



Raccomandazioni della CA e della KBOB relative all'applicazione del criterio di aggiudicazione «Sicurezza e affidabilità delle catene di fornitura»

Berna, novembre 2024

In seguito agli sviluppi a livello mondiale nel trasporto di beni e merci, i servizi d'acquisto si trovano viepiù confrontati con la sfida di dover garantire una copertura stabile e costante del fabbisogno. Questa tematica è di interesse generale, soprattutto per quanto riguarda la messa a disposizione di beni e infrastrutture critici.

Un elemento fondamentale ai fini di una copertura del fabbisogno stabile e costante è la puntualità delle forniture, la quale può essere favorita attribuendo maggiore attenzione alla garanzia della sicurezza e dell'affidabilità delle catene di fornitura.

L'elenco, non esaustivo, dei possibili criteri di aggiudicazione riportato all'articolo 29 della legge federale del 21 giugno 2019 sugli appalti pubblici (LAPub; RS 172.056.1) nonché del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP) consente ai servizi d'acquisto di formulare il criterio di aggiudicazione «Sicurezza e affidabilità delle catene di fornitura». L'appropriatezza di questo modo di procedere va appurata mediante un'analisi preliminare.

Le raccomandazioni qui di seguito indicano ai servizi d'acquisto come esaminare e classificare il fabbisogno correlato al criterio di aggiudicazione «Sicurezza e affidabilità delle catene di fornitura» per quanto concerne l'acquisto di beni. In una seconda fase forniscono ai servizi d'acquisto prime indicazioni concrete su come applicare in maniera mirata questo criterio di aggiudicazione.

L'esperienza dimostra che catene di fornitura più lunghe e complesse sono maggiormente suscettibili all'insorgere di rischi, a causa del crescente numero di fattori che le influenzano, e che presentano quindi più spesso carenze, in particolare riguardo alla messa a disposizione di beni.

Catene di fornitura più corte possono essere una soluzione, ma non sono sempre possibili.

Oltre alla lunghezza e alla complessità delle catene di fornitura occorre tenere conto anche della loro resilienza. Catene più resilienti reagiscono in maniera meno sensibile agli shock

(a livello globale) dell'offerta e della domanda, il che le rende più sicure, affidabili e prevedibili.

I servizi d'acquisto si assicurano una catena di fornitura stabile e affidabile quale strumento per garantire una costante copertura del fabbisogno principalmente orientando in maniera strategica i propri acquisti nonché imponendo requisiti di trasparenza più severi agli offerenti.

Poiché l'analisi del criterio di aggiudicazione «Sicurezza e affidabilità delle catene di fornitura» può comportare verifiche approfondite, una sua introduzione risulta ragionevole soprattutto nel caso di progetti prioritari di una certa importanza.

Si rammenta che l'applicazione del criterio di aggiudicazione non è pensata per situazioni di ritardi e difficoltà nelle forniture a livello mondiale non influenzabili dagli offerenti.

Le presenti raccomandazioni tengono conto del processo di appalto e sono articolate come segue.

1. **Analisi**
2. **Scelta della strategia**
3. **Applicazione del criterio di aggiudicazione**

Le raccomandazioni si fondano in parte su strumenti della Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA) e della Conferenza di coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili dei committenti pubblici (KBOB), nei quali sono disponibili informazioni supplementari inerenti alle tematiche trattate.

1. Analisi

In vista della procedura di appalto si raccomanda di analizzare le catene di fornitura per quanto concerne i beni da acquistare. Dall'articolo 14 capoverso 3 LAPub/CIAP si evince che un'analisi di mercato effettuata prima del bando pubblico non costituisce una preimplicazione degli offerenti consultati. Sulla base dell'analisi è possibile scegliere la strategia da adottare per ridurre i rischi correlati alle catene di fornitura.

Occorre notare che l'utilizzo di un rispettivo criterio di aggiudicazione comporta una

limitazione dell'offerta e può quindi influire sulla concorrenza sul fronte degli offerenti.

In alternativa si può valutare se le richieste del servizio richiedente o del servizio d'acquisto possano essere soddisfatte anche per mezzo di disposizioni contrattuali.

