

Appalti pubblici

**1. Adesione al Concordato intercantonale sugli appalti
pubblici (CIAP) del 15 novembre 2019**

**2. Legge d'applicazione del Concordato intercantonale sugli appalti
pubblici (LACIAP)**

Rapporto esplicativo concernente il progetto in consultazione

Aprile 2021

Indice

1	Compendio	3
2	Situazione iniziale	4
2.1	Inquadramento giuridico	4
2.2	Revisione del GPA e ripercussioni per la Svizzera	5
2.3	Obiettivi del disegno di un Concordato intercantonale riveduto	6
2.3.1	Attuare il GPA 2012 e armonizzare le legislazioni	6
2.3.2	Armonizzare parallelamente la legislazione nazionale sugli appalti pubblici	6
2.3.3	Chiarire e strutturare	6
2.3.4	Rendere flessibile e ammodernare - ampliare il margine di manovra	6
2.3.5	Ridurre l'onere amministrativo e incrementare l'efficienza per gli offerenti	7
2.4	Attuazione comune del GPA riveduto	7
3	Consultazione nei Cantoni	8
4	Il CIAP 2019 adottato dall'Organo intercantonale per gli appalti pubblici	8
5	Le principali novità e i principi del CIAP 2019	9
5.1	Osservazione preliminare	9
5.2	Norma di scopo	10
5.3	Chiarimento delle definizioni e del campo di applicazione	10
5.4	Appalti orientati alla qualità	10
5.5	Sostenibilità	11
5.6	Nuovi criteri di aggiudicazione	11
5.7	Assoggettamento di determinate concessioni e del trasferimento di determinati compiti pubblici	11
5.8	Piattaforma comune di pubblicazione della Confederazione e dei Cantoni	12
5.9	Termini abbreviati per accelerare la procedura	13
5.10	Migliorata protezione giuridica	13
5.11	Misure contro i conflitti di interesse, gli accordi illeciti in materia di concorrenza e la corruzione	13
5.12	Esclusione, revoca e sanzioni	13
5.13	Nuovi strumenti	14
5.13.1	Dialogo	14
5.13.2	Contratti quadro	15
5.13.3	Aste elettroniche	15
5.14	Ulteriori novità	15
6	Conseguenze per gli offerenti	17
7	Conseguenze per i committenti	17
8	Procedura di adesione al CIAP 2019	17

9	Disegno di legge d'applicazione del CIAP 2019 (LACIAP)	18
9.1	Osservazione preliminare.....	18
9.2	Considerazioni generali	18
9.3	Oggetto (art. 1).....	19
9.4	Campo di applicazione (art. 2).....	19
9.5	Pubblicazioni (art. 3)	19
9.6	Protezione giuridica (art. 4).....	20
9.7	Notifica di esclusioni (art. 5).....	20
9.8	Disposizioni di esecuzione e di attuazione (art. 6)	20
9.9	Buona legislazione	21
9.10	Modifiche di altri atti normativi	22
9.11	Abrogazione del diritto previgente	22
9.12	Ripercussioni finanziarie e sul personale.....	22

1 Compendio

Il diritto in materia di appalti pubblici disciplina un settore importante dell'economia svizzera. Ogni anno la Confederazione, i Cantoni e i Comuni acquistano prestazioni edili, forniture e prestazioni di servizio per un controvalore di circa 41 miliardi di franchi (di cui il 20 % circa riguarda la Confederazione e l'80 % i Cantoni e i Comuni). Le basi erano costituite essenzialmente dall'Accordo dell'OMC del 15 aprile 1994 sugli appalti pubblici (Government Procurement Agreement, GPA; RS 0.632.231.422) attuato, nell'ambito dell'ordinamento costituzionale delle competenze, a livello di Confederazione tramite la legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub; RS 172.056.1; RU 1996 508) e a livello di Cantoni tramite il Concordato intercantonale del 25 novembre 1994 / 15 marzo 2001 sugli appalti pubblici (CIAP; CSC 803.410 e CSC 803.510), come pure tramite l'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici (Accordo Svizzera-UE, RS 0.172.052.68). La revisione del GPA conclusa nel 2012 ha reso necessario adeguare il diritto nazionale. Nel contempo le legislazioni in materia della Confederazione e dei Cantoni hanno dovuto essere armonizzate sotto il profilo materiale per quanto possibile e opportuno.

Il 15 novembre 2019 i Cantoni hanno adottato all'unanimità il CIAP riveduto (di seguito CIAP 2019) nel corso di un'assemblea straordinaria della Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA). Ciò costituisce un'altra importante pietra miliare nel processo di armonizzazione del diritto in materia di appalti pubblici in Svizzera. L'auspicata attuazione del CIAP 2019 comporta un'uniformazione ancora maggiore rispetto a oggi delle disposizioni nel diritto cantonale in materia di appalti pubblici, applicato nei Cantoni, nelle città e nei Comuni. Il CIAP 2019 consente altresì un'ampia armonizzazione con la LAPub riveduta, che modifica il disciplinamento degli appalti della Confederazione ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2021. Le poche discrepanze tra il CIAP 2019 e la LAPub sono dovute prevalentemente a disposizioni legali superiori, che i Cantoni e la Confederazione sono tenuti a osservare nella loro legislazione. Per esempio, i Cantoni devono continuare ad applicare il principio del luogo d'origine sancito dalla legge federale sul mercato interno (LMI; RS 943.02), mentre per la Confederazione è determinante il principio del luogo della prestazione.

Oltre all'uniformazione del diritto, il CIAP 2019 persegue anche obiettivi politici, segnatamente la maggiore considerazione della sostenibilità ecologica, sociale ed economica negli appalti pubblici, e riserva una maggiore attenzione alla concorrenza basata sulla qualità anziché sul prezzo. Entrambi i criteri aumentano le opportunità delle imprese elvetiche di aggiudicarsi commesse. Inoltre, il CIAP 2019 introduce nuovi metodi di aggiudicazione e semplifica l'esclusione di offerenti e subappaltatori che lavorano in modo inaffidabile o non rispettano le norme. Si rafforza così la concorrenza equa con la creazione di condizioni paritetiche. La procedura di appalto e i valori soglia rimangono sostanzialmente invariati, ma molti dettagli della procedura sono modificati. La semplificazione dell'applicazione delle norme e i miglioramenti in termini di chiarezza e di certezza del diritto costituiscono un potenziale di risparmio anche per gli offerenti, che dovrebbero trarre notevoli vantaggi supplementari dall'armonizzazione delle legislazioni nazionali sugli appalti pubblici e dalla pubblicazione di tutti i bandi pubblici su una piattaforma Internet comune della Confederazione e dei Cantoni (simap.ch).

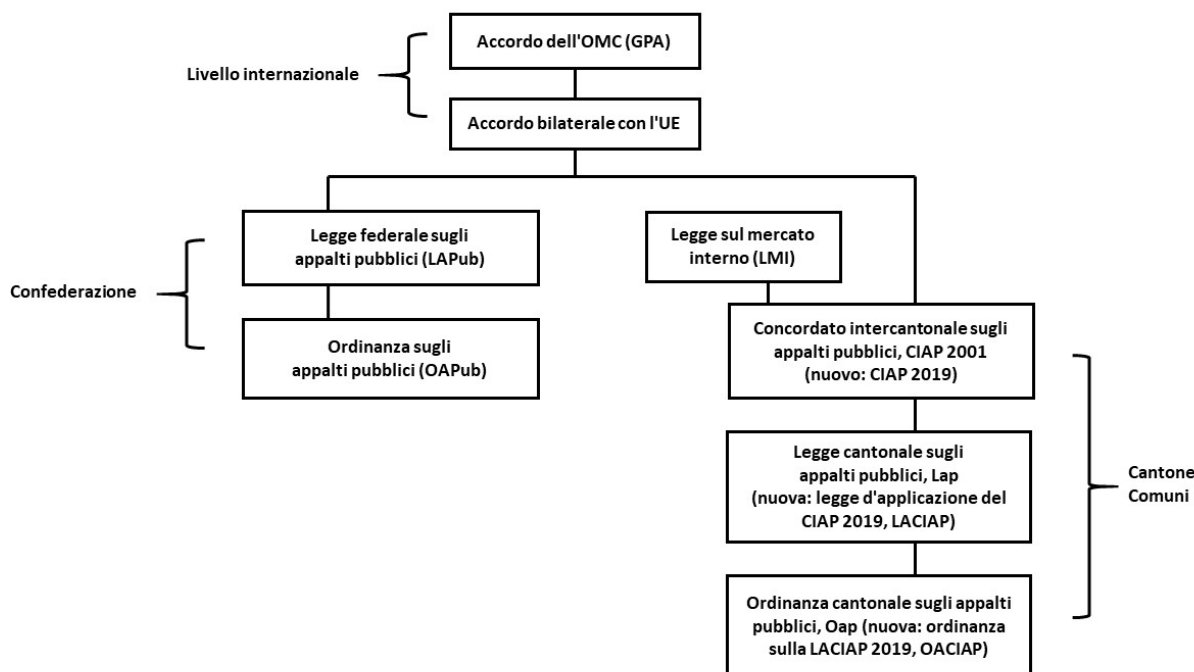
L'adesione del Cantone dei Grigioni al CIAP 2019 garantisce l'attuazione delle disposizioni del GPA riveduto tenendo in considerazione gli sforzi di armonizzazione. Al riguardo occorre osservare che i singoli Cantoni possono approvare o respingere il testo del CIAP 2019 loro sottoposto, mentre non è prevista la possibilità di un'adesione con riserva né di modifiche al testo del Concordato. Nel Cantone dei Grigioni il Governo, dopo aver svolto la consultazione, sottoporrà il testo per approvazione al Gran Consiglio quale autorità competente.

