

Scheda informativa

Nuova cultura dell'aggiudicazione: qualità, sostenibilità e innovazione quali aspetti fondamentali del nuovo diritto in materia di appalti pubblici

Berna, 25 settembre 2020 (aggiornato il 22 gennaio 2022; versione 2.0)

La legge federale sugli acquisti pubblici riveduta (legge federale sugli appalti pubblici, LAPub) e la pertinente ordinanza, anch'essa riveduta (ordinanza sugli appalti pubblici, OAPub), sono entrate in vigore il **1° gennaio 2021**. Il 15 novembre 2019 i Cantoni hanno approvato il Concordato intercantone sugli appalti pubblici (CIAP). Il CIAP riveduto è entrato in vigore il **1° luglio 2021** dopo che vi hanno aderito i Cantoni di Appenzello Interno e Argovia.

Nell'attuazione degli atti normativi riveduti, tutti i livelli federali rivolgeranno un'attenzione particolare alla promozione di una **nuova cultura dell'aggiudicazione**, che prenderà maggiormente in considerazione la qualità, la sostenibilità e l'innovazione nelle procedure di appalto.

La presente scheda informativa intende contribuire a una comprensione comune di questa nuova cultura dell'aggiudicazione per i committenti pubblici. L'obiettivo è permettere ai servizi di aggiudicazione di integrare nella loro prassi le modifiche e gli aspetti fondamentali del diritto riveduto. Il cambiamento promosso dal legislatore nella cultura dell'aggiudicazione è particolarmente evidente nell'elenco esemplificativo dei possibili **criteri di aggiudicazione**.

Nuova cultura dell'aggiudicazione nella LAPub e nel CIAP

La nuova cultura dell'aggiudicazione voluta dal legislatore si evince in primo luogo dal fatto che per gli **obiettivi** della legge e del concordato è stata adottata una formulazione più estesa nonché dal fatto che l'**articolo concernente lo scopo** esige un impiego dei fondi pubblici non solo economico, ma anche sostenibile sotto il profilo ecologico, sociale e dell'economia pubblica (art. 2 lett. a LAPub/CIAP).

In futuro l'aggiudicazione non dovrà più essere ottenuta (semplicemente) dall'offerta «più favorevole dal profilo economico», bensì da quella **«più vantaggiosa»** (art. 41 LAPub/CIAP). In tal modo, il legislatore intende stabilire chiaramente e garantire che la **qualità** e gli altri criteri di aggiudicazione elencati nella legge e nel concordato abbiano un **peso maggiore** rispetto al prezzo o siano messi sullo stesso piano del prezzo. Quindi, oltre al criterio del prezzo, si devono sempre definire adeguati criteri qualitativi.

Per quanto concerne la valutazione delle offerte, alla luce della nuova cultura dell'aggiudicazione e della volontà del legislatore, dai servizi di aggiudicazione si può pretendere in misura maggiore l'applicazione dei criteri di aggiudicazione – espressamente menzionati nel diritto riveduto – della **sostenibilità**, del **contenuto innovativo** e della **plausibilità** dell'offerta (sia dal punto di vista qualitativo sia da quello commerciale). Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale può essere presa in considerazione anche una maggiore idoneità (DTF 139 II 489).

Per i servizi di aggiudicazione questo cambiamento genera nuovi punti d'incontro tra i diversi interessi pubblici. Bisogna sfruttare i margini di manovra nell'applicazione del diritto riveduto e ponderare gli eventuali conflitti di interessi alla luce degli obiettivi perseguiti.

Strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici

Per promuovere il cambiamento nella cultura dell'aggiudicazione dell'Amministrazione federale e soddisfare i rispettivi requisiti, il Consiglio federale ha approvato la strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici «Strategia di attuazione della revisione totale della legislazione sugli acquisti pubblici per il periodo strategico 2021–2030». In questo documento l'Esecu-

tivo formula linee guida e obiettivi strategici in materia di appalti pubblici per attuare gli atti normativi integralmente riveduti a livello federale. I temi della nuova cultura dell'aggiudicazione, ovvero la qualità, la sostenibilità e l'innovazione, costituiscono aspetti fondamentali della strategia.

Il Consiglio federale incarica i servizi d'acquisto e i servizi richiedenti dell'Amministrazione federale di attuare le direttive della strategia nel quadro dei propri obiettivi operativi in materia di appalti pubblici.

Per sostenere le unità organizzative nell'attuazione della strategia, la CA e la KBOB hanno pubblicato raccomandazioni per gli organi direttivi, che illustrano le possibili misure da adottare per mettere in pratica le linee guida e raggiungere gli obiettivi della strategia nel proprio ambito di competenza.

Per maggiori informazioni:

Strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici: www.bkb.admin.ch → [La CA](#) → [Strategia](#).

