Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale delle finanze **DFF**
Ufficio federale delle costruzioni e della logistica **UFCL**
Conferenza degli acquisti della Confederazione **CA**
Conferenza di coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili dei committenti pubblici **KBOB**

Berna, 19.11.2025

Stato di attuazione della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici

Rapporto intermedio di fine 2025 all'attenzione del Consiglio federale

Indice

Sintesi **5**
1 Situazione iniziale **6**
1.1 Revisione totale della legislazione sugli acquisti pubblici 6
1.2 Strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici: obiettivi e orientamento strategico 6
1.3 Rapporto intermedio sullo stato di attuazione della strategia 8
2 Attuazione armonizzata con i livelli subfederali **9**
2.1 Attuazione delle linee guida della strategia in materia di appalti pubblici 9
2.1.1 Integrazione dei livelli subfederali nella CA 9
2.1.2 Guida comune agli appalti TRIAS 9
2.1.3 Piattaforma delle conoscenze sugli appalti pubblici sostenibili (PAP) 10
2.1.4 Consorzio per i diplomi federali nel settore degli appalti pubblici (IAöB) 10
2.2 Valutazione dal punto di vista dei livelli subfederali 10
2.2.1 Valutazione dell'attuazione della legislazione a livello cantonale 11
2.2.2 Valutazione dell'attuazione della legislazione a livello comunale dal punto di vista dell'ACS 13
2.2.3 Valutazione della città di Zurigo d'intesa con l'UCS 14
2.3 Sintesi e bilancio intermedio da parte di CA e KBOB 15
3 Attuazione a livello federale degli atti normativi riveduti sugli appalti pubblici **16**
3.1 Stato di attuazione della strategia in materia di appalti pubblici dal punto di vista dei servizi centrali d'acquisto e degli OCI (della Confederazione) 16
3.1.1 Valutazione dal punto di vista dell'UFCL 16
3.1.2 Valutazione dal punto di vista di armasuisse 18
3.1.3 Valutazione dal punto di vista dell'USTRA 18
3.1.4 Valutazione dal punto di vista del Consiglio dei PF 19
3.2 Sondaggio sullo stato di attuazione della strategia presso l'Amministrazione federale 20
3.2.1 Informazioni sul sondaggio 20
3.2.2 Sintesi dei risultati 20
3.2.3 Panoramica dei risultati 21
3.3 «Monitoraggio della strategia in materia di appalti pubblici»: risultati 22
3.3.1 Risultati e valutazioni sulla base del rapporto sul controllo gestionale degli acquisti 22
3.3.2 Linea guida 1: appalti orientati alla qualità 24
3.3.3 Linea guida 2: appalti sostenibili 24
3.3.4 Linea guida 3: appalti innovativi 26

3.3.5 Linea guida 4: appalti facilmente accessibili agli offerenti 27
3.3.6 Valutazione dei risultati 27
3.4 Stato di attuazione delle tematiche relative alla linea guida 5 «Processi d'appalto digitalizzati, standardizzati e di facile utilizzo» 29
3.4.1 Punto primo 29
3.4.2 Punto secondo 30
3.4.3 Punto terzo 31
3.5 Stato di attuazione della linea guida 6 «Modifica della rendicontazione» 33
3.5.1 Stato dei lavori al momento della redazione del rapporto (a fine 2025) 33
3.5.2 Breve prospettiva sulle tappe successive in vista della «modifica della rendicontazione» programmata per il 2025 34
3.6 Verifica trasversale del CDF sulla soluzione HBB 34
3.7 Risultati del sondaggio condotto presso le associazioni di settore 34
3.7.1 Informazioni di carattere generale sul sondaggio 34
3.7.2 Sintesi dei risultati 35
3.8 Sintesi e valutazione dello stato di attuazione a livello di Confederazione da parte della CA e KBOB 38
3.8.1 Linea guida 1: appalti orientati alla qualità 38
3.8.2 Linea guida 2: appalti sostenibili 38
3.8.3 Linea guida 3:appalti innovativi 39
3.8.4 Linea guida 4: appalti facilmente accessibili agli offerenti e conformità alle esigenze delle PMI 39
3.8.5 Linea guida 5: processi d'appalto digitalizzati, standardizzati e di facile utilizzo 40
3.8.6 Linea guida 6: modifica della rendicontazione sugli appalti pubblici 41
3.8.7 Bilancio intermedio e prospettive a livello federale 41
4 Ulteriori tematiche 43
4.1 Sanzioni previste per il settore degli appalti pubblici e scambio di informazioni 43
4.2 Giurisprudenza dall'entrata in vigore della legislazione riveduta in materia di appalti pubblici 45
5 Conclusione e misure 46
5.1 Bilancio finale dal punto di vista della CA e della KBOB 46
5.2 Misure per la prossima fase di attuazione fino al 2030 46
5.2.1 Misure relative alle linee guida esistenti 46
5.2.2 Ulteriori misure 48
6 Allegati 50
6.1 Allegato 1: sintesi dei risultati del sondaggio a livello di Confederazione sullo stato di attuazione della strategia in materia di appalti pubblici 50

6.2 Allegato 2 (al n. 4): risultati del monitoraggio nel periodo 2022–2024 52
6.3 Allegato 3: verifica trasversale del CDF relativa alla «soluzione HBB» ...54
a) Raccomandazione 1 54
Parere espresso nell’ambito del rapporto di verifica del CDF 55
Proposte iniziali in vista della strategia successiva a partire dal 2031 55
b) Raccomandazione 3 56
Parere espresso nell’ambito del rapporto di verifica del CDF 56

Sintesi

La strategia dell’Amministrazione federale in materia di appalti pubblici per il periodo 2021–2030 definisce per la prima volta un orientamento strategico globale a livello federale in questo settore. Nel quadro del presente rapporto intermedio la Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA) e la Conferenza di coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili dei committenti pubblici (KBOB) presentano al Consiglio federale un primo bilancio sull’attuale stato di avanzamento della strategia.

I servizi d’acquisto e i servizi richiedenti della Confederazione, che dispongono di un ampio margine di manovra nella definizione concreta delle loro attività di committenza, hanno il compito di attuare tale strategia nell’ambito dei propri obiettivi operativi. Gli organi strategici CA e KBOB garantiscono la disponibilità degli strumenti di base essenziali (ad es. gli strumenti di attuazione) e l’armonizzazione delle condizioni quadro tra le parti coinvolte. Questo tipo di attuazione operativa e diretta della strategia in materia di appalti pubblici da parte dei servizi d’acquisto e dei servizi richiedenti, nonché gli scambi in seno agli organi della CA e della KBOB, hanno dimostrato la loro validità. Questo approccio sarà quindi portato avanti e consolidato.

La revisione totale della legislazione sugli acquisti pubblici ha comportato cambiamenti e novità la cui piena applicazione richiederà tempo e dovrà essere considerata con una prospettiva di lungo termine. Come evidenziato dal presente rapporto intermedio, dall’entrata in vigore degli atti normativi totalmente riveduti in materia di appalti pubblici i servizi d’acquisto e i servizi richiedenti hanno avviato numerose misure e attività ai fini dell’attuazione delle linee guida della strategia.

La strategia in materia di appalti pubblici dell’Amministrazione federale ha consentito di promuovere efficacemente l’armonizzazione con i livelli subfederali nonché l’attuazione delle linee guida a livello federale.

Si considera che l’attuazione degli obiettivi strategici sia finora sulla buona strada, anche in considerazione del periodo strategico definito a lungo termine fino al 2030. Al tempo stesso, però, il rapporto intermedio evidenzia anche la necessità di intraprendere ulteriori azioni per la seconda metà del periodo strategico. Nell’ambito dei prossimi lavori di attuazione saranno consolidati in particolare, sulla base delle conoscenze acquisite, gli aspetti della qualità, della sostenibilità, dell’innovazione, la facilità d’accesso per gli offerenti, la conformità alle esigenze delle PMI, nonché gli sforzi profusi in materia di digitalizzazione.

Per sostenere questi lavori sono previste misure adeguate. Tra queste si annoverano nello specifico un ulteriore sviluppo mirato della strategia, una maggiore attenzione dedicata alla determinazione del fabbisogno nonché ai servizi richiedenti nei successivi lavori di attuazione.

1 Situazione iniziale

1.1 Revisione totale della legislazione sugli acquisti pubblici

La legge federale del 21 giugno 2019 sugli appalti pubblici (LAPub) e l'ordinanza del 12 febbraio 2020[1] sugli appalti pubblici (OAPub) sono entrate in vigore il 1° gennaio 2021 a seguito di una revisione totale.

Un obiettivo principale della revisione totale era, da un lato, la trasposizione delle prescrizioni internazionali nel diritto nazionale ai fini della ratifica dell'Accordo dell'OMC sugli appalti pubblici[2]. Dall'altro, la revisione totale mirava ad armonizzare le legislazioni di Confederazione (LAPub / OAPub) e Cantoni (CIAP[3]) in materia di acquisti pubblici, rispettando la ripartizione delle competenze secondo il sistema federalista. In una procedura legislativa parallela, la Confederazione e i Cantoni hanno ampiamente armonizzato i contenuti della LAPub e del CIAP.

Nel corso delle delibere parlamentari sulla revisione totale della legislazione federale degli acquisti pubblici, le Camere federali hanno dibattuto intensamente sul progetto di legge. Nel corso dei dibattiti il legislatore ha espresso più volte l'esigenza di dare maggiore peso in futuro agli aspetti della qualità, della sostenibilità e dell'innovazione nelle procedure d'appalto dell'Amministrazione federale. Occorrerebbe inoltre rendere gli appalti della Confederazione più facilmente accessibili agli offerenti e conformarli maggiormente alle esigenze delle PMI.

1.2 Strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici: obiettivi e orientamento strategico

Per far fronte a queste sfide, il Consiglio federale ha pubblicato la strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici, recante il sottotitolo «Strategia di attuazione della revisione totale della legislazione sugli acquisti pubblici per il periodo strategico 2021–2030» ed entrata in vigore congiuntamente agli atti normativi LAPub e OAPub totalmente rivisti.

L'obiettivo centrale della strategia è affrontare le richieste espresse dal legislatore nel corso delle delibere parlamentari e di sostenerne l'attuazione pratica. Un'attenzione particolare è rivolta alla promozione della cosiddetta «nuova cultura dell'aggiudicazione»[4], come previsto nell'ambito della revisione legislativa. L'intento

[1] RS **172.056.1** e **172.056.11**.
[2] Agreement on Government Procurement (GPA 2012).
[3] Concordato intercantonale sugli appalti pubblici.
[4] In particolare, si tratta di orientare maggiormente gli appalti dell'Amministrazione federale a una concorrenza di qualità e di rafforzarne aspetti quali la sostenibilità e l'innovazione. Occorre inoltre rendere gli appalti più facilmente accessibili agli offerenti e conformarli maggiormente alle esigenze delle PMI.

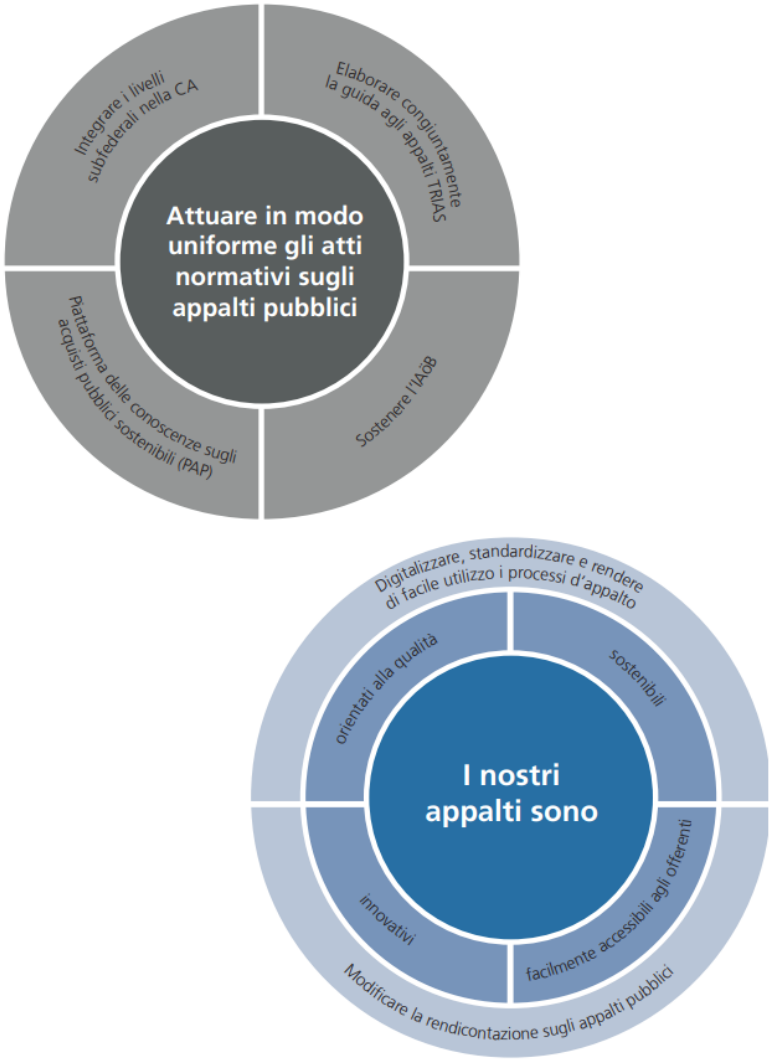
della strategia è sensibilizzare in modo mirato i servizi d'acquisto e i servizi richiedenti dell'Amministrazione federale in merito a tali esigenze.

Con la strategia il Consiglio federale incarica i servizi d'acquisto e i servizi richiedenti di attuare le sue direttive nell'ambito dei loro obiettivi operativi in materia di appalti pubblici.

Per rispondere a queste esigenze, la strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici è stata suddivisa in due aree tematiche.

- La prima, «Attuazione armonizzata con i livelli subfederali», descrive le misure volte a proseguire e intensificare gli sforzi di armonizzazione con i livelli subfederali anche dopo la conclusione delle procedure legislative parallele relative a LAPub e CIAP.
- La seconda, «Attuazione a livello federale degli atti normativi riveduti sugli appalti pubblici», comprende linee guida e obiettivi strategici in materia di appalti, finalizzati a promuovere aspetti come qualità, sostenibilità, innovazione e accessibilità degli appalti agli offerenti.

Le aree tematiche e le linee guida della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici:



estratto dalla pubblicazione (cfr. pag. 4)

1.3 Rapporto intermedio sullo stato di attuazione della strategia

La strategia dell’Amministrazione federale in materia di appalti pubblici prevede che la CA e la KBOB presentino per la prima volta al Consiglio federale dopo cinque anni (a fine 2025) un rapporto intermedio sullo stato di attuazione[5].

Il presente rapporto intermedio intende quindi fornire informazioni sullo stato di avanzamento della strategia, dall’entrata in vigore nel 2021 fino ad oggi. Per stimare gli sforzi di armonizzazione sono state raccolte valutazioni sullo stato di attuazione ai vari livelli subfederali ed è stato inoltre condotto un sondaggio a livello cantonale. Per valutare lo stato di attuazione all’interno dell’Amministrazione federale sono state integrate in particolare le valutazioni dei servizi centrali d’acquisto e degli organi della costruzione e degli immobili (OCI) della Confederazione, effettuate in merito alle varie tematiche della strategia. L’attuazione viene inoltre esaminata tramite i dati risultanti dal monitoraggio della strategia[6] e sulla base dei risultati dei sondaggi (un sondaggio interno alla Confederazione e uno condotto presso le associazioni di settore).

Su questa base, al Consiglio federale verranno proposte le misure per gli ulteriori lavori di attuazione da realizzare entro il 2030[7].

A fine 2030 la CA e la KBOB renderanno conto al Consiglio federale dell’attuazione degli obiettivi strategici in materia di appalti per l’intero periodo 2021–2030, formulando al contempo una proposta per l’aggiornamento globale o il rinnovo della strategia per il periodo successivo a partire dal 2031.

[5] Cfr. la strategia dell’Amministrazione federale in materia di appalti pubblici, pag. 15.
[6] Il «Monitoraggio della strategia in materia di appalti pubblici» viene condotto per verificarne l’attuazione. V. n. 3.3. per ulteriori informazioni.
[7] V. n. 5.2.

2 Attuazione armonizzata con i livelli subfederali

2.1 Attuazione delle linee guida della strategia in materia di appalti pubblici

Per continuare ad attuare l'armonizzazione raggiunta a livello legislativo tra diritto federale (LAPub) e diritto in materia di appalti pubblici ai livelli subfederali (CIAP), l'Amministrazione federale opera in stretta collaborazione con questi livelli. Nella strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici sono state definite a tale scopo quattro linee guida. Qui di seguito ne viene valutato lo stato di attuazione.

2.1.1 Integrazione dei livelli subfederali nella CA

Come già avviene da tempo nella KBOB nel settore della costruzione, si mira anche a integrare in qualità di membri all'interno della CA i rappresentanti dei livelli federali (in particolare nel settore dell'acquisto di beni e prestazioni di servizi). La collaborazione dei tre livelli federali a livello specialistico è stata ampliata e rafforzata ulteriormente. A titolo di esempio, i rappresentanti della Confederazione sono invitati come ospiti permanenti alla Conferenza degli appalti pubblici (CAP). Anche al momento della creazione o dell'aggiornamento di strumenti di attuazione i lavori vengono coordinati di volta in volta, ove possibile, oppure sono svolti in consultazione reciproca. A livello istituzionale, la Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA) mantiene tuttora la prassi di inviare un ospite permanente in seno alla CA, il che consente di portare avanti lo scambio reciproco di informazioni. L'ampliamento della rappresentanza dei livelli subfederali all'interno della CA resta un obiettivo.