L'adesione al CIAP 2019 comporta l'abrogazione della legge cantonale del 10 febbraio 2004 sugli appalti pubblici (Lap; CSC 803.300) e la creazione di una legge d'applicazione del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (LACIAP). In considerazione dell'auspicata armonizzazione tra il diritto federale e il diritto concordatario, in futuro rimarrà tuttavia un margine esiguo per le disposizioni cantonali in materia di appalti pubblici, che è quindi limitato all'emanazione di poche disposizioni di attuazione. L'adesione al CIAP 2019 e la nuova LACIAP sottostanno a referendum facoltativo.

2 Situazione iniziale

2.1 Inquadramento giuridico

Come già esposto, il diritto in materia di appalti pubblici poggia su diverse basi, segnatamente il GPA, attuato nell'ambito dell'ordinamento costituzionale delle competenze a livello di Confederazione tramite la legge federale sugli appalti pubblici e dai Cantoni tramite il CIAP, nonché tramite l'Accordo bilaterale Svizzera-UE su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici. I Cantoni e i Comuni devono inoltre osservare la LMI che garantisce agli offerenti svizzeri l'accesso libero e non discriminato al mercato al fine di esercitare su tutto il territorio della Confederazione un'attività lucrativa, prevede l'obbligo di pubblicazioni ufficiali per gli appalti pubblici e una protezione giuridica degli offerenti.



2.2 Revisione del GPA e ripercussioni per la Svizzera

L'Accordo riveduto dell'OMC sugli appalti pubblici è stato adottato formalmente il 30 marzo 2012 (GPA 2012) ed è entrato in vigore il 6 aprile 2014, dopo che è stato raggiunto il quorum degli Stati firmatari. La revisione dell'Accordo del 1994 (GPA 1994), a cui la Svizzera ha aderito il 1° gennaio 1996, ne amplia il campo di applicazione, semplifica e attualizza il testo e disciplina l'utilizzo di strumenti elettronici. Intende inoltre migliorare la trasparenza e la governance degli appalti pubblici a livello internazionale. Rafforza la lotta contro gli abusi, in particolare per combattere la corruzione e impedire conflitti di interesse; nel contempo tiene conto degli sviluppi tecnologici e prevede la possibilità di attuare obiettivi ambientali. Come già il GPA del 1994, anche l'Accordo riveduto si continua a basare sui principi della non discriminazione e del trattamento degli offerenti nazionali. Tutti gli Stati contraenti sono tenuti a recepire il GPA riveduto nel diritto nazionale. Il Consiglio federale ha depositato lo strumento di ratifica dell'Accordo OMC sugli appalti pubblici (GPA) riveduto il 2 dicembre 2020. Il GPA 2012 è entrato in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 2021 (<https://www.ad-min.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-81430.html>).

Per la Svizzera la revisione è importante poiché consente tra l'altro di rafforzare la concorrenza, chiarire alcune questioni relative all'assoggettamento, rendere flessibile la procedura di aggiudicazione e adeguare il diritto alle sfide del futuro, ad esempio nell'ambito dell'aggiudicazione elettronica. Permette inoltre di migliorare l'accesso ai mercati degli Stati membri del GPA per le imprese svizzere. Secondo le stime, questo accesso allargato si traduce in 80-100 miliardi di dollari in più all'anno per l'economia svizzera altamente competitiva con le sue eccedenze sempre elevate delle partite correnti.

2.3 Obiettivi del disegno di un Concordato intercantonale riveduto

2.3.1 Attuare il GPA 2012 e armonizzare le legislazioni

Con la revisione proposta si intende trasporre il più rapidamente possibile il GPA 2012 nel diritto interno a livello di Confederazione e Cantoni, armonizzando le legislazioni federale e cantonali. Gli attuali obiettivi del diritto in materia di appalti pubblici – impiego economico dei fondi pubblici, parità di trattamento e non discriminazione degli offerenti, promovimento della concorrenza e trasparenza delle procedure – sono mantenuti. Il progetto accorda particolare attenzione alle misure contro la collusione e la corruzione come pure all'esplicito riconoscimento degli appalti sostenibili.

2.3.2 Armonizzare parallelamente la legislazione nazionale sugli appalti pubblici

L'attuazione del GPA 2012 nel diritto nazionale deve contribuire a un'armonizzazione parallela delle legislazioni di Confederazione e Cantoni sugli appalti pubblici. Diverse regolamentazioni, dimostratesi sinora valide per la Confederazione, per i Cantoni o per entrambi i livelli istituzionali, sono state riprese nel presente disegno di Concordato. Sono proposte diverse novità in riferimento alla protezione giuridica con un'uniformazione di vasta portata delle norme relative alla motivazione e alla notificazione delle decisioni, dei motivi e degli oggetti del ricorso e del termine di ricorso (20 giorni). Nella procedura per incarico diretto, il valore soglia per le forniture viene innalzato da 100 000 a 150 000 franchi ai fini dell'armonizzazione con la Confederazione.

2.3.3 Chiarire e strutturare

Le esperienze raccolte e gli sviluppi osservati dall'entrata in vigore del CIAP e della LAPub sono stati presi in considerazione nella revisione e hanno fornito impulsi preziosi all'ottimizzazione delle basi legali. Dall'applicazione concreta del diritto è emersa la necessità di chiarire determinati elementi e concetti.

Il CIAP e la LAPub sono stati completati con definizioni e la loro terminologia è stata adeguata in base al GPA 2012. In tal modo sono chiarite questioni alle quali sinora sono state date risposte diverse, riguardanti tra l'altro il campo di applicazione del diritto in materia di appalti pubblici. Rispetto al GPA 1994 il GPA 2012 ha una struttura diversa. La LAPub e il CIAP si basano su di essa e sullo svolgimento di una procedura di aggiudicazione, il che migliora notevolmente la comprensibilità. Il CIAP riveduto consta di 65 articoli, ripartiti su 10 capitoli e quattro allegati.

2.3.4 Rendere flessibile e ammodernare - ampliare il margine di manovra

Fatti salvi i principi del diritto in materia di appalti pubblici, la LAPub e il CIAP intendono accordare un margine di manovra possibilmente ampio ai committenti pubblici e agli offerenti e promuovere nel contempo l'impiego delle moderne tecnologie dell'informazione nell'ambito degli appalti pubblici. Dal punto di vista sostanziale le proposte di modifica del CIAP e della LAPub riguardano in particolare l'introduzione di strumenti flessibili nell'ambito degli appalti, che consentano a loro volta la creazione di soluzioni innovative. In tal modo si vuole garantire un margine di manovra il più ampio possibile per gli sviluppi futuri, ad esempio nell'ambito dell'appalto di prestazioni intellettuali. In questo senso gli strumenti previsti dalla Confederazione sin dal 2010 come le commesse successive, ma anche il dialogo tra committenti e offerenti e la possibilità, da tempo utilizzata nella prassi, di concludere contratti quadro (con la cosiddetta procedura di attribuzione) sono ora disciplinati a livello di legge per la Confederazione rispettivamente nel CIAP per i Cantoni. In futuro, in presenza di una concorrenza efficace, tutti i committenti operanti sui mercati settoriali – e non come finora soltanto quelli assoggettati in virtù dell'Accordo Svizzera-

UE – avranno la possibilità di ottenere l'esenzione dei loro appalti dall'assoggettamento al Concordato rispettivamente alla legge federale sugli appalti pubblici. Oltre alla creazione di una base legale per le aste elettroniche, contribuisce altresì a rendere flessibile il settore degli appalti pubblici la modifica secondo cui d'ora in poi più committenti partecipanti a un appalto, assoggettati da un lato alla LAPub e dall'altro al CIAP, possono scegliere il diritto applicabile (art. 5 CIAP). In maniera analoga e per garantire un impiego ottimale delle risorse, anche nel caso dell'acquisto di infrastrutture nazionali sarà possibile stabilire il diritto in materia di appalti pubblici applicabile.

2.3.5 Ridurre l'onere amministrativo e incrementare l'efficienza per gli offerenti

L'armonizzazione delle legislazioni di Confederazione e Cantoni sugli appalti pubblici consente agli offerenti di standardizzare ulteriormente i propri processi di presentazione delle offerte. Possono contare su un minore dispendio per gli accertamenti anche grazie all'attesa uniformazione della giurisprudenza e alla maggiore chiarezza delle basi legali. Alcune disposizioni sono inoltre direttamente mirate a ridurre l'onere amministrativo degli offerenti: ad esempio i servizi di aggiudicazione possono richiedere le prove relative all'osservanza delle condizioni di partecipazione da parte degli offerenti anche soltanto in una fase più avanzata della procedura. Pure il maggiore utilizzo delle moderne tecnologie dell'informazione nel settore degli appalti pubblici, segnatamente la piattaforma Internet comune della Confederazione e dei Cantoni (simap.ch), dovrebbe ridurre l'onere amministrativo degli offerenti.

