Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale delle finanze DFF

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica UFCL
Centro di competenza per gli appalti pubblici della Confederazione CCAP
e servizio giuridico dell'UFCL

Guida alla procedura mediante invito

I. Introduzione

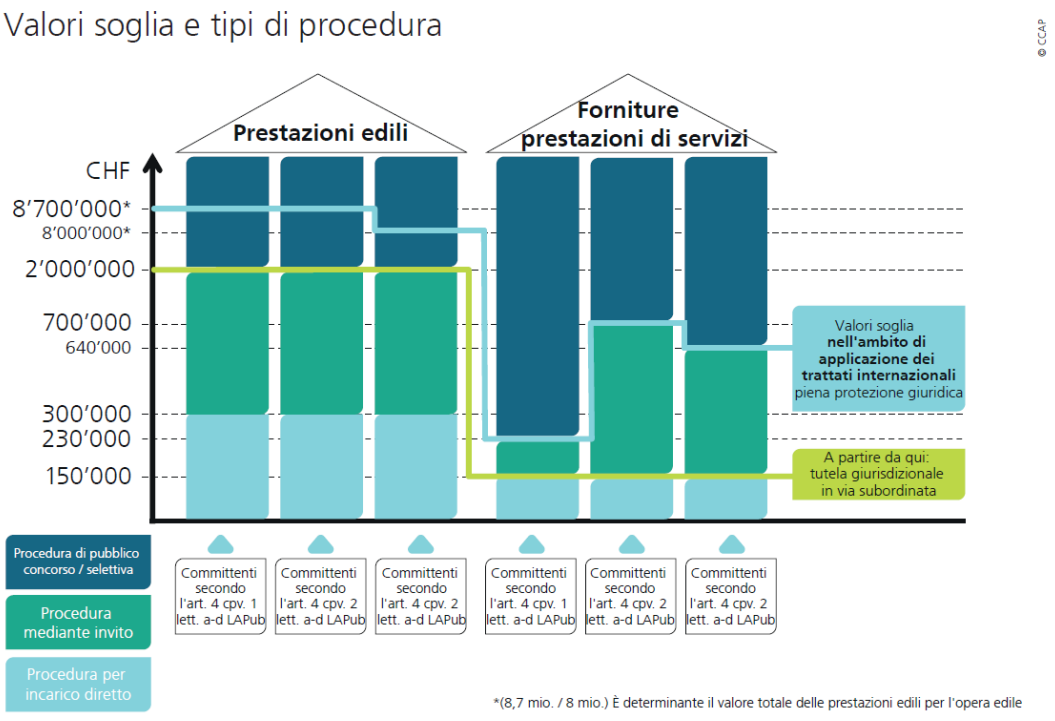
La procedura mediante invito è disciplinata all'articolo 20 della legge federale sugli appalti pubblici (LAPub) e all'articolo 5 della relativa ordinanza (OAPub). Il committente invita gli offerenti, direttamente e senza indire un bando pubblico, a presentare un'offerta (art. 20 cpv. 2 LAPub). In genere, la procedura mediante invito è regolamentata meno rigidamente rispetto alla procedura di pubblico concorso e alla procedura selettiva. Tuttavia, dal 1° gennaio 2021 si prevede anche per la procedura mediante invito una cosiddetta tutela giurisdizionale in via subordinata per forniture e prestazioni di servizi (art. 52 cpv. 2 LAPub in combinato disposto con art. 20 cpv. 1 e allegato 5 LAPub).

La presente guida illustra le disposizioni di legge e la loro applicazione pratica nell'esecuzione della procedura mediante invito. Si tenterà di integrarvi anche i nuovi approcci, che devono ancora essere sperimentati nella prassi uniforme in materia di appalti.

Si invita a spedire i suggerimenti e le esperienze all'indirizzo seguente: rechtsdienst.kbb@bbl.admin.ch

II. Principi

1 Campo di applicazione della procedura mediante invito



La procedura mediante invito si applica alle commesse pubbliche che non rientrano nell'ambito di applicazione dei trattati internazionali secondo i valori soglia di cui all'allegato 4 numero 2 della legge, ossia alle

- prestazioni edili da CHF 300 000. -
- forniture da CHF 150 000. -
- prestazioni di servizi da CHF 150 000. -

Inoltre, se il valore soglia previsto dalla legge è superato, conformemente all'articolo 20 capoverso 3 LAPub la procedura mediante invito si applica all'acquisto di

- armi, munizioni, materiale bellico;
- altre forniture, prestazioni edili, prestazioni di servizi, prestazioni in materia di ricerca o sviluppo, se sono indispensabili per scopi di difesa e di sicurezza.