2.1.2 Guida comune agli appalti TRIAS

La revisione della legislazione in materia di acquisti pubblici in Svizzera ha dato avvio all'armonizzazione del diritto e allo sviluppo della cultura dell'aggiudicazione. L'obiettivo della guida comune agli appalti è sostenere l'unitarietà nell'introduzione e nell'esecuzione del nuovo diritto.

La guida TRIAS è stata pubblicata a fine 2022 dalle istituzioni svizzere[8] di Confederazione, Cantoni, Città e Comuni, competenti nel settore degli appalti pubblici. Si tratta di una piattaforma delle conoscenze rivolta agli addetti ai lavori dei servizi amministrativi nonché ad altri committenti soggetti alla legislazione sugli appalti pubblici, che contribuisce alla corretta esecuzione di tutti gli appalti. La guida TRIAS mette a disposizione le basi legali, le novità apportate con la legislazione rivista in materia di appalti pubblici, in particolare per quanto riguarda la

[8] La DCPA (autrice ed editrice di TRIAS), la CA, la KBOB, il Centro di competenza per gli appalti pubblici della Confederazione (CCAP), l'Unione delle città svizzere (UCS) e l'Associazione dei comuni svizzeri (ACS).

nuova cultura dell'aggiudicazione, nonché le conoscenze di base sugli obiettivi degli appalti, i principi procedurali, le procedure di aggiudicazione e gli strumenti di appalto. La guida è strutturata in modo dettagliato come strumento snello e funzionale ed è disponibile online in tedesco, francese e italiano. I contenuti vengono regolarmente integrati e aggiornati. La guida TRIAS viene anche menzionata come fonte dai tribunali federali nelle loro decisioni.

2.1.3 Piattaforma delle conoscenze sugli appalti pubblici sostenibili (PAP)

La piattaforma delle conoscenze sugli appalti pubblici sostenibili (PAP) si è affermata negli ultimi anni come principale punto di riferimento per i committenti pubblici a tutti i livelli federali. Il suo obiettivo è sostenere la committenza pubblica nell'integrare maggiormente gli aspetti della sostenibilità nelle procedure di appalto e promuovere, allo stesso tempo, lo scambio di conoscenze tra il livello comunale, cantonale e federale. In questo modo la piattaforma contribuisce alla definizione di una prassi sostenibile in materia di appalti il più armonizzata ed efficace possibile.

Da marzo 2025 la PAP è stata lanciata con una nuova struttura. Da allora viene costantemente adattata alle esigenze degli utenti, sia a quelle attuali che a quelle emergenti.

2.1.4 Consorzio per i diplomi federali nel settore degli appalti pubblici (IAöB)

Il Consorzio per i diplomi federali nel settore degli appalti pubblici (IAöB) è l'ente responsabile dell'esame per l'attestato professionale federale «Specialista in appalti pubblici», riconosciuto a livello nazionale.

Attualmente i servizi di aggiudicazione delle amministrazioni di tutta la Svizzera possono contare su oltre 100 diplomati dell'esame professionale federale che dispongono di una formazione conseguita in conformità alla nuova legislazione sugli appalti pubblici e che, con le loro competenze, contribuiscono in modo significativo a promuovere la professionalità e la qualità negli appalti.

Forte di una collaborazione che da ormai dieci anni riunisce numerosi esperti di tutti i livelli federali, attivi sia negli organi del consorzio che nell'organizzazione di eventi formativi e nello svolgimento degli esami professionali, IAöB non si è limitata a fornire conoscenze tecniche verificate in materia di appalti pubblici e a istituire un attestato professionale federale, bensì ha anche creato una solida rete a livello nazionale tra le parti interessate. Ciò ha comportato un incremento tangibile degli scambi reciproci e delle pratiche armonizzate tra gli operatori del settore di tutti i livelli statali, come dimostrato da altri progetti congiunti quali la guida comune agli appalti pubblici TRIAS e la piattaforma delle conoscenze PAP.

2.2 Valutazione dal punto di vista dei livelli subfederali

L'armonizzazione delle legislazioni della Confederazione e dei livelli subfederali in materia di appalti pubblici dipende in parte dall'introduzione del CIAP riveduto ai livelli

subfederali e da come trova applicazione concreta nella prassi. Sulla base della ripartizione costituzionale delle competenze, i Cantoni sono fondamentalmente sovrani nell'attuazione della legislazione in materia di appalti pubblici.

Nelle seguenti pagine viene esposta una valutazione dell'attuazione del CIAP riveduto, dal punto di vista dei diversi livelli subfederali. I seguenti organi hanno espresso il loro parere in merito:

- punto di vista dei Cantoni: DCPA (n. 2.2.1);
- punto di vista dei Comuni: ACS (n. 2.2.2);
- punto di vista delle città: a titolo di esempio, il parere della città di Zurigo, d'intesa con l'UCS (n. 2.2.3).

2.2.1 Valutazione dell'attuazione della legislazione a livello cantonale

2.2.1.1 Valutazione da parte di DCPA

Il CIAP riveduto è entrato in vigore il 1° luglio 2021. Da allora 21 Cantoni hanno aderito al Concordato (stato: maggio 2025). Il Cantone di Berna applica inoltre l'atto normativo come diritto cantonale.

Il fatto che nell'arco di quattro anni 22 Cantoni[9] abbiano deciso di applicare il diritto armonizzato in materia di appalti pubblici costituisce un successo. Per raggiungere questo obiettivo, i Cantoni, ciascuno con un assetto molto diverso, hanno dovuto ripercorrere i loro processi cantonali e affrontare discussioni politiche su numerose tematiche controverse.

L'attuale applicazione di una legislazione articolata e in gran parte armonizzata tra Confederazione e Cantoni contribuisce a mettere a frutto le esperienze degli altri Cantoni (nonché della Confederazione, delle Città e dei Comuni) anche nella pratica. In aggiunta, ciò contribuisce a professionalizzare ulteriormente gli appalti anche con risorse di personale ridotte, il che favorisce in ultima analisi un impiego efficiente dei fondi pubblici. L'applicazione della legislazione armonizzata concorre inoltre a una riduzione degli oneri amministrativi, in particolare delle PMI.

In base ai risultati del sondaggio condotto dalla CA, nei Cantoni che applicano già la nuova legislazione sugli appalti pubblici si verifica anche un cambiamento nella relativa prassi, dato che, ad esempio, si tiene maggiormente conto dell'aspetto della sostenibilità e viene dato più peso a una forma di concorrenza incentrata sulla qualità.

Al momento la CAP sta provvedendo a fornire ai Cantoni ulteriori strumenti per sostenere anche quelli con minori risorse nello svolgimento di pratiche che siano efficienti e conformi alla legislazione.

[9] 21 Cantoni hanno aderito al CIAP riveduto; il Cantone di Berna applica il testo riveduto del Concordato.

2.2.1.2 Sondaggio a livello cantonale

Nel periodo tra dicembre 2024 e gennaio 2025, le segreterie della CA e della KBOB hanno condotto, in collaborazione con la DCPA (e nel quadro della CAP), un sondaggio presso i Cantoni sullo stato di attuazione della legislazione riveduta in materia di acquisti pubblici a livello specialistico.

Nell'ambito di questo sondaggio volontario, 25 Cantoni (escluso il Cantone di Ginevra[10]) hanno fornito un riscontro.

Nella sezione successiva è riportata una sintesi dei riscontri forniti.

2.2.1.3 Sintesi dei risultati del sondaggio

N.B.: i Cantoni che hanno partecipato al sondaggio non si sono espressi in parte su tutte le domande o non hanno fornito una risposta. Vi sono pertanto delle differenze nel numero dei riscontri presi in considerazione[11].

- Domanda: Come valuta lo stato di attuazione o dell'introduzione del CIAP riveduto nel Suo settore di competenza?

1 **(2 x)** *(Finora non è stato praticamente attuato)*	2 **(1 x)**	3 **(3 x)**	4 **(7 x)**	5 **(12 x)** *(L'attuazione è molto avanzata)*

- Domanda: Dall'entrata in vigore del CIAP riveduto, negli appalti si tiene maggiormente conto dei seguenti aspetti?

Qualità	**9** x Pertinente	**12** x Neutrale	1 x Non pertinente
Sostenibilità	**13** x Pertinente	**9** x Neutrale	1 x Non pertinente
Innovazione	4 x Pertinente	**12** x Neutrale	**4** x Non pertinente

[10] Nel Cantone di Ginevra è in corso la procedura cantonale di adesione al CIAP riveduto.
[11] Le opzioni di risposta in azzurro scuro sono state quelle menzionate maggiormente, mentre quelle in azzurro chiaro sono le seconde risposte più frequenti.

- Domanda: Nel Suo settore di competenza è promosso lo svolgimento digitalizzato dei processi di appalto?

7 x Sì	**13** x In parte / in singoli casi	**5** x No

- Domanda: Come valuta la facilità di accesso per gli offerenti delle Sue procedure di appalto su una scala da 1 a 5?

1 **(0 x)** *(Non facilmente accessibili)*	2 **(0 x)**	3 **(6 x)**	4 **(18 x)**	5 **(0 x)** *(Particolarmente facili da accedere)*

- Domanda: Su una scala da 1 a 5, come valuta la conformità dei Suoi appalti alle esigenze delle PMI?

1 **(0 x)** (Poco conformi alle PMI)	2 **(0 x)**	3 **(4 x)**	4 **(16 x)**	5 **(4 x)** (Particolarmente conformi alle PMI)

2.2.2 Valutazione dell'attuazione della legislazione a livello comunale dal punto di vista dell'ACS

Con lo scopo di semplificare la legislazione in materia di appalti pubblici e assicurare l'unitarietà nell'esecuzione della stessa, la legislazione a livello federale e il CIAP sono stati riveduti nel quadro di una procedura parallela. L'ACS, l'UCS e l'Associazione svizzera Infrastrutture comunali (ASIC) si adoperano per garantire che l'attuazione della revisione sia realizzabile e possa essere eseguita in modo unitario.

Le procedure di aggiudicazione devono restare quanto più semplici possibile e di agevole applicazione per i Comuni. Per gli appalti dei Comuni fa testo il CIAP riveduto. L'entrata in vigore del Concordato nei Cantoni è avvenuta per gradi o in momenti differenti. La sua applicazione estesa ha richiesto inizialmente diversi adeguamenti alle ordinanze dei Cantoni, che sono stati realizzati con tempistiche altrettanto diverse. In alcuni Cantoni, i Comuni e le Città sono pertanto più avanzati di altri nella sua applicazione e vi è una maggiore consapevolezza in merito alle nuove linee guida sugli appalti pubblici.

Il cambio di paradigma perseguito con la revisione del diritto in materia di aggiudicazioni rappresenta una sfida per i Comuni. Circa la metà di tutti i Comuni ha meno di 1700 abitanti e presenta di conseguenza un'amministrazione snella con figure a profilo generalista anziché specialistico. Sono pertanto necessari bandi di concorso pratici, che non mettano in difficoltà le parti coinvolte e permettano di raggiungere gli obiettivi di sostenibilità. In tale ambito forniscono un contributo essenziale ausili e strumenti concreti come la guida digitale TRIAS (v. n. 2.1.2), le

pubblicazioni e le guide della KBOB disponibili anche sulla PAP (v. n. 2.1.3) o il toolbox «Appalti sostenibili Svizzera» (cfr. Appalti pubblici: strumenti e informazioni, aprile 2023). Rivestono tuttavia una grande importanza anche i corsi pratici di formazione di base e formazione continua, come il titolo professionale riconosciuto a livello federale di «Specialista in appalti pubblici» e le conferenze come la Conferenza sugli appalti pubblici sostenibili, che forniscono esempi concreti e indicazioni pratiche (ad es. come i Comuni possano trarre vantaggio dalle reti termiche o come gli edifici e gli insediamenti urbani possano essere attrezzati per affrontare il cambiamento climatico). Le associazioni comunali sono coinvolte nei comitati pertinenti insieme a Confederazione e Cantoni. Continua a essere necessaria infatti un'azione condivisa per rendere più comprensibile la complessa legislazione in materia di appalti pubblici. Con la rivista dell'associazione «Comune svizzero», l'ACS contribuisce alla diffusione di informazioni e conoscenze tramite la presentazione di iniziative ed esperienze raccontate dai Comuni e destinate ad altri Comuni.

2.2.3 Valutazione della città di Zurigo d'intesa con l'UCS

Pur svolgendosi senza grandi difficoltà, la fase di attuazione ha richiesto lo svolgimento tempestivo di ampi lavori preparatori da parte dei servizi di aggiudicazione (adeguamento di modelli alla nuova legislazione, formazione dei collaboratori ecc.). Ciò si è rivelato una sfida per i servizi d'acquisto di modesta entità della città di Zurigo. In particolare, è stato necessario adeguare i processi di appalto; inoltre, le singole fasi vanno giustificate in modo più dettagliato rispetto al diritto previgente (durata massima del contratto di 5 anni, decisione di aggiudicazione munita di motivazione ecc.). In tale contesto sarebbe stato auspicabile uno scambio più approfondito tra i diversi livelli (con la Confederazione, tra i Cantoni e con le Città) ai fini della preparazione.

Nel Cantone di Zurigo (e quindi nella città di Zurigo) il CIAP è entrato in vigore a ottobre 2023. I lavori sono ora realizzati e conclusi.

In linea con i suoi obiettivi ambientali, la città di Zurigo promuove da tempo, ovvero già da prima dell'entrata in vigore della nuova legislazione, gli aspetti della sostenibilità, della qualità e dell'innovazione, come avveniva anche in altre città. Negli attuali bandi di concorso si attribuisce grande importanza alla qualità e alla sostenibilità. Laddove possibile, il requisito della sostenibilità è già richiesto per l'oggetto stesso della prestazione, viene specificato come criterio obbligatorio o valutato successivamente come criterio di aggiudicazione.

In un'ottica di compatibilità con le esigenze delle PMI, l'ufficio delle costruzioni («Amt für Hochbauten») ammette candidature digitali al fine di ridurre al minimo l'onere per le aziende. In una prospettiva a lungo termine, una maggiore digitalizzazione e standardizzazione dei processi di appalto oltre i confini comunali è un obiettivo sostenuto anche dall'UCS. Le gare d'appalto indette dalle città sono ove possibile suddivise in lotti, per permettere anche alle imprese più piccole di concorrere per le commesse di volume elevato.

Sarebbe auspicabile uno scambio reciproco di esperienze (tra Confederazione, Cantoni e Città) in merito alla nuova legislazione e alle conoscenze acquisite.

2.3 Sintesi e bilancio intermedio da parte di CA e KBOB

La CA e la KBOB ritengono che l’«Attuazione armonizzata con i livelli subfederali» sia sulla buona strada.

Le linee guida della strategia in materia di appalti pubblici sostengono l’obiettivo di proseguire gli sforzi di armonizzazione. Con lo sviluppo congiunto della guida agli appalti TRIAS e della piattaforma PAP sono stati forniti due strumenti che, da un lato, hanno favorito l’introduzione armonizzata della legislazione riveduta in materia di appalti pubblici a tutti i livelli statali e che, dall’altro, sono atti a promuovere ulteriormente una visione comune e quindi un’attuazione il più uniforme possibile a tutti i livelli federali. L’offerta dei programmi di formazione di base e formazione continua del consorzio IAöB è stata inoltre aggiornata in conformità con la legislazione riveduta. Ciò contribuisce ulteriormente all’opera di sensibilizzazione, di professionalizzazione e armonizzazione nel quadro dell’attuazione del diritto riveduto. Per tutte le misure sopramenzionate sono stati coinvolti rappresentanti dei diversi livelli federali, il che ha sempre consentito una collaborazione costruttiva.

I riscontri forniti dai rappresentanti dei livelli subfederali e i risultati del sondaggio sullo stato di attuazione a livello cantonale possono, in sostanza, essere considerati positivi, fermo restando che vi sono alcune importanti differenze in materia di attuazione dovute alle diverse date di introduzione del CIAP riveduto nei Cantoni.

La CA e la KBOB continueranno a collaborare a stretto contatto con i livelli subfederali e a perseguire la via intrapresa per l’opera di armonizzazione. Le conoscenze acquisite in tale ambito andranno integrate in modo adeguato nei prossimi lavori di attuazione.

3 Attuazione a livello federale degli atti normativi riveduti sugli appalti pubblici

3.1 Stato di attuazione della strategia in materia di appalti pubblici dal punto di vista dei servizi centrali d'acquisto e degli OCI (della Confederazione)

Di seguito viene commentato lo stato di attuazione della strategia dal punto di vista dei servizi centrali d'acquisto (UFCL, armasuisse e Ufficio federale delle strade [USTRA]), degli OCI della Confederazione (UFCL, armasuisse Immobili, Consiglio dei PF) e dell'USTRA stesso.

La CA e la KBOB dialogano regolarmente con i servizi centrali d'acquisto e gli OCI (della Confederazione). Le tematiche relative all'attuazione della strategia sono quindi state discusse regolarmente anche nell'ambito di workshop della CA e KBOB svolti a livello istituzionale.

3.1.1 Valutazione dal punto di vista dell'UFCL

Al fine di concretizzare e attuare le linee guida della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici, l'UFCL ha sviluppato una propria strategia[12].

Le basi giuridiche sono aggiornate; rispondono alle esigenze e sono state implementate nel corso degli ultimi anni. Andrebbero riviste unicamente in materia di sanzionamento degli offerenti e gestione dei fornitori, dal momento che la legislazione attuale non concede ai committenti sufficiente discrezionalità per prendere provvedimenti contro offerenti inadempienti.