2.4 Attuazione comune del GPA riveduto

Alla conclusione della revisione del GPA, la Confederazione e i Cantoni hanno convenuto di attuare in parallelo le prescrizioni internazionali nell'ambito delle rispettive competenze. I processi di revisione a livello di Confederazione e Cantoni sono stati condotti separatamente, seppure basandosi sulle proposte di disciplinamento elaborate congiuntamente da un gruppo di lavoro paritetico Confederazione -Cantoni. Il Cantone dei Grigioni ha partecipato a questi lavori e ha guidato la delegazione dei Cantoni. Al termine delle trattative sul GPA, questo gruppo di lavoro ha elaborato il progetto di revisione della LAPub e del CIAP sotto la responsabilità, per la Confederazione, della Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA) e, per i Cantoni, della Conferenza dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA).

Sulla scia di questi lavori, il CIAP e la LAPub vengono ristrutturati e aggiornati. Numerose regolamentazioni che dal punto di vista dei Cantoni hanno dato prova di efficacia sono state mantenute e alcune disposizioni oggi disciplinate nelle vigenti Direttive d'aggiudicazione (DAAP) del 2 maggio 2002 relative al CIAP sono state ampiamente integrate recependone il senso nel CIAP 2019 e nella LAPub (cfr. in proposito la sinossi CIAP 2001/CIAP 2019/DAAP nei documenti per la consultazione). Ciò comporta che, nell'ottica dell'armonizzazione, i Cantoni che avranno aderito al CIAP 2019 possono rinunciare a emanare numerose disposizioni di attuazione proprie. È in particolare il caso del Cantone dei Grigioni, che ha recepito le DAAP praticamente senza variazioni nella Lap e nella vigente ordinanza del 25 maggio 2004 sugli appalti pubblici (Oap; CSC 803.310).

3 Consultazione nei Cantoni

La consultazione sul disegno del CIAP riveduto si è svolta dal 22 settembre al 19 dicembre 2014. Vi hanno partecipato tutti i Cantoni nonché 58 organizzazioni e singole persone. Nei loro pareri i partecipanti alla consultazione hanno preso posizione soprattutto in riferimento all'armonizzazione parallela come modo di procedere proposto, all'impostazione della protezione giuridica, al mantenimento del divieto di condurre negoziazioni e al diritto di ricorso dell'autorità proposto dalla COMCO. Altri partecipanti si sono espressi a favore di una maggiore considerazione della sostenibilità secondo aspetti ecologici, sociali ed economici.

Nel quadro della procedura di consultazione sul CIAP 2019 il Governo del Cantone dei Grigioni ha apprezzato gli sforzi profusi dalla Confederazione e dai Cantoni di armonizzare il più possibile a livello di contenuto le loro legislazioni sugli appalti pubblici rispettando la ripartizione delle competenze secondo il sistema federalista (decreto governativo del 16 dicembre 2014, protocollo n. 1197). Alla significativa armonizzazione del diritto cantonale in materia di appalti pubblici ha inoltre contribuito la prevista integrazione nel diritto concordatario delle Direttive di aggiudicazione (DAAP), che oggi fungono da mere raccomandazioni per le legislazioni di attuazione cantonali. In tal modo le disposizioni di attuazione cantonali (fatta eccezione per singole norme di natura organizzativa) diverrebbero quasi integralmente prive di oggetto. Nel quadro della procedura di consultazione la Commissione strategica e di politica statale del Gran Consiglio (CStrPS) è stata informata delle principali novità e degli aspetti fondamentali nonché degli sviluppi nel settore degli appalti pubblici dal Dipartimento costruzioni, trasporti e foreste (dal 1° aprile 2020: Dipartimento infrastrutture, energia e mobilità [DIEM]).

Alla conclusione della procedura di consultazione presso la Confederazione e i Cantoni, il disegno è stato rielaborato in base ai pareri espressi. Infine il Consiglio federale ha trasmesso l'oggetto al Parlamento il 15 febbraio 2017. A partire da questa data i Cantoni hanno sospeso i loro lavori per garantire l'armonizzazione parallela con la Confederazione.

4 Il CIAP 2019 adottato dall'Organo intercantonale per gli appalti pubblici

Dopo che la revisione totale della legge federale sugli acquisti pubblici, ridenominata legge federale sugli appalti pubblici, è stata approvata con diverse modifiche il 21 giugno 2019 nell'ambito delle votazioni finali del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, i Cantoni sono stati chiamati a verificare nuovamente le modifiche da recepire nel CIAP alla luce dell'armonizzazione parallela e quali differenze dovevano invece essere mantenute rispetto al diritto federale. In agosto 2019 il DIEM ha quindi informato la Commissione per l'economia e le tasse del Gran Consiglio in merito allo stato del disegno di revisione, alle differenze esistenti e alle tappe successive.

Per l'esame delle modifiche da riprendere e delle differenze da mantenere rispetto alla LAPub i Cantoni hanno svolto una breve consultazione. Infine sono state apportate modifiche alle disposizioni per le quali almeno tre quarti dei Cantoni avevano votato a favore dell'armonizzazione. Le modifiche per le quali non è stato possibile raggiungere una netta maggioranza sono state ampiamente discusse in occasione dell'assemblea generale della DCPA del 19 settembre 2019 e dell'assemblea plenaria straordinaria della DCPA del 15 novembre 2019 e si è deciso mediante votazione dell'OiAp. Il presentato Concordato intercantonale è dunque frutto di un accordo accuratamente elaborato e praticabile.

Diverse modifiche hanno potuto essere senz'altro riprese dalla LAPub. Non sono stati invece accolti i criteri di aggiudicazione delle «differenze del livello dei prezzi» e della «affidabilità del prezzo» integrati nella LAPub dalle Camere federali. L'OiAp era del parere che questi nuovi criteri di aggiudicazione non fossero necessari e che nell'attuazione comportino problemi di carattere giuridico e notevoli difficoltà pratiche. Non sono conciliabili con la nuova cultura dell'aggiudicazione e con l'obiettivo di semplificare il più possibile il sistema degli appalti pubblici. Pertanto è escluso che tale criterio sia introdotto nei decreti cantonali di adesione (cfr. in proposito le schede informative della DCPA consultabili all'indirizzo <https://www.bpuk.ch/bpuk/konkordate/faktenblaeter>). Con lettera del 1° febbraio 2021 dell'OiAp, questa chiara posizione è stata ribadita nei confronti del Governo del Cantone dei Grigioni su sua esplicita richiesta a seguito di un mandato parlamentare (incarico di frazione UDC concernente la clausola del livello dei prezzi / preferenza indigena).

5 Le principali novità e i principi del CIAP 2019

5.1 Osservazione preliminare

Il vigente CIAP 2001 costituisce un accordo quadro, mentre il CIAP 2019 disciplina il più ampiamente possibile tutti gli ambiti del diritto in materia di appalti pubblici. Ai sensi dell'articolo 63 capoverso 4, i Cantoni possono emanare proprie disposizioni di attuazione nel rispetto delle disposizioni superiori. I Cantoni continuano inoltre ad avere la competenza organizzativa e determinano chi nel Cantone abbia le competenze sul diritto in materia di appalti pubblici e quali siano tali competenze.

In generale si può affermare che il CIAP 2019 non comporta modifiche essenziali del sistema degli appalti pubblici. Sebbene numerosi aspetti della procedura siano modificati e aggiornati, la procedura di appalto, i tipi di procedura e i valori soglia (fatta eccezione per l'aumento del valore soglia da 100 000 a 150 000 franchi per le forniture nella procedura mediante invito) rimangono sostanzialmente immutati. Proprio nel Cantone dei Grigioni, che come suesposto ha ripreso praticamente senza variazioni le Direttive di aggiudicazione relative al CIAP (DAAP) nella sua legislazione cantonale sugli appalti pubblici, il diritto in materia rimane essenzialmente lo stesso. Di conseguenza, dopo un'adesione del Cantone dei Grigioni al CIAP 2019 dovranno essere disciplinati solo pochi aspetti a livello di ordinanza (tra cui alcuni dettagli sulla procedura, sull'esecuzione come pure sull'organizzazione e la vigilanza).

Oltre alla perseguita armonizzazione e attualizzazione il CIAP comporta tuttavia, soprattutto a livello di esecuzione, importanti cambiamenti che derivano dagli obiettivi politici. Con il nuovo diritto in materia di appalti pubblici dovranno essere rafforzati in particolare la concorrenza fondata sulla qualità, i criteri di sostenibilità e le soluzioni innovative. Nella procedura di messa a concorso ciò dovrebbe generalmente sostenere gli offerenti nazionali.

Quanto enunciato di seguito serve a spiegare sinteticamente le principali ripercussioni e novità che l'introduzione del CIAP 2019 comporterà per il Cantone dei Grigioni.

Per un approfondimento della situazione iniziale del disegno di revisione e dei commenti al CIAP 2019 si rimanda al modello di messaggio dell'OiAp concernente la revisione totale del CIAP (di seguito: modello di messaggio). Il modello di messaggio, che include il testo del Concordato e gli allegati da 1 a 4, è contenuto nei documenti per la consultazione ed è consultabile agli indirizzi <https://www.gr.ch/IT/publicazioni/Consultazioni/Seiten/default.aspx> e <https://www.bpuk.ch/bpuk/konkordate/ivoeb/ivoeb-2019>.

5.2 Norma di scopo

Nell'articolo relativo allo scopo viene richiesto un impiego dei fondi pubblici non più solo economico, ma anche sostenibile sotto il profilo ecologico, sociale e dell'economia pubblica (art. 2). Vengono così espressamente contemplate le tre dimensioni della sostenibilità. Questa integrazione tiene conto dell'accresciuta consapevolezza sociale per una maggiore sostenibilità.

La norma di scopo serve a interpretare le disposizioni successive. L'ordine di elencazione dell'articolo 2 non significa che il primo principio enunciato abbia la priorità su quelli seguenti. A tutti i principi deve essere attribuita la stessa attenzione.

