

Scheda informativa

Criteria di aggiudicazione (art. 29 LAPub/CIAP)

Luglio 2021

Fase della procedura d'appalto: i criteri di aggiudicazione (di seguito «CA») sono stabiliti nell'ambito del bando di concorso. Nella fase di valutazione le offerte pervenute sono vagliate sulla base di questi criteri.

L'art. 29 LAPub/CIAP distingue i possibili criteri differenziando tra le commesse che rientrano nell'ambito d'applicazione dei trattati internazionali (cpv. 1) e le commesse che non vi rientrano in (cpv. 2). Il capoverso 3 sancisce la pubblicazione preliminare dei CA e l'indicazione della loro ponderazione, mentre il capoverso 4 stabilisce che soltanto il criterio del prezzo può essere utilizzato per le prestazioni standardizzate.

I CA menzionati nella LAPub/nel CIAP sono (rosso = solo LAPub):

«[n]el rispetto degli impegni internazionali della Svizzera, oltre al prezzo e alla qualità della prestazione, in particolare criteri come l'adeguatezza, i termini, il valore tecnico, l'economicità, i costi del ciclo di vita, l'estetica, la sostenibilità, la plausibilità dell'offerta, le differenze del livello di prezzi negli Stati in cui la prestazione è fornita, l'affidabilità del prezzo, la creatività, il servizio di assistenza, le condizioni di fornitura, l'infrastruttura, il contenuto innovativo, la funzionalità, il servizio alla clientela, la competenza tecnica o l'efficienza della metodica» nonché – per le commesse pubbliche che non rientrano nell'ambito di applicazione di trattati internazionali –, a titolo complementare, la proposta da parte dell'offerente di posti di formazione per gli apprendisti nella formazione professionale di base, di posti di lavoro per i lavoratori più anziani o il reinserimento professionale di disoccupati di lunga durata.

Scopo / Funzione dei CA

Il servizio di aggiudicazione stabilisce i CA e la loro ponderazione e li pubblica nel bando o nella documentazione del bando. Sulla base di questi criteri valuta quindi le offerte e crea una graduatoria. L'offerta che, complessivamente, adempie meglio i CA, rispetto alle altre offerte, ottiene l'aggiudicazione («offerta più vantaggiosa» secondo l'art. 41 LAPub/CIAP).

A differenza dei criteri di idoneità (di seguito «CI»), i CA si riferiscono all'offerta e il loro inadempimento non comporta l'esclusione: le offerte possono ottemperare più o meno bene (scala graduale) ai parametri di valutazione; in altri termini, spesso la cattiva valutazione in un CA può essere

compensata da un'ottima valutazione in un altro CA.

I CA sono ponderati in percentuale in modo che la loro somma sia 100%. Il servizio di aggiudicazione, mediante la ponderazione, può e deve esprimere quali elementi sono considerati di particolare importanza nella commessa per la quale è stato indetto il pubblico concorso, ovvero ciò che sarà maggiormente considerato nella scelta dell'offerta più vantaggiosa.

Panoramica dei possibili CA

La LAPub e il CIAP non enumerano in modo esaustivo i possibili CA, tuttavia l'elenco di cui all'art. 29 LAPub/CIAP è più dettagliato rispetto ai precedenti. I criteri menzionati non sono propriamente identici per la Confederazione e i Cantoni. Il CIAP evita consapevolmente di menzionare l'«affidabilità del prezzo» e le «differenze del livello di prezzi negli Stati in cui la prestazione è fornita» (→ Schede informative della DCPA «Livello di prezzi» e «Affidabilità del prezzo»).

Oltre al prezzo, nella valutazione dell'offerta, deve essere sempre considerata anche la qualità, ad eccezione dell'appalto per prestazioni standardizzate (art. 29 cpv. 4 LAPub/CIAP), sempre che le specifiche tecniche concernenti la prestazione permettano di garantire il rispetto di severi requisiti in materia di sostenibilità (art. 29 cpv. 4 LAPub).

→ Scheda informativa «Prestazioni standardizzate»

È consentito stabilire altri criteri per la commessa specifica, non enumerati nell'art. 29 LAPub/CIAP, come complementari oppure concretamente determinanti per l'oggetto dell'appalto.

