



Rapporto esplicativo

sulla revisione dell'ordinanza concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub)

A.) Introduzione

Soprattutto i rappresentanti e gli organi della politica hanno chiesto maggiore rigore nella gestione e nel controllo degli acquisti pubblici in seno all'Amministrazione federale, tra l'altro anche a causa di diversi eventi verificatisi in relazione con le commesse pubbliche (ad es. il progetto Insieme). La presente revisione è dettata da questa richiesta.

La Delegazione delle finanze (DelFin) raccomanda quindi al Consiglio federale di rafforzare il ruolo dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) nel processo di controllo gestionale degli acquisti e, a tal fine, di adeguare le competenze sancite nell'OOAPub e i procedimenti definiti nel sistema di controllo gestionale degli acquisti. La DelFin è inoltre favorevole alla creazione di un controllo centralizzato dell'attuazione delle misure e alla precisazione delle disposizioni sulle deleghe della competenza in materia di acquisti nonché a un'estensione dell'attuale sistema di rapporti. Nell'ambito del rapporto Insieme le Commissioni delle finanze (CdF) e le Commissioni della gestione (CdG) raccomandano quindi che i servizi centrali d'acquisto esercitino la loro funzione di controllo sull'osservanza delle disposizioni della legislazione sugli acquisti pubblici.

Sulla base di queste raccomandazioni il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF)/l'UFCL di creare nell'OOAPub una nuova categoria di deleghe e di rafforzare il ruolo dell'UFCL nel controllo gestionale degli acquisti.

Essenzialmente sono proposte tre modifiche nell'OOAPub: nell'ambito del controllo gestionale degli acquisti l'UFCL è dichiarato Ufficio specializzato e i compiti e le responsabilità sono chiaramente attribuiti. Inoltre le norme concernenti le deleghe sono armonizzate ai requisiti attuali e il ruolo della Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA) è rafforzato. Merita altresì di essere menzionato il nuovo articolo riguardante i processi d'acquisto armonizzati a livello federale. Nell'ambito della revisione vengono poi apportate modifiche minori, in particolare di carattere redazionale.

In merito al controllo gestionale degli acquisti, le disposizioni disseminate in diversi articoli dell'ordinanza sono ora raggruppate. È stata inoltre colta l'opportunità della revisione per eliminare doppioni, definire chiaramente le responsabilità e razionalizzare i processi. I compiti e le responsabilità dei dipartimenti sono separati da quelli dell'UFCL. La base legale vigente sancisce già che i capi dei dipartimenti hanno il diritto illimitato di procedere a controlli in seno al loro dipartimento (art. 38 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; LOGA; RS 172.010). È pertanto logico che siano i singoli dipartimenti ad essere competenti per la supervisione (art. 21 cpv. 3 dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; OLOGA, RS 172.010.1) e a vigilare sull'esecuzione della legislazione in materia di acquisti pubblici (art. 38 OOAPub; art. 23b OOAPub riv.). Dal canto suo l'UFCL è responsabile del consolidamento dei dati a livello di Confederazione e redige un rapporto per la Conferenza dei segretari generali (CSG) nel quale segnala le anomalie a livello interdipartimentale e raccomanda misure. La CSG esamina il rapporto dell'UFCL e può proporre misure al Consiglio federale per l'insieme dell'Amministrazione federale. Il Consiglio federale prende atto delle misure eventualmente proposte e del rapporto dell'UFCL e continua così a garantire il controllo gestionale sovraordinato degli acquisti. L'UFCL elabora inoltre istruzioni d'esecuzione sul controllo gestionale degli acquisti nelle quali precisa le responsabilità e le competenze sancite nel progetto OOAPub e descrive gli strumenti del controllo gestionale degli acquisti (che attualmente sono la gestione dei contratti della Confederazione, la statistica dei pagamenti nel settore degli acquisti e il monitoraggio degli acquisti sostenibili). Secondo il presente progetto di ordinanza l'UFCL non è più competente soltanto dell'ulteriore sviluppo della gestione dei

contratti della Confederazione, ma di tutti i tre strumenti del controllo gestionale degli acquisti. A tal fine l'UFCL è incluso come Ufficio specializzato nell'ordinanza del 9 dicembre 2011 sull'informatica nell'Amministrazione federale (OIAF; RS 172.010.58). Ciò permette di garantire che i suddetti strumenti siano ulteriormente sviluppati e attuati in modo unitario.

Per quanto riguarda le deleghe degli acquisti, le novità principali sono tre. In primo luogo, in futuro saranno ammesse anche deleghe ai servizi di acquisto per gli acquisti TIC superiori al valore soglia OMC, tuttavia solo a condizione che non si perda così il potenziale di concentrazione degli acquisti. Secondariamente, il vecchio sistema delle deleghe «permanenti» è sostituito dalle deleghe speciali, che continuano a essere attribuite su richiesta dalla CA. Oltre agli acquisti considerati critici per la sicurezza o a quelli che non è opportuno eseguire a livello centralizzato per ragioni legate alla tutela dell'ordine pubblico, nell'elenco è ora possibile inserire altre eccezioni. Viene inoltre estesa la possibilità per i servizi richiedenti di chiedere deleghe per acquisti al di sotto del valore soglia OMC. Tali deleghe possono essere richieste non solo per il settore TIC, ma per tutte le prestazioni di servizi (non per i beni). Per le tre tipologie di deleghe i destinatari della delega devono disporre della necessaria competenza in materia di acquisti.

Il progetto consente pure di rafforzare il ruolo della CA. Nel quadro del suo programma annuale 2015 (verifica del ruolo di diversi uffici trasversali, tra cui l'UFCL), alla fine del mese di agosto del 2015 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha presentato all'UFCL i risultati provvisori cui è giunto e le sue raccomandazioni, che mirano a un rafforzamento della CA e chiedono tra l'altro un adeguamento della sua struttura organizzativa. Successivamente le raccomandazioni sono state discusse in seno alla DelFin. L'OOAPub è stata modificata sulla scorta delle indicazioni del CDF e della DelFin.