5.3 Chiarimento delle definizioni e del campo di applicazione

Il CIAP 2019 contiene un breve elenco di definizioni (art. 3) dove figurano, tra l'altro, «impresa pubblica» e «istituzione di diritto pubblico». Il campo di applicazione soggettivo è diventato più preciso in merito ai committenti (art. 4). Per quanto riguarda il campo di applicazione oggettivo, è stata inserita la definizione di «commessa pubblica» (art. 8). La delega di compiti pubblici e il rilascio di concessioni sono considerati espressamente commesse pubbliche (art. 9). Da un lato il CIAP 2019 prevede che la delega di un compito pubblico o il rilascio di una concessione sia un compito pubblico se in virtù di tale delega o rilascio sono conferiti all'offerente diritti esclusivi o speciali esercitati nell'interesse pubblico, per i quali l'offerente riceve direttamente o indirettamente una retribuzione o un'indennità. Sono fatte salve le disposizioni speciali del diritto federale e cantonale. Ad esempio, le concessioni nell'ambito delle centrali idroelettriche non sono interessate da questo nuovo articolo. Le eccezioni (art. 10) sono state ridefinite e ampliate. È previsto, tra l'altro, che il Concordato non si applichi alle commesse aggiudicate a istituzioni per i disabili, organizzazioni attive nell'integrazione professionale, istituti di beneficenza e penitenziari (art. 10 cpv. 1 lett. e) o agli istituti di previdenza di diritto pubblico dei Cantoni e dei Comuni (art. 10 cpv. 1 lett. g). Per i due casi succitati, i Cantoni si riservano la facoltà di stabilire un assoggettamento al diritto in materia di appalti pubblici nell'ambito delle disposizioni di attuazione cantonali (cfr. più avanti n. 8.4). Infine, il CIAP 2019 esclude quattro tipi di contratti dalle disposizioni conformemente all'attuale giurisprudenza: i monopoli e gli acquisti instate, inhouse e quasi-inhouse (art. 10 cpv. 2).

5.4 Appalti orientati alla qualità

L'obiettivo della nuova legge è attribuire una maggiore importanza alla qualità. Designato da più parti come un «cambiamento di paradigma», questo principio si concretizza in diverse disposizioni nel testo del Concordato. La qualità ha quindi conseguito maggiore importanza e viene equiparata al prezzo come criterio vincolante ai fini dell'aggiudicazione (art. 29 cpv. 1). L'articolo 41 sancisce il nuovo concetto dell'offerta «più vantaggiosa» invece di quello sinora utilizzato dell'offerta «economicamente più conveniente» per ridurre l'importanza attribuita all'aspetto economico nella valutazione delle offerte. Le prestazioni standardizzate possono invece continuare a essere aggiudicate solo sulla base del prezzo complessivo più basso. Nel contempo il CIAP 2019 chiede una maggiore garanzia del rispetto delle condizioni di partecipazione da parte dei servizi di aggiudicazione (tra l'altro la verifica obbligatoria da parte del committente in caso di prezzi insolitamente bassi).

L'espressione «più vantaggiosa» si riferisce all'adempimento ottimale dei criteri di aggiudicazione, quindi alla qualità complessiva dell'offerta. Per questo motivo, secondo il diritto in materia di appalti pubblici è legittima l'aggiudicazione all'offerente che ha presentato l'offerta più vantaggiosa. Tale offerta si determina prendendo in considerazione la qualità e il prezzo di una prestazione, nonché altri

criteri equivalenti a seconda dell'oggetto della prestazione, ad esempio l'adeguatezza, i termini, i costi del ciclo di vita, la sostenibilità, le condizioni di fornitura, il servizio alla clientela ecc. (cfr. art. 29). La considerazione obiettivi secondari (come l'integrazione sociale, i posti di formazione nella formazione professionale di base) è possibile, tuttavia non deve comportare una discriminazione o il rifiuto ingiustificato dell'accesso al mercato.

5.5 Sostenibilità

Nel Concordato riveduto la sostenibilità svolge un ruolo fondamentale. Le disposizioni in materia sono contenute negli articoli 2, 12, 29 e 30. Ai servizi di aggiudicazione viene messo a disposizione un margine di manovra più ampio per tenere conto della sostenibilità e ora dovrà essere utilizzato. Il maggior peso riconosciuto alla sostenibilità dovrà caratterizzare di più l'impostazione dei criteri per i bandi futuri.

Nella definizione dei loro sistemi di valutazione, i servizi di aggiudicazione saranno tenuti in futuro, ad esempio, a considerare maggiormente la sostenibilità con tutti i suoi aspetti secondo la norma di scopo, il contenuto innovativo e la plausibilità dell'offerta. Come aiuti all'esecuzione hanno a disposizione, oltre alle nuove linee guida in materia di appalti pubblici e alle schede informative, la piattaforma delle conoscenze sugli appalti pubblici sostenibili creata dalla Confederazione e dai Cantoni (PAP, <https://www.woeb.swiss/>). Questa piattaforma online serve persone interessate di tutti i livelli federali come opera di consultazione e li aiuta a considerare la sostenibilità nel loro lavoro quotidiano in modo efficace e sulla base di fatti tecnici, scientifici e giuridici.

Tuttavia, anche con le nuove disposizioni giuridiche è vietato ricorrere alla sostenibilità a fini protezionistici. Nell'ottica della parità di trattamento deve essere richiesto agli offerenti svizzeri ed esteri il rispetto di uno standard equivalente dei criteri di sostenibilità.

5.6 Nuovi criteri di aggiudicazione

Il CIAP 2019 introduce per i committenti pubblici la possibilità di criteri cosiddetti «estranei all'aggiudicazione» in un appalto pubblico. Questi criteri sono enunciati nell'articolo 29 capoverso 2. Il committente può considerare a titolo complementare in quale misura l'offerente propone posti di formazione per gli apprendisti nella formazione professionale di base, posti di lavoro per i lavoratori più anziani o il reinserimento professionale di disoccupati di lunga durata. Si tratta di criteri sociali cui è possibile ricorrere solo per le aggiudicazioni nel settore del mercato interno.

5.7 Assoggettamento di determinate concessioni e del trasferimento di determinati compiti pubblici

Le concessioni del diritto amministrativo svizzero hanno molteplici aspetti, poiché non esiste *un unico tipo* di concessione. Se concernono il trasferimento di un compito pubblico, esse sono assoggettate al diritto in materia di appalti pubblici, come già sancito all'articolo 8. Nel Concordato l'espressione viene utilizzata nel senso che il rilascio conferisce a un offerente privato diritti che prima non gli spettavano. Non sono contemplate le concessioni non correlate a compiti pubblici (ad es. concessioni per uso particolare) o quelle che non conferiscono al candidato diritti esclusivi o particolari.

In considerazione delle risorse limitate e delle sue competenze fondamentali lo Stato ha scorporato compiti pubblici a offerenti privati in diversi settori e a tutti i livelli (Confederazione, Cantoni e Comuni). Se lo Stato, sulla scorta di una base legale, incarica terzi dell'adempimento di un compito, il

trasferimento di questo compito dello Stato è sostanzialmente assoggettato al campo di applicazione del diritto in materia di appalti pubblici (cfr. in proposito l'art. 9), a prescindere dal fatto che il compito sia finanziato direttamente dal committente o mediante risorse di un fondo o di un'assicurazione.

Il riferimento a «compiti pubblici» riguarda tutti i settori nei quali lo Stato ha la responsabilità di adempierli. Si citano a titolo di esempio settori quali la polizia, ossia la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, nonché la politica sociale o la sanità. Se la legge gli impone di provvedere, ad esempio, allo smaltimento di rifiuti problematici, lo Stato può trasferire questo compito a terzi purché esista una base giuridica pertinente.

Per i Cantoni e i Comuni vige l'obbligo di svolgere un concorso secondo l'articolo 2 capoverso 7 della legge federale sul mercato interno (LMI). Tuttavia, sulle concessioni di monopoli e servizi pubblici il diritto in materia di appalti pubblici, che è focalizzato sulla concorrenza e sull'economicità, non fornisce sempre un quadro adeguato per l'aggiudicazione di tali concessioni, quindi le norme fondate su leggi speciali prevalgono (ad es. art. 3a e art. 5 cpv. 1 della legge sull'approvvigionamento elettrico [LAEI; RS 734.7], art. 60 cpv. 3^{bis} e 62 cpv. 2^{bis} della legge sulle forze idriche [LUF; RS 721.80]; anche gli atti legislativi cantonali possono valere come disposizioni ai sensi di leggi speciali).

5.8 Piattaforma comune di pubblicazione della Confederazione e dei Cantoni

Il ricorso a moderne tecnologie dell'informazione migliora la trasparenza del settore degli appalti pubblici e agevola l'accesso al mercato. Sia nella procedura di pubblico concorso che nella procedura selettiva il bando, l'aggiudicazione e l'interruzione della procedura devono essere pubblicati su una piattaforma Internet per gli appalti pubblici (oggi simap.ch), gestita in comune dalla Confederazione e dai Cantoni (art. 48). Anche per le commesse pubbliche aggiudicate per incarico diretto che rientrano nell'ambito di applicazione dei trattati internazionali sussiste un obbligo di pubblicazione. Oltre ai committenti pubblici dei Cantoni, che utilizzano già simap.ch come piattaforma di pubblicazione, in futuro tutti i committenti pubblici dovranno pubblicare sulla piattaforma gli appalti nella procedura di pubblico concorso e nella procedura selettiva. I Cantoni possono decidere di ricorrere ad altri organi di pubblicazione (ad es. Foglio ufficiale del Cantone).

