relativi oneri, nell'impiegare tali

³ Per maggiori informazioni si vedano anche: [Scheda informativa «Nuova cultura dell'aggiudicazione»](#) e [Strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici](#).

⁴ Per accedere ai documenti del CCAP, le autorità esterne all'Amministrazione federale centrale devono registrarsi su www.perimap.admin.ch.

strumenti si dovrebbe sempre fare attenzione a impostarli nel modo più conforme possibile alle esigenze delle PMI.

La CA (per beni e prestazioni di servizi) e la KBOB (per prestazioni edili) mettono a disposizione su questi temi diversi ausili (ad es. raccomandazioni e guide), consultabili sui rispettivi siti Internet.

- [Istruzioni del DFF procedure di concorso e procedure relative ai mandati di studio paralleli](#)
- [Guida CA procedure d'appalto con dialogo](#)
- [Guida KBOB appalti pubblici procedura con dialogo](#)
- [Guida KBOB procedure di concorso e procedure relative ai mandati di studio paralleli](#)

→ *Verificare se l'impiego di tali strumenti nella rispettiva procedura di appalto sarebbe vantaggioso.*

2. Redigere ed esaminare la documentazione del bando

Con il bando e la relativa documentazione è possibile influenzare in modo determinante l'interesse di potenziali offerenti per le procedure di appalto e se, per finire, essi vi partecipano. I bandi dovrebbero pertanto essere sempre redatti in modo chiaro, comprensibile e coerente e comportare il minimo onere amministrativo possibile per gli offerenti. In particolare, i seguenti punti possono fungere da sostegno in tal senso:

Pubblicare bandi facilmente comprensibili e non contraddittori

Il bando e la relativa documentazione dovrebbero essere redatti nel modo più chiaro, comprensibile e coerente possibile. Il capitolato d'onori, in particolare, dovrebbe essere redatto in modo comprensibile e possibilmente semplice.

I potenziali offerenti devono poter individuare, senza oneri considerevoli, quali sono i requisiti, i criteri e le specifiche dell'oggetto dell'appalto e quali presupposti devono essere soddisfatti per partecipare alla procedura di appalto.

Ai fini dell'intelligibilità, la documentazione del bando dovrebbe essere strutturata in modo chiaro. La parte introduttiva potrebbe ad esempio specificare i requisiti di tecnica procedurale e le condizioni di partecipazione. Nelle parti successive dovrebbero essere descritte le specifiche più dettagliate dell'oggetto dell'appalto (ad. es. specifiche tecniche, criteri di aggiudicazione ecc.).

Può inoltre essere utile se i servizi di aggiudicazione, per quanto opportuno, standardizzano la propria documentazione del bando. Ciò può aumentare in particolare la riconoscibilità presso gli offerenti, consentendo loro di farsi più rapidamente

un'idea del rispettivo bando. Nel settore edile la KBOB mette a disposizione [modelli di bandi](#).

Prima della pubblicazione, ai sensi del principio del controllo doppio o multiplo, la documentazione andrebbe riesaminata onde evitare, ad esempio, aspetti contraddittori o non chiari.

→ *Bandi chiari, comprensibili e coerenti possono ridurre l'onere per gli offerenti e in particolare per le PMI.*

Mettere a disposizione documenti dell'offerta modello

Si raccomanda di mettere a disposizione degli offerenti, già nell'ambito del bando, pertinenti modelli di offerta per segnalare le aspettative e l'entità in una fase iniziale. Ciò riduce i costi per la presentazione dell'offerta, aspetto di cui possono beneficiare in particolare le PMI.

Questo può aiutare i servizi d'acquisto e i servizi richiedenti ad aumentare, ovvero a semplificare, la comparabilità delle offerte.

→ *Laddove possibile, andrebbero messi a disposizione documenti dell'offerta modello. Il [CCAP](#) (per beni e prestazioni di servizi) e la [KBOB](#) (per prestazioni edili) mettono a disposizione sui propri siti Internet una raccolta di modelli utili.*

Scegliere criteri di idoneità e specifiche tecniche adeguati

I criteri di idoneità (CI) e le specifiche tecniche (ST) definiscono i requisiti minimi posti dal servizio d'acquisto ai fornitori e alle loro prestazioni quanto all'esecuzione del progetto di appalto concreto. La valutazione dei CI e delle ST è, di norma, binaria, ossia o sono adempiti (al 100 %) o non lo sono – il mancato adempimento comporta l'esclusione degli offerenti in questione. Nella scelta dei CI e delle ST si dovrebbe pertanto prestare attenzione a non limitare in modo sproporzionato la concorrenza a causa di requisiti eccessivi. Laddove possibile, questi andrebbero scelti e formulati in modo da poter essere soddisfatti anche dalle PMI. Il CCAP ha redatto un [promemoria](#) sui temi CI e ST.