Raccomandazioni per gli organi direttivi: www.bkb.admin.ch → [La CA](#) → [Raccomandazioni / Schede informative / Guide](#).

Scopo e principi procedurali

Oltre alla trasparenza, al trattamento paritario degli offerenti e al promovimento di una concorrenza efficace ed equa, la legge persegue in primo luogo un impiego dei fondi pubblici economico e sostenibile. Ai fini dell'attuazione della nuova cultura dell'aggiudicazione, i servizi di aggiudicazione dovrebbero scegliere i **requisiti** concreti in modo da consentire agli offerenti di presentare soluzioni innovative e offerte di qualità elevata a fronte di un dispendio ragionevole. In occasione della messa a concorso di una commessa pubblica, ciò dovrebbe offrire alle imprese che producono valore in Svizzera, in particolare alle PMI, l'opportunità di ottenere l'aggiudicazione, sia in qualità di aggiudicatari diretti sia come membri di un consorzio.

Nell'ambito della loro attività i servizi di aggiudicazione prevedono misure concrete e adatte alle circostanze al fine di prevenire i conflitti di interesse, gli accordi illeciti in materia di concorrenza e la corruzione (art. 11 lett. b LAPub/CIAP). La violazione di queste disposizioni può condurre a sanzioni (art. 45 cpv. 1 LAPub/CIAP).

Per maggiori informazioni:

Foglio informativo COMCO «Sospetti di accordi sugli appalti»: www.weko.admin.ch → [Denunce](#) → [Segnalazioni di accordi sugli appalti](#).

Sito internet della CA sulla prevenzione della corruzione: www.bkb.admin.ch → [Temi](#) → [Prevenzione della corruzione](#).

¹ Il prezzo e la qualità sono due criteri essenziali che vanno sempre considerati. Nell'applicazione dei criteri qualitativi si deve tenere conto del divieto di discriminazione.

Criteri di aggiudicazione

a) Criteri di cui all'articolo 29 capoverso 1 LAPub/CIAP

La volontà del legislatore di rafforzare una forma di concorrenza incentrata sulla qualità è particolarmente evidente nella disposizione relativa ai **criteri di aggiudicazione**. Secondo la concezione della legge, il servizio di aggiudicazione prende in considerazione, «oltre al prezzo e alla qualità della prestazione»¹, altri criteri di aggiudicazione (cfr. art. 29 cpv. 1 LAPub/CIAP²). Nella legge e nel concordato riveduti sono elencati, a titolo di esempio, nuovi criteri di aggiudicazione riferiti alle prestazioni. Questo «elenco» non è però completamente identico nella LAPub e nel CIAP: il CIAP, infatti, non menziona i due criteri di aggiudicazione «affidabilità del prezzo» e «differenze del livello di prezzi negli Stati in cui la prestazione è fornita».

b) Plausibilità dell'offerta

Nella LAPub/OAPub e nel CIAP sono espressamente consentite la verifica della plausibilità e la valutazione delle prestazioni offerte.

Nella prassi ciò significa, ad esempio, che la **plausibilità** della **stima relativa al tempo necessario** contenuta nell'offerta può essere verificata mediante una previsione della qualità della singola offerta, un confronto con le offerte dei concorrenti o una stima del tempo necessario effettuata internamente dal servizio di aggiudicazione (cfr. al riguardo DTF 143 II 553, consid. 7.5.2).

Se si deve valutare la plausibilità dell'offerta, nella documentazione del bando occorre indicare, oltre alla ponderazione di questo criterio di aggiudicazione, la **modalità concreta di svolgimento della valutazione**.

Per maggiori informazioni:

Guide della KBOB all'acquisto di prestazioni del mandatario, di prestazioni d'opera, di prestazioni globali nonché di prestazioni nell'ambito della gestione delle opere e degli immobili: www.kbob.admin.ch → [Temi e prestazioni](#) → [Attuazione del nuovo diritto in materia di appalti pubblici](#) → [Strumenti](#).

c) Affidabilità del prezzo (LAPub)

Per i servizi di aggiudicazione che mettono a concorso le commesse sulla base del diritto federale (LAPub/OAPub), l'elenco dei criteri di aggiudicazione prevede un'ulteriore novità. Infatti, oltre alla valutazione del prezzo dell'offerta, si può tenere conto della sua «affidabilità».

² CIAP: «può [...] prendere in considerazione».

In considerazione della problematica legata alle offerte con prezzi particolarmente bassi, che successivamente possono causare elevati costi supplementari non previsti, nell'ambito di determinati progetti pilota della Confederazione si devono esaminare – fatta salva un'eventuale esclusione dovuta a un'offerta sottocosto (cfr. più sotto) – possibili modelli di valutazione affinché si possano formulare proposte concrete per l'applicazione di tale criterio nella prassi.

