

## Scheda informativa

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

Berna, 25 settembre 2020 (testo aggiornato il 20.1.22 e il 1.7.25; V3.0)

La legge federale sugli acquisti pubblici riveduta (legge federale sugli appalti pubblici, LAPub) e la pertinente ordinanza, anch'essa riveduta (ordinanza sugli appalti pubblici, OAPub), sono in vigore dal 1° gennaio 2021. Il **1° luglio 2021** è entrato in vigore il Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP) riveduto.

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

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

### Nuova cultura dell'aggiudicazione nella LAPub e nel CIAP

#### a) Considerazioni generali

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

Stabilendo che l'aggiudicazione non dovrà più essere ottenuta dall'offerta «più favorevole dal profilo economico», bensì da quella **«più vantaggiosa»** (art. 41 LAPub/CIAP), il legislatore

intende garantire che la **qualità** e gli altri criteri di aggiudicazione elencati nella legge e nel concordato abbiano **un peso maggiore** rispetto al prezzo o siano messi sullo stesso piano del prezzo. Quindi, oltre al criterio del prezzo, si devono sempre definire adeguati criteri qualitativi.

Per quanto concerne la valutazione delle offerte, alla luce della nuova cultura dell'aggiudicazione e della volontà del legislatore si può pretendere che i servizi di aggiudicazione applichino in misura maggiore i criteri di aggiudicazione – espressamente menzionati nel diritto riveduto – della **sostenibilità**, del **contenuto innovativo** e della **plausibilità** dell'offerta (sia dal punto di vista qualitativo sia da quello commerciale).

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

#### b) Strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici

Per promuovere il cambiamento nella cultura dell'aggiudicazione dell'Amministrazione federale e soddisfare i rispettivi requisiti, il Consiglio federale ha approvato la strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici «Strategia di attuazione della revisione totale della legislazione sugli acquisti pubblici per il periodo strategico 2021–2030». In questo documento l'Esecutivo formula linee guida e obiettivi strategici in materia di appalti pubblici per attuare gli atti normativi integralmente riveduti a livello federale. I temi della nuova cultura dell'aggiudicazione, ovvero la qualità, la sostenibilità e l'innovazione, costituiscono aspetti fondamentali della strategia.

Il Consiglio federale incarica i servizi d'acquisto e i servizi richiedenti dell'Amministrazione federale di attuare le direttive della strategia nel quadro dei

propri obiettivi operativi in materia di appalti pubblici.

Per sostenere le unità organizzative nell'attuazione della strategia, la CA e la KBOB hanno pubblicato raccomandazioni per gli organi direttivi, che illustrano le possibili misure da adottare per mettere in pratica le linee guida e raggiungere gli obiettivi della strategia nel proprio ambito di competenza. Il «Cockpit per l'attuazione della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici» della CA offre una panoramica delle informazioni utili per l'attuazione di tale strategia.

Panoramica delle informazioni utili per l'attuazione della strategia

- Strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici: [www.bkb.admin.ch](http://www.bkb.admin.ch) → Strategia → Strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici
- Raccomandazioni per gli organi direttivi sull'attuazione della strategia: [www.bkb.admin.ch](http://www.bkb.admin.ch) → Argomenti, strumenti e modelli → Ausili → Raccomandazioni per gli organi direttivi
- Cockpit per l'attuazione della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici: [www.bkb.admin.ch](http://www.bkb.admin.ch) → Strategia → Cockpit per l'attuazione della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici

### c) Scopo e principi procedurali

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

Nell'ambito della loro attività i servizi di aggiudicazione prevedono misure concrete e adatte alle circostanze al fine di prevenire i conflitti di interesse, gli accordi illeciti in materia di concorrenza e la corruzione (art. 11 lett. b LAPub/CIAP).

