

Scheda informativa

Livello di prezzi secondo l'art. 29 cpv. 1 LAPub

La presente scheda informativa riguarda soltanto gli appalti basati sul CIAP. Fase: bando, definizione e ammissibilità dei criteri di aggiudicazione nella procedura a livello cantonale o comunale.

Le Camere federali hanno inserito il criterio di aggiudicazione «**differenze del livello di prezzi**» nell'art. 29 cpv. 1 LAPub al fine di proteggere gli offerenti locali rispetto ai concorrenti stranieri.

Per le considerazioni esposte di seguito, i Cantoni hanno volutamente rinunciato a inserire nel CIAP il criterio di aggiudicazione «differenze del livello di prezzi». I servizi di aggiudicazione cantonali e comunali hanno a disposizione altri strumenti per considerare in particolare le esigenze delle piccole e medie imprese (PMI).

Di che cosa si tratta?

Con il criterio di aggiudicazione «**differenze del livello di prezzi**» si vogliono proteggere le **imprese svizzere** rafforzando la loro posizione rispetto alla concorrenza straniera nella lotta sul fronte dei prezzi per gli appalti pubblici. Nell'ambito della valutazione delle offerte nella procedura di appalto devono dunque essere considerate, ed eventualmente rettificare le differenze del livello di prezzi tra gli offerenti locali e quelli esteri. La conseguente disparità di trattamento tra gli offerenti esteri e quelli locali è considerata **inconciliabile** con i **trattati internazionali** nel settore degli appalti pubblici¹. Per gli appalti nel **settore interno**, ossia nell'ambito di non applicazione dei trattati internazionali, il livello di prezzi (o il corrispondente indice economico) può essere invece valutato nei Paesi nei quali viene fornita la prestazione.

A **livello federale** il Parlamento ha voluto tenere in considerazione questa esigenza nell'ambito della revisione della legge, pertanto ha inserito nell'elenco dei criteri di aggiudicazione di cui all'art. 29 cpv. 1 LAPub la possibilità per i servizi di aggiudicazione di **considerare le differenze del livello di prezzi nei diversi Paesi**, fatti salvi gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera.

A **livello cantonale**, invece, l'OiAp ha ritenuto all'unanimità che questo nuovo criterio di aggiudicazione introdotto dall'Assemblea federale non sia necessario, che dia addirittura adito a problemi di carattere giuridico e pratico nell'attuazione e non sia conciliabile con la nuova cultura dell'aggiudicazione e con l'obiettivo di semplificare il più possibile il sistema degli appalti pubblici.

All'assemblea plenaria straordinaria tenutasi il 15 novembre 2019, l'**OiAp** ha quindi adottato all'unanimità il CIAP riveduto senza questo criterio di aggiudicazione. La richiesta da parte di un Cantone di integrare l'art. 29 cpv. 1 CIAP con un riferimento alle differenze del livello di prezzi all'estero è stata **chiaramente respinta**. Pertanto è altresì escluso che tale criterio sia introdotto nei decreti cantonali di adesione (cfr. art. 63 cpv. 4 CIAP)².

Ragioni contrarie alla considerazione delle differenze del livello di prezzi nei Paesi come criterio di aggiudicazione

- Il criterio del livello di prezzi metterebbe i servizi di aggiudicazione dei Cantoni e dei Comuni, così come i tribunali cantonali, di fronte a **difficoltà di valutazione e di interpretazione**, che nella prassi degli appalti pubblici renderebbero impossibile o comunque molto onerosa l'operatività. Infatti ostacola il rapido svolgimento degli appalti e assorbe risorse, senza vantaggi comprovati per gli offerenti svizzeri.
- Il criterio è estraneo alla prassi e **contrario allo spirito della nuova cultura dell'aggiudicazione**, secondo cui devono essere promossi e potenziati i criteri della concorrenza basata sulla qualità, l'innovazione e la sostenibilità. Di fatto, ciò favorisce la realtà imprenditoriale in Svizzera, in particolare le piccole e medie imprese (PMI). Il criterio del livello di prezzi, ovviamente, si concentra invece solo sul prezzo, che torna così a essere un criterio di aggiudicazione prioritario.
- Dal momento che un appalto pubblico si riferisce sempre a un bene concreto o a una prestazione specifica, il livello generale dei

¹ Cfr. in proposito anche le osservazioni nelle note 4 e 5.