Nell'OOAPub è altresì armonizzato il processo d'acquisto nei suoi tratti essenziali. Secondo tale processo l'UFCL può emanare ulteriori istruzioni consultando gli altri servizi centrali d'acquisto e, per le istruzioni sui processi d'acquisto e sul controllo gestionale degli acquisti, i dipartimenti.

B.) Commento alle singole disposizioni

Capitolo 1: Basi

Art. 2 Scopo e principio della concentrazione

Cpv. 2

L'ordinanza mira a garantire che gli acquisti dell'Amministrazione federale siano efficienti dal punto di vista economico, conformi alla legge e sostenibili. L'economicità è garantita in particolare attraverso la concentrazione degli acquisti. L'acquisto di grossi volumi consente di ottenere effetti di scala, con un conseguente vantaggio economico per l'Amministrazione federale. I servizi centrali d'acquisto provvedono a concentrare gli acquisti di loro competenza (cfr. all. 1 OOAPub). Quello della concentrazione è un principio basilare dell'OOAPub, già sancito nella versione previgente (compito dei servizi centrali d'acquisto, controllo gestionale degli acquisti). D'ora in poi i dipartimenti potranno prevedere anche la concentrazione di altre prestazioni di servizi (cfr. art. 10 cpv. 2).

Art. 3 Definizioni

Lett. d

Questa disposizione è stralciata e integrata nell'articolo 23a.

Art. 4 Processi d'acquisto armonizzati

Gli acquisti della Confederazione sono effettuati secondo il principio della centralizzazione. I beni e le prestazioni di servizi elencati nell'allegato 1 dell'OOAPub sono in linea di principio acquistati da un servizio centrale d'acquisto. Nel proprio ambito di attività i servizi centrali d'acquisto dispongono di competenze elevate in materia di acquisti pubblici, applicano processi consolidati e standardizzati (alcuni con certificazione ISO), utilizzano strumenti tecnici adeguati alle loro esigenze e tengono nella debita considerazione la complessità del singolo acquisto.

All'allegato 4 sono illustrati i processi d'acquisto armonizzati a livello federale per gli acquisti secondo la LAPub e l'OAPub. L'UFCL emanerà ulteriori istruzioni concernenti i processi consultando gli altri servizi centrali d'acquisto e i dipartimenti (cfr. art. 37a). In queste istruzioni definisce da un lato il processo degli acquisti di sua competenza e dall'altro il processo da seguire per gli acquisti decentralizzati o oggetto di una delega.

Per gli acquisti di competenza centrale dell'UFCL, dell'Ufficio federale delle strade (USTRA) e della Centrale viaggi della Confederazione (CVC) il rispettivo servizio centrale d'acquisto deve essere imperativamente coinvolto nel processo d'acquisto già nella fase preliminare, prima che il servizio richiedente cominci a redigere la documentazione. I servizi centrali d'acquisto coadiuvano i servizi richiedenti nella scelta della procedura e nell'elaborazione della documentazione.

Ogni processo d'acquisto comprende almeno le seguenti tappe.

a. Avvio della procedura d'aggiudicazione

Il servizio richiedente effettua un'analisi del fabbisogno. Deve definire non solo l'oggetto del bando (che cosa deve essere acquistato esattamente?), ma anche la durata in cui la prestazione di servizi o il bene acquistato deve essere fornito. In proposito il servizio richiedente verifica se presso i servizi centrali d'acquisto esista già un contratto (quadro), in base al quale può attribuire una commessa coprendo in tal modo il proprio fabbisogno. Qualora ciò non fosse possibile, devono essere svolte le fasi seguenti.

La pianificazione è l'elemento centrale di ogni progetto d'acquisto. All'interno di essa la direzione del progetto stabilisce un calendario realistico e, d'intesa con tutti i partecipanti (al progetto), attribuisce i compiti parziali. In questa fase occorre assicurarsi che siano disponibili i mezzi finanziari necessari (eventualmente ricorrendo a crediti d'impegno o a crediti chiesti mediante messaggi speciali sottoposti al Parlamento). Si procede inoltre ad accertare il servizio competente dell'acquisto, domandandosi contestualmente se sia possibile concentrare l'acquisto previsto integrando quelli di altri progetti d'acquisto, e a coinvolgere i partecipanti di altre unità amministrative (servizio centrale d'acquisto, fornitori di prestazioni, organo strategico ecc.).

Già in questa fase viene dunque redatta la documentazione necessaria, ad esempio un piano del progetto, un'analisi di mercato, un'analisi del fabbisogno o altri documenti, tra cui un'analisi del bisogno di protezione.

Sulla scorta di queste verifiche è sostanzialmente possibile rispondere alle quattro domande seguenti: chi effettua l'acquisto? Che cosa viene acquistato? A quanto ammonta il valore della commessa? Esiste un'eccezione?

Così è possibile scegliere la corretta procedura d'acquisto.

b. Scelta della procedura d'acquisto

La risposta a queste domande consente di definire la procedura da applicare, ovvero bando pubblico (procedura libera o selettiva), procedura mediante invito o procedura mediante trattativa privata.

Una volta che è stata scelta e autorizzata la procedura di aggiudicazione, occorre elaborare i relativi documenti.

Tra questi figurano, a seconda della procedura di aggiudicazione, la documentazione del bando (capitolato d'oneri e allegati) e/o una motivazione del ricorso alla procedura mediante trattativa privata oppure al bando di concorso OMC relativo a un prodotto specifico/a una concorrenza tra commercianti dello stesso prodotto.

Per l'aggiudicazione mediante trattativa privata di commesse al di sopra del valore soglia o al di sotto del valore soglia OMC è necessario redigere altri documenti e svolgere altre fasi. In ogni caso dovrebbe essere sempre redatto almeno un capitolato d'oneri con una descrizione precisa dell'oggetto dell'acquisto e la definizione di determinati criteri.