1) Rafforzare la concorrenza basata sulla qualità

La volontà del legislatore di attribuire maggiore attenzione alla concorrenza basata sulla qualità emerge particolarmente nella disposizione riguardante i CA. Il nuovo orientamento, che scaturisce dalla norma di scopo di cui all'art. 2 LAPub/CIAP, a un impiego di fondi pubblici economico, sostenibile sotto il profilo ecologico, sociale e dell'economia pubblica, così come il fatto che non sarà più l'offerta «economicamente più conveniente», bensì l'«offerta più vantaggiosa» a ottenere l'aggiudicazione (art. 41 LAPub/CIAP), sottolineano che la qualità dovrà ottenere un peso (ancora) maggiore rispetto al prezzo. In futuro occorrerà prestare più attenzione a che i criteri di qualità –

analogamente a quanto avviene per il prezzo – siano basati su *parametri realistici* della qualità stessa con la relativa valutazione. Alle differenze di qualità deve essere attribuita un'adeguata considerazione nella valutazione; a tal fine, la scala di valutazione deve contenere sufficienti graduazioni (idealmente da 0 a 5 punti). Il sistema di valutazione e la valutazione stessa non devono essere concepiti in modo da permettere alla procedura di aggiudicazione di trasformare la gara d'appalto in una mera concorrenza sui prezzi.

2) Criteri di qualità

L'art. 29 cpv. 1 LAPub/CIAP menziona tra i CA, ad esempio, la creatività, il servizio di assistenza, le condizioni di fornitura, l'infrastruttura, il contenuto innovativo, la funzionalità, il servizio alla clientela, la competenza tecnica o l'efficienza della metodica, la sostenibilità (con le tre dimensioni dell'economicità, dell'economia e della socialità) e i costi del ciclo di vita.

→ Scheda informativa «Sostenibilità negli appalti pubblici»

→ Allegato 1 alla Guida della KBOB [all'acquisto di prestazioni del mandatario](#) e [all'acquisto di prestazioni d'opera](#) e [all'acquisto di prestazioni nella gestione degli immobili](#)

→ Scheda informativa della KBOB / CA «Nuova cultura dell'aggiudicazione: qualità, sostenibilità e innovazione quali aspetti fondamentali del nuovo diritto in materia di appalti pubblici»

Criteri di aggiudicazione sociopolitici

Tra i CA motivati da aspetti di politica sociale si collocano in primo piano, per esempio, le esigenze a livello di politica della formazione e degli appalti, che riguardano principalmente l'offerente e non la prestazione. Questi aspetti (p. es. una remunerazione consueta per gli standard settoriali e locali) sono verificati già nelle condizioni di partecipazione e nell'idoneità.

La considerazione della *formazione degli apprendisti* come CA è possibile solo per le commesse che non rientrano nell'ambito di applicazione dei trattati internazionali, poiché il sistema di formazione duale non è conosciuto nella maggior parte degli Stati contraenti del GPA 2012. Anche l'applicazione di criteri mirati a favorire posti di lavoro per i *lavoratori più anziani* o il reinserimento professionale di *disoccupati di lunga durata* sono limitati per legge alle commesse che non rientrano nell'ambito di applicazione dei trattati internazionali (art. 29 cpv. 2 LAPub/CIAP). È discrezione del servizio di aggiudicazione decidere quali di questi criteri intende applicare.

La considerazione e la valutazione di questi CA rientrano nel potere discrezionale attribuito al servizio di aggiudicazione che nell'apprezzamento

deve osservare il divieto di discriminare. Il numero di posti di formazione (apprendisti) o di posti di lavoro (lavoratori più anziani, lavoratori reinseriti professionalmente) deve essere messo in relazione al totale dei posti di lavoro dell'offerente con domicilio o sede in Svizzera. Determinante è il valore relativo e non il dato assoluto.

Ponderazione e metodi di valutazione

1) Pubblicazione e margine discrezionale

I CA devono essere indicati nel *bando* o *nella documentazione del bando* con la rispettiva ponderazione. Per motivi di trasparenza dovrebbero essere resi noti anche eventuali sotto-criteri (nella documentazione del bando).

Il servizio di aggiudicazione ha un ampio margine discrezionale per decidere la ponderazione da attribuire ai diversi CA e quali sottocriteri intende definire. Solo per il prezzo il Tribunale federale stabilisce una ponderazione minima del 20 per cento, al di sotto della quale non è possibile scendere, almeno secondo la giurisprudenza sul diritto in materia di appalti pubblici sinora vigente (cfr. in proposito le spiegazioni sul prezzo). I servizi di aggiudicazione, invece, godono di un'ampia libertà per i criteri qualitativi, ma la loro applicazione deve essere sempre pertinente.