Per maggiori informazioni:

Guide della KBOB all'acquisto di prestazioni del mandatario, di prestazioni d'opera, di prestazioni globali nonché di prestazioni nell'ambito della gestione delle opere e degli immobili: www.kbob.admin.ch → Temi e prestazioni → Attuazione del nuovo diritto in materia di appalti pubblici → Strumenti.

d) Contenuto innovativo

Le innovazioni sono caratterizzate dal loro carattere innovativo e dal valore aggiunto che generano. Procedure di aggiudicazione adeguate (→ ad es. bando funzionale, dialogo, concorso o mandato di studio parallelo) e la scelta di opportuni criteri di idoneità e di aggiudicazione permettono di acquistare soluzioni innovative.

L'idoneità di un'offerta può essere verificata, ad esempio, valutando il suo potenziale di innovazione (elenco di brevetti e di progetti d'innovazione conclusi con successo ecc.). Nell'esame dei criteri di aggiudicazione si possono valutare anche l'elenco delle caratteristiche innovative della soluzione offerta, la stima del valore aggiunto in termini monetari, il risparmio di tempo o il nuovo contributo molto concreto fornito con una proposta di soluzione sostenibile.

e) Servizio alla clientela

Nel contesto dei bandi, alla nozione di «servizio alla clientela» sono attribuite due funzioni distinte:

- descrizione della prestazione: prescrizioni sui tempi di reazione e di intervento. Queste sono obbligatorie per l'esecuzione della commessa e, di conseguenza, figurano tra le prestazioni messe a concorso. Di regola, esse si ripercuotono sul prezzo (ad es. servizio di picchetto ecc.).
Esempio: il tempo di reazione e di intervento in caso di guasti tecnici (ascensore, riscaldamento, impianto di areazione, sistemi informatici ecc.);
- criterio di aggiudicazione orientato alla qualità: disponibilità a migliorare costantemente i processi.
Esempio: l'offerente analizza regolarmente la gestione dei reclami e delle lacune per una determinata prestazione di manutenzione e formula al committente proposte per ottimizzare i processi.

f) Differenze del livello di prezzi negli Stati in cui la prestazione è fornita (LAPub)

Il criterio di aggiudicazione secondo cui vengono prese in considerazione «le differenze del livello di prezzi negli Stati in cui la prestazione è fornita» è stato introdotto nella LAPub in occasione dei dibattiti parlamentari. In caso di procedure di appalto della Confederazione per commesse che non rientrano nell'ambito di applicazione dei trattati internazionali, è possibile considerare il livello dei prezzi (o il relativo indicatore economico) negli Stati in cui la prestazione è fornita. Il modello di valutazione dovrebbe essere esaminato nell'ambito di determinati progetti pilota della Confederazione.

Per maggiori informazioni:

Calcolatore del livello dei prezzi, inclusi la guida e il rapporto di analisi, disponibili ai seguenti link:

- www.kbob.admin.ch → Temi e prestazioni → Attuazione del nuovo diritto in materia di appalti pubblici → Strumenti.
- www.bkb.admin.ch → Temi → Strumenti e modelli → Calcolatore del livello dei prezzi.

g) Costi del ciclo di vita

Il criterio di aggiudicazione «**costi del ciclo di vita**» offre dei vantaggi. Oltre ai costi totali di proprietà (*Total Cost of Ownership TCO*), tra cui rientrano i costi di acquisto, i costi di esercizio, i costi di manutenzione e i costi di smaltimento, i costi del ciclo di vita comprendono anche costi esterni. Eventuali costi più elevati per l'acquisto di prodotti o di prestazioni di servizi sostenibili possono essere relativizzati se si considerano i costi del ciclo di vita nell'arco dell'intera durata di vita. Per questa ragione i TCO o i costi del ciclo di vita possono essere presi in considerazione nel criterio di aggiudicazione del prezzo. Se si tenesse conto soltanto del criterio del prezzo di acquisto, gli appalti sostenibili potrebbero subire un grande svantaggio concorrenziale.

h) Sostenibilità

In tutte le fasi della procedura di aggiudicazione si deve tenere conto in maniera equilibrata dei tre aspetti della sostenibilità, ossia quello sociale, economico e ambientale. Soprattutto la definizione del fabbisogno e la formulazione dei requisiti influiscono sulla possibilità di prendere in considerazione gli aspetti della sostenibilità nella valutazione delle offerte e nella fornitura delle prestazioni. Poiché ora è esplicitamente menzionata nell'articolo concernente lo scopo, la sostenibilità può essere considerata non soltanto a livello di criteri di aggiudicazione, ma anche di specifiche tecniche, condizioni di partecipazione obbligatorie e criteri di idoneità. Nella fase di attuazione occorre garantire che i requisiti siano applicati lungo l'intera catena di fornitura, ossia anche da subappaltatori e subfornitori.