La documentazione del bando consiste almeno di un capitolato d'oneri e del bando stesso (videata simap.ch). Sono inoltre raccomandati altri allegati, ad esempio cataloghi nei quali sono riportati in forma tabellare i criteri di idoneità e di aggiudicazione nonché le specifiche tecniche, e un listino prezzi.

Dopo l'elaborazione della documentazione del bando (o almeno del capitolato d'oneri in caso di procedura mediante invito o procedura mediante trattativa privata), la commessa – nella procedura libera o selettiva – è messa a pubblico concorso. Nella procedura mediante invito sono richieste almeno tre offerte.

La tappa successiva prevede, per tutte le quattro procedure di aggiudicazione, che si risponda a eventuali domande degli offerenti.

Nella procedura selettiva, una volta ricevute le offerte, si procede alla prequalifica degli offerenti. Dopo che sono stati resi noti i nomi degli offerenti selezionati, questi sottopongono la loro vera e propria offerta. Prima di ciò hanno nuovamente la possibilità di porre domande.

Dopo che sono pervenute, le offerte vengono verificate dal punto di vista formale, quindi valutate. Naturalmente la valutazione delle offerte è effettuata in tutte le procedure, anche nella procedura mediante trattativa privata. La procedura di valutazione è documentata in modo trasparente dal team di valutazione nel rapporto di valutazione.

c. Aggiudicazione

Infine l'aggiudicazione è pubblicata su simap.ch se è stata scelta la procedura libera o selettiva. Anche l'aggiudicazione nella procedura mediante trattativa privata conformemente alla LAPub viene pubblicata. Se la commessa aggiudicata nella procedura mediante trattativa privata supera il valore soglia OMC secondo il capitolo 3 dell'OAPub, la pubblicazione dell'aggiudicazione su simap.ch è facoltativa. Le aggiudicazioni di commesse al di sotto del valore soglia OMC non sono pubblicate su simap.ch.

d. Stipulazione del contratto

Infine il servizio richiedente deve redigere un contratto (preferibilmente viene già allegata una bozza del contratto alla documentazione del bando). Il contratto deve essere negoziato, firmato, conservato e, infine, archiviato. Inoltre il servizio richiedente deve successivamente eseguire il contratto in modo corretto.

Art. 5–8

L'articolo 5 (incl. il vecchio art. 4) è abrogato e integrato in forma modificata nell'articolo 23a e seguenti (cfr. di seguito).

Gli articoli 6-8 sono abrogati. Gli strumenti del controllo gestionale degli acquisti (che attualmente sono la gestione dei contratti della Confederazione, la statistica dei pagamenti nel settore degli acquisti e il monitoraggio degli acquisti sostenibili) non sono più disciplinati a livello di ordinanza, bensì nella rispettiva istruzione dell'UFCL ancora da emanare (art. 37a).

Capitolo 2: Acquisto centralizzato di beni e prestazioni di servizi

Sezione 1: Organizzazione

Art. 10 Altri servizi d'acquisto

Cpv. 2

Con questa norma viene creata una base giuridica che consente ai dipartimenti di integrare nelle loro ordinanze sull'organizzazione un principio di concentrazione che va al di là di quello sancito dall'articolo 9 in combinato disposto con l'allegato 1 dell'OOAPub. D'ora in poi i dipartimenti possono concentrare gli acquisti di determinate prestazioni di servizi, che sono acquistate in modo decentralizzato (ossia che non rientrano nel settore di competenza di un servizio centrale d'acquisto), a livello di dipartimento. In tal caso incaricano una delle loro unità amministrative di concentrare gli acquisti e di acquistare queste prestazioni di servizi per l'insieme del dipartimento.

Nelle loro disposizioni organizzative i dipartimenti possono inoltre stabilire che la comunicazione da parte delle loro unità amministrative nei confronti di un servizio centrale d'acquisto è ammessa solo tramite un servizio designato.

Sezione 2: Compiti e competenze dei servizi centrali d'acquisto

Art. 11

Let. e

I documenti concernenti gli acquisti di competenza centrale dell'UFCL, dell'USTRA o della CVC sono redatti in linea di principio dai servizi richiedenti conformemente alla prassi attuale (cfr. art. 16 cpv. 4). Ora questi servizi centrali d'acquisto possono redigere la documentazione ove e per quanto sia loro possibile.

La documentazione concernente gli acquisti di competenza centrale di armasuisse è redatta dal settore specialistico CC OMC di armasuisse.

Sezione 3: Delega della competenza in materia di acquisti

Art. 12 Tipi di delega

Vi sono tre tipi di delega: delega legata a un progetto, delega per prestazioni di servizi inferiori al valore soglia OMC e delega speciale. Questi tre tipi di delega hanno in comune i principi precisati di seguito e nel commento all'allegato 2.

Cpv. 1 lett. a

Le deleghe per acquisti inferiori al valore soglia sono concesse a determinate condizioni se un servizio richiedente intende acquistare autonomamente prestazioni di servizi fino al valore soglia previsto per i bandi pubblici. Le deleghe per acquisti inferiori al valore soglia sono concesse espressamente solo per le prestazioni di servizi e non per i beni.

D'ora in poi, le deleghe per gli acquisti inferiori al valore soglia previsto per i bandi pubblici possono essere concesse sia dell'UFCL per gli acquisti di prestazioni di servizi TIC sia dai servizi centrali d'acquisto per gli acquisti di prestazioni di servizi in generale. In altri termini tutti i servizi centrali d'acquisto possono concedere deleghe nel proprio settore di competenza per l'acquisto di prestazioni di servizi fino al raggiungimento del valore soglia.