Per calcolare il valore della commessa, si devono osservare i requisiti generalmente validi (cfr. art. 15 LAPub): il committente stima il valore complessivo massimo presumibile della commessa, tenendo conto di tutte le prestazioni *strettamente correlate sotto il profilo materiale o legale* e considera tutti gli elementi della retribuzione come, in particolare, la totalità dei premi, degli emolumenti, delle commissioni e degli interessi da versare per la durata prevista. Si osservi che una commessa non può essere suddivisa con l'intento di eludere l'applicazione della legge sugli appalti pubblici e indire una procedura mediante invito.

2 Rispetto dei principi di aggiudicazione

Per sua natura, la procedura mediante invito non richiede il rispetto di tutti i rigorosi principi formali validi per la procedura di pubblico concorso e la procedura selettiva. I cinque principi generali di cui all'articolo 2 LAPub devono però essere rispettati anche nella procedura mediante invito:

- economicità;
- sostenibilità;
- trasparenza;
- trattamento paritario;
- concorrenza efficace ed equa.

In concreto, i fondi pubblici devono essere impiegati in modo possibilmente **economico e sostenibile** mediante un procedura di acquisto **trasparente**, in condizioni di **concorrenza** limitata e di **parità di trattamento** tra gli offerenti. In tal modo, tutte le imprese invitate ricevono le stesse informazioni, hanno a disposizione lo stesso lasso di tempo per elaborare la propria offerta, possono apportare un'eventuale aggiunta all'offerta ecc. Per tutte le imprese devono valere le stesse condizioni (creazione di una situazione di concorrenza effettiva).

Oltre ai principi summenzionati, devono essere osservati anche i principi procedurali di cui all'articolo 11 LAPub. Il servizio di aggiudicazione deve in particolare garantire la tutela del segreto d'affari degli offerenti (art. 11 lett. e LAPub).

3 Offerenti che si intende invitare

Per garantire condizioni di concorrenza limitata, è necessario invitare, se possibile, almeno **tre offerenti** a presentare un'offerta (art. 20 cpv. 2 LAPub). La scelta degli offerenti ammessi a presentare un'offerta spetta al committente e le imprese selezionate sono contattate per scritto direttamente dal servizio di aggiudicazione o dal servizio richiedente.
Il testo della legge permette di concludere che il numero minimo si riferisce alle offerte da richiedere e non semplicemente agli inviti, sempreché vi sia un numero sufficiente di offerenti. La verifica dell'idoneità degli offerenti relativa alle prestazioni da richiedere dovrebbe pertanto essere effettuata, se possibile, già prima dell'invito a presentare l'offerta, affinché soltanto offerenti idonei siano chiamati a farlo. Lo scopo deve essere l'ottenimento di almeno tre offerte per la valutazione delle stesse sulla base dei criteri di aggiudicazione.

Se possibile e ragionevolmente esigibile, **almeno uno** degli **offerenti** invitati deve provenire **da un'altra regione linguistica** della Svizzera (art. 5 OAPub). In tal modo si intende garantire non soltanto il trattamento paritario degli offerenti bensì anche l'accesso al mercato al di là dei confini linguistici. Per valutare se sia possibile o ragionevolmente esigibile richiedere offerte da un'altra regione linguistica, sono necessarie sufficienti conoscenze del mercato. Il committente deve esercitare il proprio potere discrezionale sulla base di queste conoscenze. Le deroghe a tale regola sono ammesse se il mercato non consente di applicare una simile procedura, ad esempio se possono fornire la prestazione richiesta soltanto imprese della Svizzera francese. Tale principio non deve inoltre essere osservato nemmeno nel caso in cui, sulla base dell'oggetto dell'appalto, siano invitate a presentare un'offerta unicamente imprese estere. È però opportuno che, laddove possibile, si considerino (anche) aziende svizzere ai fini della promozione dell'economia nazionale.

I requisiti concernenti gli offerenti che si intende invitare presuppongono che il team di valutazione disponga delle necessarie conoscenze linguistiche.

Ulteriori informazioni sulla tematica linguistica si trovano nelle raccomandazioni della CA e della KBPOB concernenti la promozione del plurilinguismo nell'ambito degli appalti pubblici.

4 Numero esiguo di offerenti

Se nel settore degli appalti in questione vi sono solo due offerenti sul mercato, entrambi possono essere invitati a presentare un'offerta. Il fatto che siano presenti soltanto due offerenti deve essere provato dal servizio di aggiudicazione sulla base di un'analisi di mercato esaustiva. In simili casi si consiglia di esporne i risultati in un documento interno, che verrà accluso alla documentazione affinché le ragioni per cui sono state invitate due sole imprese possano essere comprese anche da terzi e anche in futuro.

Si raccomanda di redigere un documento interno anche per esporre in modo trasparente il caso in cui non si sono potuti invitare a presentare un'offerta gli offerenti di un'altra regione linguistica (cfr. n. II. 3).