L'UFCL ritiene che l'attuazione della strategia dell'Amministrazione federale sia nel complesso sulla buona strada. Si tratta di una stima basata anche sui riscontri ricevuti.

Sono in particolare le linee guida relative a qualità, sostenibilità e facilità di accesso per gli offerenti a trovare applicazione nelle procedure d'appalto. Promuovere l'innovazione come linea guida rimane impegnativo, poiché il margine d'azione per considerare tale aspetto può variare sensibilmente a seconda dell'oggetto dell'appalto.

Il ciberattacco di maggio 2023 alla società Xplain AG, un fornitore di software per il settore della sicurezza, ha comportato un adeguamento delle priorità nell'ambito degli appalti dal momento che la tutela degli interessi della Confederazione ha dovuto essere notevolmente rafforzata anche sul piano dei contratti.

Sebbene finora l'UFCL valuti positivamente l'attuazione della legislazione riveduta e della strategia in materia di appalti pubblici, la loro applicazione presenta diverse

[12] Consultabile all'indirizzo: Strategia dell'UFCL in materia di appalti pubblici.

sfide, legate non da ultimo alle singole procedure d'appalto. A titolo di esempio ne vengono menzionate alcune:

- le linee guida e gli obiettivi della strategia in materia di appalti pubblici (nonché della relativa legislazione) risultano talvolta in contrasto tra loro, il che ostacola il raggiungimento degli obiettivi. Pertanto, l'attuazione della strategia e della legislazione richiede (o richiederebbe) più tempo nella prassi quotidiana in materia di appalti;
- le ristrettezze finanziarie della Confederazione, che costringono le unità amministrative (UA) a porre il prezzo come elemento di rilievo nelle gare d'appalto, a volte anche a scapito di altri criteri come l'innovazione, sempre associata a rischi;
- l'attuazione della nuova legge del 30 settembre 2022 sugli obiettivi in materia di protezione del clima, l'innovazione e il rafforzamento della sicurezza energetica (LOCli; RS *814.310*), in particolare l'articolo 10 LOCli, che prevede che la Confederazione assuma un ruolo esemplare per realizzare l'obiettivo del saldo netto delle emissioni pari a zero, considerate anche le emissioni prodotte da fornitori a monte e a valle, già dal 2040; l'attuazione della legge riveduta del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (in relazione all'economia circolare, LPAmb; RS *814.01*);
- le aspettative nei confronti delle amministrazioni pubbliche, che si ritiene debbano assumere un ruolo esemplare, comporta delle criticità soprattutto nelle aree in cui tale ruolo non è chiaramente definito. Il ruolo in questione viene quindi interpretato in maniera diversa – i sistemi di riferimento in parte non ancora chiari ostacolano ulteriormente l'attuazione;
- nuove disposizioni normative, tra cui quelle della legge federale del 25 settembre 2020 sulla protezione dei dati (LPD; RS *235.1*), della legge federale del 18 dicembre 2020 sulla sicurezza delle informazioni (LSIn; RS *128*), nonché della legge federale del 17 marzo 2023 concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità (LMeCA; RS *172.019*). Queste nuove disposizioni normative rendono l'applicazione della legislazione in materia di appalti pubblici e il raggiungimento degli obiettivi della relativa strategia ancor più impegnativi, poiché da un lato sono in contrasto con altre priorità della strategia in materia di appalti pubblici e, dall'altro, impongono ulteriori requisiti alle procedure d'appalto;
- questi nuovi e complessi parametri, soggetti a una serie di vincoli di natura politica, economica e giuridica, in particolare in ambito di sostenibilità in senso ampio, comportano da un lato un maggior onere nelle procedure d'appalto, a causa dei numerosi interventi politici e mediatici che chiedono all'Amministrazione federale di giustificare le proprie attività; dall'altro, sono anche fonte di una maggiore incertezza tra le amministrazioni aggiudicatrici, incertezza che non favorisce un'attuazione agevole dei nuovi principi.

Per concludere, guardando al futuro: nelle prossime fasi di attuazione della strategia in materia di appalti pubblici, oltre ad affrontare le difficoltà sopramenzionate, sarà anche necessario richiamare maggiormente i servizi richiedenti alle proprie responsabilità nel raggiungimento degli obiettivi strategici.

In considerazione degli efficaci strumenti a disposizione per il settore degli appalti pubblici, l'UFCL è fiducioso di poter affrontare anche le grandi sfide che si prospettano per questo settore.

3.1.2 Valutazione dal punto di vista di armasuisse

Le linee guida in parte diverse della legislazione riveduta in materia di appalti pubblici si riflettono anche in conflitti di obiettivi nella fase concreta di attuazione. Occorre un approccio individuale in relazione all'oggetto dell'appalto e al mercato di riferimento. Il cambio di paradigma non può ridursi alla mera compilazione di liste di controllo. Piuttosto, sono necessari documenti, strumenti e formazioni concreti a tutti i livelli gerarchici. Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) ha elaborato una strategia mirata in materia di appalti pubblici, emanata il 1° febbraio 2023 ed elaborata sulla base di quella della Confederazione[13]. Oltre a rimandare alla strategia della Confederazione, il DDPS si concentra sulla determinazione del fabbisogno, intende potenziare il controllo gestionale degli acquisti quale strumento di condotta e richiama alle proprie responsabilità i dirigenti nell'attuazione della strategia. Da parte sua, armasuisse ha definito alcune linee guida in materia gli appalti, che trattano questioni concrete relative alla fase di attuazione. Tali questioni sono confluite infine in una sorta di lista di controllo, impiegata di volta in volta in relazione al singolo appalto specifico e per tutti gli acquisti di beni e prestazioni messi a concorso pubblicamente. Le questioni esaminate coincidono con quelle contemplate dal monitoraggio dell'Amministrazione federale. Tuttavia, considerato che le linee guida si muovono in parte in direzioni opposte, non è possibile attuarle tutte nel quadro dei singoli appalti. L'obiettivo è riflettere sulle linee guida nel loro insieme e di applicare quanto risulta possibile, efficace e finanziabile nel caso specifico.

Non tutti gli oggetti d'appalto consentono in egual misura di attuare le diverse linee guida. Occorre che tutti i ruoli coinvolti, dal servizio richiedente ai vari ruoli preposti allo svolgimento dell'appalto, siano disposti ad affrontare la tematica e a contribuire all'attuazione nell'ambito di una stretta collaborazione. C'è una certa riluttanza a esplorare nuove strade, in particolare nel caso di prestazioni ricorrenti.

3.1.3 Valutazione dal punto di vista dell'USTRA

L'USTRA ritiene che l'attuazione della strategia in materia di appalti pubblici sia sulla buona strada, in particolar modo in relazione agli aspetti della qualità e dell'accessibilità degli appalti agli offerenti. In questi due ambiti l'USTRA aveva implementato numerosi punti già prima della revisione della legislazione, nello specifico per quanto concerne la ponderazione massima del criterio della qualità, l'ammissibilità di subappaltatori e consorzi agli appalti nonché la suddivisione di progetti su singoli fornitori di prestazioni. L'USTRA ha condotto inoltre diversi progetti

[13] Consultabile all'indirizzo: Strategia del DDPS in materia di appalti pubblici

pilota sui criteri di aggiudicazione relativi ad affidabilità del prezzo e plausibilità dell'offerta.

Per quanto riguarda invece gli appalti che promuovono l'innovazione, laddove possibile sono sempre consentite varianti (pur se con certi limiti, in quanto gli appalti sono spesso integrati in un progetto di portata più ampia).

L'USTRA ravvede la necessità di intervenire soprattutto in ambito di sostenibilità. Molti degli strumenti esistenti riguardano l'acquisto di beni. Attualmente le possibilità note per le restanti prestazioni sono infatti limitate. L'USTRA ha istituito un gruppo di lavoro incaricato di esaminare le eventuali ulteriori misure da testare o attuare per un migliore conseguimento degli obiettivi in questo settore, anche in relazione alle prestazioni di progettazione ed edili. Ciò dovrebbe riflettersi anche nella strategia dell'USTRA in materia di appalti pubblici[14], già esistente ma attualmente in fase di elaborazione.

Gli strumenti forniti dalla CA e dalla KBOB costituiscono una buona base su cui operare. Tali strumenti, concepiti in termini piuttosto generali in ragione della loro ampia applicabilità, vanno concretizzati ai fini della loro applicazione per i casi specifici.

3.1.4 Valutazione dal punto di vista del Consiglio dei PF[15]

La legislazione riveduta in materia di appalti pubblici è stata introdotta e attuata in larga misura presso le istituzioni del settore dei PF, soprattutto per quanto riguarda la considerazione degli aspetti qualitativi in relazione al principio dell'aggiudicazione della commessa all'offerta più vantaggiosa. Le istituzioni del settore dei PF sono sulla buona strada anche in relazione all'attuazione delle restanti linee guida della strategia. Le istituzioni fanno uso dei pertinenti ausili e strumenti forniti dalla KBOB. Secondo il Consiglio dei PF in qualità di OCI, le maggiori sfide risiedono in ambito di sostenibilità e nella conflittualità tra questo criterio e quello dell'economicità, che sarà accentuata con i programmi di risparmio della Confederazione. In ragione della loro autonomia, inoltre, le istituzioni presentano una certa eterogeneità in termini di compiti e organizzazione e non avanzano quindi allo stesso ritmo nell'attuazione. Ad esempio le istituzioni che, a causa del loro oggetto di ricerca, devono tenere in massima considerazione aspetti di sicurezza quali i rischi legati alle radiazioni e a fattori biologici; queste istituzioni hanno quindi un quadro più limitato per la realizzazione di appalti innovativi.

[14] Consultabile all'indirizzo: Strategia dell'USTRA in materia di appalti pubblici.
[15] Nell'ambito delle costruzioni, il settore dei PF rientra nel campo di applicazione della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici. In relazione all'acquisto di beni e prestazioni di servizi, la strategia ha esclusivamente carattere di raccomandazione.

3.2 Sondaggio sullo stato di attuazione della strategia presso l'Amministrazione federale

3.2.1 Informazioni sul sondaggio

Tra l'11 dicembre 2023 e il 31 gennaio 2024, la segreteria della CA e la segreteria della KBOB hanno svolto un sondaggio a livello di Confederazione per verificare lo stato di attuazione della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici.

L'obiettivo del sondaggio era, da un lato, sensibilizzare ulteriormente e in particolare i servizi richiedenti alla tematica e, dall'altro, trarre le prime conclusioni sullo stato di attuazione della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici dal punto di vista delle UA e delle unità organizzative.

Il sondaggio era dunque rivolto in primo luogo ai servizi richiedenti. L'attenzione era posta sui servizi che non eseguono gli appalti in qualità di servizio centrale d'acquisti o di OCI[16].

Nel complesso, il sondaggio ha visto la partecipazione di 60 UA dell'Amministrazione federale e conteneva domande sullo stato di attuazione delle linee guida della strategia nell'ottica delle aree di competenza delle UA.

3.2.2 Sintesi dei risultati[17]

Il sondaggio ha quindi permesso alle UA di esprimere il loro parere sullo stato di attuazione delle diverse tematiche su una scala da 1 a 10. Qui di seguito vengono rappresentati i principali risultati:

Tema / contenuto	Autovalutazione delle UA (media)
Consolidamento della nuova cultura dell'aggiudicazione	7,3 / 10
Linea guida 1: Appalti orientati alla qualità	8,3 / 10
Linea guida 2: Appalti sostenibili	7,2 / 10

[16] Le valutazioni effettuate dai servizi centrali d'acquisto e degli OCI (a livello di Confederazione) sono esposte al n. 3.1. La CA e la KBOB intrattengono scambi regolari con questi servizi e organi, anche per quanto concerne l'attuazione della strategia in materia di appalti pubblici. L'UFCL è stato l'unico servizio centrale d'acquisto / OCI ad aver preso parte al sondaggio.

[17] N.B.: i risultati si basano sulle autovalutazioni effettuate dalle UA. Le stime sono state effettuate su una scala che va da 1 a 10, con 1 come valore minimo e 10 come valore massimo. L'allegato 6.1 contiene una panoramica delle principali risposte fornite.

Linea guida 3: Appalti innovativi	6,9 / 10
Linea guida 4: Appalti facilmente accessibili agli offerenti / conformi alle esigenze delle PMI	7,5 / 10
Linea guida 5: Processi d'appalto digitalizzati, standardizzati e di facile utilizzo	7,2 / 10

3.2.3 Panoramica dei risultati

Dalle risposte fornite è emerso nel complesso un quadro positivo. Le UA hanno adottato una serie di misure per attuare le tematiche esposte e le linee guida della strategia. In parte sono state anche portate avanti o intensificate misure e iniziative già esistenti in linea con la strategia in materia di appalti pubblici.

Oltre ai servizi centrali d'acquisto UFCL, armasuisse e USTRA, numerose altre UA[18] hanno elaborato direttive proprie per l'attuazione della strategia dell'Amministrazione federale, ad esempio sotto forma di direttive generali e/o strategiche che concretizzano e specificano ulteriormente la strategia per le rispettive aree di competenza delle UA.

Le risposte fornite riguardano anche ambiti tematici che vengono esaminati per accertare se richiedano eventuali interventi in vista dei prossimi lavori di attuazione:

- la nuova cultura dell'aggiudicazione cui si aspira con la strategia non ha ancora attecchito in egual modo nella prassi di tutte le UA. Soprattutto i servizi richiedenti che svolgono solo di rado procedure d'appalto hanno finora adottato, rispetto ad altri servizi, pochi provvedimenti in linea con la strategia dell'Amministrazione federale;
- promuovere le linee guida relative a sostenibilità e innovazione si rivela impegnativo per alcuni appalti, in particolare per quanto riguarda l'acquisto di prestazioni di servizi. Le UA che hanno risposto al sondaggio hanno dichiarato, ad esempio, di avere difficoltà a formulare criteri adeguati per questi due ambiti;
- secondo i riscontri forniti vi è ulteriore potenziale per ottimizzare l'impegno profuso in materia di digitalizzazione. In particolare, più UA hanno evidenziato un margine di miglioramento per quanto concerne l'impiego di una soluzione armonizzata per gli appalti della Confederazione.

[18] È il caso dei seguenti organi, che hanno elaborato direttive strategiche generali nell'ottica di una propria strategia in materia di appalti pubblici: AFF, FINMA, UDSC, AFC, MeteoSvizzera, UFC, Segreteria generale del DATEC e UFSP.

3.3 «Monitoraggio della strategia in materia di appalti pubblici»: risultati

3.3.1 Risultati e valutazioni sulla base del rapporto sul controllo gestionale degli acquisti

L'attuazione della strategia dell'Amministrazione federale viene esaminata, in particolare, mediante il «Monitoraggio della strategia in materia di appalti pubblici», e rientra nel rapporto annuale sugli appalti pubblici. Nei rapporti sul controllo gestionale degli acquisti degli anni 2022, 2023 e 2024 sono stati pubblicati i risultati annuali del monitoraggio della strategia[19].

«Monitoraggio della strategia in materia di appalti pubblici»: breve panoramica

Il «Monitoraggio della strategia in materia di appalti pubblici», gestito sulla piattaforma di aggiudicazione «simap.ch», è stato sviluppato a partire dal precedente strumento di «Monitoraggio degli acquisti sostenibili» (MAS). Il MAS è stato rielaborato nel 2021 e, nel corso di questo ulteriore sviluppo, è stato integrato con alcune domande relative alle linee guida della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici. Pertanto, dal 2022 è possibile valutare il monitoraggio della strategia sulla base di un questionario che va compilato di volta in volta prima della pubblicazione dell'aggiudicazione sulla piattaforma «simap.ch».

Nel monitoraggio confluiscono gli appalti dei servizi centrali d'acquisto e degli OCI (Confederazione) che vengono gestiti su simap.ch e rientrano nei seguenti gruppi di prodotti: edilizia e genio civile, cotone/tessili, veicoli, detergenti universali, articoli di carta, carta grafica, stampati, dispositivi TIC inclusi telefoni cellulari, mobilio e prestazioni di pulizia. L'organo competente del monitoraggio della strategia è il servizio specializzato dell'UFCL «Controllo gestionale degli acquisti»[20].

Per il periodo 2022–2024 il monitoraggio della strategia in materia di appalti pubblici ha preso in esame complessivamente 1159 bandi con un volume delle commesse pari a 8,0 miliardi di franchi: 58 nell'ambito «Beni» (fr. 1,05 mia.) e 1101 nell'ambito «Costruzioni» (fr. 6,94 mia.). Per quanto riguarda il volume di tutte le commesse aggiudicate che superano il valore soglia OMC, ai fini del monitoraggio viene preso in

[19] La rendicontazione annuale in materia di attuazione della strategia può essere consultata nei rapporti degli anni passati. Cfr. il seguente indirizzo: Rapporti sugli appalti pubblici.
[20] Cfr. art. 28 cpv. 2 lett. b dell'ordinanza del 1° maggio 2024 concernente l'organizzazione degli appalti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub; RS **172.056.15**).

considerazione circa un terzo delle aggiudicazioni (escluso il settore dei PF)[21]. Nel monitoraggio confluiscono principalmente dati relativi a commesse edili.