Occorre sottolineare che la prassi adottata nel settore TIC rimane in vigore. I destinatari delle deleghe non possono acquistare autonomamente alcun tipo di beni, ad esempio licenze o hardware, né prestazioni di servizi legate a beni, ad esempio la manutenzione.

Dal momento che la responsabilità dell'osservanza della regolarità e della legalità spetta al destinatario della delega anche per le deleghe riguardanti gli acquisti inferiori al valore soglia, pure in questi casi eventuali acquisti successivi competono al destinatario della delega.

Cpv. 1 lett. b

Deleghe legate a un progetto

Sinora tutti i servizi centrali d'acquisto potevano delegare a un servizio richiedente, per una durata limitata e nel settore di loro competenza, l'esecuzione degli acquisti superiori al valore soglia OMC a condizione che si trattasse di un acquisto speciale. Ne era escluso l'UFCL per gli acquisti TIC.

D'ora in poi, l'UFCL può concedere deleghe per gli acquisti TIC superiori al valore soglia previsto per i bandi pubblici non solo ad altri servizi centrali d'acquisto, ma a tutti i servizi richiedenti.

Le deleghe legate a un progetto sono concesse soltanto se gli acquisti previsti sono necessari per un progetto specifico.

Cpv. 1 lett. c

Il vecchio sistema della delega «permanente» è sostituito dalla delega speciale. Questo tipo di delega è concesso a titolo permanente se il destinatario della delega deve eseguire acquisti considerati critici per la sicurezza, acquisti destinati a tutelare l'ordine pubblico oppure acquisti che non è opportuno effettuare a livello centralizzato.

Cpv. 2

Le deleghe per gli acquisti inferiori al valore soglia e le deleghe legate a un progetto sono concesse dal competente servizio centrale d'acquisto, mentre la CA concede le deleghe speciali.

Art. 13 Presupposti

Cpv. 1

Derogare al principio dell'acquisto centralizzato è possibile solo in casi eccezionali. Una richiesta di delega deve poter essere minuziosamente motivata da parte del servizio richiedente.

Una delega può essere concessa solo a condizione che siano soddisfatti i seguenti requisiti.

Cpv. 2

Per i tre tipi di delega i servizi richiedenti, che desiderano la delega, devono provare nella propria richiesta di disporre delle necessarie competenze specifiche. Questo presupposto era già previsto nella versione previgente dell'OOAPub. Ora i presupposti delle competenze specifiche sono stabiliti nell'allegato 2 numero 1 (cfr. anche il commento all'allegato).

Cpv. 3

Oltre alle prove di cui al capoverso 2, per chiedere la delega legata a un progetto il richiedente deve provare che altre unità amministrative non abbiano bisogno di acquistare gli stessi beni o prestazioni di servizi. Questo presupposto serve a evitare che non sia ottemperato l'obbligo dei servizi centrali d'acquisto di concentrare gli acquisti dello stesso tipo per ottenere migliori condizioni commerciali con effetti di scala.

Cpv. 4

Oltre alle prove di cui al capoverso 2, per ottenere una delega speciale il richiedente deve dimostrare che la delega è necessaria ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici oppure che l'acquisto centralizzato non è opportuno.

Art. 14 Procedura e responsabilità

Cpv. 1

Lo svolgimento della procedura è stato formulato in modo più chiaro, ma rimane invariato. Il servizio richiedente deve presentare al servizio competente una richiesta di delega motivata, nella quale indica in che misura sono adempiuti i presupposti sanciti nel testo dell'ordinanza e nell'allegato 2. Nel caso di una delega speciale il servizio competente è la CA, negli altri casi il servizio centrale d'acquisto. Anche le responsabilità che derivano dall'ottenimento di una delega sono disciplinate all'allegato 2.

Cpv. 2

Il servizio competente verifica la richiesta e, se concede la delega, ne stabilisce per scritto le modalità di esercizio (ad es. progetto, valore della commessa del progetto d'acquisto, tetto massimo per le spese, periodo di validità della delega, altre restrizioni ecc.).

Cpv. 3

I servizi competenti continuano a tenere un elenco delle deleghe che hanno concesso.

Cpv. 4

Se la delega è concessa, il destinatario assume il ruolo del servizio centrale d'acquisto, in altri termini assume la responsabilità del corretto svolgimento dell'acquisto per l'intero processo. Tale processo è precisato nelle istruzioni d'esecuzione dell'UFCL. Il destinatario è responsabile anche di eventuali acquisti successivi.

Se ottiene una delega speciale, il destinatario definisce inoltre quali uffici possono attribuire commesse sulla base di un eventuale contratto quadro e regola l'inserimento dei relativi dati negli strumenti del controllo gestionale degli acquisti.

A fini di completezza si osserva che i servizi richiedenti non necessitano di una delega per attribuire commesse sulla base dei contratti quadro dei servizi centrali d'acquisto. È

sufficiente stipulare accordi tra il servizio centrale d'acquisto e il servizio richiedente.

Cpv. 5

Il servizio richiedente garantisce l'adempimento delle disposizioni legali e il rispetto delle modalità della delega stabilite nell'accordo scritto. Inoltre il destinatario della delega redige periodicamente un rapporto destinato al servizio centrale d'acquisto. Nell'accordo di delega è stabilito con quale periodicità tali rapporti debbano essere presentati e quali informazioni debbano esservi contenute.

Cpv. 6

Sulla base dei rapporti di cui al capoverso 5 il servizio competente verifica a campione se il destinatario della delega adempie tuttora i presupposti e rispetta le modalità convenute. Se i presupposti non sono (più) adempiuti e/o le modalità non sono (più) rispettate, esso revoca la delega.

Cpv. 7

La procedura e le responsabilità sono inoltre rette dall'allegato 2.