In linea di principio, CI e CA devono essere tenuti separati. È tuttavia ammesso esigere un requisito minimo come CI e considerare l'adempimento maggiore alle aspettative (maggiore idoneità) come CA, almeno per quanto riguarda l'idoneità specialistica o l'esperienza (cfr. DTF 139 II 489).

2) Procedura di valutazione e applicazione

Di norma, le offerte sono valutate secondo un *sistema di punti*. Per ogni CA l'offerta che adempie meglio i criteri ottiene il punteggio più elevato, quella peggiore il punteggio più basso. Spesso viene definita una scala per le note (con graduazioni sufficienti, ma non eccessive, di norma 0–5). **Tuttavia, a livello federale, è consuetudine, tranne che per l'edilizia, rendere nota una tassonomia, per esempio, a tre livelli insieme ai requisiti e alle prove (0%, 50%, 100%) in modo che agli offerenti sia subito chiaro quanti punti sono assegnati a ogni livello.** I punti conseguiti nei singoli CA sono poi *moltiplicati* per le ponderazioni rese note anticipatamente. Il punteggio totale o la nota complessiva risulta dalla somma di tutte le valutazioni ponderate dei singoli CA. Le note ottenute dagli offerenti devono essere riportate in forma tabellare in una "*matrice di valutazione*" che ne permette il paragone e riepilogate in una graduatoria.

Nella scelta e nell'applicazione della scala di note il servizio di aggiudicazione deve assicurare che alle differenze di prezzo, ma anche di qualità, tra i prodotti e le prestazioni, possa essere *attribuita*

una valutazione sufficientemente differenziata. Non è consentito non poter esaurire la scala di note già conosciuta in anticipo (per esempio con voti da 0 a 5, dove 0 è la nota peggiore e 5 la migliore) perché il bando di concorso prevede già che a tutte le offerte ammesse alla valutazione sia assegnata almeno la nota 3. Una sufficiente differenziazione sarebbe resa impossibile da questa limitazione artificiale della scala. La ponderazione del prezzo e della qualità risulterebbe così indebolita (cfr. DTAF 2018 IV/2; Tribunale amministrativo di San Gallo B 2016/168 del 26.10.2016). La scala di punti con i rispettivi criteri di valutazione dovrebbe essere strutturata in modo da rendere possibile e comprensibile la differenziazione tra gli offerenti.

→ Allegato 1 alla Guida KBOB [all'acquisto di prestazioni del mandatario](#) e [all'acquisto di prestazioni d'opera](#)

«Criterio di aggiudicazione «prezzo»

Il prezzo deve imperativamente essere un CA. Per i mandati di studio paralleli e i concorsi di idee il prezzo può essere tralasciato purché non ne derivino commesse successive.

1) Ponderazione (minima), forchetta dei prezzi e pubblicazione

In base alla prassi sinora seguita dal Tribunale federale, al prezzo, come criterio di aggiudicazione, deve essere attribuita una ponderazione *minima del 20 per cento*, a prescindere dall'oggetto dell'appalto (DTF 143 II 553 consid. 6.4). La nuova legislazione non esclude tuttavia la possibilità di considerare anche una ponderazione inferiore del prezzo. La ponderazione del prezzo e degli ulteriori CA deve essere resa nota *preliminarmente*, ossia nel bando e quando non si conoscono ancora le offerte concrete (art. 29 cpv. 3 **LA-Pub/CIAP**). Il ricorso esclusivo al criterio del prezzo per l'aggiudicazione (ponderazione del 100 %) è previsto soltanto per le prestazioni standardizzate (art. 29 cpv. 4 **LAPub/CIAP**).

→ Scheda informativa «Prestazioni standardizzate»

La ponderazione del prezzo da sola non dice ancora niente su come il servizio di aggiudicazione valuterà i prezzi delle offerte concretamente proposti e se il sistema di valutazione che ha definito (*forchetta dei prezzi*) sarà in linea con la ponderazione scelta. Non può essere scelta una *curva di valutazione dei prezzi piatta* (forchetta dei prezzi elevata), che relativizzerebbe la ponderazione del prezzo (si rischia la relativizzazione [“annacquamento”] della ponderazione pubblicata, ciò che è contrario al diritto in materia di appalti pubblici). Tuttavia, quanto più complesso è l'oggetto dell'appalto (p. es. nel caso dei lavori di studio completi

o prestazioni totali da impresari costruttori, soluzioni software specifiche per un settore), tanto più tendono a essere giustificabili forchette dei prezzi più elevate. Per prestazioni semplici, invece, si giustificano forchette dei prezzi ridotte.