Gruppo di prodotti	*Competenza*	*Numero di bandi OMC nel periodo 2022–2024*	*Volume (in mio. fr.)*
Articoli di carta, carta grafica	UFCL	11	149,17
Dispositivi TIC, incl. telefoni cellulari	UFCL, armasuisse	16	452,91
Mobilio	UFCL	5	20,66
Prestazioni di pulizia	UFCL	4	64,96
Cotone/tessili	armasuisse	12	299,50
Veicoli	armasuisse	8	59,76
Detergenti universali	armasuisse	2	2,28
Edilizia: prestazioni edili	armasuisse, UFCL, USTRA, settore dei PF	249	700,13
Edilizia: prestazioni del mandatario e concorsi	armasuisse, UFCL, USTRA, settore dei PF	153	555,52
Genio civile: prestazioni edili	USTRA, armasuisse, settore dei PF	248	3765,43

[21] Il monitoraggio della strategia in materia di appalti pubblici include le aggiudicazioni OMC dei servizi centrali d'acquisto. Nell'ambito «Costruzioni» vengono inoltre presi in considerazione gli appalti OMC del settore dei PF.

Genio civile: prestazioni del mandatario e concorsi	USTRA, armasuisse	451	1916,19

Di seguito vengono esposti i risultati per le linee guida 1–4 nonché le tendenze risultanti per il periodo 2022–2024. Le linee guida 5 e 6 sono trattate nelle pagine successive[22].

3.3.2 Linea guida 1: appalti orientati alla qualità

	2022	2023	2024	Tendenza
Ponderazione media dei criteri di aggiudicazione orientati alla qualità	59 %	60 %	60 %	→
Criteri riferiti alla qualità nell'appalto (criteri di idoneità, specifiche tecniche, criteri di aggiudicazione) *Indicatore disponibile solo per i gruppi di prodotti «Beni» e «Genio civile»*	97 %	93 %	98 %	→

I criteri di aggiudicazione orientati alla qualità presentano in media una ponderazione del 60 per cento. Tale valore è rimasto costante negli ultimi 3 anni. I criteri di qualità possono riferirsi sia al prodotto che all'offerta, nonché all'offerente. Tra questi criteri di qualità rientrano, ad esempio, la sostenibilità, l'innovazione e altri (ad es. le referenze, la garanzia della qualità, l'organizzazione, le scadenze). Occorre osservare che anche nei bandi in cui la ponderazione del prezzo è elevata vengono richiesti standard qualitativi. Gli aspetti qualitativi non vengono solo richiesti sotto forma di criteri di aggiudicazione, bensì anche di criteri di idoneità e di specifiche tecniche.

Sulla base di un valore medio, nell'arco degli ultimi 3 anni sono stati formulati criteri orientati alla qualità in oltre il 95 per cento dei bandi esaminati.

3.3.3 Linea guida 2: appalti sostenibili

	2022	2023	2024	Tendenza
Considerazione dei costi del ciclo di vita	28 %	30 %	34 %	↑

[22] V. n. 3.4 per la linea guida 5 e n. 3.5 per la linea guida 6.

Criteri ecologici nei bandi (criteri di idoneità, specifiche tecniche, criteri di aggiudicazione) *Indicatore disponibile solo per i gruppi di prodotti «Beni» e «Genio civile»*	36 %	33 %	47 %	↑
Standard ecologici come requisiti del bando di concorso *Indicatore disponibile solo per il gruppo di prodotti «Costruzioni» (edilizia e genio civile)*	60 %	57 %	64 %	↑
Ponderazione media della sostenibilità tra i criteri di aggiudicazione	2 %	2 %	2 %	→

Effettuare appalti sostenibili significa impiegare i fondi pubblici in modo economico nonché sostenibile sotto il profilo ecologico, sociale e dell'economia pubblica[23].

Tenere in considerazione i costi del ciclo di vita permette di risparmiare sui costi a lungo termine e di utilizzare le risorse in modo sostenibile. I costi del ciclo di vita sono spesso considerati già in fase di progettazione dell'intero progetto, in particolare nel settore delle costruzioni. Ne consegue che nella messa a concorso delle effettive prestazioni d'opera, questi costi non vanno più considerati tra i criteri di aggiudicazione, poiché essi non sono ritenuti rilevanti ai fini dell'aggiudicazione stessa nella valutazione dell'offerta (è il caso di determinati generi di lavori svolti da costruttori, gessatori, imbianchini ecc.). Principalmente per questo motivo, i costi del ciclo di vita non sono stati più richiesti nel 66 per cento dei bandi. Nel restante 34 per cento dei bandi esaminati sono stati considerati non solo il prezzo di acquisto, ma anche i costi attesi nell'arco dell'intero ciclo di vita (i cosiddetti costi totali di proprietà o «total cost of ownership», TCO). Oltre ai costi di acquisto, i costi considerati più frequentemente sono stati quelli relativi all'esercizio e alla manutenzione.

Il nuovo diritto in materia di appalti pubblici entrato in vigore il 1° gennaio 2021 prevede, quale condizione di partecipazione obbligatoria, l'osservanza delle prescrizioni in materia di protezione dell'ambiente e di conservazione delle risorse naturali in vigore nel luogo della prestazione (art. 12 cpv. 3 LAPub). Tale condizione è stata richiesta in tutti i bandi delle categorie d'acquisto «Beni», «Prestazioni di servizi» e «Costruzioni». Altri criteri ecologici sono formulati nelle specifiche tecniche e in particolare nei criteri di aggiudicazione nonché, meno frequentemente, nei criteri di idoneità. Nel corso degli ultimi tre anni è stato possibile osservare una tendenza positiva, soprattutto nel settore del genio civile: nei bandi vengono infatti formulati sempre più spesso criteri in materia di ecologia (2024: 47 %).

[23] Cfr. art. 2 LAPub.

Nell'ambito «Costruzioni», oltre all'osservanza delle disposizioni legali si richiede, laddove possibile e ragionevole, l'osservanza di standard in materia di sostenibilità ecologica, relativi ad esempio alla compatibilità ambientale[24]. Nel corso degli ultimi tre anni i servizi centrali d'acquisto hanno richiesto più frequentemente l'osservanza di standard ecologici (2024: 64 %). Questi criteri si traducono, nel settore dell'edilizia, in vari marchi come Minergie-Eco, lo Standard Costruzione Sostenibile Svizzera (SNBS) o nello standard della Schweizer Gesellschaft für Nachhaltige Immobilienwirtschaft (SGNI, Società svizzera per un mercato immobiliare sostenibile).

Gli aspetti sociali in relazione agli appalti sostenibili sono richiesti quale condizione di partecipazione obbligatoria[25]. Negli anni passati le prove dell'osservanza dei criteri sociali sono sempre state richieste nei bandi di concorso esaminati (in primo luogo sotto forma di autodichiarazione). I contratti standard dell'Amministrazione federale contengono disposizioni corrispondenti e ne esigono l'osservanza da parte degli offerenti.

I criteri di aggiudicazione in materia di sostenibilità presentano una ponderazione media del 2 per cento. Questo basso valore percentuale è rimasto stabile nel corso degli ultimi tre anni. A questo proposito occorre tenere presente che gli aspetti legati alla sostenibilità non vengono considerati solo sotto forma di criteri di aggiudicazione, ma anche in altre forme. *Ad esempio, nel 38 per cento dei bandi del 2024 dell'ambito del genio civile sono state considerate specifiche tecniche ecologiche.*

3.3.4 Linea guida 3: appalti innovativi

	2022	2023	2024	Tendenza
Metodo di aggiudicazione a promozione dell'innovazione	16 %	16 %	24 %	↑
Criteri del bando che favoriscono l'innovazione (criteri di idoneità, specifiche tecniche, criteri di aggiudicazione)	35 %	33 %	48 %	↑

Per quasi un quarto dei bandi esaminati è stato scelto un metodo di aggiudicazione a promozione dell'innovazione (2024: 24 %). Tramite un bando funzionale, ad esempio, hanno preso campo le soluzioni innovative. Nei bandi funzionali i risultati attesi

[24] Presso l'USTRA tutti i progetti di costruzione sono sottoposti alla procedura ordinaria che controlla l'osservanza delle prescrizioni in materia ambientale e di pianificazione del territorio. Fino alla loro realizzazione, i progetti devono soddisfare i requisiti richiesti dal diritto ambientale (ad es. nei settori «Aria», «Rumore», «Natura e paesaggio») e risultare conformi alle prescrizioni suddette nel corso di due esami dell'impatto sull'ambiente. Di conseguenza, vengono realizzati solamente progetti di costruzione sostenibili. Inoltre, laddove possibile si richiedono criteri aggiuntivi.
[25] Cfr. art 12 e 26 LAPub.

vengono descritti in modo da lasciare agli offerenti un'ampia libertà nella scelta del percorso da seguire per raggiungere la soluzione. Inoltre, le procedure di concorso si rivelano adatte per includere soluzioni innovative. Le altre possibilità come la procedura di dialogo o quella relativa ai mandati di studio paralleli vengono raramente utilizzate ai fini della promozione dell'innovazione.

Per oltre un terzo dei bandi esaminati sono stati scelti criteri che possono favorire l'acquisto di prestazioni innovative (2024: 48 %). In numerose procedure di appalto le offerte innovative non sono sempre realizzabili o ragionevoli a causa delle disposizioni e degli standard legali o organizzativi.

3.3.5 Linea guida 4: appalti facilmente accessibili agli offerenti

	2022	2023	2024	Tendenza
Procedura d'appalto conforme alle esigenze delle PMI (misure adottate)	61 %	71 %	83 %	↑
PMI (fino a 250 collab.) che si sono aggiudicate la commessa	72 %	74 %	69 %	→

Sono considerate misure favorevoli agli offerenti quelle atte a ridurre gli ostacoli che impediscono alle PMI di partecipare alle procedure di appalto pubbliche. Grazie a tali misure, anche le PMI hanno maggiori opportunità di parteciparvi con le risorse a loro disposizione. Nel corso degli ultimi tre anni sono state adottate sempre più misure per rendere la procedura di appalto facilmente accessibile agli offerenti e alle PMI (2024: 83 %). Tale misura consente l'ammissione di subappaltatori e consorzi. Nell'ambito «Costruzioni», il ricorso a singoli fornitori di prestazioni[26] rappresenta un'ulteriore misura adottata.

Nei bandi esaminati sulla piattaforma «simap.ch», la maggior parte degli aggiudicatari è una PMI (2024: 69 %).

3.3.6 Valutazione dei risultati

In relazione ai risultati del monitoraggio, è soprattutto l'attuazione della linea guida 1 («appalti orientati alla qualità») a poter essere considerata sulla buona strada: gli aspetti relativi alla qualità sono infatti presi in considerazione in quasi tutte le procedure d'appalto analizzate. Nella ponderazione dei criteri di aggiudicazione, la qualità assume in media un peso maggiore (60 %) rispetto al prezzo (40 %). Tale rapporto è rimasto costante nel corso degli ultimi tre anni.

Le seguenti linee guida presentano ancora margine di ottimizzazione.

[26] I singoli fornitori di prestazioni sono progettisti o imprenditori che agiscono quale partner contrattuale diretto del committente, fornendo a quest'ultimo le singole prestazioni.

- Appalti sostenibili (linea guida 2): nei bandi, i servizi centrali d'acquisto e gli OCI (Confederazione) tengono conto di requisiti economici, sociali ed ecologici. Oltre all'osservanza delle disposizioni legali, richiedono regolarmente il rispetto di altri standard come la protezione dell'ambiente o la sostenibilità ecologica. I servizi centrali d'acquisto e gli OCI intendono sfruttare in misura maggiore, in futuro, il margine d'azione a loro disposizione, andando oltre le disposizioni legali.

  A questo proposito occorre tenere presente che gli aspetti legati alla sostenibilità non vengono considerati solo sotto forma di criteri di aggiudicazione, ma anche sotto forma di criteri di idoneità e specifiche tecniche.

- Appalti innovativi (linea guida 3): per gli appalti di questo tipo, la tendenza è generalmente al rialzo per il periodo 2022–2024. Per circa un quarto dei bandi esaminati del 2024 è stato scelto un metodo di aggiudicazione a promozione dell'innovazione. Tuttavia, il margine di manovra per gli appalti innovativi varia notevolmente a seconda dell'oggetto dell'appalto, ad esempio è molto più ampio nella fase di progettazione di una costruzione che nelle successive fasi delle prestazioni d'opera. In numerose procedure di appalto la promozione di soluzioni innovative non è sempre realizzabile o ragionevole a causa delle disposizioni e degli standard legali o organizzativi[27].

- Appalti facilmente accessibili agli offerenti (linea guida 4): nei bandi esaminati nell'ambito del monitoraggio, oltre due terzi degli aggiudicatari sono PMI. I servizi centrali d'acquisto e gli OCI (Confederazione) adottano misure per rendere la procedura di appalto facilmente accessibile agli offerenti e alle PMI. Va valutata in modo positivo soprattutto la tendenza ad adottare misure per favorire la partecipazione delle PMI. In considerazione dell'importanza economica delle PMI svizzere, occorrerebbe perseguire tale tendenza. Nonostante i risultati positivi ottenuti nell'ambito del monitoraggio, sarebbe auspicabile continuare a dedicare particolare attenzione a questa tematica, in particolare anche in virtù dei riscontri forniti dai rappresentanti dei settori[28].

[27] Ne è un esempio l'ambito degli appalti per le TIC, critici o sensibili sotto il profilo della sicurezza.
[28] V. n. 3.7.

3.4 Stato di attuazione delle tematiche relative alla linea guida 5 «Processi d'appalto digitalizzati, standardizzati e di facile utilizzo»

In questa sezione viene valutato lo stato di attuazione degli obiettivi della linea guida 5[29].

3.4.1 Punto primo

- I processi d'appalto sono armonizzati e standardizzati all'interno della Confederazione, sono efficienti e si basano su un flusso di lavoro digitalizzato e di facile utilizzo.

Valutazione da parte dell'UFCL

La soluzione armonizzata per gli appalti della Confederazione («harmonisierte Beschaffungslösung Bund», HBB) è attualmente in fase di attuazione. Essa si compone di due parti principali: la prima, pianificata nel 2019, è nella sua fase produttiva dal 2023 e consente l'armonizzazione dei processi sulla base del sistema GEVER. Secondo la raccomandazione della CA sui valori limite per l'utilizzo della soluzione HBB, gli appalti che rientrano nella sfera di competenza dei servizi centrali d'acquisto vanno realizzati tramite la HBB. Per i restanti appalti, invece, l'impiego dell'HBB è solo raccomandato. L'utilizzo del sistema HBB/GEVER, gestito centralmente dall'UFCL, consente di applicare un processo standardizzato all'interno della Confederazione. La soluzione HBB guida i committenti in modo automatico attraverso il processo. La documentazione necessaria a tal fine è reperibile nelle cartelle dei modelli centralizzate e aggiornate automaticamente. Utilizzando o archiviando i documenti nel sistema GEVER, si adempie all'obbligo di documentazione e archiviazione, garantendo così una maggiore certezza del diritto.

La seconda parte della soluzione è costituita dal sistema BVML («Beschaffungs- und Vergabemanagement-Lösung», soluzione di gestione degli appalti pubblici e delle aggiudicazioni). Questo sistema si basa sulla soluzione SAP, che è stata introdotta all'interno dell'Amministrazione federale nel quadro del programma SUPERB e sostituirà l'attuale sistema di gestione dei contratti VM («Vertragsmanagement»).

[29] Sebbene il Consiglio dei PF sia considerato un OCI secondo l'ordinanza del 5 dicembre 2008 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (RS **172.010.21**), come organo strategico del settore dei PF non rappresenta di fatto un servizio centrale d'acquisto. La gestione di progetti di costruzione, in particolar modo gli appalti e i contratti, sono stati delegati per la maggior parte alle istituzioni rese autonome sul piano giuridico. Le istituzioni sono nondimeno incoraggiate a digitalizzare, ad esempio, i propri processi d'appalto. L'autonomia delle istituzioni stesse e la relativa governance pongono però dei limiti, ragion per cui il Consiglio dei PF non può esprimersi in merito all'attuazione della linea guida 5.

L'utilizzo del sistema BVML sarà obbligatorio per l'intera amministrazione e garantirà uno svolgimento corretto dei processi, dalla stipula del contratto di appalto pubblico ai pagamenti finali; il sistema assicurerà al tempo stesso il controllo gestionale delle attività di appalto per l'intera amministrazione.

Per via del coordinamento necessario con armasuisse, presso cui il sistema BVML verrà introdotto in parallelo, la data di implementazione è stata fissata a giugno 2026.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha eseguito una verifica della soluzione HBB a cavallo tra il 2024 e il 2025 («Verifica trasversale concernente l'attuazione del processo d'appalto armonizzato della Confederazione»)[30]. Le rispettive raccomandazioni relative alla soluzione devono essere prese in considerazione prima della fase di implementazione di giugno 2026.

3.4.2 Punto secondo

- I servizi d'acquisto e i servizi richiedenti della Confederazione controllano il ricorso a importanti fornitori mediante una gestione degli stessi garantita a livello di Confederazione e integrata nel sistema degli appalti.

a) Valutazione da parte dell'UFCL

Nel 2017 il CDF aveva raccomandato all'UFCL di sviluppare un sistema di gestione dei fornitori a livello di Confederazione, in particolare per i fornitori di prestazioni informatiche. In vista dell'attuazione di questa raccomandazione, l'UFCL ha quindi intrapreso azioni a vari livelli (SUPERB, HBB, integrazione dell'UFCL nel Consiglio della trasformazione digitale e della governance delle TIC della Confederazione [Consiglio TDT]).