Sezione 4: Compiti e competenze dei servizi richiedenti

Art. 16 Copertura e comunicazione del fabbisogno

Cpv. 2

Nell'ambito degli acquisti pubblici non solo la definizione di criteri ecologici per i prodotti, ma anche la valutazione del fabbisogno stesso implica un notevole potenziale di riduzione dell'inquinamento ambientale. Prendere in affitto un oggetto piuttosto che acquistarlo può essere vantaggioso in termini ecologici e finanziari; lo stesso dicasi per la scelta di una prestazione di servizi invece di un bene di consumo. Secondo il principio esposto all'articolo 2 è senz'altro rilevante considerare le ripercussioni delle singole opzioni dal punto di vista ecologico nella definizione del fabbisogno e del tipo di copertura del fabbisogno.

Cpv. 4

Il capoverso è adeguato alla prassi vigente e riformulato di conseguenza. Dal momento che dispone delle competenze specialistiche concernenti l'oggetto del suo acquisto, il servizio richiedente redige la documentazione che i servizi centrali d'acquisto verificano consultando i rispettivi centri di competenza/servizi giuridici (Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione [CCAP], servizio giuridico dell'USTRA) in caso di domande specifiche (cfr. anche art. 11 cpv. 2 lett. e). Nel redigere la documentazione i servizi richiedenti osservano il processo d'acquisto prestabilito.

Art. 17 Controllo gestionale degli acquisti

Questo articolo è abrogato. Nei limiti del possibile i capoversi 2 e 3 sono stati integrati nell'articolo 23a e seguente.

Art. 18 Procedura in caso di divergenze

Questo articolo è stato abrogato e ripreso all'articolo 38a in forma modificata.

Art. 19 Principio

Le ordinanze sull'organizzazione dei dipartimenti possono prevedere pertinenti disposizioni sulla comunicazione con i servizi centrali d'acquisto (cfr. commento all'art. 10 cpv. 2).

Capitolo 3: Acquisto decentralizzato di altre prestazioni di servizi

Art. 23 Competenze e procedimenti

Cpv. 2

L'UFCL stabilisce il processo d'acquisto consultando gli altri servizi centrali d'acquisto e i dipartimenti (cfr. anche art. 4 e art. 37a).

Capitolo 3a: Controllo gestionale degli acquisti

Il controllo gestionale degli acquisti è stato riorganizzato. Sinora le pertinenti disposizioni erano disseminate in diversi articoli dell'OOAPub. Questi articoli sono ora stati raggruppati, adeguati in funzione dei compiti e delle responsabilità in vigore dal 1° gennaio 2016 e razionalizzati. Per questo motivo i vecchi articoli 4, 5, 6, 7, 8, 12, 17, 23 capoversi 2 e 3 sono stati abrogati e nei limiti del possibile integrati negli articoli 23a e 23b.

Art. 23a Obiettivi del controllo gestionale degli acquisti

Il controllo gestionale degli acquisti è uno strumento di informazione e di gestione. Esso serve a raccogliere informazioni e a mettere a disposizione, sulla base di tali informazioni, strumenti che consentono agli organi di gestione di assumere il controllo gestionale sovraordinato degli acquisti. I servizi richiedenti inseriscono, come finora, i propri dati nei tre strumenti del controllo gestionale degli acquisti (che attualmente sono la gestione dei contratti della Confederazione, la statistica dei pagamenti nel settore degli acquisti e il monitoraggio degli acquisti sostenibili) e sono tenuti a garantirne la completezza e il consolidamento. Sulla base di questi dati vengono redatti due tipi di rapporti (cfr. art. 23b), nei quali sono segnalate anomalie e raccomandate misure. Il controllo gestionale degli acquisti consente un orientamento strategico e operativo degli acquisti della Confederazione.

Gli obiettivi sono rimasti gli stessi, pertanto non sono stati apportati cambiamenti dal punto di vista del contenuto.

Elementi fondamentali del controllo gestionale degli acquisti, oltre all'orientamento strategico e operativo reso possibile da questo tipo di controllo, sono tuttora la trasparenza, la regolarità e la sostenibilità degli acquisti pubblici. Tuttavia la trasparenza non è più indicata come unico obiettivo, poiché si tratta piuttosto della conseguenza di un controllo gestionale degli acquisti funzionante.

Osservanza della regolarità e della legalità: con il controllo gestionale degli acquisti si persegue l'obiettivo dell'osservanza della regolarità dei processi d'acquisto. In altre parole esso deve assicurare che siano osservate le prescrizioni legali, le disposizioni sull'obbligo di pubblicare i bandi pubblici di concorso e le disposizioni sull'aggiudicazione mediante trattativa privata come pure impedire che si crei una categoria di fornitori abituali.

Acquisti pubblici sostenibili: il controllo gestionale degli acquisti deve permettere di orientare gli acquisti verso gli aspetti economici, ecologici e sociali. A tal fine sono determinanti in particolare:

- le raccomandazioni per i servizi d'acquisto della Confederazione concernenti gli acquisti sostenibili;
- i principi procedurali di cui all'articolo 8 capoverso 1 lettere b e c della legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub; RS 172.056.1) per le prestazioni fornite in Svizzera (rispetto delle disposizioni in materia di protezione del lavoro come pure delle condizioni di lavoro con riferimento alle disposizioni vigenti nel luogo di fornitura della prestazione, parità di trattamento tra uomo e donna in ambito salariale);
- gli accordi di base dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) secondo l'articolo 7 capoverso 2 dell'ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (OAPub; RS 172.056.11) per le prestazioni fornite all'estero;
- l'economicità non viene esplicitamente menzionata nel capitolo concernente il controllo gestionale degli acquisti. Da un lato viene già garantita mediante il principio dell'acquisto centralizzato (cfr. disposizione concernente lo scopo all'art. 2 OOAPub). Dall'altro l'articolo 23a lettera b sancisce l'osservanza della legalità. Conformemente all'articolo 1 LAPub l'impiego economico dei fondi pubblici è uno dei quattro capisaldi degli acquisti pubblici (oltre alla trasparenza, alla parità di trattamento e al rafforzamento della concorrenza). Per questo motivo il suddetto principio non è ripreso nell'OOAPub.