² Cfr. in proposito TRÜEB/ZOBL, Considerazione delle differenze del livello di prezzi negli appalti pubblici, perizia dell'11 marzo 2020 all'attenzione della DTAP (di seguito: Perizia Trüeb/Zobl).

prezzi in Svizzera non è uno strumento idoneo di raffronto nella valutazione delle offerte. La **determinazione del livello nazionale dei prezzi** non può prescindere dai raffronti dei prezzi specifici per settore o industria, tuttavia mancano spesso basi di dati accessibili e facilmente ricostruibili; nella preparazione dell'appalto i servizi di aggiudicazione dovrebbero dunque procurarseli ed elaborarli.

- Per comprendere e valutare adeguatamente i diversi livelli di prezzi tra la Svizzera e i Paesi di origine degli offerenti esteri occorrono apposite competenze e risorse presso i servizi di aggiudicazione. Si tratta di **fattispecie complesse**, che implicano anche un'ottima conoscenza dei mercati e dei prodotti in questione. I bandi dovrebbero fondarsi su determinate **ipotesi** che possono dimostrarsi errate dopo l'apertura e la pubblicazione delle offerte effettivamente pervenute, per esempio se non giunge un'offerta dagli offerenti attesi. Questa procedura si rivela passibile di errori ed esposta al rischio di ricorsi.
- Non è chiaro **come distinguere tra offerte estere e nazionali**, quindi in quali casi il criterio di aggiudicazione della «differenza del livello di prezzi» potrebbe essere realmente applicato. Nel caso concreto sorgono interrogativi molto diversi, per esempio se una società che produce (prevalentemente) all'estero con sede in Svizzera debba essere trattata diversamente rispetto a una società con sede all'estero, se debba essere correlata al grado di creazione di valore in Svizzera e, in caso affermativo, a quanto debba ammontare la relativa quota (p. es. 60 %, 51 % o 30 %) o ancora a quale Stato debbano essere attribuiti prodotti o servizi ai quali partecipano consorzi o **subappaltatori provenienti da diversi Stati**.
- L'acquisto di materie prime, prestazioni anticipate, componenti, semilavorati e simili da fornitori esteri da parte di offerenti svizzeri è molto frequente nella prassi, proprio tra le PMI, basti pensare alla produzione di veicoli comunali oppure, nei rami accessori dell'edilizia, ai lavori di carpenteria, pittura o gessatura. Le imprese che hanno sede e producono in Svizzera, ma lavorano (perché devono lavorare) con imprese estere sarebbero penalizzate da questo criterio del livello di prezzi.
- La raccolta e il costante aggiornamento di dati attendibili in questo ambito potrebbero

comportare un **considerevole onere burocratico** per i servizi di aggiudicazione. Ciò può penalizzare anche gli offerenti (svizzeri) nell'elaborazione delle loro offerte. In definitiva essi dovrebbero comunicare dettagliatamente ai servizi di aggiudicazione la **catena di creazione del valore** e le rispettive quote (percentuali) nella creazione di valore, soprattutto le proprie quote nel prodotto.