Nella verifica traversale del 20 ottobre 2023 il CDF ha esaminato le modalità di attuazione, da parte dei servizi d'acquisto della Confederazione, delle nuove disposizioni degli articoli 44 e 45 LAPub in relazione ai fornitori problematici. Dalla verifica emerge che i committenti della Confederazione sono posti dinanzi a dei limiti in determinate fattispecie. Nello specifico, la legge consente di tenere un elenco degli offerenti inadempienti soltanto per poche fattispecie; inoltre, l'iscrizione di un offerente nell'elenco delle sanzioni della CA non ha spesso conseguenze a causa delle restrizioni relative allo scambio di informazioni. Secondo la verifica trasversale del CDF, inoltre, l'approccio dell'UFCL nella gestione dei fornitori appare attualmente coerente. In futuro, la gestione dei fornitori dovrà essere amministrata principalmente dai servizi centrali d'acquisto. Se si vorranno definire le responsabilità per una gestione dei fornitori trasversale agli uffici, bisognerà introdurre la necessaria base giuridica.

Nel 2024 l'UFCL ha predisposto e introdotto un sistema di gestione dei fornitori a livello operativo, sottoponendolo in seguito a continui miglioramenti e sfruttando le

[30] CDF-24158, consultabile all'indirizzo: Attuazione del processo d'appalto armonizzato della Confederazione (CDF). V. a tal proposito anche il n. 3.6 per ulteriori informazioni.

possibilità offerte dalle disposizioni di legge applicabili. In qualità di servizio centrale d'acquisto, l'UFCL dedica particolare attenzione alla valutazione dei fornitori, che costituisce la base per una loro gestione efficace. La gestione dei fornitori dell'UFCL si concentra sulla governance, nonché sullo sviluppo strategico e sul monitoraggio dei fornitori esistenti. L'obiettivo primario non è quindi escludere le imprese dalle future procedure d'appalto per via di scarse prestazioni fornite, ma si tratta piuttosto di una misura preventiva che consente di individuare eventuali criticità già nel corso dell'esecuzione del contratto, nonché di accompagnare e assistere i fornitori nella fornitura di prestazioni che siano conformi allo stesso; ciò al fine di prevenire nel miglior modo possibile la necessità di ricorrere a sanzioni. L'UFCL concede inoltre assistenza amministrativa alle altre unità in caso di richiesta. Ciò significa che, nell'ambito di una procedura d'appalto specifica e in presenza di indizi, i destinatari o i servizi cui è stata delegata la competenza in materia di acquisti possono chiedere all'UFCL se sono state fatte esperienze problematiche in relazione a un determinato offerente.

Per quanto riguarda il contesto giuridico relativo a una gestione dei fornitori integrata sistematicamente a livello di Confederazione, si rimanda al numero 4.1.

b) Valutazione da parte di armasuisse

Nel 2024 armasuisse ha messo a punto un piano generale per una gestione armonizzata e trasversale dei fornitori, che verrà gradualmente sviluppata e implementata negli anni successivi mediante singoli pacchetti di lavoro. Il piano si basa sulle strategie di Confederazione e DDPS in materia di appalti pubblici, ma tiene anche conto delle condizioni quadro, dei rischi, delle urgenze nonché delle specificità di armasuisse. Un'importante pietra miliare per la gestione dei fornitori è stata raggiunta con il lancio di SAP S/4HANA, avvenuto il 1° gennaio 2025. SAP pone le basi essenziali e fornisce possibilità importanti per la gestione dei fornitori, ad esempio gli strumenti per una loro valutazione, la mappatura dei relativi rischi mediante scorecard, le informazioni sulla classificazione di fornitori, l'archiviazione e valutazione sistematica di documenti relativi alla compliance ecc. La gestione dei fornitori si concentra su tutti i fornitori di armasuisse con un contratto in essere e con i quali l'Ufficio esegue appalti e progetti. I fornitori critici e di particolare rilievo vanno seguiti più da vicino e in un'ottica globale attraverso una gestione strategica.

3.4.3 Punto terzo

- I servizi d'acquisto e i servizi richiedenti promuovono la collaborazione digitale all'interno dell'Amministrazione federale e con gli offerenti.

a) Valutazione da parte dell'UFCL

Secondo l'UFCL, il processo d'appalto interno all'Amministrazione federale sarà disponibile in forma digitale non appena l'intero processo HBB sarà attivato a giugno 2026.

Anche gli scambi con gli offerenti tramite la piattaforma «simap.ch» avverrà in forma digitalizzata. I committenti e gli offerenti potranno infatti effettuare le loro

comunicazioni e scambiare in futuro anche la documentazione pertinente su simap.ch. Nella primavera del 2024 la piattaforma, ormai ben consolidata e operativa da quasi 15 anni, è stata integralmente aggiornata. Simap è un'associazione cui aderiscono in particolare Confederazione e Cantoni. Tramite la loro adesione, entrambi offrono una piattaforma standardizzata a livello nazionale destinata a tutte le commesse pubbliche indette dalle autorità.

La firma elettronica è divenuta la norma per tutte le parti interessate, i committenti, gli offerenti nonché, ad esempio, per i tribunali (federali) competenti per le controversie in materia di appalti pubblici.

In numerosi uffici il lavoro del personale addetto agli acquisti avviene esclusivamente per via elettronica, il che facilita nuove forme di lavoro, in particolare telelavoro e lavoro mobile, e consente di ridurre il numero di postazioni di lavoro fisiche. Questa forma di lavoro ancora nuova comporta però una maggiore necessità di formare i collaboratori neoassunti, che si trovano a dover utilizzare sistemi che non conoscono. Anche la necessità di formare i collaboratori negli ambiti della cibersicurezza nonché della protezione e sicurezza dei dati è significativamente maggiore, data la loro complessità e la quasi totale assenza di formazioni corrispondenti presso le scuole professionali. In altri termini, l'impegno profuso in materia di digitalizzazione è palpabile, ma va intensificato nell'ambito della formazione e della formazione continua del personale.

b) Valutazione da parte di armasuisse

Gli appalti di armasuisse sono generalmente realizzati, ove previsto, mediante il processo HBB, sia che si tratti di richiedenti esterni al DDPS che di appalti eseguiti in particolare per l'Aggruppamento Difesa. Gli acquisti di prestazioni di servizi superiori al valore soglia OMC e destinati ai diversi uffici del DDPS vengono realizzati esclusivamente mediante il processo HBB. Ciò riguarda in parte anche gli appalti inferiori al valore soglia. Come per tutti i sistemi di nuova introduzione, restano da apportare diversi miglioramenti frutto dell'esperienza pratica. Al proposito armasuisse intrattiene scambi costanti con i servizi responsabili.

I processi interni sono stati digitalizzati. Le decisioni in merito alle procedure, la documentazione degli appalti, i rapporti di valutazione nonché i contratti sono approvati mediante operazioni effettuate nel software ActaNova. Dalla pandemia di COVID-19, armasuisse utilizza la firma digitale anche per i contratti con l'industria, procedura mantenuta anche in seguito. Infine, grazie alle possibilità esistenti di «simap.ch», da metà 2025 armasuisse ha adottato la presentazione elettronica delle offerte nell'ambito delle gare d'appalto.

c) Valutazione da parte dell'USTRA

Secondo l'USTRA, è necessario intervenire maggiormente nell'ambito delle iniziative volte alla digitalizzazione. Sebbene i processi siano standardizzati e seguano un flusso di lavoro, non sono privi di discontinuità – a causa delle numerose applicazioni e dei molti strumenti utilizzati – e comportano talvolta una maggiore mole di lavoro rispetto al necessario. Molti dati devono continuare a essere inseriti più volte e in

diversi passaggi. L'USTRA non ha dato seguito alla creazione di un proprio sistema di gestione dei fornitori.

Per quanto riguarda gli offerenti, solo di recente è stata introdotta la possibilità di presentare le offerte per via elettronica e di svolgere la procedura mediante invito tramite la piattaforma «simap.ch». Anche se le cose si muovono nella giusta direzione, è necessario intervenire ulteriormente. Sono in atto diverse iniziative per digitalizzare le prove di idoneità e simili, al fine di ridurre al minimo l'onere di lavoro sia per gli offerenti sia per i servizi di aggiudicazione.

3.5 Stato di attuazione della linea guida 6 «Modifica della rendicontazione»

3.5.1 Stato dei lavori al momento della redazione del rapporto (a fine 2025)

Nel quadro dell'attuazione della strategia dell'Amministrazione federale si persegue l'obiettivo di rielaborare la rendicontazione sugli appalti pubblici. Ciò comprende i seguenti lavori e processi:

- in futuro diminuirà il numero dei diversi rapporti e strumenti relativi agli appalti pubblici dell'Amministrazione federale; saranno quindi condensati;
- la linea guida 6 viene attuata in particolare nell'anno di rendicontazione 2025 (pubblicazione nel 2026) sia per quanto riguarda la riduzione degli strumenti sia per quanto concerne l'unione della rendicontazione;
  - l'UFCL sospende l'elaborazione della statistica dei pagamenti nel settore degli acquisti, il primo strumento utilizzato in relazione al controllo gestionale sovraordinato degli acquisti. Nel frattempo, la base di dati dei contratti e delle ordinazioni è completa, il che consente di ridurre il numero di strumenti del controllo gestionale degli acquisti. Il servizio specializzato Controllo gestionale degli acquisti dell'UFCL continuerà a monitorare la completezza dei dati relativi agli acquisti;
  - in futuro, i servizi centrali d'acquisto della Confederazione non pubblicheranno più il loro rapporto annuale congiunto come documento separato[31], ma metteranno a disposizione i contenuti essenziali in formato digitale sul sito Internet della CA. Inoltre, le valutazioni consolidate saranno pubblicate sotto forma di dashboard. Queste ultime saranno collegate direttamente ai contratti o alle ordinazioni contenuti nell'elenco degli appalti d'importo uguale o superiore a 50 000 franchi[32];
  - con l'attuazione di questi due punti, la rendicontazione in materia di appalti pubblici sarà più chiara e rigorosa rispetto a oggi: sarà riservata particolare attenzione alle aggiudicazioni superiori al valore soglia OMC e alle ordinazioni, al fine di individuare tempestivamente le oscillazioni nel volume degli acquisti e gli acquisti importanti. La rappresentazione grafica sotto

[31]Consultabile al seguente indirizzo: Rapporti sugli appalti pubblici
[32]Consultabile al seguente indirizzo: Rapporti sugli appalti pubblici

forma di dashboard rende il controllo degli acquisti uno strumento di gestione sempre più importante.

3.5.2 Breve prospettiva sulle tappe successive in vista della «modifica della rendicontazione» programmata per il 2025

Il servizio specializzato Controllo gestionale degli acquisti ha redatto un esempio di rapporto per il 2024, che funge da modello per l'anno di rendicontazione successivo. La prima pubblicazione del rapporto stilato in base alla modifica della rendicontazione e della dashboard è prevista per settembre 2026.

3.6 Verifica trasversale del CDF sulla soluzione HBB

Il CDF ha analizzato l'attuazione della soluzione HBB mediante una verifica trasversale e ha pubblicato le proprie valutazioni nell'ambito del rapporto di verifica del 13 agosto 2025 (CDF-24158[33]). Nell'ambito della verifica trasversale il CDF ha formulato inoltre due raccomandazioni riferite direttamente alla strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici.

L'allegato 6.3 contiene ulteriori informazioni sulle raccomandazioni del CDF e sull'attuazione della strategia.

3.7 Risultati del sondaggio condotto presso le associazioni di settore

3.7.1 Informazioni di carattere generale sul sondaggio

La CA e la KBOB intrattengono un dialogo costante con i rappresentanti delle varie associazioni di settore. La revisione totale della legislazione in materia di appalti pubblici nonché le tematiche inerenti alla relativa strategia vengono da sempre affrontate regolarmente nel quadro dei loro scambi[34].

Per considerare anche il punto di vista degli operatori del settore economico e degli offerenti sullo stato di attuazione della strategia, le segreterie della CA e della KBOB hanno condotto un sondaggio presso le diverse associazioni e organizzazioni di settore nel periodo compreso tra maggio e giugno 2025. Nell'ambito del sondaggio sono state poste domande in relazione alla revisione della legislazione in materia di appalti pubblici (LAPub / OAPub).

Sono state coinvolte in particolare le organizzazioni con cui la CA e la KBOB intrattengono scambi. Il sondaggio è stato però aperto anche ad altri destinatari, ad

[33] Consultabile all'indirizzo: Attuazione del processo d'appalto armonizzato della Confederazione (CDF).
[34] Ad esempio, nel quadro dei cosiddetti «dialoghi settoriali» con diverse organizzazioni del settore o in occasione di eventi quali la Conferenza sugli appalti pubblici sostenibili.

esempio Swissmem, e l'Unione svizzera delle arti e mestieri (usam) è stata sollecitata a consultare i suoi membri.

Sono pervenuti in tutto 8 riscontri.

Settore	Organizzazione partecipante
Settore edile	costruzionesvizzera
Settore TIC	Swico
Settore tessile	Swiss Textiles
Settore poligrafico	dpSuisse e VSD
Settore delle agenzie	Leading Swiss Agencies (LSA)
Industria metalmeccanica ed elettrica	Swissmem
PMI / usam	Suissetec (Associazione della tecnica della costruzione)

N.B.: poiché non tutte le organizzazioni di settore hanno risposto a ogni domanda, il numero totale di risposte può variare in alcuni casi.

3.7.2 Sintesi dei risultati

Questa sezione riassume i risultati chiave e le principali osservazioni fatte in merito agli appalti della Confederazione nel sondaggio condotto presso le associazioni di settore (condotto in tedesco e in francese)[35].

- Domanda: Come valuta in generale l'attuazione della legislazione totalmente riveduta in materia di appalti pubblici (LAPub / OAPub) dal punto di vista del Suo settore?[36]

1 **(0 x)** *(gli effetti dell'attuazione sono appena percepibili)*	2 **(2 x)**	3 **(3 x)**	4 **(2 x)**	5 **(0 x)** *(positivamente – se ne percepiscono chiaramente gli effetti)*

Principali osservazioni

- I riscontri forniti sullo stato generale di attuazione sono neutri e mostrano in parte opinioni contrastanti:
  - alcune organizzazioni valutano in modo positivo l'orientamento di base e l'andamento della revisione (ad es. costruzionesvizzera, VSD). Inoltre, sono

[35] I risultati dettagliati del sondaggio settoriale verranno pubblicati sulle pagine web della CA e della KBOB.
[36] Le opzioni di risposta in azzurro scuro sono state quelle menzionate maggiormente, mentre quelle in azzurro chiaro sono le seconde risposte più frequenti.

stati riscontrati effetti altrettanto positivi – come la maggiore ponderazione dei criteri della qualità e della sostenibilità (ad es. Swiss Textiles);
- d'altro canto, diverse organizzazioni del settore hanno evidenziato che il prezzo rimane un elemento di primo piano (ad es. costruzionesvizzera, Swissmem, Suissetec, dpSuisse) e che occorre continuare ad adoperarsi per dare ancora maggiore rilievo ad aspetti come qualità, sostenibilità e innovazione (ad es. Swico, Swiss Textiles, Suissetec). Alcuni partecipanti hanno criticato inoltre i tempi di attuazione della revisione (costruzionesvizzera) nonché il carico di lavoro legato agli offerenti (ad es. Swico, Suissetec, LSA).

- Domanda: Dall'entrata in vigore degli atti normativi riveduti (LAPub / OAPub), si tiene maggiormente conto dei seguenti aspetti negli appalti della Confederazione?

Qualità	2 x Pertinente	1 x Neutrale	4 x Non pertinente
Sostenibilità	4 x Pertinente	1 x Neutrale	1 x Non pertinente
Innovazione	0 x Pertinente	1 x Neutrale	6 x Non pertinente

Principali osservazioni

- Per quanto riguarda la qualità, alcuni partecipanti avvertono maggiormente la crescente attenzione rivolta a questo aspetto (ad es. Swiss Textiles). Diversi partecipanti riferiscono invece di non rilevare quasi nessun cambiamento nella prassi e di percepire ancora il prezzo come criterio centrale (ad es. costruzionesvizzerra, Swico, Swissmem, Suissetec, dpSuisse, LSA, VSD).
- La considerazione degli aspetti della sostenibilità è generalmente valutata in modo positivo (ad es. costruzionesvizzera, Swico). Secondo i riscontri forniti, tali aspetti sono stati tenuti maggiormente in conto nelle procedure d'appalto.
- In termini di promozione dell'innovazione, secondo i partecipanti sussiste un certo margine di miglioramento. Secondo i riscontri dei partecipanti, gli aspetti legati all'innovazione non possono essere sufficientemente integrati (ad es. costruzionesvizzera, Swiss Textiles, VSD, LSA). In generale è auspicata una maggiore apertura per quanto concerne i requisiti, in modo da poter includere maggiormente gli approcci innovativi (ad es. Swico, Swissmem).

- Domanda: Secondo Lei, l'Amministrazione federale promuove la digitalizzazione delle procedure d'appalto?

1 **(1 x)** *(la digitalizzazione è scarsamente promossa)*	2 **(3 x)**	3 **(0 x)**	4 **(2 x)**	5 **(0 x)** *(la digitalizzazione è diffusa ed è fortemente incentivata)*

Principali osservazioni

- Secondo quanto indicato dai partecipanti, lo stato di avanzamento della digitalizzazione varia a seconda dei singoli ambiti.

- Diversi servizi hanno criticato il fatto che la collaborazione digitale sia ancora poco sviluppata o non avvenga in modo capillare (ad es. costruzione svizzera, Swico, LSA).
- Dalle risposte si evince che le autorità gestiscono tale questione in modo diverso tra loro. In alcuni casi continua a essere richiesta regolarmente la forma cartacea dei documenti (ad es. Swiss Textiles) oppure questa viene chiesta in aggiunta alla versione digitale, il che comporta un lavoro aggiuntivo (ad es. costruzionesvizzera).

- Domanda: Su una scala da 1 a 5, come valuta la facilità di accesso[37] per gli offerenti delle procedure di appalto della Confederazione?