Le disposizioni delle vecchie lettere c e d dell'articolo 4 sono state spostate in altri articoli dell'OOAPub. La vecchia lettera c (centralizzazione degli acquisti) è ora integrata nell'articolo concernente lo scopo dell'OOAPub (art. 2). La vecchia lettera d (pilotaggio strategico degli acquisti da parte del Consiglio federale sulla scorta di rendiconti regolari) figura ora nell'articolo 23b, poiché non riguarda gli obiettivi, ma i compiti e le responsabilità.

Art. 23b Compiti e responsabilità

L'articolo 38 LOGA stabilisce che il capo di dipartimento ha il diritto illimitato di procedere a controlli in seno al proprio dipartimento. L'articolo 21 OLOGA, in particolare il capoverso 3, stabilisce inoltre che i dipartimenti sono competenti per la supervisione nel loro ambito. L'articolo 38 OOAPub statuisce che i dipartimenti vigilano sull'esecuzione della legislazione in materia di acquisti pubblici e della presente ordinanza nel settore di

loro competenza. In virtù delle competenze sancite dalla LOGA e dall'OLOGA i dipartimenti hanno la possibilità di consultare e di verificare i dati delle unità amministrative loro subordinate. A questo proposito hanno un margine di manovra più ampio rispetto ai servizi centrali d'acquisto (ad es. possono definire obiettivi).

Come menzionato in precedenza, l'UFCL redige come sinora un rapporto a livello di Confederazione destinato alla CSG, in cui illustra i dati concernenti gli acquisti per l'insieme dell'Amministrazione federale e segnala le anomalie.

Nel suo rapporto l'UFCL può proporre misure per l'insieme dell'Amministrazione federale.

Prima di essere trasmesso alla CSG il rapporto dell'UFCL è sottoposto per consultazione agli uffici.

Cpv. 1

Il contenuto del capoverso 1 corrisponde a quello del vecchio articolo 17 OOAPub.

Cpv. 2

Come menzionato all'inizio, gli obblighi di supervisione dei dipartimenti discendono direttamente dall'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione. Ne consegue che, anche nell'ambito del controllo gestionale degli acquisti, i dipartimenti esercitano la supervisione sulle proprie unità.

Cpv. 3

L'UFCL redige un rapporto a livello di Confederazione per la CSG in cui i dati di tutti i dipartimenti sono consolidati in un riepilogo. Vi segnala le anomalie constatate e raccomanda misure a livello federale. La redazione del rapporto è coordinata dal gruppo di lavoro interdipartimentale Controllo gestionale degli acquisti (GLI CGA), che collabora nella segnalazione delle anomalie e nella raccomandazione delle misure (all. 3 lett. A).

Cpv. 4

LA CSG esamina il rapporto redatto dall'UFCL e può inoltre proporre al Consiglio federale le misure raccomandate dall'UFCL nel rapporto applicabili all'insieme dell'Amministrazione federale.

Cpv. 5

Il Consiglio federale prende atto del rapporto dell'UFCL e delle misure proposte e incarica i dipartimenti dell'attuazione delle misure.

Cpv. 6

Nell'allegato 3 sono definite le competenze e le responsabilità.

Cpv. 7

Il controllo gestionale degli acquisti è incluso nell'OIAF come processo di supporto di cui l'UFCL è responsabile (art. 20 cpv. 4 OIAF). L'UFCL rimane responsabile dell'assistenza TIC ai processi di supporto per il controllo gestionale degli acquisti (cfr. anche il commento alla cifra III, modifica di altri atti normativi).

Capitolo 4: Conferenza degli acquisti della Confederazione

Art. 24 Compiti

Cpv. 1 lett. a

I lavori legislativi necessari all'adozione di linee guida e strategie per gli acquisti pubblici sono preparati dalla CA e dalla sua segreteria. Ciò corrisponde già alla prassi in vigore prima della revisione.

Cpv. 1 lett. f

Il tenore è stato adeguato a quello dell'articolo 12 e seguenti.

Cpv. 4–6

D'ora in poi la CA o il suo comitato può emanare raccomandazioni per i propri membri. Inoltre il DFF può emanare direttive su proposta del comitato. Questa regola è stata inserita conformemente alla disposizione contenuta nell'ordinanza del 5 dicembre 2008¹ sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC), che si applica alla Conferenza di coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili dei committenti pubblici (KBOB).

Art. 25 Organizzazione

La nuova organizzazione della CA entra in vigore solo il 1° gennaio 2017 (cfr. cifra IV del progetto di revisione).

Cpv. 2

Il DFAE sarà rappresentato dalla SG e non più dalla DSC come avveniva sinora.

Cpv. 3

La CA sarà dotata di un comitato composto dal presidente e dai rappresentanti di ogni servizio centrale d'acquisto, ossia dell'UFCL, di armasuisse e dell'USTRA.

Il comitato ha segnatamente il compito di definire le priorità dell'attività della CA. Per i temi riguardanti l'acquisto centralizzato di beni e la logistica in seno alla Confederazione gli spetta la decisione in via definitiva.

Il previgente capoverso 3 (elezione dei membri della CA) viene dunque abrogato. I membri della CA devono disciplinare personalmente le modalità della loro rielezione nell'ambito del regolamento interno da rielaborare. Tali modalità potranno essere regolate a partire dal 1° gennaio 2017 (cfr. cifra IV cpv. 2 del progetto di revisione).

Cpv. 6

Ora viene esplicitamente stabilito che l'UFCL dirige la CA.

Cpv. 7

Le modalità decisionali sono ora fissate in modo esplicito.

¹ RS 172.010.21

Capitolo 5: Servizi specializzati e altre prestazioni di sostegno

Sezione 1: Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione

Art. 27

Cpv. 2 lett. b

La pianificazione e la strutturazione di bandi pubblici non sono più compiti del CCAP, bensì dei servizi richiedenti e/o dei servizi centrali d'acquisto. Il corrispondente testo viene eliminato.