→ *I CI e le ST dovrebbero essere descritti in modo trasparente nonché essere indispensabili per l'esecuzione della commessa, proporzionati e verificabili obiettivamente.*

Richiedere prove adeguate

Norme, certificati, marchi e altri marchi di qualità possono servire quale prova del rispetto di ST, CA o CI. In tal modo si possono evitare agli offerenti oneri amministrativi durante la preparazione dell'offerta, mentre i servizi d'acquisto ottengono una certa sicurezza che i loro requisiti sono effettivamente soddisfatti. Né la scelta dei criteri né le prove richieste devono causare un inutile ostacolo al commercio. Per mantenere la concorrenza nelle

<p>procedure di appalto e affinché in particolare le PMI abbiano opportunità equivalenti, sarebbe opportuno che al momento di presentare l'offerta siano sempre ammesse alternative e prove equivalenti. Dal punto di vista della conformità alle esigenze delle PMI, se possibile, si dovrebbe rinunciare alla richiesta di prove sotto forma di certificati, marchi ecc., particolarmente costose e non usuali tra le PMI.</p> <p>Al fine di ridurre l'onere per gli offerenti, le prove possono essere richieste anche solo in una fase più avanzata della procedura o soltanto dal potenziale aggiudicatario.⁵</p> <p>→ <i>La richiesta di certificati, marchi ecc. andrebbe valutata nel singolo caso quanto alla conformità alle esigenze delle PMI. Prove equivalenti devono, di norma, essere ammesse.</i></p>
<p><input type="checkbox"/> Scegliere criteri di aggiudicazione adeguati</p>
<p>In futuro non dovrà essere l'offerta «più favorevole dal profilo economico» a ottenere l'aggiudicazione, bensì quella «più vantaggiosa». Il legislatore intende così sottolineare che altri criteri di aggiudicazione (CA), come qualità, sostenibilità e innovazione, devono avere un peso maggiore rispetto al prezzo. Ciò contribuisce ad aumentare le opportunità di offerenti particolarmente innovativi e orientati alla sostenibilità, in particolare anche delle PMI.</p> <p>Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale⁶, può essere presa in considerazione anche una maggiore idoneità, vale a dire che nelle gare d'appalto un criterio può essere considerato sia come CI che come CA. Ciò può ridurre l'onere a carico delle PMI e, nel contempo, aumentarne le opportunità.</p> <p>Elaborata congiuntamente dalla CA e dalla KBOB, la scheda informativa «Nuova cultura dell'aggiudicazione: qualità, sostenibilità e innovazione quali aspetti fondamentali del nuovo diritto in materia di appalti pubblici» fornisce indicazioni su ulteriori criteri di aggiudicazione quali il contenuto innovativo, la sostenibilità, il servizio alla clientela, la plausibilità dell'offerta o l'affidabilità del prezzo, applicando i quali si possono potenzialmente migliorare le opportunità delle PMI.</p> <p>Per il committente può essere inoltre vantaggioso ammettere varianti (nel settore edile «varianti degli imprenditori») e valutare le offerte di conseguenza con CA idonei. Varianti particolarmente orientate all'innovazione o alla sostenibilità di PMI potrebbero quindi confluire nella valutazione dell'offerta (ad es. con il CA «contenuto innovativo»). Occorre</p>

⁵ Art. 26 cpv. 3 e art. 27 cpv. 3 LAPub / CIAP, cfr. anche il Capitolo 3 «Indire il bando e concludere l'aggiudicazione».

⁶ Cfr. DTF 139 II 489, consid. 2.2.4.