1 **(0 x)** *(non facilmente accessibili agli offerenti)*	2 **(4 x)**	3 **(2 x)**	4 **(1 x)**	5 **(0 x)** *(facilmente accessibili agli offerenti)*

Principali osservazioni

- L'aspetto della facilità di accesso per gli offerenti è stato valutato in modo piuttosto negativo nel sondaggio.
- A essere criticati da più partecipanti sono, ad esempio, la complessità, la lunga durata delle procedure e l'onere elevato per gli offerenti. In questo contesto sono stati criticati a più riprese anche i requisiti generalmente elevati (ad es. costruzionesvizzera, Swico, Swiss Textiles, LSA).

- Domanda: Su una scala da 1 a 5, come valuta la conformità[38] degli appalti della Confederazione alle esigenze delle PMI?

1 **(1 x)** (non conforme alle esigenze delle PMI)	2 **(4 x)**	3 **(1 x)**	4 **(0 x)**	5 **(0 x)** (conforme alle esigenze delle PMI)

Principali osservazioni

- La situazione della conformità alle esigenze delle PMI è stata valutata negativamente nelle risposte fornite.

[37] Impostare le procedure di aggiudicazione in modo facilmente accessibile agli offerenti significa, ad esempio, mantenere relativamente basso l'onere amministrativo per le imprese, redigere bandi facilmente comprensibili e non contraddittori, richiedere prove adeguate ecc.
[38] Impostare le procedure di aggiudicazione in modo conforme alle esigenze delle PMI significa ammettere lotti, offerte parziali, consorzi, subappaltatori e varianti, richiedere prove adeguate, scegliere criteri «adeguati» per le PMI ecc.

- I requisiti elevati e gli ostacoli legati alle condizioni di partecipazione non sono conformi alle esigenze delle PMI (ad es. Swico, Swiss Textiles, VSD, LSA, dpSuisse).
- In particolare sono stati indicati come negativi anche l'elevato grado di complessità, i requisiti in parte poco chiari e l'onere elevato (ad es. costruzionesvizzera, Swico, Swiss Textiles).

3.8 Sintesi e valutazione dello stato di attuazione a livello di Confederazione da parte della CA e KBOB

3.8.1 Linea guida 1: appalti orientati alla qualità

Diverse organizzazioni di settore hanno dichiarato di non aver riscontrato alcun cambiamento significativo in relazione all'orientamento degli appalti alla qualità; inoltre, nel quadro della valutazione delle offerte l'importanza del prezzo è rimasta molto elevata. Per contro, i riscontri forniti dai servizi centrali d'acquisto e dagli OCI (Confederazione) nonché i risultati emersi dal sondaggio a livello di Confederazione mostrano che gli aspetti della qualità hanno acquisito maggiore importanza e vengono sempre più inclusi nei requisiti. Anche dai risultati del monitoraggio della strategia in materia di appalti pubblici si evince che, in generale, la qualità è tenuta in ampia considerazione nelle procedure d'appalto. Al tempo stesso, il prezzo e l'economicità delle offerte – non da ultimo per via dell'impiego di fondi pubblici – resta un aspetto centrale per gli appalti pubblici dell'Amministrazione federale.

Secondo le stime della CA e della KBOB, l'attuazione di questa linea guida è sostanzialmente sulla buona strada. Dato che si tratta di una linea guida fondamentale della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici, anche nel prosieguo dei lavori di attuazione verrà dedicata particolare attenzione alla promozione di una forma di concorrenza incentrata sulla qualità.

3.8.2 Linea guida 2: appalti sostenibili

I riscontri forniti dai servizi centrali d'acquisto e dagli OCI (Confederazione) nonché i risultati del sondaggio condotto a livello di Confederazione indicano che nell'ambito dei processi d'appalto sono già state adottate numerose misure per conferire un peso adeguato alla sostenibilità. I risultati del sondaggio settoriale confermano un aumento sensibile della domanda di prestazioni orientate alla sostenibilità.

Continuano però a sussistere varie sfide anche in questo ambito. In particolare, i servizi richiedenti (di piccola entità) hanno espresso difficoltà nella scelta di criteri di sostenibilità adeguati per determinati casi (ad es. per l'acquisto di prestazioni di servizi).

La CA e la KBOB ritengono che l'attuazione della linea guida 2 sia sostanzialmente sulla buona strada. Gran parte dei servizi d'acquisto e dei servizi richiedenti dell'Amministrazione federale sembra essere stata sensibilizzata all'importanza della sostenibilità negli appalti pubblici. La tematica dovrà continuare ad avere un'alta priorità nell'ambito degli ulteriori lavori di attuazione, in particolare anche per quanto riguarda la LOCLi in vigore dal 1° gennaio 2025.

Secondo le risposte al sondaggio condotto a livello di Confederazione sullo stato di attuazione della strategia, le UA hanno dichiarato di riscontrare in parte difficoltà nel formulare criteri orientati alla sostenibilità adeguati per l'acquisto di prestazioni di servizi. Il gruppo di lavoro del servizio specializzato Appalti pubblici ecologici dell'Ufficio federale dell'ambiente ha elaborato i possibili criteri applicabili al proposito, che saranno disponibili dal 2026 sulla piattaforma PAP.

3.8.3 Linea guida 3:appalti innovativi

Il monitoraggio della strategia in materia di appalti pubblici e il sondaggio condotto in tutta l'Amministrazione federale evidenziano che sono state adottate misure per promuovere soluzioni innovative. Tuttavia, in numerose risposte è stato anche sottolineato che il rafforzamento mirato di questo aspetto è ancora associato a sfide per i servizi d'acquisto e i servizi richiedenti. I pareri emersi dal sondaggio suggeriscono inoltre che il concetto di innovazione è talvolta interpretato in modi diversi, evidenziando la necessità di chiarire questo aspetto.

Le organizzazioni di settore partecipanti al sondaggio lamentano una certa mancanza di margine di intervento, che risulta in parte limitato per poter introdurre approcci innovativi.

La CA e la KBOB sottolineano che il margine di azione per considerare l'innovazione può variare notevolmente a seconda dell'oggetto dell'appalto e deve essere valutato caso per caso. I risultati e le conoscenze acquisite in merito alla promozione dell'innovazione evidenziano cionondimeno alcuni aspetti suscettibili di miglioramento, che saranno affrontati nel corso degli ulteriori lavori di attuazione della strategia.

3.8.4 Linea guida 4: appalti facilmente accessibili agli offerenti e conformità alle esigenze delle PMI

Sulla base del monitoraggio della strategia in materia di appalti pubblici e dei risultati del sondaggio condotto a livello di Confederazione, in generale è possibile valutare positivamente le misure adottate dai servizi d'acquisto e dai servizi richiedenti per rendere gli appalti maggiormente accessibili agli offerenti e più conformi alle esigenze delle PMI.

Al tempo stesso, però, le risposte al sondaggio settoriale evidenziano lacune e un ulteriore margine di miglioramento nella prassi. A titolo di esempio, sono stati criticati più volte l'onere amministrativo legato alle procedure, la complessità e i requisiti elevati dei bandi.

Considerando che il 99 per cento delle imprese in Svizzera sono PMI[39], la CA e la KBOB ritengono che rendere gli appalti più conformi alle esigenze delle PMI e maggiormente accessibili agli offerenti debba essere un compito costante. Nelle

[39] Cfr. portale PMI: imprese e posti di lavoro.

ulteriori fasi di attuazione delle linee guida strategiche occorrerà continuare a svolgere questo compito in modo coerente.

3.8.5 Linea guida 5: processi d'appalto digitalizzati, standardizzati e di facile utilizzo

Punto primo (HBB / BVML): la CA e la KBOB affermano che l'attuazione di questa linea guida sia sostanzialmente sulla buona strada: da un lato grazie all'introduzione della soluzione HBB, dall'altro attraverso lo sviluppo del sistema BVML. La soluzione HBB è operativa dal 2023. La data di introduzione del sistema BVML, basato sulla nuova soluzione SAP e implementato nell'Amministrazione federale nell'ambito del programma SUPERB, è stata fissata a giugno 2026 in concertazione con armasuisse. Ulteriori requisiti, con l'obiettivo di ottenere un processo il più possibile privo di interruzioni mediatiche e conforme al principio «once-only» al di sopra e al di sotto della soglia, vengono concretizzati, prioritizzati e integrati gradualmente nell'ulteriore sviluppo dei sistemi nell'ambito dei lavori di attuazione in corso, tenendo conto delle dipendenze giuridiche e tecniche esistenti. Per quanto riguarda HBB, durante i prossimi lavori di attuazione occorrerà valutare il rapporto costi-benefici della soluzione[40].

Punto secondo (gestione dei fornitori): basandosi in parte su un'informazione di natura giuridica ricevuta nel 2022 dall'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT), i servizi centrali d'acquisto ritenevano finora che le basi giuridiche per uno scambio sistematico e automatizzato tra i servizi d'acquisto ai fini della gestione dei fornitori non fossero sufficienti. In base a una perizia giuridica[41] nel frattempo acquisita, è possibile concludere invece che non è necessaria alcuna base legale aggiuntiva, dal momento che le autorità appartengono allo stesso ente e sono corresponsabili. D'altra parte, non esisterebbe una base giuridica per lo scambio tra organizzazioni diverse, ad esempio tra l'UFCL e le FFS.

L'attuale posizione dell'IFPDT, basata sulla legge federale del 25 settembre 2020 sulla protezione dei dati[42] (LPD) entrata in vigore il 1° settembre 2023, è in linea con il parere giuridico nel caso in cui due unità dell'Amministrazione federale centrale siano contitolari del trattamento dei dati ai sensi dell'articolo 5 lettera j LPD (ad es. un servizio richiedente e un servizio centrale d'acquisto). L'IFPDT rimane tuttavia del parere che è necessaria una base legale per gli altri casi di scambio di informazioni,

[40] Cfr. la raccomandazione 4 nel rapporto del CDF sulla verifica trasversale concernente l'attuazione del processo d'appalto armonizzato della Confederazione.
[41] Perizia «Vergaberechtliche Sanktionen: Voraussetzungen, Effektivität und Revisionsbedarf» del Prof. Hans Rudolf Trüeb (Walder Wyss SA) del 2025. Questa fa in parte riferimento a una perizia del Prof. Nicolas Diebold e del Prof. Bernhard Rütsche (entrambi dell'Università di Lucerna) del 2021 dal titolo «Beschaffungsrechtliche Sanktionsliste», redatta su incarico della CA.
[42] RS **235.1**.

anche all'interno dell'Amministrazione federale centrale (ad es. tra due servizi centrali d'acquisto che hanno fornitori comuni, ma i cui contratti sono stati conclusi in maniera indipendente). L'Ufficio federale di giustizia condivide il parere dell'IFPDT e dubita addirittura che due unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale siano congiuntamente responsabili ai sensi dell'articolo 5 lettera j LPD nel quadro del trattamento di dati in relazione a un inadempimento contrattuale (art. 44 cpv. 1 lett. h LMP).

Punto terzo (impegno in materia di digitalizzazione): sono state adottate le prime misure per la digitalizzazione nel settore degli appalti pubblici. Numerose unità ricorrono, ad esempio, alla collaborazione digitale e adottano misure di promozione in tal senso. Con la soluzione HBB e, ad esempio, il promemoria comune della CA e KBOB «Impiego di firme elettroniche per la conclusione di contratti nel settore degli appalti pubblici» sono stati intrapresi ulteriori provvedimenti in materia di digitalizzazione. Anche la nuova possibilità di inserire offerte per via elettronica tramite la piattaforma simap contribuirà a promuovere la digitalizzazione. Al tempo stesso, però, è emerso che lo stato di attuazione della linea guida non è omogeneo in tutti gli ambiti. Secondo le risposte fornite nel sondaggio dalle organizzazioni di settore, l'attuale stato di digitalizzazione presenta un certo margine di miglioramento. Il potenziale di ottimizzazione sarà oggetto di ulteriori sviluppi in vista dell'attuazione della strategia fino al 2030.

Punto quarto (deleghe): i servizi centrali d'acquisto verificano ogni anno l'esistenza dei presupposti per concedere una delega[43]. L'obiettivo della strategia in materia di appalti pubblici di utilizzare «lo strumento della delega delle competenze [...] in base alla situazione concreta e nel rispetto dei presupposti applicabili» può essere considerato sulla buona strada. I risultati della verifica annuale relativa alle deleghe, effettuata dai servizi centrali d'acquisto, sono parte integrante della rendicontazione sugli appalti pubblici[44].

3.8.6 Linea guida 6: modifica della rendicontazione sugli appalti pubblici

La CA e la KBOB sono dell'avviso che l'attuazione della linea guida 6 sia sulla buona strada. La modifica dovrebbe essere attuata in gran parte entro fine 2026. Gli strumenti e i rapporti esistenti saranno condensati e pubblicati per la prima volta sotto forma di un nuovo rapporto. Nel periodo 2027–2030 la priorità sarà rendere i dati del controllo gestionale degli acquisti maggiormente disponibili per l'orientamento strategico e il sostegno alla direzione.

3.8.7 Bilancio intermedio e prospettive a livello federale

Secondo la CA e la KBOB, l'attuazione a livello federale della strategia in materia di appalti pubblici è nel complesso sulla buona strada. In tale contesto, i due organi

[43] Cfr. art. 20 cpv. 2 OOAPub.
[44] Consultabile nel rapporto sul controllo gestionale degli acquisti al seguente indirizzo: Rapporti.

strategici hanno assistito i servizi d'acquisto e i servizi richiedenti – in particolare nel corso dell'introduzione degli atti normativi sugli appalti pubblici totalmente riveduti – mettendo loro a disposizione ausili e strumenti pratici nonché informazioni approfondite relative all'attuazione delle priorità strategiche.

L'esperienza maturata finora suggerisce che il coordinamento e gli scambi effettuati all'interno dei comitati della CA e della KBOB nonché gli strumenti di attuazione messi a disposizione dagli organi strategici hanno mostrato la loro validità. Occorrerebbe quindi continuare a perseguire questo approccio e rafforzare la collaborazione e il coordinamento all'interno della CA e della KBOB.

I servizi d'acquisto e i servizi richiedenti responsabili dell'attuazione della strategia nelle aree di loro competenza hanno ora accesso a un'ampia gamma di informazioni sulle diverse linee guida strategiche[45].

La CA e la KBOB apprezzano che le unità amministrative abbiano adottato numerose misure finalizzate all'attuazione della strategia in materia di appalti pubblici. Alcune delle iniziative avviate in tal senso sono state portate avanti o rafforzate in modo mirato. Particolarmente positivo è lo sviluppo di direttive strategiche e di strategie in materia di appalti pubblici specifiche dei settori, che concretizzano e precisano la strategia dell'Amministrazione federale.

Al contempo, però, emerge anche che la nuova cultura di aggiudicazione cui si aspira con la strategia non ha ancora attecchito nella prassi in modo capillare, soprattutto presso i servizi richiedenti. Inoltre, gli oggetti e i processi d'appalto non si prestano allo stesso modo all'attuazione di tutte le linee guida strategiche, che talvolta perseguono obiettivi in contrasto tra loro. In vista dei prossimi lavori di attuazione fino al 2030, il potenziale di ottimizzazione emerge soprattutto in relazione ai seguenti aspetti contemplati dalle linee guida: sostenibilità, innovazione, appalti facilmente accessibili agli offerenti e conformi alle esigenze delle PMI nonché digitalizzazione. Ciò risulta particolarmente evidente alla luce delle risposte raccolte nel sondaggio settoriale.

Nell'elaborazione del presente rapporto intermedio destinato al Consiglio federale, è emerso chiaramente che in futuro occorrerà dedicare ancora maggiore attenzione alla fase della determinazione del fabbisogno e ai servizi richiedenti. La determinazione del fabbisogno costituisce una fase centrale in cui vengono gettate le basi per il seguito dell'intera procedura d'appalto. Questa fase iniziale della procedura rappresenta una leva decisiva per promuovere in modo mirato nonché integrare gli aspetti precitati nel resto della procedura e individuare eventuali conflitti di obiettivi. Nel periodo successivo fino al 2030 sarà necessario sviluppare queste tematiche.

Il ricorso attivo alle offerte di formazione e formazione continua disponibili costituisce un importante fattore di successo per sensibilizzare maggiormente in merito alle linee guida della strategia dell'Amministrazione federale e promuovere ulteriormente

[45] Le informazioni sono a disposizione sulle pagine web della CA, della KBOB o della PAP. Una panoramica strutturata delle informazioni è disponibile sul Cockpit per l'attuazione della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici.

l'attuazione della legislazione riveduta in materia di appalti pubblici. Bisognerebbe continuare a considerare attivamente questi strumenti.

In linea con la raccomandazione 1 del CDF[46], la CA e la KBOB inizieranno a riflettere ulteriormente sui contenuti e sugli obiettivi della strategia successiva a partire dal 2031 nonché sul processo di verifica e sull'orientamento strategico per la sua attuazione.

4 Ulteriori tematiche

4.1 Sanzioni previste per il settore degli appalti pubblici e scambio di informazioni

All'articolo 44, la LAPub riveduta prevede una serie di motivi che possono giustificare l'esclusione di un offerente da una procedura di aggiudicazione o la revoca dell'aggiudicazione stessa. L'articolo 45 in combinato disposto con l'articolo 44 stabilisce che i committenti della Confederazione possono infliggere sanzioni agli offerenti che hanno violato determinati obblighi. Gli offerenti che hanno realizzato determinate fattispecie possono essere ammoniti o esclusi da future commesse pubbliche per un periodo massimo di cinque anni. L'offerente o il subappaltatore interessato è iscritto in un elenco non pubblico tenuto dalla CA (art. 25 OAPub). Su domanda giustificata, la CA indica se un determinato offerente o subappaltatore figura nell'elenco. In tal modo si intende garantire che i subappaltatori e gli offerenti sanzionati non ottengano aggiudicazioni dai committenti interessati nel periodo di esclusione dalle commesse; in caso di corruzione, essi sono esclusi da tutti i committenti della Confederazione.