☐	Importanza dei beni per la garanzia di una buona prestazione da parte del servizio richiedente
Il primo aspetto da chiarire è l'importanza del bene richiesto per il servizio richiedente, che influisce in modo determinante sulla scelta della strategia da adottare: in caso d'emergenza è possibile rinunciare al bene richiesto oppure sostituirlo? Oppure si tratta di un bene indispensabile per il servizio richiedente o il servizio d'acquisto? La procedura è urgente?	
☐	Analisi del mercato degli appalti
Nell'ambito di un'analisi del mercato degli appalti occorre chiarire la situazione del mercato attuale e la struttura dell'offerta. Dove si situa il mercato degli offerenti principale, com'è strutturata l'offerta, qual è la domanda attuale, quali sono le possibilità di acquisizione (presso il produttore o tramite canali commerciali) e, in particolare, quali sono le opzioni di trasporto (distanze e capacità di trasporto)? Occorre inoltre chiarire quale effetto leva, in particolare a livello economico, i servizi richiedenti e d'acquisto esercitano sul mercato degli appalti in questione.	
☐	Analisi preliminare dei rischi
La fase successiva consiste nel chiarire, per ciascun prodotto, i requisiti posti dai servizi richiedenti e d'acquisto per quanto attiene alla sicurezza della catena di fornitura. Si raccomanda pertanto che, nell'ambito dell'analisi dei rischi, i servizi d'acquisto indichino precedentemente i possibili rischi legati all'acquisto di un determinato prodotto e la gravità dell'impatto su di loro nel caso in cui i rischi si verificassero. Va inoltre stabilita la loro probabilità di insorgenza. Nel confronto tra i costi e i benefici di eventuali misure e dei costi opportunità (nel caso in cui si verifichi il rischio) si deve quindi valutare se la redditività sia garantita considerando le possibili misure di prevenzione dei rischi. A titolo di esempio, i requisiti sono più elevati quando i beni non sono sostituibili, poiché la difficoltà o, addirittura, l'impossibilità di trovare offerenti alternativi fa aumentare la dipendenza e, quindi, il danno potenziale in caso di difficoltà o inadempimento nelle forniture.	

Possibile modo di procedere:

- I. valutare i rischi del bene da acquistare in base alle catene di fornitura (rischi, sostituibilità e rapidità nella sostituzione);*
- II. ponderare le possibili misure volte a ridurre al minimo i rischi individuati; determinare l'onere finanziario supplementare nonché i benefici delle misure prospettate;*
- III. calcolare i costi previsti nel caso in cui si verifichino i rischi e ponderarli tenendo conto del summenzionato onere finanziario e dei benefici di eventuali misure. Da tale esame emerge se il caso in questione richieda o meno necessità di intervento.*

Per quanto concerne l'analisi preliminare dei rischi si consiglia di consultare l'allegato 1 alle presenti raccomandazioni.

2. Scelta della strategia

Sulla base dei risultati dell'analisi preliminare, il servizio d'acquisto stabilisce i propri requisiti nei confronti delle catene di fornitura e sceglie un approccio strategico adeguato. Se del caso può anche essere utile combinare più strategie.

☐	Strategia in caso di irreperibilità dei beni
Per i beni d'importanza secondaria può essere prevista una strategia da adottare in caso di irreperibilità. Occorre definire già previamente come procedere nel momento in cui i beni interessati non dovessero più essere disponibili (ad es. adeguamenti dei processi o delle procedure).	
☐	Strategia di immagazzinamento
Un modo per garantire la copertura del fabbisogno è aumentare il volume di prodotti di partenza e di prodotti finali immagazzinati. Grazie a livelli di scorte sufficienti è possibile mantenere l'esercizio per un determinato lasso di tempo anche in caso di difficoltà nelle forniture. Ciò dà maggiore garanzia di sicurezza ai servizi richiedenti e d'acquisto. L'immagazzinamento può avvenire sia da parte dell'Amministrazione che del fornitore. Tuttavia, l'aumento delle scorte di magazzino comporta sia costi aggiuntivi che un maggior fabbisogno di capitale proprio da parte dell'impresa o dell'unità amministrativa interessata. Pertanto, è necessario valutare se il valore aggiunto generato dall'immagazzinamento compensi l'onere finanziario. Se l'immagazzinamento effettuato dall'offerente è considerato imperativamente necessario, esso va	

garantito anche attraverso la definizione di criteri di idoneità o specifiche tecniche. Occorre distinguere un simile immagazzinamento dalle scorte d'emergenza come pure dalla costituzione di scorte obbligatorie nell'ambito dell'approvvigionamento economico del Paese. Le scorte, la cui quantità e composizione sono decise dalla Confederazione, vengono detenute da imprese private e sono di loro proprietà. Esse possono essere rese disponibili se la domanda di beni di importanza vitale non può più essere soddisfatta dal mercato. La costituzione di scorte obbligatorie è ancorata nella legge.	
☐	Strategia della trasparenza
Nei confronti del servizio d'acquisto gli offerenti devono garantire trasparenza per quanto concerne i propri fornitori a tutti i livelli nonché il sistema di gestione dei fornitori. Sulla base di tali informazioni, il servizio d'acquisto può valutare meglio l'entità del rischio in relazione alle catene di fornitura dell'offerente e includere questa stima nella valutazione. Per quanto riguarda gli sforzi da intraprendere in materia di trasparenza delle catene di fornitura, va notato che non vi è certezza riguardo allo spirito di cooperazione con cui i fornitori di tutti i livelli reagirebbero nei confronti di misure volte a incrementare la trasparenza. In tale ambito vi è il rischio che il numero di offerte presentate si riduca di conseguenza, il che potrebbe ripercuotersi negativamente sulla concorrenza. Inoltre è probabile che le imprese conoscano i loro fornitori diretti, senza tuttavia essere informati o pienamente informati sul numero e sull'identità dei fornitori a monte. A ciò si aggiunge il fatto che le imprese più piccole in genere non dispongono del necessario effetto leva per imporre gli sforzi di trasparenza a diversi livelli della fornitura. Dal punto di vista del diritto in materia di appalti pubblici, la mera richiesta di trasparenza e la semplice divulgazione di informazioni non sono sufficienti per effettuare una valutazione. I risultati desumibili dai rispettivi documenti possono essere presi in considerazione per la valutazione solo se ciò è previsto nell'ambito di un criterio di aggiudicazione.	
☐	Strategia della diversificazione dei fornitori
Una diversificazione dei fornitori assicura al tempo stesso una diversificazione dei rischi. Un portafoglio di fornitori ampio riduce la dipendenza da singoli offerenti, limitando così al minimo i danni	

