

Scheda informativa

La sostenibilità negli appalti pubblici (artt. 2, 12, 29 e seg. LAPub/CIAP)

Luglio 2021

Fase della procedura d'appalto: i criteri della sostenibilità sono introdotti e stabiliti nel quadro del bando di concorso, basandosi sulla definizione delle esigenze.

Con la sua menzione esplicita nella norma di scopo (art. 2 LAPub/CIAP), la **sostenibilità** non può essere considerata solo nei criteri di aggiudicazione. Infatti, è anche un elemento rilevante delle specifiche tecniche, delle condizioni obbligatorie di partecipazione o dei criteri di idoneità.

Che cosa significa appalto «sostenibile»?

La finalità dell'appalto pubblico è rispondere al fabbisogno dell'ente pubblico per beni, prestazioni di servizi e edili in modo ottimale dal punto di vista economico, ecologico, sociale e dell'economia pubblica. Nella società contemporanea gli aspetti della sostenibilità hanno acquisito una crescente importanza negli ultimi anni. Anche la Confederazione e i Cantoni si impegnano ad attribuire loro un peso maggiore negli appalti pubblici futuri.

Integrare la sostenibilità negli appalti pubblici significa definire esigenze e criteri che considerino in modo equilibrato le sue tre dimensioni (sociale, economica e ambientale) e contribuire così al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità¹.

Per esempio:

- **società:** osservanza delle condizioni di lavoro (CCL, standard internazionali di lavoro e di sicurezza), catene di fornitura trasparenti, origine controllata dei prodotti («commercio equo e solidale»);
- **economia:** considerazione dei costi del ciclo di vita; economia nazionale: suddivisione delle maggiori commesse in più lotti coerenti, criteri innovativi riferiti al prodotto;
- **ambiente:** scelta di materiali ecologicamente compatibili sotto forma di prodotti rinnovabili, riciclati o riciclabili nonché soluzioni efficienti dal punto di vista energetico e delle risorse con una lunga durata di utilizzo.

¹ Cfr. l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (ONU) con i suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goal, SDG) come programma globale di azione per promuovere la pace e la prosperità duratura e proteggere il nostro pianeta (<https://unric.org/it/agenda-2030/>).

² Ai fini dell'attuazione armonizzata del nuovo CIAP i collaudati strumenti «Guide des achats professionnels responsables» e «Kompass Nachhaltigkeit» saranno riuniti in un

Per integrare la sostenibilità negli appalti pubblici, sono disponibili strumenti tra cui linee guida, raccomandazioni, fogli tecnici (per esempio della CA e della KBOB). Questi e altri strumenti sono pubblicati nella piattaforma delle conoscenze sugli appalti pubblici sostenibili (PAP)². Nel settore delle costruzioni lo Standard Costruzione Sostenibile Svizzera costituisce la base di riferimento.

La matrice di rilevanza dell'Ufficio federale dell'ambiente e altri strumenti (p. es. il toolbox), indicano quali aspetti della sostenibilità sono rilevanti per i gruppi di beni acquistati più frequentemente dalla Confederazione e che dunque devono essere integrati come prioritari nell'appalto.

Nella sezione «Ulteriori informazioni» sono riportati i principali link.

Individuazione del fabbisogno e determinazione dell'oggetto dell'appalto

Già nell'ambito della «**politica di acquisto**» vengono prese importanti decisioni in merito all'appalto sostenibile, in particolare nella determinazione del fabbisogno e dell'oggetto dell'appalto o nel quadro della stesura del budget (p. es. considerazione del rapporto ciclo di vita-costi).

Le modalità con cui il servizio di aggiudicazione integra gli aspetti della sostenibilità nei suoi appalti dipendono dalla strategia generale della sostenibilità nonché dal **tipo** e dalla **finalità** del **suo fabbisogno** (p. es. costruzione, gestione e manutenzione di edifici amministrativi, scuole o altri parchi di edifici pubblici, manutenzione di corsi d'acqua e spazi verdi, fornitura di energia e acqua, mobilità/trasporti pubblici, gestione dei rifiuti ecc.).