Il maggiore utilizzo delle moderne tecnologie dell'informazione nel settore degli appalti pubblici, segnatamente della piattaforma simap.ch, migliorerà ulteriormente la trasparenza del settore degli appalti pubblici e ridurrà l'onere amministrativo degli offerenti. Attualmente sono pubblicati su simap.ch ogni anno circa 20 000 appalti con un valore complessivo di 17,5 miliardi di franchi. Con l'obbligo legale di pubblicazione su simap.ch per tutti i servizi di aggiudicazione assoggettati al Concordato, il numero degli appalti pubblicati e il volume delle commesse aggiudicate dovrebbero registrare un forte incremento in futuro. Grazie al servizio di abbonamento offerto da simap.ch gli offerenti ricevono automaticamente tutti i bandi che rispondono ai parametri impostati.

5.9 Termini abbreviati per accelerare la procedura

Il GPA riveduto contiene diverse riduzioni dei termini minimi che si rispecchiano ora nel diritto nazionale. I termini per le commesse pubbliche che rientrano nell'ambito di applicazione dei trattati internazionali possono essere ridotti sia nella procedura di pubblico concorso che in quella selettiva (art. 47). Per le commesse pubbliche che non rientrano nell'ambito di applicazione dei trattati internazionali il termine di presentazione delle offerte è di norma di almeno 20 giorni. Questo termine minimo può essere ridotto soltanto in casi eccezionali per i beni e le prestazioni di servizio standardizzati, comunque a non meno di cinque giorni (art. 46 cpv. 4). I Cantoni possono prevedere altri termini, nel rispetto del termine minimo di cinque giorni.

5.10 Migliorata protezione giuridica

Il termine di ricorso viene prorogato a 20 giorni per consentire l'armonizzazione tra le legislazioni federale e cantonali (art. 56). Oggi nei Cantoni si applica un termine di ricorso di appena dieci giorni che, rispetto agli altri termini di ricorso, risulta estremamente breve.

Per la procedura di ricorso nell'ambito del diritto in materia degli appalti pubblici, a livello cantonale l'unica autorità competente rimane il Tribunale amministrativo se il valore della commessa raggiunge almeno il valore soglia determinante per la procedura mediante invito (art. 52). L'autorità di ricorso può decidere in merito a un'eventuale richiesta di risarcimento dei danni contemporaneamente all'accertamento della violazione del diritto (art. 58). Come sinora, non si applicano le ferie giudiziarie.

5.11 Misure contro i conflitti di interesse, gli accordi illeciti in materia di concorrenza e la corruzione

Elemento centrale della revisione del GPA è il miglioramento delle condizioni quadro in materia di concorrenza. Per raggiungere questo obiettivo, si è deciso in particolare di aumentare la trasparenza e di condurre una lotta sistematica contro la corruzione, che falsa o impedisce la concorrenza. La corruzione può assumere forme molteplici. Essa si basa innanzitutto sulla concessione e sull'accettazione di vantaggi in denaro, ai quali non si ha diritto dal punto di vista giuridico.

L'articolo 11 impone ai Cantoni di adottare misure contro i conflitti di interesse, gli accordi illeciti in materia di concorrenza e la corruzione. I Cantoni sono tenuti ad adottare misure opportune in materia. In proposito si pensi, ad esempio, alla divulgazione attiva e appropriata di tutte le informazioni concernenti una procedura di aggiudicazione e alla comunicazione delle singole fasi della procedura agli offerenti, alla denuncia se sono constatati atti di corruzione e altri reati, alla partecipazione attiva all'indagine e al perseguimento penale della corruzione nonché al blocco, al sequestro, alla confisca e alla restituzione di proventi di reati, all'imposizione di sanzioni disciplinari e all'attuazione di misure conformi al diritto del personale, all'accrescimento attivo e alla diffusione della prevenzione della corruzione, alla formazione e al perfezionamento dei servizi di aggiudicazione oppure all'impiego di norme di condotta per il corretto e regolare adempimento dei compiti da parte del committente.

5.12 Esclusione, revoca e sanzioni

L'elenco dei motivi di esclusione e di revoca menzionati a titolo di esempio è strutturato sistematicamente e ampliato nel CIAP 2019. L'articolo 44 contiene un elenco non esaustivo di possibili fattispecie. Ora si distinguono due categorie: secondo il capoverso 1, sono necessarie conoscenze sicure per escludere un offerente, revocargli l'aggiudicazione o radiarlo da un elenco ufficiale. Il fatto che il

committente possa prendere in considerazione anche le esperienze negative derivanti da commesse precedenti come pure i risultati di un'inchiesta condotta dalla COMCO (accordi illeciti, collusione) costituisce un'importante novità (lett. h). Il servizio di aggiudicazione ha pure la possibilità di non considerare offerenti che, secondo l'articolo 45 capoverso 1, sono stati esclusi con una decisione passata in giudicato (lett. j). Secondo il capoverso 2, in presenza di indizi sufficienti è possibile escludere un offerente, radiarlo da un elenco o revocargli l'aggiudicazione. Se l'esclusione o la revoca si basa su un motivo non enunciato, basta la presenza di indizi sufficienti.

Inoltre, con l'articolo 45 sono state integrate nel CIAP riveduto le sanzioni « ammonimento », « esclusione » (fino a 5 anni) e « multa » (fino al 10 per cento della somma rettificata dell'offerta). La possibilità di imporre tali sanzioni è stata ripresa dal diritto vigente in materia di appalti pubblici del Cantone dei Grigioni (art. 32 Lap). La novità consiste nella menzione esplicita di imporre sanzioni anche ai subappaltatori. L'OiAp tiene un elenco non pubblico degli offerenti e dei subappaltatori cui è stata inflitta una sanzione.

5.13 Nuovi strumenti

Fatti salvi i principi del diritto in materia di appalti pubblici, il Concordato riveduto intende accordare un margine di manovra possibilmente ampio ai committenti pubblici e agli offerenti e promuovere nel contempo l'impiego delle moderne tecnologie dell'informazione nell'ambito degli appalti pubblici. Dal punto di vista sostanziale le proposte di modifica riguardano in particolare l'introduzione di strumenti flessibili nell'ambito degli appalti, che consentano a loro volta la creazione di soluzioni innovative. In tal modo si vuole garantire un margine di manovra il più ampio possibile per gli sviluppi futuri, ad esempio nell'ambito dell'appalto di prestazioni intellettuali. In questo senso gli strumenti previsti come il dialogo tra committenti e offerenti (art. 24), la possibilità da tempo utilizzata nella prassi di concludere contratti quadro (art. 25) con la cosiddetta procedura di attribuzione e lo svolgimento di aste elettroniche (art. 23) sono ora disciplinati nel CIAP 2019.

5.13.1 Dialogo

Nel caso di commesse complesse, di prestazioni di servizio intellettuali e di acquisto di prestazioni innovative è spesso impossibile descrivere e delimitare con sufficiente precisione il contenuto dell'appalto in una descrizione delle prestazioni già prima del bando. In questo caso si può ricorrere allo strumento del dialogo, da utilizzare nella procedura di pubblico concorso o selettiva.

Nel quadro del dialogo il committente può elaborare insieme agli offerenti scelti possibili soluzioni o metodologie affinché, alla sua conclusione, la descrizione della prestazione consenta di tenere adeguatamente conto delle pretese del committente così come delle capacità e delle risorse dell'offerente. In tal modo il committente dispone di uno strumento che gli permette di attingere a conoscenze specifiche dell'offerente su un determinato mercato degli appalti pubblici e di promuovere l'innovazione. È dunque possibile evitare interruzioni della procedura e nuovi bandi. Il dialogo consente agli offerenti di non dover concretizzare le loro offerte fin nei minimi dettagli già all'inizio della procedura di aggiudicazione, ma di poterle sviluppare nel corso di un processo continuo.

Il dialogo non può essere utilizzato nell'intento di negoziare il prezzo dell'offerta (cfr. in proposito l'art. 11 lett. d). Di conseguenza viene espressamente indicato che non può essere condotto allo scopo di negoziare i prezzi singoli e i prezzi complessivi (art. 24 cpv. 2).

Un esempio di questi progetti complessi, le cui condizioni quadro non possono essere definite in anticipo, è la riqualificazione di un'area industriale con utilizzo futuro sconosciuto e numerosi proprietari coinvolti.

5.13.2 Contratti quadro

Con i contratti quadro non viene messo a concorso un volume di prestazioni definito, bensì il diritto del committente di ottenere determinate prestazioni per un certo periodo di tempo. I contratti quadro possono essere messi a concorso soprattutto per considerazioni economiche, nell'intento di evitare una dipendenza da un solo offerente oppure per impedire problemi d'approvvigionamento. La possibilità di stipulare contratti quadro non costituisce una procedura a sé stante. Tale strumento può essere utilizzato nell'ambito delle procedure di appalto esistenti. Anche se il contratto quadro lascia una certa flessibilità al servizio di aggiudicazione, il Concordato sancisce chiaramente che sono da stabilire almeno la durata e i prezzi (massimi). Per ottenere prezzi attendibili, anche l'oggetto del contratto deve essere stabilito nel modo più concreto e completo possibile.

Il Concordato distingue tra il contratto quadro con un destinatario dell'aggiudicazione (cfr. art. 25 cpv. 4) e quello con più destinatari (cfr. art. 25 cpv. 5). La conclusione di contratti quadro con più offerenti è ammessa se esistono «motivi sufficienti».