<p>sempre garantire la parità di trattamento tra gli offerenti.</p> <p>→ <i>Oltre al prezzo, quali CA andrebbero sempre ammessi criteri adatti come qualità, sostenibilità e innovazione. Quanto più complesso è l'oggetto dell'appalto, tanto più bassa può essere, in linea di principio, la ponderazione del prezzo.</i></p>
<p><input type="checkbox"/> Richiesta di referenze</p>
<p>Tramite la richiesta di referenze, il servizio di aggiudicazione può venire a sapere se in precedenza l'offerente ha fornito correttamente le proprie prestazioni.</p> <p>Si può in particolare rinunciare a richiedere referenze «eccessive» rispetto all'oggetto e all'entità dell'appalto se esse vanno considerate CI.</p> <p>Nel richiedere informazioni sulle referenze, occorre rispettare i principi della parità di trattamento e della trasparenza. La CA e la KBOB hanno redatto un promemoria congiunto sul tema delle referenze.</p> <p>→ <i>Le prove di referenze richieste dovrebbero essere proporzionate e poter essere fornite anche dalle PMI.</i></p>
<p><input type="checkbox"/> Applicare i requisiti linguistici del diritto federale in materia di appalti pubblici integralmente riveduto⁷</p>
<p>La promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale è sancita dalla legge sulle lingue, dall'ordinanza sulle lingue e dalle istruzioni concernenti il plurilinguismo del Consiglio federale.</p> <p>L'obiettivo è promuovere la rappresentanza ottimale delle varie regioni linguistiche e l'uso equilibrato delle lingue ufficiali – anche nel settore degli appalti della Confederazione.</p> <p>L'applicazione dei requisiti linguistici in conformità con il diritto in materia di appalti pubblici integralmente riveduto rafforza la concorrenza, promuove la parità di trattamento degli offerenti e aumenta le probabilità di partecipazione delle PMI a procedure di appalto.</p> <p>La CA e la KBOB hanno pubblicato raccomandazioni sulla promozione del plurilinguismo nel settore degli appalti pubblici della Confederazione. La CA ha inoltre redatto un promemoria relativo agli obblighi di traduzione per i bandi e la relativa documentazione.</p> <p>→ <i>I requisiti linguistici del diritto in materia di appalti pubblici integralmente riveduto andrebbero applicati in modo coerente.</i></p>
<p>3. Indire il bando e concludere l'aggiudicazione</p>

⁷ I requisiti linguistici in questione si applicano a livello federale. Gli appalti cantonali si basano sul rispettivo diritto cantonale.

Con il bando ha luogo un'interazione tra gli offerenti e i servizi d'acquisto e i servizi richiedenti. I principi relativi agli appalti quali la trasparenza e la parità di trattamento degli offerenti devono sempre essere garantiti. In tale contesto, esistono possibilità per sostenere gli offerenti inesperti e, in particolare, anche le PMI nel processo d'appalto. In ultima analisi, ciò promuove una concorrenza efficace e può ampliare in modo vantaggioso la scelta dell'offerta per il committente.

<input type="checkbox"/>	Mettere a disposizione documentazione gratuita
<p>I servizi d'acquisto e i servizi richiedenti hanno la possibilità di esigere un importo a copertura dei costi per l'ottenimento della documentazione del bando. Al fine di rafforzare le probabilità di partecipazione delle PMI e promuovere la concorrenza, si raccomanda di prevedere tale possibilità soltanto in casi eccezionali debitamente giustificati.</p> <p>→ <i>Di norma, si dovrebbe rinunciare a riscuotere emolumenti per la partecipazione ai processi d'appalto o per l'ottenimento di documentazione del bando.</i></p>	
<input type="checkbox"/>	Svolgere sessioni di domande
<p>Nell'ambito di sessioni di domande e risposte, gli offerenti hanno la possibilità di porre domande sull'oggetto dell'appalto e sulla procedura. In tale ambito, i servizi d'acquisto e i servizi richiedenti possono raccogliere e chiarire le domande poste per ottenere chiarimenti e i punti in sospeso degli offerenti.</p> <p>→ <i>Di norma, si dovrebbero svolgere sessioni di domande.</i></p>	
<input type="checkbox"/>	Divieto di eccesso di formalismo
<p>«Un'esclusione a causa di vizi di forma soltanto irilevanti sarebbe in contrasto con il divieto di eccesso di formalismo e anche con i principi, previsti dal diritto in materia di appalti pubblici, del rafforzamento della concorrenza e dell'impiego economico dei fondi pubblici».⁸</p> <p>→ <i>Per motivi di proporzionalità, in linea di principio occorre rinunciare all'esclusione di offerte con vizi di forma esigui (ad es. una firma mancante in un allegato, una prova mancante o simili). Quest'aspetto andrebbe valutato per ogni singolo caso. In presenza di vizi secondari, agli offerenti dovrebbe essere concesso un termine per correggerli.</i></p>	
<input type="checkbox"/>	Verificare e rettificare le offerte