- Nella procedura i servizi di aggiudicazione dovrebbero poi **verificare o poter verificare** la catena di creazione del valore o le rispettive quote in base all'offerta dell'offerente, tuttavia potrebbero non essere in grado di farlo adeguatamente. Alle autorità di aggiudicazione è sostanzialmente preclusa la possibilità di prendere visione dei calcoli interni e della produzione degli offerenti (segreto commerciale e di fabbrica). I servizi di aggiudicazione dovrebbero inoltre avere conoscenze molto approfondite, il che è poco realistico.
- Infine, è ben poco chiara e incerta la questione di come nella prassi debba concretizzarsi la «considerazione delle differenze del livello di prezzi» nella **valutazione delle offerte**. Le misure teoricamente ipotizzabili spaziano da una deduzione (contenuta) di punti fino all'esclusione delle offerte in questione. Un'altra variante potrebbe consistere nel rettificare i prezzi offerti del fattore «differenza del livello di prezzi». I servizi di aggiudicazione dovrebbero stabilire i livelli di prezzi dei Paesi rilevanti per le offerte ricevute, per calcolare poi la differenza di prezzo per ogni offerta o Paese. Se il livello di prezzi all'estero è superiore a quello in Svizzera (p. es. costi dell'energia, dispositivi elettronici, mobili), i prezzi degli offerenti svizzeri dovrebbero essere corretti al rialzo, pertanto le loro possibilità di successo si ridurrebbero³.

In sintesi, i servizi di aggiudicazione e gli offerenti dovrebbero farsi carico di un considerevole onere burocratico anche per le commesse di valore relativamente modesto (cfr. i valori soglia nell'ambito di non applicazione dei trattati internazionali riportati di seguito) per determinare, comprovare e valutare in una qualunque forma il «livello di prezzi» e l'origine della prestazione o di singole parti della prestazione. Ciò sarebbe contrario alla semplificazione auspicata e renderebbe più complessa la procedura, anche allungandone i tempi.

³ Cfr. sull'argomento: ABU-TALIB, Heimatschutz um jeden Preis?, in: usic-news Nr. 2/2020, pag. 24 seg. (consultabile all'indirizzo:

<https://www.usic.ch/de/Verband/Medien/usic-news/2020_2_usic_news.pdf>).

Ammissibilità giuridica e rilevanza

L'**ambito di applicazione dei trattati internazionali** non contempla la possibilità di considerare le differenze del livello di prezzi nel luogo della fornitura sito in territorio straniero^{4,5}. Un simile criterio di aggiudicazione contravverrebbe agli impegni internazionali della Svizzera (in particolare violazione dei principi del trattamento nazionale e della non discriminazione).

Nel **settore interno** il disciplinamento del livello di prezzi sarebbe in realtà applicabile, ma per i seguenti motivi di scarsa rilevanza a livello pratico, anche in un'ottica economica:

- Sulla scorta dei valori soglia per le commesse che non rientrano nell'ambito di applicazione dei trattati internazionali, il criterio del livello di prezzi potrebbe essere applicato alle **forniture e prestazioni di servizio** per le commesse il cui valore è compreso tra 250 000 e 300 000 franchi.
- Per le **prestazioni edili** il criterio del livello di prezzi avrebbe una certa rilevanza per le commesse il cui valore è compreso tra 250 000 franchi (rami accessori dell'edilizia) o 500 000 franchi (ramo principale dell'edilizia) e 8,7 milioni di franchi. In questo settore l'importanza pratica è tuttavia limitata, in quanto il valore della commessa è fondamentalmente determinato dal valore complessivo di tutte le prestazioni edili determinanti per un'opera civile, anche se vengono aggiudicati diversi tipi di commesse (cosiddetta regola dell'opera edile, art. 16 cpv. 3 CIAP). In tal modo anche le commesse minori rientrano facilmente nell'ambito di applicazione dei trattati internazionali se sono parte di un progetto globale.
- Per i bandi che i servizi di aggiudicazione possono svolgere secondo la **procedura mediante invito**, per esempio per gli appalti relativi a beni o prestazioni di servizio al di sotto di 250 000 franchi, possono essere invitati direttamente a presentare un'offerta solo offerenti svizzeri, pertanto il criterio del livello di prezzi è non necessario a priori.