5.13.3 Aste elettroniche

L'asta elettronica non è una procedura di aggiudicazione a sé stante, bensì uno strumento che può essere utilizzato nell'ambito di un progetto di appalto pubblico.

In una prima fase (prequalificazione) il committente verifica i criteri di idoneità e le specifiche tecniche ed effettua una prima valutazione delle offerte. L'asta interviene soltanto in una seconda fase della procedura e può prevedere più valutazioni. Gli offerenti possono modificare la loro offerta relativamente al prezzo o a determinati elementi quantificabili. Un sistema automatico rivaluta le offerte modificate e stabilisce il conseguente piazzamento degli offerenti.

Il campo di applicazione dell'asta elettronica riguarda solo le prestazioni standardizzate. Altre prestazioni (ad es. prestazioni di servizio intellettuali) non possono essere dunque oggetto di un'asta elettronica. Sarà la prassi a dimostrare dove questo nuovo strumento può essere utilizzato in modo proficuo.

5.14 Ulteriori novità

Altre novità rilevanti che il CIAP 2019 comporta sono, in particolare:

- La formulazione concreta dei requisiti del rispetto delle disposizioni in materia di tutela dei lavoratori, delle condizioni di lavoro, della parità salariale e del diritto in materia ambientale (ora esplicitamente sancito; art. 12). Gli offerenti devono estendere le prescrizioni ai loro subappaltatori. Secondo la nuova normativa gli offerenti esteri devono rispettare all'estero almeno gli accordi internazionali in materia di ambiente e lavoro.
- Il CIAP 2019 prevede disposizioni chiare e precise in merito alla preimplicazione del personale addetto agli appalti pubblici e degli offerenti nonché alla ricusazione (art. 13 seg.). Inoltre è prevista la possibilità di svolgere analisi di mercato senza che sussista la fattispecie della preimplicazione (art. 14 cpv. 3).

- Anche l'elenco dei motivi delle eccezioni che consentono un'aggiudicazione per incarico diretto superiore al valore soglia (art. 21) è stato modificato. Ora è possibile aggiudicare commesse successive per incarico diretto se «il cambiamento di offerente per sostituire, completare o ampliare prestazioni già fornite non è possibile per motivi economici o tecnici, comporterebbe notevoli difficoltà o determinerebbe costi supplementari sostanziali».
- Nel CIAP 2019 non è più prevista espressamente l'apertura pubblica delle offerte, oggi disciplinata nell'articolo 23 Oap. Nell'articolo 37 capoverso 1 il CIAP prevede unicamente che le offerte siano aperte da almeno due rappresentanti del committente.
- La rettifica e la modifica delle offerte dopo l'apertura sono possibili se necessarie per renderle paragonabili o per modificare le prestazioni (art. 39). Rimangono invece vietate mere negoziazioni sul prezzo (art. 11 lett. d). Questa disposizione è stata introdotta anche per gli appalti della Confederazione.
- Con il titolo «Verifica delle offerte» l'articolo 38 fissa diverse criteri per la verifica delle offerte (ad es. obbligo di accertamento nel caso in cui le offerte presentino un prezzo anormalmente basso) e per la procedura da seguire con il cosiddetto metodo delle due buste (valutazione delle offerte in una prima fase senza considerare le condizioni finanziarie e inclusione del prezzo solo al momento dell'apertura della seconda busta).
- Nella valutazione delle offerte il CIAP 2019 consente, se sono soddisfatte determinate condizioni, che la valutazione dettagliata in caso di verifiche molto onerose sia limitata alle tre offerte meglio classificate sulla base di una prima verifica sommaria dei documenti (cosiddetta «short-list», art. 40 cpv. 2).
- D'ora in poi ottiene l'aggiudicazione l'offerta più vantaggiosa e non più a quella economicamente più conveniente (art. 41). Questa nuova formulazione è stata ripresa dal GPA e, sulla scorta dei dibattiti parlamentari, deve rendere palese l'auspicato cambiamento di paradigma dalla concorrenza basata sul prezzo a quella basata sulla qualità. Anche secondo le nuove disposizioni la commessa deve essere aggiudicata all'offerta che ottiene il punteggio più alto nella valutazione dei criteri di aggiudicazione, segnatamente la qualità, il prezzo e altri criteri definiti in base all'oggetto della prestazione.
- Le aggiudicazioni di commesse nell'ambito di applicazione dei trattati internazionali devono essere di norma pubblicate entro 30 (e non più 72) giorni (art. 48 cpv. 6).
- D'ora in poi le decisioni devono essere motivate in modo sommario per far decorrere il termine di ricorso. La motivazione sommaria dell'aggiudicazione comprende il tipo di procedura e il nome dell'offerente scelto, il prezzo complessivo dell'offerta scelta, le sue caratteristiche e i vantaggi fondamentali nonché, se del caso, un'esposizione dei motivi che giustificano la scelta di un'aggiudicazione per incarico diretto (art. 51 cpv. 3).

6 Conseguenze per gli offerenti

L'armonizzazione delle legislazioni di Confederazione e Cantoni sugli appalti pubblici consente agli offerenti di standardizzare ulteriormente i propri processi di presentazione delle offerte. Possono contare su un minore dispendio per gli accertamenti anche grazie all'attesa uniformazione della giurisprudenza e alla maggiore chiarezza delle basi legali.

Alcune disposizioni sono inoltre direttamente mirate a ridurre l'onere amministrativo degli offerenti: ad esempio i servizi di aggiudicazione possono richiedere anche soltanto in una fase più avanzata della procedura le prove relative all'osservanza delle condizioni di partecipazione da parte degli offerenti (ad es. una garanzia bancaria, art. 26 cpv. 3 e art. 27 cpv. 3). Anche il maggiore utilizzo delle moderne tecnologie dell'informazione nel settore degli appalti pubblici, segnatamente la piattaforma Internet comune della Confederazione e dei Cantoni (simap.ch), dovrebbe ridurre l'onere amministrativo degli offerenti.

Con il riconoscimento delle nuove priorità, ad esempio la concorrenza fondata sulla qualità, l'integrazione della sostenibilità e la considerazione della capacità di innovazione delle imprese, le PMI svizzere possono mettere in luce i loro punti di forza negli appalti pubblici.

7 Conseguenze per i committenti

Con la revisione del CIAP il quadro giuridico risulta semplificato e migliorato. Strumenti convalidati della prassi, ad esempio la gestione delle commesse in-house (art. 10 cpv. 3 lett. c) o i contratti quadro (art. 25) sono stati inseriti nel Concordato riveduto, rendendo la normativa più completa e più precisa. Inoltre, i committenti e gli offerenti hanno a disposizione nuovi strumenti, tra cui le aste elettroniche (art. 23) o il dialogo (art. 24), che consentono una maggiore flessibilità e promuovono l'impiego di moderne tecnologie dell'informazione. Sono state altresì introdotte sanzioni per procedere contro gli offerenti e i subappaltatori. Le disposizioni degli articoli 44 e 45 prevedono la possibilità di infliggere multe fino all'esclusione dalle aggiudicazioni future per un massimo di cinque anni. Nei casi meno gravi è possibile pronunciare un ammonimento. In tal modo si garantisce l'osservanza delle vigenti disposizioni in materia di tutela dei lavoratori, delle condizioni di lavoro, della parità salariale e della protezione ambientale. In aggiunta, nella procedura per incarico diretto, il valore soglia per le forniture viene innalzato da 100 000 a 150 000 franchi. Questa novità ha il vantaggio di concedere ai committenti pubblici un maggiore margine di manovra per l'aggiudicazione di appalti di forniture di piccola entità. Inoltre, tale valore soglia viene allineato con i valori soglia previsti nella procedura per incarico diretto ai fini dell'aggiudicazione di prestazioni di servizio e prestazioni edili (nel ramo accessorio dell'edilizia). Infine, i valori soglia delle aggiudicazioni per incarico diretto sono armonizzati con quelli della Confederazione.

8 Procedura di adesione al CIAP 2019

I Concordati intercantonali sono accordi di diritto pubblico conclusi tra due o più Cantoni in merito a un oggetto che rientra nel loro ambito di competenza. I Cantoni possono approvare o respingere il testo del CIAP, mentre non è possibile un'adesione con riserva. Il CIAP 2019 può entrare in vigore non appena due Cantoni vi aderiscono (art. 65 cpv. 1 CIAP 2019).

Nel Cantone dei Grigioni il disegno deve essere sottoposto al Gran Consiglio per approvazione (art. 32 cpv. 2 Cost. cant.). L'adesione al CIAP e l'emanazione della LACIAP sottostanno a referendum facoltativo (art. 17 cpv. 1 n. 1 e 2 Cost. cant.).

Con l'adesione del Cantone dei Grigioni al CIAP riveduto è garantita l'attuazione delle disposizioni rivedute riprese dal GPA 2012. Nel contempo il Cantone aderisce agli sforzi di armonizzazione. In caso di mancata adesione, il Cantone dei Grigioni si troverebbe messo in disparte e, soprattutto, dovrebbe recepire esso stesso le disposizioni del GPA nel diritto cantonale.

Il Concordato riveduto consente un'armonizzazione praticamente integrale del diritto in materia di appalti pubblici dei Cantoni. Disposizioni di attuazione cantonali nella legge d'applicazione e nell'ordinanza d'esecuzione sono necessarie solo limitatamente.