Per maggiori informazioni

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

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

- Sito Internet della CA concernente la prevenzione della corruzione: [www.bkb.admin.ch](http://www.bkb.admin.ch) → Argomenti, strumenti e modelli → Prevenzione della corruzione
- Scheda informativa Sanzioni (art. 45 LAPub/CIAP), in: Guida agli appalti pubblici TRIAS: [www.trias.swiss](http://www.trias.swiss) → Schede informative
- Guida agli appalti pubblici TRIAS, cap. 7: [www.trias.swiss](http://www.trias.swiss) → Conclusioni e attuazione del contratto, sanzioni → Accertamenti preliminari del committente / Provvedimenti immediati: avvio, svolgimento e conclusione della procedura di sanzione

## Criteri di aggiudicazione

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

La volontà del legislatore di rafforzare una forma di concorrenza incentrata sulla qualità è particolarmente evidente nella disposizione relativa ai **criteri di aggiudicazione**. Secondo quanto prevede la legge, il servizio di aggiudicazione prende infatti in considerazione, «oltre al prezzo e alla qualità della prestazione»<sup>1</sup>, altri criteri di aggiudicazione (cfr. art. 29 cpv. 1 LAPub/CIAP<sup>2</sup>). Nella legge e nel concordato riveduti sono elencati, a titolo di esempio, nuovi criteri di aggiudicazione riferiti alle prestazioni. Questo «elenco» non è però completamente identico nella LAPub e nel CIAP: il CIAP, infatti, non menziona i due criteri di aggiudicazione «affidabilità del prezzo» e «differenze del livello di prezzi negli Stati in cui la prestazione è fornita».

### b) Plausibilità dell'offerta

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

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

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

Per maggiori informazioni

Guide della KBOB all'acquisto di prestazioni del mandatario, di prestazioni d'opera (in revisione), di prestazioni globali nonché di prestazioni nell'ambito della gestione delle opere e degli

<sup>2</sup> CIAP: «può [...] prendere in considerazione».

immobili: [www.kbob.admin.ch](http://www.kbob.admin.ch) → [Temi](#) → [Acquisti e contratti](#) → [Prestazioni del mandatario/Prestazioni d'opera/Prestazioni globali/Gestione degli immobili](#) → [Guide](#)

### c) Affidabilità del prezzo

Per i servizi di aggiudicazione che mettono a concorso le commesse sulla base del diritto federale (LAPub/OAPub) e di disposizioni cantonali che lo prevedono, l'elenco dei criteri di aggiudicazione menziona quale ulteriore novità la possibilità di tenere conto anche dell'«affidabilità del prezzo».

*Per maggiori informazioni*

*Guide della KBOB all'acquisto di prestazioni del mandatario, di prestazioni d'opera (in revisione), di prestazioni globali nonché di prestazioni nell'ambito della gestione delle opere e degli immobili: [www.kbob.admin.ch](http://www.kbob.admin.ch) → [Temi](#) → [Acquisti e contratti](#) → [Prestazioni del mandatario/Prestazioni d'opera/Prestazioni globali/Gestione degli immobili](#) → [Guide](#)*

### d) Contenuto innovativo

Le innovazioni sono caratterizzate dal loro carattere innovativo e dal valore aggiunto che generano. Procedure di aggiudicazione adeguate (→ p. es. descrizione funzionale delle prestazioni, procedura di dialogo, concorso o mandato di studio parallelo) e la scelta di opportuni criteri di idoneità e di aggiudicazione facilitano l'acquisto di soluzioni innovative.

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

### e) Servizio alla clientela

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

- quale descrizione della prestazione: prescrizioni sui tempi di reazione e di intervento. Queste sono obbligatorie per l'esecuzione della commessa e, di conseguenza, figurano tra le prestazioni messe a concorso. Di regola, esse si ripercuotono sul prezzo (p. es. servizio di picchetto ecc.).  
Esempio: il tempo di reazione e di intervento in caso di guasti tecnici (ascensore, riscaldamento, impianto di areazione, sistemi informatici ecc.);
- quale criterio di aggiudicazione orientato alla qualità: disponibilità a migliorare costantemente i processi. Esempio:

l'offerente analizza regolarmente la gestione dei reclami e delle lacune nell'ambito di una determinata prestazione di manutenzione e formula al committente proposte per ottimizzare i processi.