Nessun margine di manovra per il diritto cantonale di esecuzione

L'art. 63 cpv. 4 CIAP consente ai Cantoni di emanare disposizioni di esecuzione, in particolare per gli articoli 10, 12 e 26 del Concordato.

⁴ Con queste premesse le Camere federali hanno subordinato i criteri enunciati nell'art. 29 al «rispetto degli impegni internazionali della Svizzera».

⁵ In virtù dell'Accordo bilaterale concluso con l'Unione europea, i principi del trattamento nazionale e della

Le «disposizioni di esecuzione» sono norme di natura organizzativa, attuativa o concretante. Esse non possono stabilire nuove prescrizioni che limitino i diritti dei destinatari o impongano loro nuovi obblighi, pertanto ai Cantoni **non è consentito** inserire nella loro legislazione mediante il diritto di esecuzione⁶ ulteriori criteri di aggiudicazione (in termini generali e astratti) come quello della considerazione del livello di prezzi.

Approcci alternativi per il rafforzamento della posizione degli offerenti nazionali

Come le considerazioni suesposte dimostrano, è stato deciso a giusta ragione di non inserire nel CIAP il criterio di aggiudicazione del livello di prezzi. I servizi di aggiudicazione cantonali e comunali hanno a disposizione **altri strumenti legali** per considerare in particolare le esigenze delle piccole e medie imprese (PMI)⁷:

- Nel settore interno gli offerenti esteri devono essere ammessi alla procedura solo se lo Stato in cui hanno sede accorda loro la **reciprocità** (art. 6 CIAP/LAPub).
- Le grosse commesse possono essere suddivise in diversi **lotti** per agevolare l'accesso al mercato alle PMI. È altresì ammesso che un offerente possa ottenere soltanto un numero limitato di lotti (art. 32 cpv. 2 e 3 CIAP/LAPub).
- I **criteri di idoneità** possono essere limitati a ciò che è essenziale per l'oggetto del bando e i criteri di idoneità troppo «formalistici» possono essere evitati per lasciare spazio alla concorrenza e garantire che l'offerta comporti un onere proporzionato (limitato allo stretto indispensabile).
- I criteri di aggiudicazione conformemente alla nuova LAPub/al nuovo CIAP favoriscono un'opportuna **ponderazione dei criteri di qualità** e la considerazione degli **aspetti della sostenibilità** e dell'**innovazione**, che sono tendenzialmente favorevoli agli offerenti in Svizzera e comprendono i criteri di sostenibilità e innovazione riferiti al prodotto (anche in merito al tipo e alle vie di trasporto, sebbene questi criteri necessitino di una motivazione e un'opportunità obiettive e oggettive in rapporto con l'oggetto del bando). Questi criteri sono elementi della nuova cultura dell'aggiudicazione, secondo cui in futuro l'aggiudicazione non dovrà più essere ottenuta dall'offerta «economicamente più vantaggiosa», ma da quella «**più**

non discriminazione sono considerati anche per le commesse al di sotto del valore soglia.

⁶ PeriziaTRÜEB/ZOBL, nm. 3 seg. e 92 segg.

⁷ PeriziaTRÜEB/ZOBL, nm. 17-19 e 110-112.

vantaggiosa» (art. 41 LAPub/CIAP) e per la quale la **qualità** e gli altri criteri di aggiudicazione enumerati nella legge o nel Concordato ottengono un **peso maggiore** rispetto al prezzo o sono posti sullo stesso piano, andando a rafforzare le imprese con sede in Svizzera.

- Per proteggere il mercato del lavoro svizzero è inoltre possibile **ricorrere agli strumenti della legge sui lavoratori distaccati**, che nella prassi ha dato buoni risultati. Tra questi si annoverano il controllo dei documenti, le ispezioni sul cantiere e le sanzioni amministrative in caso di inosservanza.