L'applicazione di queste misure nel singolo caso è a discrezione del committente interessato, tenendo conto delle circostanze particolari.

Nel 2023 il CDF ha trattato la tematica delle sanzioni svolgendo una verifica trasversale concernente l'attuazione degli articoli 44 e 45 LAPub[47] e riportando le sue conclusioni in un rapporto. Dal punto di vista dei contenuti, è giunto alla conclusione che le opzioni del committente per sanzionare gli offerenti problematici sono limitate a poche fattispecie. Ha altresì notato che l'effetto sanzionatorio dell'elenco è limitato. Inoltre, i committenti fanno scarso ricorso alle possibilità previste dagli articoli 44 e 45 LAPub. Ciononostante il CDF non ha formulato alcuna raccomandazione al riguardo. Anche la Delegazione Finanze ha esaminato la questione e sostiene il parere del CDF.

Per quanto riguarda lo scambio di informazioni tra gli uffici, dagli accertamenti giuridici svolti all'interno dell'Amministrazione è emerso che le attuali basi giuridiche non sono sufficienti (in particolare l'art. 44 cpv. 1 lett. h LAPub) per giustificare una comunicazione sistematica ad altri committenti di eventuali mancanze

[46] V. n. 3.6.
[47] Attuazione degli articoli 44 e 45 della legge federale sugli appalti pubblici – CDF*

nell'adempimento di un contratto. Al momento, invece, affinché gli uffici possano scambiare tra loro informazioni sulle esperienze fatte con i fornitori, occorre che siano soddisfatte nel singolo caso le condizioni dell'assistenza amministrativa.

Partendo da questa base, nel 2024 è stata commissionata una perizia giuridica[48] al fine di tracciare un quadro della situazione in relazione alle possibili sanzioni previste nei confronti delle imprese e di identificare eventuali misure per migliorare il sistema sanzionatorio nel settore degli appalti pubblici.

Sebbene l'autore della perizia sia giunto a conclusioni simili a quelle tratte dal CDF nel 2023, ritiene che il regime sanzionatorio sia nel complesso soddisfacente. Tuttavia, in relazione ad alcune fattispecie passibili di sanzioni, mancherebbe una base giuridica che consenta ai committenti di ottenere le informazioni pertinenti. I committenti, inoltre, non ricorrerebbero sufficientemente alle possibilità messe loro a disposizione dalla legge per ottenere informazioni, e talvolta si asterrebbero dal cercare attivamente informazioni o dal richiederle. L'autore della perizia ritiene oltretutto che lo scambio di informazioni sia in parte gestito in modo più restrittivo rispetto a quanto richiesto dalla legge, in particolare per quel che riguarda la consultazione, prevista all'articolo 45 LAPub, dell'elenco degli offerenti esclusi dalle commesse.

Per quanto concerne le basi giuridiche per uno scambio sistematico sulla gestione dei fornitori tra i servizi d'acquisto dell'Amministrazione federale centrale, a differenza di quanto stimato dall'Amministrazione stessa, non sarebbe necessaria alcuna base legale aggiuntiva dal momento che le autorità in questione appartengono allo stesso ente. Mancherebbe d'altra parte una base giuridica per uno scambio di informazioni tra diverse organizzazioni.

Una delle proposte dell'autore della perizia per rafforzare il sistema sanzionatorio consiste nell'esaminare più da vicino i seguenti adeguamenti alle attuali basi legali:

- integrare l'articolo 25 capoverso 2 OAPub aggiungendo gli ammonimenti oltre alle esclusioni e precisare l'articolo 25 capoverso 2 lettera d, chiarendo che i servizi di aggiudicazione possono essere informati su richiesta non solo sul motivo dell'esclusione, bensì anche sulle circostanze di fatto;
- integrare l'articolo 25 capoverso 3 della legge del 6 ottobre 1995[49] sui cartelli, per fare chiarezza sullo scambio di informazioni nel contesto della pertinente legislazione;
- creare una base legale per lo scambio di informazioni tra diverse organizzazioni: integrare l'articolo 36 LPD (dati personali) e l'articolo 57*s* della legge del 21 marzo 1997[50]sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (dati concernenti persone giuridiche);
- introdurre all'articolo 45 LAPub misure di autodisciplina («self-cleaning», analogamente a quanto previsto dal diritto dell'UE).

[48] Vedi anche nota 41.
[49] RS **251**.
[50] RS **172.010**.

Le valutazioni e la fattibilità delle proposte dell'esperto non hanno potuto essere verificate dall'Ufficio federale di giustizia.

Nella seconda metà del periodo strategico, le considerazioni dell'esperto saranno esaminate più da vicino dalla CA e KBOB in collaborazione con i dipartimenti e gli uffici rilevanti e, se del caso, saranno adottate ulteriori misure.

4.2 Giurisprudenza dall'entrata in vigore della legislazione riveduta in materia di appalti pubblici[51]

In via preliminare si può rilevare che, dall'entrata in vigore della nuova legislazione in materia di appalti pubblici, il CCAP non ha osservato né un aumento né una diminuzione significativa dei casi di ricorso (anche se non sono disponibili dati statistici al riguardo). Ciononostante, l'applicazione della LAPub riveduta ha dato luogo ad alcune sentenze di particolare interesse. Qui di seguito ne viene presentata una panoramica riassuntiva.

Nella DTF 150 II 105 il Tribunale federale ha stabilito chiaramente che incombe al servizio di aggiudicazione comprovare la necessità di ricorrere a una procedura per incarico diretto e dimostrare in particolare l'assenza di un'alternativa adeguata dal punto di vista economico e funzionale per l'oggetto della prestazione scelto. Tale decisione può essere considerata a tutti gli effetti una misura «favorevole agli offerenti».

Come stabilito in diverse sentenze del Tribunale amministrativo federale (TAF B-3534/2021; TAF B-415/2023), gli offerenti devono contestare eventuali prescrizioni contenute nella documentazione del bando, la cui portata è evidente, entro 20 giorni dalla pubblicazione dello stesso; oltre tale termine decade la loro legittimazione al ricorso. Tali disposizioni sono da accogliere con favore soprattutto per quanto riguarda gli appalti innovativi, dato che esse garantiscono certezza giuridica sin dall'inizio della procedura anche per l'acquisto di prestazioni di natura complessa.

Nella sentenza B-1714/2022, il Tribunale amministrativo federale si è espresso anche in merito al rispetto delle condizioni di partecipazione sociali e ha chiarito che, oltre alle tasse e alle imposte federali, l'articolo 26 capoverso 1 e l'articolo 44 capoverso 1 lettera g LAPub comprendono anche le imposte cantonali e comunali. Secondo questa sentenza – che risulta tuttavia controversa nel contesto del commercio internazionale – non sono inclusi le imposte e i contributi alle assicurazioni sociali *dovuti all'estero*.

Per quanto riguarda la sostenibilità, il Tribunale d'appello del Cantone di Argovia ha stabilito nella decisione WBE.2023.371 che tale criterio di aggiudicazione (o gli aspetti economici, ecologici e sociali da esso contemplati) debba sempre avere un legame materiale con la prestazione concreta dell'appalto. Se è data tale condizione, è (chiaramente) lecito includere questi aspetti nei criteri. Dato che i concetti di «ecologia» e «aspetto sociale» sono molto ampi, spetta al servizio di aggiudicazione – che in linea di principio dispone di un ampio margine di discrezionalità – precisare in modo concreto

[51] Valutazione dal punto di vista del CCAP.

e trasparente, nel bando di concorso e nella relativa documentazione, quali siano gli aspetti ecologici (o sociali) rilevanti in relazione all'oggetto dell'appalto.

5 Conclusione e misure

5.1 Bilancio finale dal punto di vista della CA e della KBOB

La strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici non ha precedenti e rappresenta quindi un primo passo verso la definizione di un orientamento strategico globale in questo settore. È in tale contesto che la CA e la KBOB presentano per la prima volta al Consiglio federale un rapporto intermedio sull'attuale stato di attuazione della strategia.

La legislazione federale totalmente riveduta in materia di appalti pubblici ha comportato diverse novità, la cui attuazione pratica risulta dispendiosa a livello di tempistiche. In considerazione del periodo strategico a lungo termine di dieci anni e dell'orizzonte temporale necessario per il raggiungimento degli obiettivi strategici, la CA e la KBOB concludono che l'attuazione della strategia è complessivamente sulla buona strada[52].

Oltre a consentire numerosi progressi, la strategia in materia di appalti pubblici ha permesso di far avanzare, negli anni dell'introduzione della legislazione federale totalmente riveduta, gran parte degli sforzi di armonizzazione con i livelli subfederali nonché l'attuazione delle linee guida a livello federale.

Sulla base dei risultati ottenuti e delle esperienze raccolte, tuttavia, la CA e la KBOB ravvisano al tempo stesso la necessità di intervenire in diverse aree nel corso della seconda metà del periodo strategico che va fino al 2030.

Secondo la CA e la KBOB, oltre a prendere in considerazione le linee guida e gli obiettivi già esistenti, nei prossimi cinque anni si dovrà tenere conto di altri nuovi influssi esterni. La mutata situazione geopolitica, il considerevole rincaro, la difficile situazione finanziaria in cui versa la Confederazione nonché la rapida accelerazione della digitalizzazione (intelligenza artificiale) sono tutti nuovi fattori che influiscono sul settore degli appalti pubblici e che richiederanno un'azione a lungo termine.

5.2 Misure per la prossima fase di attuazione fino al 2030

5.2.1 Misure relative alle linee guida esistenti

Sulla base dei risultati ottenuti e dalle conclusioni tratte in relazione all'attuazione della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici, al Consiglio federale vengono proposte le seguenti misure per i prossimi cinque anni.

[52] V. al proposito le valutazioni esposte nelle sezioni precedenti (v. n. 2.3 in relazione agli «sforzi di armonizzazione con i livelli subfederali» e il n. 3.8 per quanto riguarda l'attuazione a livello federale).

5.2.1.1 Prosecuzione della cooperazione con i livelli subfederali

La CA e la KBOB dovranno proseguire la loro stretta collaborazione con i livelli subfederali, che ha dato prova della sua efficacia, sia nel quadro esistente con gli organi della CA e della KBOB nonché all'interno di altri organi (ad es. quelli della CAP).

5.2.1.2 Ulteriori lavori di attuazione in relazione agli aspetti della qualità, sostenibilità, innovazione, facilità di accesso per gli offerenti e digitalizzazione

I servizi d'acquisto e i servizi richiedenti dovranno continuare a contribuire attivamente all'attuazione della strategia dell'Amministrazione federale, in particolar modo continuando a perseguire attivamente – sulla base delle conoscenze finora acquisite – le linee guida riguardanti i seguenti aspetti: qualità, sostenibilità (anche in relazione all'obiettivo del saldo netto di emissioni pari a zero e alla promozione degli acquisti circolari), innovazione, facilità di accesso per gli offerenti, conformità alle esigenze delle PMI e digitalizzazione. Nei prossimi lavori di attuazione fino al 2030 queste tematiche saranno oggetto di particolare attenzione.

5.2.1.3 Elaborazione di un rapporto e di uno studio settoriale sulla facilità di accesso per gli offerenti, la conformità alle esigenze delle PMI e l'onere amministrativo per gli offerenti

La CA e la KBOB esamineranno in modo più approfondito le richieste degli operatori economici riguardanti la facilità di accesso per gli offerenti, la conformità alle esigenze delle PMI e l'onere amministrativo per gli offerenti. A tale scopo saranno elaborati un rapporto in adempimento del postulato Gobet 24.3953 Per una semplificazione del lavoro per le imprese e l'Amministrazione federale nel settore degli appalti pubblici nonché uno studio settoriale relativo agli appalti pubblici, in relazione alla legge del 29 settembre 2023 sullo sgravio delle imprese (RS *930.31*).

In particolare sarà verificato se e in che misura sussista un potenziale di sgravio per le imprese.

5.2.1.4 Prosecuzione degli scambi con le associazioni settoriali

La CA e la KBOB proseguiranno gli attuali scambi con le organizzazioni settoriali basandosi sulle conoscenze acquisite e, se del caso, approfondendoli in modo mirato. Gli scambi continueranno a vertere in particolare sugli aspetti già menzionati in precedenza: qualità, sostenibilità, innovazione, appalti facilmente accessibili agli offerenti e conformi alle esigenze delle PMI, digitalizzazione.

5.2.1.5 Adeguamento della strategia in materia di appalti pubblici

In vista della seconda metà del periodo strategico, la strategia in materia di appalti pubblici sarà adeguata per quanto riguarda in particolare le seguenti linee guida esistenti[53]:

- sostenibilità (integrazione dell'attuazione della LOCLi e dell'obiettivo del saldo netto di emissioni pari a zero);
- innovazione (precisazione e chiarimento degli obiettivi);
- digitalizzazione (formulazione più vincolante).

5.2.1.6 Necessità di sviluppare ulteriori strumenti

La CA e la KBOB stanno valutando la necessità di sviluppare ulteriori strumenti ausiliari in vista della prossima fase di attuazione della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici.

Occorrerà esaminare in particolare anche le possibilità di semplificazione per gli offerenti, tenendo conto inoltre delle eventuali conclusioni tratte dal rapporto summenzionato in adempimento al postulato Gobet e dallo studio settoriale[54].

5.2.2 Ulteriori misure

Oltre alle tematiche già oggetto dell'attuale strategia, dovranno essere perseguite le ulteriori misure qui di seguito esposte.

5.2.2.1 Maggiore attenzione alla determinazione del fabbisogno e ai servizi richiedenti

Anche in base ai risultati del sondaggio a livello di Confederazione è emerso che le linee guida della strategia in materia di appalti pubblici possono talvolta dare luogo a conflitti di obiettivi e che, ad esempio, può risultare impegnativo formulare criteri orientati alla sostenibilità e all'innovazione. In questi casi il margine di intervento varia notevolmente a seconda dell'appalto.

La determinazione del fabbisogno assume in questo contesto un'importanza centrale, da rafforzare ulteriormente in futuro. Per questa ragione è già stata definita la misura seguente[55] nel rapporto sul controllo gestionale degli acquisti del 2022: «già nella pianificazione di un progetto, nella determinazione del fabbisogno nonché nella successiva procedura di appalto devono essere applicate – laddove possibile e ragionevole – le linee guida della strategia in materia di appalti pubblici.»

[53] Vengono inoltre proposti ulteriori aggiustamenti alla strategia: v. n. 5.2.2.1 (→ determinazione del fabbisogno) e n. 6.3.b (→ precisazione delle responsabilità in materia di attuazione).
[54] V. n. 5.2.1.3
[55] Decisione del Consiglio federale del 15.9.2023

Dato che la determinazione del fabbisogno ha un effetto leva importante sull’intera procedura d’appalto, questa tematica dovrà essere inclusa esplicitamente nella strategia in materia di appalti pubblici. Ciò dovrà essere realizzato nel corso degli adeguamenti previsti per la strategia attuale entro il 2026.

I servizi richiedenti e i servizi d’acquisto dovranno quindi esaminare, già al momento della determinazione del fabbisogno, come poter dar seguito in maniera efficace alle linee guida e alle tematiche oggetto della strategia dell’Amministrazione federale. Ciò consentirà in particolare di tener conto anche dell’esigenza di sensibilizzare maggiormente i servizi richiedenti in merito alla nuova cultura dell’aggiudicazione.

Per acquisire e perfezionare sistematicamente le competenze specialistiche necessarie a tal fine, i servizi interessati dovrebbero usufruire dei corsi di formazione e formazione continua attualmente offerti, degli scambi di esperienze ecc.

5.2.2.2 Attuazione della raccomandazione 1 della verifica trasversale del CDF relativa alla soluzione HBB

La raccomandazione 1 del CDF prevede che il Consiglio federale venga informato, nel presente rapporto intermedio, sui primi approcci per poter impostare la strategia successiva dal 2031 in maniera più concreta e più semplice ai fini dell’orientamento strategico.

La CA e la KBOB hanno accettato la raccomandazione e ne danno seguito presentando alcune proposte iniziali all’allegato 6.3 del presente rapporto. Tali proposte saranno esaminate ed eventualmente adeguate nella seconda metà del periodo strategico (fino al 2030). In vista dello sviluppo della futura strategia, la CA e la KBOB continueranno a esaminare gli approcci proposti per definirli in seguito in modo più concreto.

6 Allegati

6.1 Allegato 1: sintesi dei risultati del sondaggio a livello di Confederazione sullo stato di attuazione della strategia in materia di appalti pubblici

Tema	Autovalutazione delle UA (media)
Consolidamento della nuova cultura dell'aggiudicazione	7,3 / 10

Sintesi approssimativa

- Dai riscontri forniti emerge nel complesso un quadro positivo. Secondo la maggior parte delle UA, la nuova cultura dell'aggiudicazione si è affermata nella prassi e sono state avviate misure pertinenti nei rispettivi ambiti di competenza.
- Diversi partecipanti hanno sottolineato che le linee guida strategiche non sono tutte rilevanti in egual modo per le UA o che finora sono stati eseguiti solo pochi appalti in conformità con la nuova legislazione. In base alle risposte negative, non si sono riscontrati effetti significativi in linea con la nuova cultura dell'aggiudicazione, il che è stato oggetto di critica.