In base al fabbisogno individuato e a una fondata analisi di mercato, il servizio di aggiudicazione deve poi definire, nel **bando** e nella **documentazione del bando**, i requisiti riguardanti gli offerenti e la prestazione da offrire o l'oggetto dell'appalto (come condizioni obbligatorie di partecipazione, specifiche tecniche, criteri di idoneità, criteri di aggiudicazione).

toolbox per gli appalti sostenibili in Svizzera e messi a disposizione sulla PAP in una versione aggiornata; maggiori informazioni sono ottenibili all'indirizzo:

<https://www.woeb.swiss/news/nachhaltige-oeffentliche-be-schaffung-in-kantonen-und-gemeinden-umsetzen-9>

Gli offerenti possono dimostrare di adempiere i requisiti in diversi modi (p. es. audit, gestione della qualità riferita al progetto, label e certificati, accordi contrattuali nel contratto di appalto).

In linea di principio non sono ammesse pratiche protezionistiche e di discriminazione (diretta/indiretta) degli offerenti. I criteri e i requisiti non possono limitare eccessivamente il mercato, al punto da restringere a pochi la cerchia dei potenziali offerenti. Deve esistere un rapporto oggettivo con l'oggetto dell'appalto³.

Condizioni obbligatorie di partecipazione

L'osservanza delle prescrizioni minime in materia di sostenibilità nel proprio Paese e all'estero costituisce una condizione obbligatoria di partecipazione. Le condizioni di partecipazione devono essere adempiute dagli offerenti e dai loro subappaltatori a prescindere dall'oggetto della prestazione e la loro osservanza deve essere dimostrata. Il servizio di aggiudicazione attribuisce una commessa pubblica solo agli offerenti che tra l'altro (art. 12 LAPub/CIAP):

- rispettano, per le prestazioni che devono essere fornite in Svizzera, le disposizioni in materia di tutela dei lavoratori e le condizioni di lavoro determinanti nel luogo della prestazione / in Svizzera (p. es. parità salariale tra donna e uomo) nonché il diritto svizzero in materia ambientale;
- rispettano, per le prestazioni che devono essere fornite all'estero, almeno le convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e le convenzioni internazionali per la protezione dell'ambiente designate dal Consiglio federale. Il servizio di aggiudicazione può esigere che siano osservati anche altri standard internazionali importanti in materia di lavoro.

Gli offerenti confermano l'osservanza delle disposizioni, segnatamente mediante un'autodichiarazione o l'iscrizione in un elenco (art. 26 LAPub/CIAP). Ulteriori informazioni per il settore delle costruzioni sono reperibili negli strumenti della KBOB. Per le prestazioni che devono essere fornite all'estero, il committente può chiedere che siano apportate ulteriori prove nonché controllare convenire che terzi effettuino controlli in tal senso (art. 12 cpv. 2 e cpv. 5 LAPub/CIAP).

Gli offerenti che non adempiono le condizioni obbligatorie di partecipazione sono esclusi dalla procedura (art. 44 cpv. 2 lett. f LAPub/CIAP).

³ L'esistenza di questo nesso materiale tra un criterio e l'oggetto dell'appalto è in funzione del singolo caso e dell'oggetto dell'appalto descritto dal servizio di aggiudicazione. Sono centrali i punti di vista obiettivi. Il criterio deve avere un qualche riferimento con i futuri obblighi contrattuali (fornitura,

Specifiche tecniche

Mediante le specifiche tecniche il servizio di aggiudicazione descrive la prestazione che intende acquistare. Si tratta di requisiti e caratteristiche dell'oggetto d'appalto da osservare **imperativamente**, per esempio caratteristiche del prodotto e funzionali, prestazione, sicurezza, dimensioni, esigenze in termini di etichettatura e imballaggio, ecc.