Se, in via eccezionale, un solo offerente entra in linea di conto per l'appalto, la commessa può essere aggiudicata per incarico diretto. In tal caso, bisogna fornire una prova scritta della sussistenza di motivi sufficienti per lo svolgimento di tale procedura (cfr. condizioni di cui all'art. 21 cpv. 2 LAPub).

III. Svolgimento della procedura mediante invito



Di seguito sono schematizzate le fasi principali della procedura mediante invito. Successivamente saranno descritte in modo più dettagliato soltanto le fasi che, rispetto alla procedura di pubblico concorso, presentano delle peculiarità.

1 Preparazione della documentazione del bando e capitolato d'oneri

Nel capitolato d'oneri di una procedura mediante invito è possibile rinunciare all'applicazione ossia alla formulazione di criteri di idoneità poiché il committente sceglie gli offerenti che parteciperanno alla procedura (cfr. anche n. II. 3). In tal caso il committente deve disporre delle necessarie conoscenze del mercato e dei fornitori. Deve inoltre assicurarsi, con un contratto in forma scritta, che l'offerente accetti le condizioni generali della Confederazione (cfr. però anche l'art. 11 cpv. 2 OAPub) e che l'autodichiarazione messa a disposizione dalla Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA) sia firmata. Deve altresì vegliare affinché le condizioni di partecipazione esposte all'articolo 26 LAPub siano adempiute.

Le specifiche tecniche sono i requisiti minimi che l'oggetto dell'appalto pubblico deve adempiere obbligatoriamente per quanto riguarda la funzione, la prestazione, la qualità, la sicurezza ecc. (cfr. art. 30 LAPub). In linea di principio non bisognerebbe rinunciare all'applicazione delle specifiche tecniche, salvo nei casi in cui si dispone di una definizione delle prestazioni altrettanto precisa, che soddisfa lo stesso scopo.

Per poter stabilire quale sia l'offerta più vantaggiosa, è necessario fissare criteri di aggiudicazione (cfr. art. 29 LAPub). Se formulati in modo preciso, tali criteri permettono inoltre di rispettare i principi di cui all'articolo 2 LAPub (cfr. n. II. 2).

Come nel caso della procedura di pubblico concorso, bisogna stabilire già nel quadro della richiesta di offerta quali prestazioni esige il servizio richiedente (descrizione chiara delle prestazioni), affinché gli offerenti possano individuarle con facilità.

Vale dunque la regola generale per cui un'offerta di buona qualità richiede una documentazione del progetto accurata.

2 Domande

Anche nel quadro di una procedura mediante invito si prevede spesso una sessione di domande e risposte, caldamente raccomandata soprattutto nei casi in cui l'oggetto dell'appalto pubblico è complesso. Il committente risponde a eventuali domande sulla documentazione del bando entro un termine breve, dopo aver invitato gli offerenti a presentare l'offerta.

Nel capitolato d'oneri il committente pubblica i termini per la consegna delle domande.

Le risposte alle domande sono consegnate agli offerenti contemporaneamente, in forma anonimizzata: l'offerente in questione non deve essere reso noto o non deve essere riconoscibile (cfr. art. 11 lett. e LAPub per quanto riguarda la confidenzialità). La procedura mediante invito può essere gestita tramite www.simap.ch. Se la procedura mediante invito non viene gestita tramite www.simap.ch, le risposte possono essere inviate ad esempio tramite e-mail.

3 Termine per la presentazione delle offerte

Nel quadro di una procedura mediante invito il termine per la presentazione delle offerte è di norma di almeno 20 giorni. Per le prestazioni ampiamente standardizzate il termine può essere addirittura ridotto a non meno di cinque giorni (art. 46 cpv. 4 LAPub). Nel fissare i termini per la presentazione delle offerte, il committente deve però sempre tenere conto della complessità della commessa. Agli offerenti va pertanto concesso il tempo sufficiente affinché possano presentare un'offerta di qualità elevata. Si raccomanda perciò di ridurre il termine per la presentazione delle offerte a cinque giorni soltanto in casi eccezionali, ad esempio per l'acquisto di prestazioni di personale a prestito dal profilo fortemente standardizzato o per l'acquisto di carta tipografica o carta igienica. Riducendo i termini minimi, è inoltre opportuno badare che cadano in giorni feriali per evitare che si accorcino ulteriormente.

Nelle procedure mediante invito, il committente può anche prorogare un determinato termine per la presentazione dell'offerta. Se proroga il termine per un offerente, tale proroga vale anche per tutti gli altri. La proroga dev'essere comunicata a tutti contemporaneamente e tempestivamente.

4 Apertura e valutazione delle offerte

La presentazione delle offerte deve essere effettuata per scritto.

L'apertura delle offerte si tiene internamente presso il servizio d'acquisto. Si consiglia di aprire le offerte nello stesso giorno secondo il **principio del doppio controllo**, al fine di ridurre il rischio di errori e abusi.