Sezione 2: Altri servizi specializzati e prestazioni di sostegno

Art. 28 Servizio Acquisti pubblici ecologici

Cpv. 2 lett. a

Possono essere oggetto di un bando pubblico non solo i prodotti, ma anche le nuove tecnologie. Anche in questo ambito è importante scegliere il prodotto più rispettoso delle risorse.

Cpv. 2 lett. f

Il testo alla lettera f della versione previgente dell'ordinanza era formulato in modo poco chiaro. È quindi necessario precisare che cosa si intenda con l'espressione «economia privata». Qui è intesa la volontà di collaborare, ossia la necessità di cercare il colloquio con l'economia per favorire l'affermazione dei principi dello sviluppo sostenibile nella prassi degli acquisti pubblici. Questo approccio è stato seguito anche nel piano d'azione «Economia verde».

Art. 29 Servizio Tecnologie dell'informazione nell'ambito degli acquisti pubblici

Cpv. 2 lett. e e f

Le lettere e ed f sono state aggiunte in considerazione del ruolo fondamentale svolto dalle applicazioni e dagli strumenti elettronici nella formazione e nel perfezionamento e dell'uso che se ne fa in questi ambiti. Per sfruttare meglio tali sinergie e favorire lo scambio di idee, è opportuno che il servizio specializzato sia rappresentato nel comitato di esperti.

Capitolo 7: Disposizioni finali

Art. 37a Istruzioni dell'UFCL

L'UFCL emana ulteriori istruzioni consultando gli altri servizi centrali d'acquisto. Si tratta in particolare delle istruzioni sulle deleghe, sul controllo gestionale degli acquisti e sul processo d'acquisto. Per le ultime due devono essere consultati anche i dipartimenti.

Art. 38a Procedura in caso di divergenze

Cpv. 1

Le divergenze di opinione che emergono nell'applicazione della presente ordinanza sono appianate per quanto possibile mediante intesa. Possono essere causa di divergenze ad esempio i casi in cui non è chiaro a quale servizio competa un acquisto (divergenza tra due servizi centrali d'acquisto o tra un servizio centrale d'acquisto e un servizio richiedente). È inoltre presumibile che emergano divergenze se il servizio competente non dà seguito alla richiesta di delega di un servizio richiedente. Possono sorgere divergenze anche nel controllo gestionale degli acquisti. Sono altresì ipotizzabili ulteriori divergenze nell'ambito dell'OOAPub.

Cpv. 2

Se le divergenze non vengono appianate secondo il capoverso 1, decidono i servizi menzionati al capoverso 2.

Art. 40a Disposizione transitoria

Cpv. 1

Le deleghe conferite ai sensi della previgente versione dell'OOAPub rimangono valide conformemente all'articolo 12 e seguenti, poiché si presuppone che le deleghe sinora concesse soddisfino i requisiti.

I progetti d'acquisto già avviati ed eventuali acquisti successivi rimangono affidati ai servizi richiedenti.

Lo stesso vale per gli acquisti cui avrebbe dovuto provvedere un servizio centrale d'acquisto, ma che sono stati eseguiti direttamente da un servizio richiedente. Ad esempio le commesse successive, gli acquisti successivi, le estensioni e i rinnovi dei contratti esistenti rimangono di competenza dell'unità amministrativa che li ha stipulati in origine.

Cpv. 2

I dati in relazione al contratto menzionati nell'allegato 3 tabella B numeri 4, 10 e 11 devono essere inseriti negli strumenti del controllo gestionale degli acquisti dal 1° gennaio 2018. Un inserimento antecedente a tale data non è possibile per motivi tecnici.

III Modifica di altri atti normativi

1. Ordinanza del 5 dicembre 2008² sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione

Dal momento che il controllo gestionale degli acquisti è ora eseguito conformemente all'articolo 23b, l'OILC è modificata di conseguenza.

2. Ordinanza del 9 dicembre 2011 sull'informatica nell'Amministrazione federale

Il controllo gestionale degli acquisti è inserito nell'OIAF come processo di supporto di cui è responsabile l'UFCL (art. 20 cpv. 4 OIAF). L'UFCL rimane responsabile dell'assistenza TIC necessaria per il controllo gestionale degli acquisti (cfr. anche art. 23b cpv. 7).

² RS 172.010.21

C.) Commento agli allegati

Allegato 1 – Beni e prestazioni di servizi il cui acquisto è di competenza dei servizi centrali d'acquisto

Numero 9

Con l'inclusione dei media elettronici la disposizione viene adeguata alla realtà odierna. Per media elettronici si intendono in particolare PDF animati, eBook, e-magazine, web app, siti web per dispositivi mobili ecc. L'elenco non è esaustivo e si adeguerà all'evoluzione dei dispositivi e dei comportamenti degli utenti.

Numero 16

La differenziazione tra TIC per l'Amministrazione federale civile e per quella militare non è stata sempre semplice. La presente modifica intende tracciare una linea più chiara tra i due ambiti.

Numero 17

Il commento al numero 16 vale anche per il numero 17.

Allegato 2 – Responsabilità in caso di deleghe

Nella tabella sono stabiliti i compiti e le responsabilità di cui all'articolo 12 e seguenti.

1. Presupposti

Per ogni tipo di delega, nella richiesta bisogna fornire la prova dei seguenti elementi.

Il servizio richiedente prova di avere effettuato acquisti secondo i criteri della regolarità e della legalità. Prova inoltre che i partecipanti al progetto dispongono dell'esperienza e della formazione necessarie e sono in grado di eseguire l'acquisto oggetto della delega.

Per quanto riguarda l'esperienza pratica, è richiesto che, ad esempio, almeno un partecipante al progetto abbia effettuato negli ultimi 5 anni diversi bandi OMC secondo i criteri della regolarità e della legalità.