La forchetta dei prezzi deve essere stabilita in modo da coprire la fascia di oscillazione delle offerte attesa in termini finanziari.

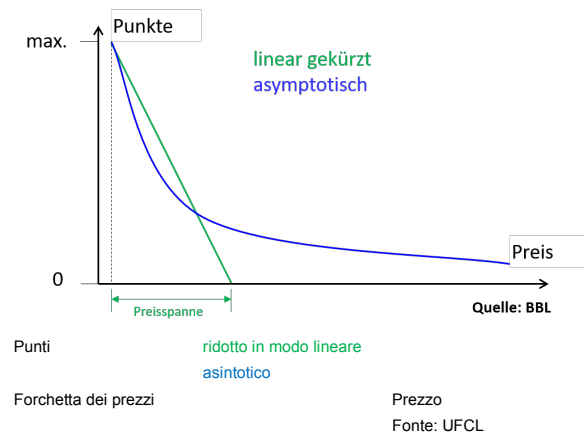
→ Allegato 1 alla Guida KBOB [all'acquisto di prestazioni del mandatario](#) e [all'acquisto di prestazioni d'opera](#)

3) Modelli di valutazione dei prezzi

Nella prassi di alcuni servizi di aggiudicazione si è consolidato il sistema di valutazione lineare. Il metodo, secondo il quale la forchetta dei prezzi, e quindi il punto zero, vengono stabiliti preliminarmente e indipendentemente dai prezzi più elevati pervenuti successivamente nel bando, viene detto anche «*ridotto in modo lineare*».

Vengono utilizzati pure i cosiddetti *modelli asintotici*, che si contraddistinguono per un andamento decrescente della curva dei prezzi, nella quale non viene mai raggiunto il punto zero. A differenza di quanto avviene nella valutazione lineare, le offerte con i prezzi inferiori sono maggiormente differenziate e le offerte con prezzi elevati non ottengono mai zero punti e quindi, in relazione all'altro metodo, una migliore valutazione.

Illustrazione dei modelli di prezzo:



Stando all'attuale giurisprudenza, *non sono ammessi modelli* che con il criterio del prezzo *non valutano con la nota migliore* il progetto con il prezzo *più basso* (curva a campana, curva di Gauss). Sono altresì vietati *modelli con prezzi plafonati*, nei quali viene assegnata la nota massima a tutte le offerte che non superano una determinata percentuale del prezzo medio stabilito dal servizio di aggiudicazione. Anche i suindicati modelli asintotici possono essere problematici, se le offerte con prezzi elevati continuano a ricevere un punteggio relativamente alto, quindi non subiscono una suf-

ficiente penalizzazione. Incombe ai giudici verificare e valutare nel singolo caso concreto se il modello scelto è consentito. Inoltre, non tutti i metodi sono riconosciuti da tutti i tribunali cantonali; quindi, l'ammissibilità deve essere accertata di volta in volta nella fase di preparazione di un bando di concorso.

→ Rimando alla [Guide romand, allegato T2](#)

3) Gestione delle «offerte sottocosto»

Offerte anormalmente basse («offerte sottocosto»), ossia quelle offerte che sono al di sotto dei prezzi di costo) sono ammesse secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, a condizione che l'offerente adempia le condizioni di partecipazione; vi è tuttavia l'*obbligo di verifica* (art. 38 cpv. 3 LAPub/CIAP). In altri termini, il servizio di aggiudicazione deve ottenere informazioni complementari dall'offerente in questione per accertarsi che l'offerta adempia tutte le condizioni del

bando. La giurisprudenza del Tribunale federale permetteva già al servizio di aggiudicazione di verificare e valutare la *plausibilità dell'offerta* indicandola espressamente come CA (DTF 143 II 553 consid. 7.2 segg.).

Ulteriori informazioni

KBOB: [Allegato 1 alla Guida della KBOB all'acquisto di prestazioni del mandatario](#)

KBOB: [Allegato 1 alla Guida della KBOB all'acquisto di prestazioni d'opera](#)

KBOB: [Allegato 1 alla Guida della KBOB all'acquisto di prestazioni nella gestione degli immobili](#)
[Guide romand, in particolare gli allegati R e T](#)

Consulenza sul diritto in materia di appalti pubblici: [Segreteria della DCPA/CAP](#) o [Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione CCAP](#).