



Data: 05.02.2016

# **Indagine conoscitiva: revisione delle CG per l'acquisto di beni/per commesse di servizi**

Rapporto esplicativo concernente i progetti di revisione

## **Indice**

1.	Situazione di partenza e obiettivi della revisione .....	2
2.	Revisione delle CG CS/AB .....	3
2.1.	Disposizioni concernenti entrambe le CG .....	3
2.2.	Disposizioni specifiche delle CG CS .....	6
2.3.	Disposizioni specifiche delle CG AB.....	6



## 1. Situazione di partenza e obiettivi della revisione

Dalla loro messa in vigore per l'Amministrazione generale nel marzo del 2001, le condizioni generali (CG) della Confederazione per commesse di servizi (CG CS) e le condizioni generali (CG) della Confederazione per l'acquisto di beni (CG AB) non sono mai state sottoposte a una revisione sostanziale completa. Allo scopo di appurare la necessità di una revisione da parte dell'Amministrazione federale, nel novembre del 2013 la Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA) ha conferito a un *comitato di esperti per la revisione delle condizioni generali per commesse di servizi e delle condizioni generali per l'acquisto di beni* (CE) il mandato di chiarire se e in quale misura le CG citate necessitassero di una rielaborazione.

Ai fini dell'analisi e dei successivi lavori di revisione sono state determinanti le seguenti direttive:

- nel trattamento delle CG della Confederazione deve essere garantita la certezza del diritto;
- i rischi e le opportunità di natura giuridica tra i contraenti devono essere distribuiti in modo da garantire la protezione degli investimenti della Confederazione;
- le disposizioni contenute nelle CG riflettono la realtà economica e tecnologica delle parti;
- le CG raggiungono un elevato grado di accettazione tra i professionisti degli acquisti pubblici e vengono utilizzate in modo standardizzato. In caso di dubbio la Confederazione si basa sul Codice delle obbligazioni e, in via sussidiaria, sugli usi del settore;
- le CG rivedute vengono armonizzate in larga misura con quelle delle aziende della Confederazione (in particolare FFS e La Posta Svizzera);
- la composizione e la struttura devono essere rielaborate e attualizzate in modo sensato.

Nell'ambito dei lavori svolti, il comitato di esperti composto da giuristi e professionisti dell'UFCL, dell'USTRA, di armasuisse, dell'IPI, dei politecnici di Zurigo e Losanna, delle FFS e de La Posta ha riscontrato un fabbisogno di revisione e lo scorso anno ha elaborato i presenti progetti. Dopo il consolidamento dei documenti all'inizio del 2015 e l'autorizzazione conferita dalla CA nella seduta del 26 febbraio 2015, i progetti di revisione vengono ora sottoposti alla consultazione degli uffici.

All'inizio dell'estate del 2015 i progetti di revisione sono stati sottoposti alla consultazione degli uffici. Dopo l'analisi e l'esame dei risultati, il comitato di esperti ha fatto confluire nei progetti di revisione diversi adeguamenti. Su queste basi viene ora avviata l'indagine conoscitiva, nel corso della quale tutti gli interessati possono pronunciarsi sulle CG rivedute. L'approvazione delle CG rivedute da parte della CA è prevista per la fine del 2° trimestre 2016 e la loro messa in vigore è prevista per luglio 2016.

Con la revisione vengono operati chiarimenti contenutistici, precisazioni e aggiornamenti. I progetti di revisione contengono più articoli delle CG CS / AB attualmente in vigore. Ciò è dovuto da un lato al fatto che diversi contenuti già esistenti sono stati districati e suddivisi in più articoli; dall'altro, le necessità riscontrate dai professionisti del settore sono riprese e integrate nelle CG: disposizioni concernenti la protezione, la sicurezza dei dati e la responsabilità, le prescrizioni in materia d'importazione come pure l'impiego di e il ricorso a terzi. Non vengono stralciati contenuti e le disposizioni efficaci vengono mantenute anche nei progetti di revisione. Vengono inoltre operati numerosi adeguamenti formali e linguistici. In varie fasi del progetto il comitato di esperti ha richiesto la collaborazione di specialisti esterni, consultandoli per prese di posizione e perizie. In molte questioni specifiche è stato operato un confronto trasversale con altre CG della Confederazione e delle aziende della Confederazione (FFS, La Posta) allo scopo di realizzare la migliore armonizzazione possibile con le altre CG.