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

Il criterio di aggiudicazione secondo cui vengono prese in considerazione «le differenze del livello di prezzi negli Stati in cui la prestazione è fornita» è disciplinato nella LAPub e in alcune disposizioni cantonali. In caso di procedure di appalto della Confederazione e di alcuni Cantoni, per commesse che non rientrano nell'ambito di applicazione dei trattati internazionali è possibile considerare il livello dei prezzi (o il relativo indicatore economico) negli Stati in cui la prestazione è fornita.

*Per maggiori informazioni*

*Calcolatore del livello dei prezzi, inclusi la relativa guida e il rapporto di analisi, disponibili ai seguenti link: [www.bkb.admin.ch](http://www.bkb.admin.ch) → [Argomenti, strumenti e modelli](#) → [Calcolatore del livello dei prezzi](#)*

### g) Costi del ciclo di vita

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

*Per maggiori informazioni:*

*Scheda informativa della CA Costi del ciclo di vita: definizione e possibili impieghi negli appalti pubblici di beni e servizi: [www.bkb.admin.ch](http://www.bkb.admin.ch) → [Argomenti, strumenti e modelli](#) → [Ausili](#) → [Schede informative](#)*

### h) Sostenibilità

In tutte le fasi della procedura di aggiudicazione si deve tenere conto in maniera equilibrata dei tre aspetti della sostenibilità, ossia quello sociale, economico e ambientale. La definizione del fabbisogno e la formulazione dei requisiti influiscono in modo particolare sulla possibilità di prendere in considerazione gli aspetti della sostenibilità nella valutazione delle offerte e nella fornitura delle prestazioni. Poiché ora è

esplicitamente menzionata nell'articolo concernente lo scopo, la sostenibilità può essere considerata non soltanto tra i criteri di aggiudicazione, ma anche riguardo alle specifiche tecniche, le condizioni di partecipazione obbligatorie e i criteri di idoneità. Nella fase di attuazione occorre garantire che i requisiti siano applicati lungo l'intera catena di fornitura, ossia anche da subappaltatori e subfornitori.

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

- **Aspetto sociale:** osservanza delle condizioni di lavoro conformemente al partenariato sociale o di standard internazionali in materia di lavoro; indicazione del marchio «fair trade» tra le caratteristiche del prodotto.
- **Aspetto economico:** integrazione dei costi del ciclo di vita.
- **Aspetto ambientale:** rispetto dei requisiti minimi e degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra. Scelta di materiali ecologici e riciclabili e di soluzioni a basso consumo energetico.

A seconda delle esigenze, la verifica delle prove può considerare i rischi, per esempio laddove in base a una valutazione dei rischi o a un'analisi di mercato si debba presumere un rischio particolarmente elevato di inadempimento dei criteri di sostenibilità indicati nel bando.

*Per maggiori informazioni*

- *Piattaforma delle conoscenze sugli appalti pubblici sostenibili PAP:* [www.woeb.swiss](http://www.woeb.swiss)
- [www.kbob.admin.ch](http://www.kbob.admin.ch) → *Temi* → *Sostenibilità* → *Costruire in modo sostenibile*
- [www.bkb.admin.ch](http://www.bkb.admin.ch) → *Argomenti, strumenti e modelli* → *Acquisti sostenibili*

### **Metodo delle buste distinte per la prestazione e il prezzo**

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

Tale modalità parte dalla considerazione che la prestazione e la qualità di un'offerta possano essere valutate in maniera più oggettiva se il relativo prezzo viene esaminato soltanto in una fase successiva.

### **Verifica delle offerte anormalmente basse**

Secondo la nuova legislazione, in caso di offerte anormalmente basse il committente ha l'**obbligo di verifica** dell'adempimento delle condizioni (cfr. art. 38 cpv. 3 LAPub/CIAP). Questo obbligo sostituisce la precedente disposizione potestativa, ovvero la formulazione «può», che lascia ai servizi di aggiudicazione la facoltà di decidere, sulla base delle circostanze concrete, la necessità di detta verifica.