L'attuazione delle disposizioni sancite dalla legislazione in materia di appalti pubblici continua a spettare sostanzialmente ai singoli committenti o ai servizi di aggiudicazione, che saranno coadiuvati dal DIEM con il suo centro di competenze per gli appalti pubblici che fornisce consulenza ai servizi di aggiudicazione, mette a disposizione modelli, strumenti e offerte di formazione e perfezionamento, assume altri compiti trasversali e collabora con la Confederazione e gli altri Cantoni. Le pertinenti informazioni sono consultabili in Internet all'indirizzo <https://www.gr.ch/IT/istituzioni/amministrazione/diem/ds/Seiten/home.aspx>.

9 Disegno di legge d'applicazione del CIAP 2019 (LACIAP)

9.1 Osservazione preliminare

Nell'ottica dell'auspicata armonizzazione con gli altri Cantoni, il disegno della presente legge d'applicazione al CIAP 2019 (LACIAP) si basa sul modello di decreto di adesione della DCPA (cfr. i documenti per la consultazione oppure il sito <https://www.bpuk.ch/bpuk/konkor-date/ivoeb/ivoeb-2019>).

Conformemente al numero 4.2.1 delle direttive legislative del Cantone dei Grigioni, le leggi volte al recepimento del diritto federale prendono il nome di «legge d'applicazione» (ad es. legge d'applicazione della legge federale sulla circolazione stradale, LALCStr). In realtà la LACIAP non serve a recepire il diritto federale, ma un altro diritto superiore, segnatamente il diritto intercantonale e contiene disposizioni che vanno al di là della mera adesione al CIAP 2019. È pertanto giustificato designare la legge come legge d'applicazione e non decreto di adesione.

9.2 Considerazioni generali

Con l'adesione al Concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 15 novembre 2019 sono ammesse solo poche disposizioni integrative di carattere materiale al diritto in materia di appalti pubblici. Il CIAP 2019 è applicabile direttamente. L'articolo 63 capoverso 4 CIAP 2019 consente ai Cantoni di emanare disposizioni di attuazione materialmente per l'articolo 10 (eccezioni), l'articolo 12 (osservanza delle disposizioni in materia di tutela dei lavoratori, delle condizioni di lavoro, della parità salariale e del diritto in materia ambientale) e l'articolo 26 (condizioni di partecipazione) del Concordato. Disposizioni derogatorie concernenti il CIAP in altri settori non sono ammesse, fatta eccezione per le disposizioni necessarie all'esecuzione. Le disposizioni di attuazione sono norme di natura organizzativa, attuativa o concretante. Devono rimanere entro i limiti sanciti dalla legge e, in particolare, non possono stabilire nuove disposizioni che limitino i diritti dei destinatari o impongano loro nuovi obblighi. Non sarebbe ammesso, ad esempio, mediante il diritto di

esecuzione sancire nuovi criteri di attribuzione in termini generali e astratti, come la clausola del livello di prezzo menzionata nel numero 2.5 (cfr. in proposito la perizia giuridica dell'11 marzo 2020 condotta dallo studio legale Walderwyss su incarico della DCPA, nm. 94 segg., consultabile all'indirizzo https://www.bpuk.ch/fileadmin/Dokumente/bpuk/public/de/dokumentation/berichte-gutachten-konzepte/oeffentliches-beschaffungswesen/IT_Rechtsgutachten_Beruecksichtigung_unterschiedlicher_Preisniveaus.pdf). Nelle disposizioni di attuazione devono essere inoltre disciplinate formali disposizioni procedurali e competenze per l'esecuzione e la vigilanza.

9.3 Oggetto (art. 1)

L'articolo 1 descrive l'oggetto del presente atto normativo, segnatamente l'introduzione del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 15 novembre 2019 (CIAP) nel Cantone dei Grigioni.

9.4 Campo di applicazione (art. 2)

L'articolo 2 amplia il campo di applicazione del Concordato alle commesse aggiudicate alle organizzazioni attive nell'integrazione professionale. In tal modo ci si avvale della possibilità di stabilire l'assoggettamento di queste commesse nell'ambito delle disposizioni di attuazione (art. 63 cpv. 4 CIAP 2019; cfr. commenti nel modello di messaggio all'art. 10 cpv. 1 lett. e CIAP 2019, pag. 43 seg.).

L'assoggettamento di tali commesse è in linea con la prassi degli appalti pubblici vigente nel Cantone dei Grigioni e in diversi Cantoni della Svizzera tedesca. Occorre inoltre considerare che le commesse riguardano somme significative (circa 650 milioni di franchi l'anno in Svizzera) e che queste organizzazioni non operano sul mercato come enti di pubblica utilità, bensì come fornitori di servizi a scopo di lucro. L'eccezione generalizzata delle commesse aggiudicate a istituzioni attive nell'integrazione professionale non è oggettivamente giustificabile e sarebbe in contraddizione con i principi tuttora centrali dell'economicità e della trasparenza negli appalti pubblici.

9.5 Pubblicazioni (art. 3)

Conformemente all'articolo 48 capoverso 1 CIAP 2019, i committenti devono pubblicare le commesse che rientrano nell'ambito di applicazione dei trattati internazionali aggiudicate per incarico diretto in virtù di una disposizione derogatoria di cui all'articolo 21 capoverso 2 CIAP 2019. Il CIAP 2019 lascia ai Cantoni la facoltà di decidere se intendono sancire questo obbligo anche per le commesse che non rientrano nell'ambito di applicazione dei trattati internazionali. Dal momento che questo obbligo di pubblicazione promuove la trasparenza (si tratta di un'eccezione conformemente all'articolo 21 capoverso 2 CIAP 2019) e la certezza del diritto per tutti i partecipanti, anche nel settore del mercato interno le commesse aggiudicate per incarico diretto dovranno essere pubblicate conformemente all'articolo 21 capoverso 2 CIAP 2019, come proposto nel modello di decreto di adesione.

9.6 Protezione giuridica (art. 4)

Secondo l'articolo 52 capoverso 1 CIAP 2019, un ricorso contro le decisioni dei committenti è ammesso «almeno a partire da un valore della commessa determinante per la procedura mediante invito, ma per gli appalti pubblici che non rientrano nell'ambito di applicazione dei trattati internazionali i Cantoni hanno la facoltà di avvalersi dei rimedi giuridici anche a partire da una commessa del valore di 1 franco oppure in base al tipo di procedura» (modello di messaggio, pag. 108). Nel diritto federale i rimedi giuridici possono essere fatti valere, in caso di prestazioni edili, a partire dal valore soglia determinante per la procedura di pubblico concorso o quella selettiva e, per le altre prestazioni, a partire dal valore soglia determinante per la procedura mediante invito (art. 52 cpv. 1 LA-Pub).

Sinora il Cantone dei Grigioni applicava i rimedi giuridici a partire dalla procedura mediante invito, indipendentemente dal valore concreto della commessa. Questo disciplinamento ha dimostrato la sua validità nel Cantone, poiché in tal modo sin dall'inizio della procedura tutti i partecipanti sanno con certezza se un offerente può far valere rimedi giuridici in base alla procedura avviata.

Non sembra invece opportuna un'estensione della protezione giuridica anche alle procedure per incarico diretto, quindi persino per le piccole commesse. In caso di aggiudicazioni per incarico diretto inferiori al valore soglia, il committente non deve predisporre alcuna documentazione, quindi non deve stabilire criteri né formalizzare o motivare la decisione di aggiudicazione. Un esame giuridico da parte del Tribunale amministrativo risulterebbe dunque molto difficile a causa della mancanza di una base documentale. Anche le possibili contestazioni sarebbero fortemente limitate: dal momento che la procedura di aggiudicazione per incarico diretto inferiore al valore soglia lascia al committente ampia libertà nella scelta del partner contrattuale, un ricorrente non potrebbe far valere ad esempio errori di valutazione, ma al massimo gravi violazioni dei principi del diritto in materia di appalti pubblici (modello di messaggio sull'art. 21 cpv. 1 CIAP 2019, pag. 63).

9.7 Notifica di esclusioni (art. 5)

L'articolo 5 sancisce l'obbligo del committente di inviare al Cantone una copia della decisione passata in giudicato in caso di esclusioni ai sensi dell'articolo 45 capoverso 1 CIAP 2019. Il Cantone provvede alla comunicazione all'OiAp (art. 45 cpv. 3 CIAP 2019) e il Governo designerà il servizio responsabile al riguardo (DIEM). In base al diritto vigente, il DIEM è già oggi incaricato dei diversi compiti di esecuzione nel settore degli appalti pubblici. Il CIAP 2019 prevede ora la possibilità di sanzionare non solo gli offerenti inadempienti, ma anche i subappaltatori inadempienti.

9.8 Disposizioni di esecuzione e di attuazione (art. 6)

I Cantoni possono emanare disposizioni di esecuzione concernenti il CIAP 2019 (art. 63 cpv. 4 CIAP 2019). Il Governo è competente in materia, come nel diritto vigente (art. 35 cpv. 1 Lap). Ciò è giustificato dal fatto che gli aspetti specifici dell'organizzazione e della procedura da disciplinare devono essere adeguati rapidamente alle nuove circostanze economiche, politiche o giuridiche. La corrispondente ordinanza dovrà essere emanata contestualmente con l'entrata in vigore del CIAP 2019 e della LACIAP 2019.