Linea guida 1	Autovalutazione delle UA (media)
Appalti orientati alla qualità	8,3 / 10

Sintesi approssimativa

- Le risposte fornite mostrano un quadro positivo. In merito a questa linea guida non sono state formulate particolari critiche.
- In base ai feedback, le UA hanno adottato numerose misure volte alla promozione della qualità oppure hanno continuato o intensificato le attività già esistenti.
- Più partecipanti hanno indicato che già in passato veniva attribuita grande importanza agli aspetti qualitativi.

Linea guida 2	Autovalutazione delle UA (media)
Appalti sostenibili	7,2 / 10

Sintesi approssimativa

- In base alle risposte, le UA sono sensibilizzate alla tematica della sostenibilità.
- Più partecipanti affermano di aver introdotto o proseguito misure volte a promuovere questo aspetto.
- Al tempo stesso, però, è stato anche sottolineato che promuovere la sostenibilità presenta alcune difficoltà per determinate prestazioni di servizi. Per l'acquisto di alcune prestazioni, ad esempio, risulta difficoltoso formulare criteri di sostenibilità adeguati.

Linea guida 3	Autovalutazione delle UA (media)
Appalti innovativi	6,9 / 10

Sintesi approssimativa

- L'attuazione della linea guida 3 è quella che ha ricevuto il punteggio più basso rispetto alle altre.
- Sebbene alcune UA abbiano riferito di aver introdotto misure per promuovere l'innovazione nei loro appalti, diversi partecipanti hanno espresso di avere difficoltà al riguardo.
- In alcuni casi, le risposte mostrano che il concetto di «innovazione» è interpretato in modo diverso e va chiarito ulteriormente. È stato anche argomentato, ad esempio, che gli appalti non sarebbero adatti per promuovere questo aspetto, talvolta nemmeno richiesto o impossibile da realizzare a causa delle disposizioni (giuridiche o organizzative) esistenti.

Linea guida 4	Autovalutazione delle UA (media)
Appalti facilmente accessibili agli offerenti / conformi alle esigenze delle PMI	7,5 / 10

Sintesi approssimativa

- In base alle risposte ricevute, le UA sembrano impegnarsi al fine di adottare misure per rendere le procedure d'appalto facilmente accessibili agli offerenti e conformi alle esigenze delle PMI.
- È stato però anche sottolineato che occorre operare delle distinzioni al riguardo. Non tutte le commesse possono essere eseguite da una PMI e non su tutti i mercati sono presenti PMI idonee a soddisfare le esigenze del servizio.
- È stata inoltre richiamata l'attenzione su possibili conflitti di obiettivi delle linee guida 2 e 3 in relazione agli aspetti della facilità d'accesso per gli offerenti e della conformità alle esigenze delle PMI negli appalti. Ad esempio, gli elevati requisiti di sostenibilità possono comportare un notevole aumento dell'onere per le PMI.

Linea guida 5	Autovalutazione delle UA (media)
Processi d'appalto digitalizzati, standardizzati e di facile utilizzo	7,2 / 10

Sintesi approssimativa

- Le UA hanno riferito di aver avviato, in funzione delle esigenze specifiche delle loro aree di competenza, misure volte a digitalizzare, standardizzare e rendere di facile utilizzo i processi.

- Per quanto riguarda la soluzione HBB, sono pervenuti numerosi riscontri negativi che evidenziano un certo potenziale di miglioramento[56].

6.2 Allegato 2 (al n. 4): risultati del monitoraggio nel periodo 2022–2024

• Numero di bandi OMC presi in considerazione

Gruppo di prodotti	*Competenza*	*Numero di bandi OMC nel 2022*	*Volume (in mio. fr.) nel 2022*	*Numero di bandi OMC nel 2023*	*Volume (in mio. fr.) nel 2023*	*Numero di bandi OMC nel 2024*	*Volume (in mio. fr.) nel 2024*
Articoli di carta, carta grafica	UFCL	7	128,64	3	13,93	1	6,60
Dispositivi TIC, incl. telefoni cellulari	UFCL	6	316,26	6	77,15	4	59,50
Mobilio	UFCL	4	3,33	1	17,33	-	-
Prestazioni di pulizia	UFCL	1	1,90	-	-	3	63,06
Cotone/tessili	armasuisse	3	74,19	7	211,79	2	13,52
Veicoli	armasuisse	2	36,18	5	30,89	1	2,69
Detergenti universali	armasuisse	-	-	1	1,37	1	0,91
Edilizia: prestazioni edili	armasuisse, UFCL, settore dei politecnici federali (PF), USTRA	79	224,05	104	337,30	66	138,78
Edilizia: prestazioni del mandatario e concorsi	armasuisse, UFCL, settore dei politecnici federali (PF), USTRA	51	143,80	63	293,02	39	118,70
Genio civile: prestazioni edili	USTRA, armasuisse	81	1782,88	66	1011,44	101	971,11
Genio civile: prestazioni del mandatario e concorsi	USTRA, armasuisse, settore dei PF	136	324,26	165	961,84	150	630,09

• Appalti orientati alla qualità

	2022 Totale	2023 Totale	2024 Totale
Prezzo	**41%**	**40%**	**40%**
Qualità (offerente e prodotto/offerta)	**59%**	**60%**	**60%**

Sono stati formulati criteri riferiti alla qualità? *Sono possibili più risposte*	2022 Totale	2022 Quota di «Sì» nei 240 bandi esaminati	2023 Totale	2023 Quota di «Sì» nei 254 bandi esaminati	2024 Totale	2024 Quota di «Sì» nei 263 bandi esaminati
Sì	**234**	**97%**	**236**	**93%**	**257**	**98%**
Sì, nell'ambito dei criteri di idoneità	95	40%	131	52%	159	60%
Sì, nell'ambito delle specifiche tecniche	145	60%	116	46%	100	38%
Sì, nell'ambito dei criteri di aggiudicazione	227	95%	224	88%	244	93%
No	**6**	**3%**	**18**	**7%**	**6**	**2%**

[56] N.B.: la tematica è oggetto della verifica trasversale del CDF relativa alla soluzione HBB ed è trattata in dettaglio in quella sede.

- **Appalti sostenibili**

	2022 Totale	2022 Quota di «Sì» nei 341 bandi esaminati	2023 Totale	2023 Quota di «Sì» nei 385 bandi esaminati	2024 Totale	2024 Quota di «Sì» nei 355 bandi esaminati
Ambito «Costruzioni»: il bando contiene disposizioni che influiscono sui costi del ciclo di vita dell'opera?* (numero di «Sì») Ambito «Beni»: sono stati considerati i costi del ciclo di vita (costi di esercizio complessivi)? (numero di «Sì»)	94	28%	116	30%	120	34%
Se sì: quali elementi di costo sono stati considerati? *(sono possibili più risposte)*						
Costi per l'acquisto	68	20%	101	26%	110	31%
Costi per l'esercizio	62	18%	78	20%	90	25%
Costi per la manutenzione	73	21%	93	24%	95	27%
Costi per lo smaltimento	35	10%	37	10%	24	7%
Costi e benefici nell'organizzazione	13	4%	2	1%	5	1%
Costi esterni (valori pecuniari)	9	3%	3	1%	2	1%

*Escluse le prestazioni del mandatario, senza responsabilità per l'intero progetto

N.B.: i valori percentuali si riferiscono al numero totale di bandi esaminati. Esempio relativo al 2024: 355 bandi. In 90 bandi (25 %) è stato scelto l'elemento di costo «esercizio». Poiché sono possibili più risposte, è possibile indicare vari elementi di costo per ogni bando.

	2022 Totale	2023 Totale	2024 Totale
Prezzo	41%	40%	40%
Qualità (offerente e prodotto/offerta)	59%	60%	60%
Sostenibilità	**2%**	**2%**	**2%**
Innovazione	0%	0%	0%
Altri criteri qualitativi (ad es. referenze, garanzia della qualità, organizzazione, scadenze ecc.)	54%	57%	57%
Plausibilità dell'offerta [1)]	1%	1%	1%
Affidabilità del prezzo [1)]	1%	0%	0%
Altri criteri (ad es. plurilinguismo)	0%	0%	0%

[1)] Questi due criteri di aggiudicazione vengono rilevati soltanto nel questionario relativo all'ambito «Costruzioni».

Sono stati formulati altri criteri ecologici? (oltre alle condizioni di partecipazione e alle prescrizioni legali) *Sono possibili più risposte*	2022 Totale	2022 Quota di «Sì» nei 240 bandi esaminati	2023 Totale	2023 Quota di «Sì» nei 254 bandi esaminati	2024 Totale	2024 Quota di «Sì» nei 263 bandi esaminati
Sì	87	36%	83	33%	124	47%
Sì, nell'ambito dei criteri di idoneità	-	-	12	5%	1	0%
Sì, nell'ambito delle specifiche tecniche	43	18%	45	17%	101	38%
Sì, nell'ambito dei criteri di aggiudicazione	47	20%	40	16%	23	9%
Sì, una combinazione di specifiche tecniche (quale requisito minimo) e criteri di aggiudicazione («prestazione migliore quale requisito»)*	-	-	-	-	-	-
No / Non rilevante	153	64%	171	67%	139	53%

*Questa possibilità di risposta viene rilevata soltanto nel questionario relativo all'ambito «Beni».

Il bando esige il rispetto di norme ecologiche?*	2022 Totale	2022 Quota di «Sì» nei 318 bandi esaminati	2023 Totale	2023 Quota di «Sì» nei 362 bandi esaminati	2024 Totale	2024 Quota di «Sì» nei 343 bandi esaminati
Sì	191	60%	206	57%	220	64%
No	18	6%	25	7%	19	6%
Non rilevante	109	34%	131	36%	104	30%

*Escluse le prestazioni del mandatario, senza responsabilità per l'intero progetto

- **Appalti innovativi**

	2022 Totale	2022 Quota di «Sì» nei 370 bandi esaminati	2023 Totale	2023 Quota di «Sì» nei 421 bandi esaminati	2024 Totale	2024 Quota di «Sì» nei 368 bandi esaminati
È stato scelto un metodo d'appalto che promuove l'innovazione?	60	16%	69	16%	87	24%
Se sì: quali possibilità sono state sfruttate? *(sono possibili più risposte)*						
Bando funzionale	18	5%	15	4%	4	1%
Procedura di dialogo	2	1%	2	0%	2	1%
Procedura di concorso	4	1%	20	5%	5	1%
Procedura relativa ai mandati di studio paralleli	1	0%	3	1%	5	1%
Ammissione di varianti	13	4%	28	7%	60	16%
Metodo delle due buste	1	0%	0	0%	4	1%
Non rilevante	23	6%	24	6%	11	3%
Solo per l'ambito «Beni»: altro	1	0%	0	0%	0	0%

	2022 Totale	Quota di «Sì» nei 370 bandi esaminati	2023 Totale	Quota di «Sì» nei 421 bandi esaminati	2024 Totale	Quota di «Sì» nei 368 bandi esaminati
Sono stati scelti criteri che favoriscono le prestazioni innovative? (numero di «Sì»)	131	35%	137	33%	175	48%
Se sì: quali possibilità sono state sfruttate? *(sono possibili più risposte)*						
Criteri di idoneità	31	8%	44	10%	23	6%
Specifiche tecniche	64	17%	71	17%	117	32%
Criteri di aggiudicazione	91	25%	97	23%	120	33%
Descrizione delle prestazioni	45	12%	62	15%	94	26%

- **Appalti facilmente accessibili agli offerenti e alle PMI**

	2022 Totale	Quota di «Sì» nei 370 bandi esaminati	2023 Totale	Quota di «Sì» nei 421 bandi esaminati	2024 Totale	Quota di «Sì» nei 368 bandi esaminati
Sono state adottate misure per rendere la procedura d'appalto favorevole alle PMI? (numero di «Sì»)	226	61%	301	71%	305	83%
Se sì: quali misure sono state adottate? *(sono possibili più risposte)*						
Suddivisione delle prestazioni in lotti	26	7%	48	11%	29	8%
Ammissione di consorzi	185	50%	247	59%	278	75%
Solo per l' ambito «Costruzioni»: svolgim. progetto mediante singoli fornitori di prestazioni	41		77		54	
Solo per l' ambito «Beni»: ammissione di subappaltatori	13		15		9	
Solo per l' ambito «Beni»: possibilità di presentare offerte parziali	1		5		0	
Solo per l' ambito «Beni»: altre misure	3		2		1	

Quanti collaboratori conta l'offerente considerato (aggiudicatario)?	2022 Totale	Quota in % 2022 (escl. «Numero non noto»)	2023 Totale	Quota in % 2023 (escl. «Numero non noto»)	2024 Totale	Quota in % 2024 (escl. «Numero non noto»)
Micro-impresa (0–9 collaboratori)	23	6%	14	3%	14	4%
Piccola impresa (10–49 collaboratori)	116	32%	142	34%	112	31%
Media impresa (50–249 collaboratori)	121	33%	153	37%	126	35%
Grande impresa (oltre 249 collaboratori)	102	28%	109	26%	112	31%
Numero non noto	11		2		6	

6.3 Allegato 3: verifica trasversale del CDF relativa alla «soluzione HBB»

a) Raccomandazione 1

RACCOMANDAZIONE 1 PRIORITÀ 1

> Il CDF raccomanda all'UFCL, di concerto con i comitati della CA e della KBOB (a livello di Confederazione), di sottoporre al Consiglio federale, già nel corso della revisione del 2025 della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici, alcune proposte per poter impostare la strategia successiva dal 2031 in maniera più concreta e più semplice ai fini dell'orientamento strategico. Queste proposte dovranno essere verificate costantemente nella seconda metà del periodo strategico ed essere adeguate all'occorrenza. L'obiettivo è garantire la formulazione di obiettivi strategici concreti e, ove possibile, misurabili, così da consentire alla Confederazione di adottare misure in caso di scostamenti.

Estratto del rapporto del CDF sulla verifica trasversale concernente l'attuazione del processo d'appalto armonizzato della Confederazione.

Parere espresso nell'ambito del rapporto di verifica del CDF[57]

Secondo il parere espresso dall'UFCL d'intesa con i comitati di CA e KBOB (a livello di Confederazione), l'attuale strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici non ha precedenti e rappresenta quindi un primo passo verso la definizione di una strategia globale in questo settore. Il rapporto intermedio che sarà presentato al Consiglio federale servirà come base iniziale di confronto. Nel parere è stato inoltre sottolineato che il momento della presentazione del rapporto intermedio (fine 2025) – ovvero sei anni prima dell'aggiornamento effettivo della strategia – sembra essere prematuro per poter effettuare dichiarazioni affidabili al riguardo. In linea con la raccomandazione 1, la CA e la KBOB (a livello di Confederazione) hanno concordato di informare il Consiglio federale di alcune *proposte iniziali* nel quadro del rapporto intermedio.

Proposte iniziali in vista della strategia successiva a partire dal 2031

La CA e la KBOB si impegneranno a elaborare la versione successiva della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici per il periodo 2021–2030, dando seguito sostanzialmente agli aspetti menzionati nella raccomandazione 1.

Indipendentemente dall'assetto che le sarà dato, la prossima strategia dal 2031 dovrà tenere conto presumibilmente del futuro quadro geopolitico predominante, della situazione finanziaria del Paese, degli obblighi internazionali nonché di altri fattori rilevanti. Tra i vari aspetti, potrebbero trovare spazio anche le seguenti esigenze:

- la formulazione di obiettivi quanto più possibile concreti e misurabili (ad es. indicatori, valori obiettivo o ev. livelli di ambizione);
- la definizione di misure di attuazione, ad esempio campi d'azione, tappe, piani d'azione o simili.

Nel corso dell'elaborazione della strategia successiva, inoltre, il processo di verifica e orientamento strategico per l'attuazione della strategia potrebbe essere oggetto di una valutazione. Nel corso di questa valutazione si dovrà tenere conto anche degli sviluppi tecnologici (derivanti ad es. dall'IA e dalla digitalizzazione), al fine di sfruttare i dati in misura ancora maggiore come strumento di orientamento strategico a livello di direzione.

Come già menzionato, si tratta di un processo di pianificazione continuo. Queste prime proposte saranno opportunamente adeguate, concretizzate e precisate nel corso dell'elaborazione della prossima strategia a partire dal 2031, una volta che ne saranno definiti i contenuti, l'orientamento e gli obiettivi. Spetterà al Consiglio federale decidere in via definitiva sull'assetto dato alla futura strategia in materia di appalti pubblici.

[57] Parere sulla raccomandazione 1, p. 11 nel rapporto di verifica del CDF.

b) Raccomandazione 3

RACCOMANDAZIONE 3 PRIORITÀ 2

> Il CDF raccomanda all'UFCL, di concerto con i comitati della CA e della KBOB (a livello di Confederazione) di adeguare, nel corso della revisione della strategia del 2025, le responsabilità per l'attuazione delle linee guida strategiche, in particolare per quanto riguarda la linea guida 5, e di comunicarle in maniera adeguata ai destinatari. L'obiettivo è creare sinergie tramite una centralizzazione delle responsabilità ed evitare quindi oneri amministrativi superflui all'interno delle unità.

Estratto del rapporto del CDF sulla verifica trasversale concernente l'attuazione del processo d'appalto armonizzato della Confederazione.

Parere espresso nell'ambito del rapporto di verifica del CDF[58]

L'UFCL, d'intesa con i comitati della CA e della KBOB (a livello di Confederazione) si è detto d'accordo con la raccomandazione 3.

Le responsabilità relative all'attuazione delle linee guida strategiche saranno definite all'interno della strategia nel corso del prossimo adeguamento.

[58] Parere sulla raccomandazione 3, p. 19 nel rapporto di verifica del CDF.