L'articolo 37 capoverso 2 LAPub non specifica se un verbale di apertura delle offerte debba essere stilato anche nel quadro di una procedura mediante invito. Nemmeno il messaggio entra nel merito. Analogamente all'applicazione dell'articolo 37 capoverso 2 LAPub, il Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione (CCAP) consiglia di redigere un verbale anche nel quadro di una procedura mediante invito, al fine di migliorare la trasparenza.

5 Rapporto di valutazione

La valutazione si effettua conformemente ai criteri definiti e indicati.

Anche nel quadro della procedura mediante invito bisogna poter verificare oggettivamente, a posteriori, il processo che ha dato luogo all'aggiudicazione. Si raccomanda pertanto di redigere anche in tale procedura un rapporto di valutazione o di presentare la decisione di aggiudicazione in un'altra forma, in modo trasparente e ricostruibile. I risultati della verifica di tutti gli offerenti devono in ogni caso essere presentati in maniera tracciabile (cfr. art. 40 cpv. 1 LAPub e art. 10 OAPub sugli obblighi di documentazione).

6 Decisione di aggiudicazione

L'offerente che presenta l'offerta più vantaggiosa ottiene l'aggiudicazione (art. 41 LAPub). Conformemente all'articolo 51 LAPub, nella procedura mediante invito le decisioni possono essere notificate mediante recapito. Ne consegue che, secondo il tenore della legge, nella procedura mediante invito ciascuna aggiudicazione deve essere notificata formalmente mediante recapito a tutti gli offerenti che partecipano alla procedura. Il modello di decisione di aggiudicazione nella procedura mediante invito è scaricabile qui.
Se, per motivi pratici, il servizio di aggiudicazione decidesse, nel singolo caso o in generale, di comunicare la decisione di aggiudicazione dapprima soltanto in via informale (ad es. per e-mail) e di notificarla formalmente solo su richiesta, gli offerenti che non hanno ottenuto l'aggiudicazione devono essere perlomeno informati, al momento della comunicazione della decisione, della possibilità di esigere una decisione impugnabile e di impugnarla mediante ricorso (cfr. n. III. 8). A tale scopo si consiglia di utilizzare il modello di comunicazione informale per e-mail del CCAP.

7 Interruzione della procedura

Di massima, una procedura mediante invito può essere interrotta in qualsiasi momento se si è in presenza di motivi sufficienti (cfr. art. 43 LAPub). Conformemente all'articolo 53 cpv. 1 lett. g LAPub, la decisione di interrompere la procedura mediante invito è impugnabile per le forniture e le prestazioni di servizi (cfr. n. III. 8) e deve pertanto essere notificata individualmente agli offerenti invitati a presentare un'offerta. Per informazioni generali sull'interruzione della procedura si consulti il promemoria.

8 Tutela giurisdizionale in via subordinata e conclusione del contratto

Nell'esecuzione di una procedura mediante invito secondo i valori soglia determinanti (cfr. n. II. 1), in caso di forniture e di prestazioni di servizi è prevista una cosiddetta tutela giurisdizionale in via subordinata. Le decisioni nella procedura mediante invito sono dunque impugnabili, ma soltanto per chiedere di accertare se una decisione viola il diritto federale (art. 52 cpv. 2 LAPub). Ciò significa che, ad esempio, un'aggiudicazione impugnata non può essere revocata dal tribunale bensì, se il ricorso è accolto, può essere stabilita unicamente l'illiceità della decisione.

Nella tutela giurisdizionale in via subordinata il ricorso non ha effetto sospensivo, così nella procedura mediante invito il contratto può di regola essere concluso direttamente dopo l'aggiudicazione (cfr. art. 54 LAPub).

Il termine di ricorso di 20 giorni inizia a decorrere dal recapito della decisione individuale. Se, in un primo tempo, la decisione di aggiudicazione è trasmessa mediante una semplice comunicazione (cfr. n. III. 6), il termine non inizia a decorrere ufficialmente. È perciò necessario fissare un termine adeguato anche in questa comunicazione semplice, al fine di esigere una decisione impugnabile. Dopo la scadenza di tale termine, si può in buona fede presupporre che la decisione di aggiudicazione sarà accolta, anche se non si tratta di un termine di perenzione. È dunque teoricamente ipotizzabile che un ricorso possa essere presentato anche molto tempo dopo la conclusione della procedura e che il Tribunale amministrativo federale ritenga sia stato interposto tempestivamente (cfr. anche le spiegazioni sul modello di comunicazione informale per e-mail).

Si osservi che la tutela giurisdizionale in via subordinata non è prevista nella procedura mediante invito nel caso di prestazioni edili (cfr. art. 52 cpv. 1 lett. b LAPub).