<p>Ai fini della facilità di accesso degli offerenti e della promozione della concorrenza tra di loro, si raccomanda di chiarire gli aspetti non chiari delle offerte. In linea di massima, una volta scaduto il termine per la presentazione delle offerte non vi si possono più apportare adeguamenti. I servizi di aggiudicazione, tuttavia, si trovano di tanto in tanto confrontati a offerte poco chiare o a equivoci riguardo alla commessa messa a concorso. Il promemoria «Verifica e rettifica delle offerte» del CCAP intende illustrare con quali presupposti ed entro quali limiti tali situazioni possono essere risolte nell'ambito della verifica e rettifica delle offerte.</p> <p>→ <i>Al fine di consentire un raffronto equo, le offerte andrebbero rettificate in uno scambio di informazioni diretto con gli offerenti e nel rispetto dei presupposti applicabili.</i></p>	
<input type="checkbox"/>	Richiedere le prove soltanto in una fase più avanzata della procedura
<p>Ai fini della conformità alle esigenze delle PMI, si raccomanda di richiedere determinate prove (ad es. garanzie bancarie, estratti di registri ecc.) – specialmente quelle dispendiose e particolarmente onerose – secondo gli articoli 26 capoverso 3 e 27 capoverso 3 LAPub / CIAP soltanto in una fase più avanzata della procedura o soltanto dal potenziale aggiudicatario. Inoltre, in caso di ripetute aggiudicazioni di commesse, le prove, se possibile, dovrebbero essere presentate una sola volta. In tal modo si può ridurre al minimo l'onere amministrativo per gli offerenti nell'ambito di una procedura.</p> <p>→ <i>Indicare nel bando o nella relativa documentazione il momento (se del caso successivo) per la presentazione delle prove.</i></p>	
<input type="checkbox"/>	Riunioni a conclusione della procedura
<p>Nel corso di riunioni a conclusione della procedura (<i>debriefing</i>) gli offerenti possono venire a sapere per quali motivi non hanno ottenuto l'aggiudicazione.</p> <p>Gli offerenti, in particolare quelli con poca esperienza, possono in tal modo ricevere preziose indicazioni per future procedure di appalto pubbliche.</p> <p>I servizi d'acquisto e i servizi richiedenti possono invece, tramite <i>debriefing</i>, acquisire informazioni utili sulle esigenze e preoccupazioni dei partecipanti alla procedura e migliorare così le proprie conoscenze di mercato.</p> <p>→ <i>Occorrerebbe segnalare, di default, la possibilità di svolgere un <i>debriefing</i>. A livello federale, esso deve essere svolto per legge se richiesto da un offerente.</i></p>	
<input type="checkbox"/>	Conclusione del contratto

⁸ Estratto dal CRM 2005-017.

Si raccomanda ai servizi d'acquisto e ai servizi richiedenti di mettere a disposizione degli offerenti una bozza del contratto già nell'ambito della documentazione del bando. Definendo l'accettazione di tale bozza di contratto quale requisito formale, gli offerenti vengono a conoscenza già in una fase iniziale degli eventuali contenuti del contratto. In questo modo è possibile ridurre l'onere per le parti legato alla successiva redazione del contratto.

Ai fini della proporzionalità, nell'elaborare il contratto si dovrebbe prestare attenzione che i requisiti e gli elementi del contratto (ad es. anche possibili pene convenzionali) siano adeguati e non esagerati rispetto all'importo complessivo del contratto.

→ *Nell'ambito della documentazione del bando, mettere a disposizione degli offerenti una bozza di contratto.*

→ *Impostare gli elementi del contratto, ad esempio le pene convenzionali in proporzione all'importo complessivo.*

Per ulteriori informazioni:

Segreteria della CA
Tel. 058 462 38 50
CA@bbl.admin.ch

Segreteria della KBOB
Tel. 058 465 50 63
kbob@bbl.admin.ch