risultanti da difficoltà nelle forniture o loro interruzioni. Parallelamente occorre notare che una diversificazione dei fornitori comporta un maggiore dispendio in termini finanziari e di tempo e non sempre è possibile.	
☐	Strategia delle catene di fornitura brevi e semplificate
La scelta di fornitori con catene di fornitura più brevi e meno complesse può ridurre il rischio di difficoltà all'interno della catena di fornitura grazie al numero ridotto di componenti da prendere in considerazione. Catene di fornitura brevi e semplificate non sono tuttavia sempre attuabili. Anche in questo caso vi è inoltre la problematica che talvolta fornitori non conoscono i fornitori di tutti gli altri livelli, e ciò rende impossibile stabilire la lunghezza della catena di fornitura.	

3. Applicazione del criterio di aggiudicazione	
A condizione che tengano conto dei principi del diritto in materia di appalti pubblici, i servizi richiedenti e d'acquisto sono liberi di scegliere i criteri di aggiudicazione e la loro ponderazione. Il principio della parità di trattamento va tutelato. Inoltre, i criteri di aggiudicazione devono riferirsi al bene da acquistare e risultare giustificati in termini materiali e di contenuto. Nell'applicazione del criterio di aggiudicazione «Sicurezza e affidabilità delle catene di fornitura» occorre tenere conto, in particolare, degli impegni internazionali della Svizzera nel settore degli appalti pubblici. Con la ratifica dell'accordo OMC sugli appalti pubblici (GPA)¹ la Svizzera si è impegnata, tra l'altro, a rispettare i principi della non discriminazione. Nel campo di applicazione del GPA, l'impostazione protezionistica dei criteri di aggiudicazione non è compatibile con le disposizioni internazionali e non è pertanto consentita. Nella configurazione del criterio di aggiudicazione si raccomanda di prestare attenzione alla facilità di accesso per gli offerenti (richiedendo ad es. solo i giustificativi necessari) e, in particolare, a non creare ostacoli aggiuntivi per le PMI.² Qui di seguito, la CA e la KBOB propongono un elenco non esaustivo di possibili tematiche concernenti i sottocriteri per attuare il criterio di	

¹ [Agreement on Government Procurement \(2012\)](#)

² Per ulteriori informazioni, cfr. anche le «Raccomandazioni della CA e della KBOB per un'impostazione delle procedure di appalto pubbliche conforme alle esigenze delle PMI»

aggiudicazione «Sicurezza e affidabilità delle catene di fornitura».

☐	Numero di subfornitori alternativi (grado di diversificazione dei fornitori)
I fornitori che, a loro volta, promuovono la diversificazione dei propri fornitori riducono nel contempo la dipendenza da singoli subfornitori. Fatti salvi ritardi e interruzioni nelle forniture a livello internazionale, ciò rafforza la sicurezza dell'approvvigionamento attraverso fonti di acquisto alternative in caso di inadempienza da parte di un subfornitore.	
☐	Numero di livelli dei subfornitori coinvolti
Più una catena di fornitura è lunga e complessa, più questa tende a essere esposta a rischi per quanto riguarda la garanzia di fornitura. Oltre ad altre condizioni, il numero di livelli di fornitura può fungere da punto di riferimento.	
☐	Piano di sicurezza per le catene di fornitura
Esigendo che l'offerente elabori un piano di sicurezza per le catene di fornitura, si garantisce che egli abbia analizzato attivamente le proprie catene e il loro potenziale di rischio. I piani volti ad attenuare i rischi possono ricevere una valutazione migliore.	
☐	Scenari d'emergenza
La presentazione di un piano predefinito che delinei specifici scenari d'emergenza garantisce che l'offerente abbia analizzato i relativi pericoli in relazione alla catena di fornitura nonché proposto soluzioni valutabili di conseguenza.	

Per ulteriori informazioni:

Segreteria della CA
bkb@bbl.admin.ch

Segreteria della KBOB
kbob@bbl.admin.ch