L'elenco non esaustivo dell'articolo 6 fornisce una panoramica delle tematiche che, a oggi, possono essere oggetto delle disposizioni di esecuzione. Le autorizzazioni riguardano in particolare:

- designare i servizi responsabili dell'esecuzione, dei controlli e della vigilanza;

- definire le modalità della procedura elettronica (presentazione per via elettronica delle offerte e notificazione delle decisioni);
- prevedere ulteriori organi di pubblicazione;
- prevedere ulteriori statistiche;
- delegare la competenza della comunicazione del committente in merito alla notificazione delle decisioni;
- designare gli uffici competenti dell'esecuzione, della tenuta della statistica, della comunicazione di informazioni nonché della formazione e del perfezionamento professionale nel sistema degli appalti pubblici;
- eseguire misure che i committenti possono adottare contro rischi tra cui il comportamento scorretto degli offerenti o del personale addetto agli appalti.

Queste autorizzazioni o questi compiti sono già ampiamente contenuti nella vigente ordinanza cantonale sugli appalti pubblici. Una novità è invece costituita dall'obbligo dei committenti, previsto nella lettera g, di attuare misure contro un possibile comportamento scorretto degli offerenti o delle persone preposte agli appalti pubblici che deriva dall'articolo 11 lettera b CIAP 2019 (cfr. precedenti commenti al n. 4.11). Le misure preventive (checklist, codice di condotta, autodichiarazioni, dichiarazioni di imparzialità ecc.) consentono ai servizi di aggiudicazione di contrastare ancora più incisivamente i conflitti di interesse, gli accordi illeciti in materia di concorrenza e gli atti di corruzione. A tal fine il DIEM metterà a disposizione dei Comuni e degli altri committenti pubblici gli strumenti di esecuzione già implementati presso l'Amministrazione cantonale e da perfezionare ulteriormente. I responsabili degli appalti pubblici dovranno inoltre essere sensibilizzati a queste importanti tematiche nel quadro del programma di formazione e di perfezionamento del Cantone. Negli scorsi anni sono già stati svolti eventi informativi in materia per tutti i Comuni grigionesi (tra l'altro insieme alla COMCO).

Anche l'esame professionale «Specialista in appalti pubblici con attestato professionale federale», promosso dalla Confederazione e dai Cantoni (Consorzio per i diplomi federali nel settore degli appalti pubblici IAöB) dovrebbe portare a un'ulteriore professionalizzazione della formazione in appalti pubblici. Il Cantone dei Grigioni è membro di questo consorzio ed è rappresentato nel Comitato direttivo e nella Commissione di garanzia della qualità. I candidati a questo profilo professionale, che segue una struttura modulare, acquisiscono competenze globali nella gestione corretta ed efficiente delle procedure di appalto presso istituti di formazione accreditati. Uno dei moduli della formazione è dedicato alla compliance (riconoscere e prevenire i comportamenti scorretti, sensibilizzare sulla questione dell'imparzialità e sulle regole anticorruzione). I primi esami si terranno il prossimo autunno.

In caso di adesione al CIAP 2019 il Governo sarà poi autorizzato, conformemente al disegno di decreto di adesione anch'esso contenuto nei documenti per la consultazione, a ratificare le successive modifiche del CIAP se di minore entità e a stipulare accordi di reciprocità con altri Cantoni e Stati limitrofi. Questa clausola di autorizzazione era già contenuta nel decreto di lob adesione al CIAP 2001. Può inoltre abrogare l'adesione del Cantone dei Grigioni al CIAP 2001 se tutti i Cantoni avranno aderito al CIAP 2019.

9.9 Buona legislazione

Il presente progetto legislativo attua i principi della necessità, della sussidiarietà e della flessibilità. Tiene quindi conto delle direttive decretate dal Governo in merito alla legislazione (cfr. decreto del Governo del 16 novembre 2010, n. 1070).

9.10 Modifiche di altri atti normativi

Nelle nuove disposizioni del diritto in materia di appalti pubblici viene sistematicamente utilizzata la nozione di «appalti pubblici» per questo settore del diritto pubblico. Nella versione tedesca degli atti normativi ricorrevano «Submissionswesen» e «Submissionsrecht», che ora non sono più presenti. Nel quadro di un aggiornamento formale, i nuovi termini dovranno essere utilizzati anche nella Legge sulla cassa cantonale pensioni dei Grigioni (LCPG; CSC 170.450) e nella legge concernente l'Assicurazione fabbricati nel Cantone dei Grigioni (LAFab; CSC 830.100). Non sono state apportate modifiche materiali.

9.11 Abrogazione del diritto previgente

In seguito all'adesione del Cantone dei Grigioni al CIAP 2019 e all'emanazione della nuova LACIAP è necessario abrogare l'attuale Lap (CSC 803.300), l'adesione del Cantone dei Grigioni al CIAP 2001 (CSC 803.500) e il CIAP 2001 (CSC 803.510) dalla Collezione sistematica del diritto cantonale grigionese.

9.12 Ripercussioni finanziarie e sul personale

L'armonizzazione delle legislazioni nazionali sugli appalti pubblici comporta vantaggi anche a livello cantonale e comunale: si prevede che l'auspicato avvicinamento del diritto avrà ripercussioni positive sui rapporti tra Confederazione e Cantoni, da un lato, e sui rapporti tra Cantoni e Comuni, dall'altro, dopo l'entrata in vigore del CIAP 2019. I motivi sono da ricercare, tra l'altro, in una giurisprudenza più unitaria, nello scambio di esperienze, nei progetti comuni, nell'utilizzo di strumenti e mezzi didattici paragonabili come pure nello svolgimento di corsi di formazione e formazione continua coordinati.

I principi alla base degli appalti pubblici, le procedure di aggiudicazione e l'organizzazione del sistema degli appalti pubblici rimangono comunque in prevalenza immutati. Per la formazione degli uffici cantonali e comunali e per l'approntamento degli strumenti la revisione dovrebbe avere modeste ripercussioni finanziarie, cui si prevede di potere far fronte con le risorse disponibili. Nel medio e lungo termine, tuttavia, le modifiche del Concordato intercantonale potrebbero comportare ripercussioni monetarie contenute. D'altro canto la flessibilizzazione del processo di aggiudicazione, ottenuta ad esempio grazie all'introduzione di nuovi strumenti nell'ambito degli appalti, può implicare costi. Dal momento che si tratta in prevalenza di disposizioni potestative, ogni servizio di aggiudicazione decide autonomamente se e come le vuole attuare. I costi risultanti dalla revisione (ad es. in rapporto con il maggior peso attribuito agli aspetti della qualità e della sostenibilità) dipendono dunque in misura notevole dall'esecuzione concreta, pertanto non sono quantificabili con precisione. In proposito occorre comunque sottolineare che le offerte di migliore qualità, per quanto più costose al momento dell'acquisto, risultano di gran lunga migliori se considerate sull'intera durata di vita. Anche la maggiore considerazione dei costi d'esercizio e del ciclo di vita può avere ripercussioni positive dal punto di vista finanziario.

La guida agli acquisti comune a Confederazione, Cantoni e Comuni, che sarà disponibile entro l'autunno 2021, consentirà di proseguire gli sforzi di armonizzazione anche a livello di esecuzione e di preparare i servizi di aggiudicazione alla nuova cultura e a un sistema più flessibile degli appalti pubblici. Con l'approntamento di questa guida, il nuovo diritto in materia di appalti pubblici dovrà essere gestito il più possibile unitariamente a tutti i livelli statali, consentendo in ultima istanza l'impiego ottimale e sostenibile dei fondi pubblici per l'assunzione dei compiti statali. Così come avvenuto per la redazione del CIAP 2019, il Cantone dei Grigioni partecipa anche al gruppo di lavoro per

l'elaborazione della guida comune agli acquisiti e si fa portavoce delle esigenze dei servizi di aggiudicazione cantonali e comunali.

L'armonizzazione a livello svizzero del diritto in materia di appalti pubblici risponde a un'esigenza di lunga data dell'economia. Nel prossimo futuro gli offerenti non saranno più confrontati con prescrizioni diverse a livello regionale e potranno invece contare su un diritto unificato sull'intero mercato interno svizzero per gli appalti pubblici. Ciò dovrebbe consentire una notevole semplificazione e, quindi, minori costi per gli offerenti. Anche la semplificazione dell'applicazione delle norme e i miglioramenti in termini di chiarezza e di certezza del diritto costituiscono un potenziale di risparmio.

Inoltre, con l'adesione al CIAP 2019 si aprono nuovi mercati agli offerenti svizzeri. Con il generalizzato rafforzamento di criteri tra cui l'innovazione, la sostenibilità e la concorrenza basata sulla qualità, le PMI svizzere riusciranno a far valere ancora meglio i loro punti di forza, per quanto già oggi solo una percentuale esigua (2018: 2 % circa) delle commesse del Cantone dei Grigioni è aggiudicata a imprese con sede all'estero. Tra l'altro si tratta spesso di prestazioni speciali, che gli offerenti indigeni non sono in grado di fornire.

Infine, l'adesione al CIAP 2019 e le conseguenti modifiche della legislazione non comportano un aumento significativo degli oneri amministrativi delle imprese. Come suesposto, l'uniformazione a livello svizzero della normativa in materia di appalti pubblici ne consente, al contrario, una riduzione. Inoltre, il maggior ricorso a strumenti tecnologici e l'utilizzo ora sancito a livello legislativo di una piattaforma Internet comune della Confederazione e dei Cantoni per gli appalti pubblici (si-map.ch) comporteranno minori costi di transazione o dell'offerta grazie a modelli unificati, profili standardizzati degli offerenti, notifiche automatiche dei bandi agli offerenti ecc.