Di seguito vengono forniti alcuni esempi di come la sostenibilità può essere presa in considerazione.

- Aspetto sociale: osservanza delle condizioni di lavoro conformemente al partenariato sociale o di standard internazionali in materia di lavoro; indicazione del marchio «fair trade» tra le caratteristiche del prodotto.
- Aspetto economico: integrazione dei costi del ciclo di vita.
- Aspetto ambientale: scelta di materiali ecologici e riciclabili e di soluzioni a basso consumo energetico.

La verifica delle prove dovrebbe essere basata sul rischio, ossia essere effettuata laddove una valutazione del rischio o un'analisi di mercato indichi un rischio particolarmente elevato di inadempimento dei criteri di sostenibilità indicati nel bando.

Per maggiori informazioni:

- Piattaforma delle conoscenze sugli appalti pubblici sostenibili PAP: www.pap.swiss
- www.kbob.admin.ch → [Temi e prestazioni](#) → [Costruire in modo sostenibile](#).
- www.bkb.admin.ch → [Temi](#) → [Acquisti sostenibili](#).

Metodo delle due buste

Il diritto riveduto prevede la possibilità di ricorrere al metodo delle due buste per la presentazione e l'apertura delle offerte (cfr. art. 38 cpv. 4 LAPub/CIAP). In tal caso, nel bando deve essere indicato che l'offerta, comprensiva delle prove richieste, e l'offerta commerciale (listino prezzi) devono essere presentate in due buste distinte.

Alla base vi è l'idea che con questo metodo la prestazione e la qualità di un'offerta possano essere valutate in maniera ancora più oggettiva dal momento che il prezzo indicato viene esaminato soltanto in fase di valutazione delle offerte.

Verifica delle offerte anormalmente basse

In futuro, in caso di offerte anormalmente basse la **verifica** del prezzo sarà **obbligatoria** (cfr. art. 38 cpv. 3 LAPub/CIAP). Questo obbligo sostituisce la disposizione potestativa del diritto in vigore, ovvero la formulazione «può», che lascia ai servizi di aggiudicazione la facoltà di decidere, sulla base delle circostanze concrete, la necessità di detta verifica.

Concorsi e mandati di studio paralleli

a) Concorsi

I concorsi vengono effettuati, sulla base di proposte di soluzione anonime, sotto forma di concorso

di progettazione o di prestazione globale. I concorsi permettono la valutazione delle offerte da parte di un comitato di valutazione e il confronto di diverse soluzioni. Essi vengono indetti, ad esempio, allo scopo di promuovere l'innovazione e trovare il miglior progetto possibile per il compito da svolgere.

b) Mandati di studio paralleli

I mandati di studio paralleli sono ora disciplinati nella legge e nel concordato (cfr. art. 22 LAPub/CIAP). L'obiettivo è di favorire la ricerca di soluzioni per compiti complessi attraverso studi indipendenti dal prezzo. Il comitato di valutazione può raccomandare di elaborare ulteriormente il lavoro del vincitore o di aggiudicargli una commessa successiva.

Per maggiori informazioni:

- Istruzioni del DFF sulle procedure di concorso e sulle procedure relative ai mandati di studio paralleli: www.kbob.admin.ch → [Temi e prestazioni](#) → [Varie](#) → [Istruzioni alle autorità edilizie e immobiliari](#).
- Guida della KBOB allo svolgimento delle procedure di concorso e di quelle relative ai mandati di studio paralleli (con indicazioni sulla «Procedura di scelta del mandataro» [offerte di prestazioni]): www.kbob.admin.ch → [Temi e prestazioni](#) → [Attuazione del nuovo diritto in materia di appalti pubblici](#) → [Strumenti](#).

Dialogo

Con lo strumento del dialogo (cfr. art. 24 LAPub/CIAP), nel caso di commesse complesse, di prestazioni di servizi intellettuali o di acquisto di prestazioni innovative, i servizi di aggiudicazione possono sviluppare e stabilire soluzioni o metodologie insieme agli offerenti. Il vantaggio di coinvolgere quasi immediatamente le imprese è che si possono trovare soluzioni efficienti nella fase iniziale dell'elaborazione.

Per maggiori informazioni:

- Guida agli appalti pubblici nell'ambito della procedura con dialogo per le prestazioni di pianificazione e d'opera nel settore della costruzione: www.kbob.admin.ch → [Temi e prestazioni](#) → [Attuazione del nuovo diritto in materia di appalti pubblici](#) → [Strumenti](#).
- Guida della CA «Procedure d'appalto con dialogo»: www.bkb.admin.ch → [Temi](#) → [Strumenti e modelli](#) → [Guida della CA "Procedure d'appalto con dialogo"](#).

Per ulteriori informazioni

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

Segreteria della CA, tel. 058 462 38 50
bkb@bbl.admin.ch