*Per maggiori informazioni*

*Scheda informativa della KBOB e della CA Gestione delle offerte anormalmente basse:* [www.kbob.admin.ch](http://www.kbob.admin.ch) → *Temi* → *Attuazione diritto appalti pubblici* → *KBOB-Strumenti* → *Scheda informativa/ Promemoria*

### **Specifiche tecniche**

Le specifiche tecniche consentono di stabilire in modo vincolante i requisiti minimi per un appalto (cfr. art. 30 LAPub/CIAP). Dal 1° gennaio 2025 l'utilizzo delle specifiche tecniche per conservare le risorse naturali o per proteggere l'ambiente non è più soltanto ammesso come previsto finora (art. 30 cpv. 4 CIAP), bensì, laddove opportuno, obbligatorio, in particolare per promuovere l'economia circolare a livello di Confederazione (art. 30 cpv. 4 LAPub). Questo obbligo è per esempio adempiuto se nel definire le specifiche tecniche i servizi di aggiudicazione si basano su prescrizioni tecniche che tengono conto degli aspetti della promozione della circolarità o di altri aspetti ecologici (cfr. art. 30 cpv. 2 LAPub/CIAP), oppure se formulano requisiti vincolanti riguardo alle emissioni di gas serra dell'oggetto dell'appalto. La promozione dell'economia circolare può costituire un motivo, nel caso di contratti di lunga durata, per prevedere una durata superiore agli abituali cinque anni (cfr. art. 15 cpv. 4 LAPub/CIAP).

### **Concorsi e mandati di studio paralleli**

#### **a) Concorsi**

I concorsi vengono selezionando proposte di soluzione presentate in modo anonimo, sotto forma di concorso di progettazione o di prestazione globale. I concorsi permettono la valutazione delle offerte da parte di un comitato di valutazione e il confronto di diverse soluzioni. Essi vengono indetti, per esempio, allo scopo di promuovere l'innovazione e trovare il miglior progetto possibile per il compito in questione.

#### **b) Mandati di studio paralleli**

I mandati di studio paralleli sono espressamente disciplinati nel diritto riveduto (cfr. art. 22

LAPub/CIAP). L'obiettivo è favorire la ricerca di soluzioni di compiti complessi attraverso studi, la cui aggiudicazione non avviene in funzione del prezzo bensì in base della qualità dell'offerta. Il comitato di valutazione può raccomandare di approfondire ulteriormente il lavoro del vincitore o di aggiudicargli una commessa successiva.

Per maggiori informazioni

- Istruzioni del DFF sulle procedure di concorso e sulle procedure relative ai mandati di studio paralleli: <https://www.kbob.admin.ch/it/direttive-allattenzione-delle-autorita-federali-competenti-in-materia-di-edifici-e-immobili>;
- Guida della KBOB allo svolgimento delle procedure di concorso e di quelle relative ai mandati di studio paralleli (con indicazioni sulla «Procedura di scelta del mandatario» [offerte di prestazioni]): [www.kbob.admin.ch](http://www.kbob.admin.ch) → [Temi](#) → [Acquisti e contratti](#) → [Prestazioni del mandatario](#) → [Guide](#)

### Procedura di scelta del mandatario

La procedura di scelta del mandatario è una forma particolare di offerta di prestazioni (art 17 segg. LAPub/CIAP) che serve ad acquistare prestazioni di progettazione che presentano un margine d'azione da ridotto a medio e, contrariamente all'offerta di prestazioni, contiene anche elementi orientati alle soluzioni come base decisionale qualitativa per l'aggiudicazione.

Per maggiori informazioni

Guida della KBOB alla procedura di scelta del mandatario (in elaborazione).

### Dialogo

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

Per maggiori informazioni

- Guida agli appalti pubblici nell'ambito della procedura con dialogo per le prestazioni di pianificazione e d'opera nel settore della costruzione: [www.kbob.admin.ch](http://www.kbob.admin.ch) → [Temi](#) → [Acquisti e contratti](#) → [Prestazioni del mandatario](#) → [Guide](#)
- Guida della CA agli appalti pubblici nell'ambito della procedura con dialogo: [www.bkb.admin.ch](http://www.bkb.admin.ch) → [Argomenti, strumenti e modelli](#) → [Ausili](#) → [Guide](#)

### Per ulteriori informazioni

Segreteria della KBOB, [kbob@bbl.admin.ch](mailto:kbob@bbl.admin.ch)

Segreteria della KBOB, [bkb@bbl.admin.ch](mailto:bkb@bbl.admin.ch)