Secondo l'articolo 30 capoverso 4 LAPub/CIAP, «il committente può prevedere specifiche tecniche per la conservazione delle risorse naturali o la protezione dell'ambiente». Per «risorse naturali» si intendono non solo gli organismi viventi e rinnovabili come piante (p. es. dichiarazione di provenienza del legno) e animali (p. es. dichiarazioni di provenienza delle carni nelle mense), ma anche le materie prime (come i minerali), il suolo, l'aria e l'acqua.

Esempi di requisiti ammessi: prescrizioni sui veicoli utilizzati nella raccolta della carta/smaltimento dei rifiuti, elettricità prodotta da fonti rinnovabili, alimenti bio, percentuali di sostanze riciclate, divieto di impiego di sostanze inquinanti o legno proveniente da un'economia forestale sostenibile.

Secondo l'articolo 30 capoverso 2 LAPub/CIAP, il committente per stabilire le specifiche tecniche deve fondarsi, per quanto possibile e adeguato, sulle norme internazionali o sulle prescrizioni tecniche in uso in Svizzera, su norme nazionali riconosciute o sulle raccomandazioni settoriali.

Nella definizione dei criteri di sostenibilità, occorre tuttavia considerare che gli offerenti, la cui offerta non adempie le specifiche tecniche, sono **esclusi** dalla procedura. Per contro, l'offerta che non adempie affatto o in misura non adeguata a determinati criteri di aggiudicazione legati alla protezione dell'ambiente ottiene una valutazione peggiore, ma non viene esclusa dalla procedura di aggiudicazione. Di conseguenza, il servizio di aggiudicazione dovrebbe formulare i requisiti ecologici e sociali fondamentali di un appalto come specifiche tecniche e caratteristiche auspicabili, ma non imperative come criteri di aggiudicazione; in tal modo può essere garantita la concorrenza.

Criteri di idoneità

I criteri di idoneità si riferiscono agli offerenti e devono garantire che un offerente sia in grado, dal

prestazione edile o di servizi). Il servizio di aggiudicazione ha un ampio margine di manovra nella definizione purché non violi il divieto di discriminazione o non limiti indebitamente la concorrenza.

punto di vista finanziario, economico e tecnico, di portare a termine la commessa secondo il fabbisogno e le prescrizioni obbligatorie. Agli offerenti deve dunque essere chiesto di soddisfare i criteri di idoneità solo se necessari per l'esecuzione della commessa (art. 27 [LAPub/CIAP](#)). L'offerente che non soddisfa i criteri stabiliti, è escluso dalla procedura.

Per gli appalti pubblici (in particolare nelle prestazioni di servizi) che richiedono specifiche competenze tecniche, particolari conoscenze delle questioni ambientali o che comportano un rischio accresciuto di mancato rispetto delle norme in materia di standard di lavoro, i committenti possono stabilire criteri di idoneità ambientali e sociali atti a dimostrare che l'offerente è in grado di affrontare le sfide in questione. Nella pratica, le referenze che comprovano, per esempio, le esperienze passate con sostanze o processi critici hanno un ruolo importante.

- Esempio di requisito ammesso: certificazione come azienda specializzata nello smaltimento per gli appalti di gestione dei rifiuti o certificazione dell'osservanza delle norme di tutela della salute nella manipolazione di sostanze critiche, se quanto precede costituisce l'oggetto dell'appalto.
- Esempio di requisito non ammesso: sistemi di gestione ambientale come strumenti a carattere organizzativo per migliorare le prestazioni ambientali complessive di un'azienda; normalmente non sono direttamente collegati all'oggetto dell'appalto e quindi non possono essere fissati come criterio di idoneità.