Per quanto attiene alla formazione, bisogna provare che almeno un partecipante ha frequentato i corsi offerti dal CCAP, in particolare il corso «Fundierte Grundlagen des öffentlichen Beschaffungswesens» e ottenuto il relativo certificato. In aggiunta egli deve aver seguito i moduli di approfondimento rilevanti per la delega in questione.

Secondo il tipo di delega richiesta, occorre fornire inoltre le seguenti prove.

- Delega legata a un progetto

Nella sua richiesta il servizio richiedente dimostra che nel settore specialistico oggetto della richiesta di delega non vi è una possibilità immediata di concentrare gli acquisti integrando quelli di altri progetti d'acquisto. Se dopo la concessione della delega emergesse un potenziale di concentrazione, il servizio richiedente lo comunica senza indugio al servizio centrale d'acquisto e prova che in assoluta buona fede non lo poteva prevedere. In tal caso presenta una richiesta di estensione del suo accordo di delega.

- Delega speciale

Il servizio richiedente prova che un acquisto da parte del servizio centrale d'acquisto non sarebbe opportuno o che solo in questo modo è garantita la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici.

2. Redazione della richiesta di delega

Il servizio che fa richiesta di una delega deve darne la motivazione. Oltre alla prova dell'adempimento dei presupposti fornisce anche la conferma del suo (eventuale) organo di revisione interno che i presupposti sono adempiuti. La richiesta è inoltre firmata dal capo dell'ufficio.

3. Verifica e approvazione della richiesta, redazione dell'accordo con le modalità

Questa fase è svolta dalla CA (delega speciale) o dal servizio centrale d'acquisto (delega per un acquisto inferiore al valore soglia o delega legata a un progetto).

4. Tenuta dell'elenco delle deleghe

La CA tiene l'elenco delle deleghe speciali concesse; i servizi centrali d'acquisto tengono gli elenchi delle deleghe concesse legate a un progetto o per acquisti inferiori al valore soglia.

5. Esecuzione del progetto d'acquisto secondo il processo definito e garanzia della legalità dell'acquisto

Il destinatario della delega esegue gli acquisti secondo il processo definito dal servizio centrale d'acquisto che concede la delega. Se l'UFCL ha concesso la delega o la CA ha concesso una delega speciale, che rientra nel settore di competenza dell'UFCL, il destinatario della delega segue il processo stabilito nell'istruzione dell'UFCL.

Naturalmente anche in questi casi il destinatario della delega prende le decisioni e assume la responsabilità dell'acquisto.

6. Obbligo permanente di comunicazione in caso di modifiche

Il destinatario della delega comunica senza indugio al servizio delegante qualunque tipo di modifica, in particolare quelle concernenti i presupposti e le modalità convenute.

7. Redazione e stipulazione del contratto

Il destinatario della delega redige il contratto e lo stipula. Se possibile si procura i modelli del CCAP.

8. Esecuzione del contratto ed eventuali regole sulla competenza in materia di attribuzione delle commesse

Il destinatario della delega esegue il contratto. Può stabilire quali altre unità amministrative siano eventualmente autorizzate ad attribuire commesse sulla base del contratto in questione. L'autorizzazione potrebbe essere concessa segnatamente per le deleghe speciali.

9. Acquisti successivi in caso di fabbisogno rimasto invariato

La delega comprende anche gli eventuali acquisti successivi.

10. Rapporti periodici

Il destinatario della delega redige periodicamente per il servizio competente un rapporto sul rispetto delle modalità di delega e sugli acquisti effettuati. Negli accordi di delega è stabilito con quale frequenza questi rapporti debbano essere presentati e quali dati debbano esservi contenuti.

11. Verifica a campione dei rapporti periodici

In base ai rapporti di cui al numero 10 il servizio competente verifica a campione se il destinatario della delega adempie tuttora i presupposti e rispetta le modalità convenute. Se i presupposti non sono (più) adempiuti e/o le modalità non sono (più) rispettate, il servizio competente revoca la delega.

12. Controversia giuridica tra il servizio d'acquisto e terzi

In caso di controversia giuridica nella procedura d'acquisto oggetto della delega, ad esempio un ricorso contro l'aggiudicazione, il destinatario della delega compare in giudizio personalmente.

Se per l'esecuzione di un progetto d'acquisto ha chiesto la consulenza del servizio giuridico del servizio centrale d'acquisto (n. 5) e ne ha seguito le raccomandazioni, il destinatario della delega può ricorrere nuovamente alla consulenza del suddetto servizio giuridico in caso di controversia giuridica. La decisione e la responsabilità spettano al destinatario della delega.

Allegato 3 – Controllo gestionale degli acquisti

La prima parte (A.) riporta in forma strutturata le competenze e le responsabilità nell'ambito del controllo gestionale degli acquisti sancite all'articolo 23*b* per il rapporto redatto a livello di Confederazione.

La seconda parte (B.) stabilisce i dati che i servizi richiedenti devono registrare nel sistema di gestione dei contratti. Da un lato si tratta di dati concernenti tutte le aggiudicazioni superiori al valore soglia OMC, dall'altro di dati riguardanti tutti i contratti. La gestione dei contratti della Confederazione, la statistica dei pagamenti nel settore degli acquisti e il monitoraggio degli acquisti sostenibili restano gli strumenti nei quali i servizi richiedenti registrano i dati relativi ai loro acquisti. Questi strumenti sono ora descritti in un'istruzione d'esecuzione dell'UFCL.

Allegato 4 – Processi d'acquisto armonizzati

Nell'allegato 4 sono riportati i processi d'acquisto armonizzati a livello federale applicabili agli acquisti secondo la LAPub e la OAPub (cfr. anche il commento all'art. 4). L'UFCL emana istruzioni in proposito d'intesa con gli altri servizi centrali d'acquisto e gli altri dipartimenti.