Criteria di aggiudicazione

I servizi di aggiudicazione hanno un ampio **margine di manovra** nella scelta e nella ponderazione dei propri criteri di aggiudicazione. Per quanto possibile, è dunque opportuno basarsi su sistemi di misurazione della sostenibilità armonizzati a livello internazionale o nazionale che considerino la sostenibilità nel suo insieme. La formulazione della «sostenibilità» come caratteristica della qualità e, quindi, come criterio di aggiudicazione, consente al servizio di aggiudicazione di assegnare un **punteggio più elevato** a una soluzione particolarmente rispettosa dell'ambiente e/o socialmente responsabile; ad esempio il commercio equo e solidale. Il servizio di aggiudicazione deve garantire di disporre delle necessarie competenze specialistiche (al proprio interno o all'esterno) nella formulazione dei requisiti.

È ipotizzabile una **combinazione** di specifiche tecniche e criteri di aggiudicazione, per esempio prescrivendo un livello di efficienza energetica minimo dei veicoli mediante una specifica tecnica,

quale condizione obbligatoria. Le offerte con veicoli nettamente più efficienti in termini energetici possono essere adeguatamente considerate, attribuendo un punteggio più elevato nei criteri di aggiudicazione (valutazione dell'«outperformance»). Altro esempio: in aggiunta al pagamento del salario minimo legale, come condizione obbligatoria di partecipazione, è possibile stabilire tra i criteri di aggiudicazione, per esempio, la corresponsione di salari più elevati, che garantiscono il minimo esistenziale. Alle offerte che comprovano il pagamento di salari nettamente superiori al livello minimo in vigore nel Paese di produzione può essere assegnato un punteggio maggiore.

Il criterio di aggiudicazione dei «**costi del ciclo di vita**» ha un notevole potenziale a livello ecologico. Oltre ai costi totali di proprietà (Total Cost of Ownership TCO), che includono i «costi di acquisto, gestione, manutenzione e smaltimento» (p. es. su un periodo limitato di osservazione di dieci anni), i costi del ciclo di vita comprendono anche costi ecologici, sociali ed economici esterni. Dal momento che i prodotti o i servizi sostenibili sono spesso contraddistinti da un prezzo di acquisto più elevato e si ammortizzano soltanto considerando l'intera durata di vita, il bilancio complessivo dei costi del ciclo di vita può essere considerato nel criterio di aggiudicazione del prezzo. Basarsi esclusivamente sul criterio del prezzo di acquisto potrebbe, in determinate circostanze, penalizzare pesantemente la concorrenza negli appalti sostenibili.

Agli offerenti può essere chiesto, per esempio, di redigere un **bilancio ecologico** se non costituisce un notevole ostacolo all'accesso al mercato e non comporta costi sproporzionati.

Così come tutti gli altri criteri di aggiudicazione, quello della sostenibilità deve avere un rapporto materiale con l'oggetto dell'appalto, essere descritto con sufficiente chiarezza e **non essere discriminatorio**. Questo criterio non può essere utilizzato per giustificare una discriminazione degli offerenti non locali. Secondo il Tribunale federale, tuttavia, le vie di trasporto possono essere considerate come criterio di aggiudicazione se le operazioni di trasporto costituiscono un elemento importante della prestazione (STF 2P.342/1999 del 31 maggio 2000 in riferimento alla raccolta settimanale dei rifiuti) oppure se la via di trasporto risulta un criterio oggettivamente giustificabile (esempio: servizi di picchetto con brevi tempi di risposta). Considerare unicamente il criterio della lunghezza del tragitto, costituisce una penalizzazione non ammessa degli offerenti esterni. Per i servizi di picchetto possono essere scelti altri criteri (p. es. il tempo di risposta invece del tragitto).

Ulteriori informazioni

CA: [Acquisti sostenibili](#)

KBOB: Costruire in modo sostenibile (link: <https://www.kbob.admin.ch/kbob/it/home/themenleistungen/nachhaltiges-bauen.html>), in particolare gestione sostenibile degli immobili 2017/3

La [Piattaforma delle conoscenze sugli appalti pubblici sostenibili PAP](#) è un portale di accesso centralizzato per le questioni inerenti agli appalti pubblici sostenibili.

Consulenza sul diritto in materia di appalti pubblici: Segreteria della DCPA/CAP o Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione CCAP