## 2. Revisione delle CG CS/AB

Il presente rapporto esplicativo illustra le modifiche più significative apportate con i progetti di revisione delle CG CS/AB: il capitolo seguente descrive le principali modifiche che riguardano entrambe le CG, mentre i due capitoli successivi sono dedicati alle innovazioni specifiche apportate a ciascuna delle due CG.

### 2.1. Disposizioni concernenti entrambe le CG

#### 2.1.1. Offerta (n. 2 entrambe le riv-CG)

I contenuti relativi all'offerta sono stati innanzi tutto rielaborati dal punto di vista redazionale e adeguati allo svolgimento cronologico del processo di acquisto. Inoltre gli offerenti / i venditori sono ora tenuti a indicare separatamente nell'offerta l'imposta sul valore aggiunto. Nel caso dell'acquisto di beni devono essere indicati anche i costi di trasporto.

#### 2.1.2. Ricorso a terzi (n. 5 riv-CG CS; n. 3 riv-CG AB)

Per le commesse di servizi e l'acquisto di beni, ai fini dell'adempimento del contratto è spesso necessario ricorrere a fornitori, subappaltatori ecc. Questa tematica viene ripresa nelle nuove riv-CG come nuova disposizione e si basa sulle CG per le prestazioni informatiche della Confederazione.

Nel caso delle commesse di servizi, la fornitura personale di prestazioni da parte del contraente è spesso particolarmente importante. Di conseguenza, in questi casi il ricorso a terzi viene assoggettato a un consenso scritto preliminare del committente. Entrambe le riv-CG stabiliscono che l'offerente / il venditore resta responsabile per la fornitura della prestazione concordata nel contratto nonostante il ricorso a terzi.

È previsto inoltre che vengano trasferiti ai terzi incaricati gli obblighi risultanti dalle CG concernenti l'impiego di collaboratori (n. 4 riv-CG CS), le disposizioni in materia di protezione del lavoro, condizioni di lavoro e parità salariale tra donna e uomo (n. 6 riv-CG CS; n. 4 riv-CG AB), il mantenimento del segreto (n. 12 riv-CG CS; n. 13 riv-CG AB), la protezione e sicurezza dei dati (n. 13 riv-CG CS; n. 14 riv-CG AB).

#### 2.1.3. Disposizioni in materia di protezione del lavoro, condizioni di lavoro e parità salariale tra donna e uomo (n. 6 riv-CG CS; n. 4 riv-CG AB)

Nelle CG attualmente in vigore questi contenuti sono compresi nei «*Principi procedurali*» (n. 11 CG CS; n. 9 CG AB). Una disposizione omonima e a sé stante attua ora il mandato di una politica di acquisto sostenibile<sup>1</sup> del Consiglio federale. La nuova disposizione si basa sulle altre CG della Confederazione e de La Posta.

Le riv-CG prevedono disposizioni per gli offerenti con sede all'estero e le convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro<sup>2</sup> quali requisiti minimi da rispettare nella

<sup>1</sup> Cfr. «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016-2019»; cfr. anche: «Acquisti sostenibili. Raccomandazioni per i servizi di acquisto della Confederazione», Berna, 2014, consultabile all'indirizzo: <https://www.bkb.admin.ch/bkb/it/home/hilfsmittel/merkblaetter.html> (stato: 05.02.2016).

<sup>2</sup> Convenzioni OIL: n. 29 del 28.6.1930 concernente il lavoro forzato od obbligatorio (RS 0.822.713.9), n. 87 del 9.7.1948 concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale (RS 0.822.719.7), n. 98 dell'1.7.1949 concernente l'applicazione dei principi del diritto sindacale e di negoziazione collettiva



fornitura di prestazioni all'estero. È stata inoltre inserita una disposizione per i casi in cui<sup>3</sup> vengono distaccati in Svizzera lavoratori provenienti dall'estero.

#### **2.1.4. Retribuzione (n. 7 riv-CG CS; n. 9 riv-CG AB)**

Nel corso dei lavori di revisione i costi e le prestazioni riportati nelle disposizioni, coperti dalla retribuzione convenuta contrattualmente, sono stati adeguati e rielaborati per le rispettive CG. Secondo le riv-CG nella fatturazione l'imposta sul valore aggiunto deve essere indicata separatamente.

Un'ulteriore innovazione è costituita dal fatto che l'offerente / il venditore sarà tenuto a emettere una fattura elettronica<sup>4</sup> se il valore contrattuale supera i 5000 franchi (n. 7.4 riv-CG CS; n. 9.4 riv-CG AB). L'adeguamento rientra nella *Strategia di e-government Svizzera*<sup>5</sup>, che prevede la fatturazione e il regolamento dei pagamenti in forma elettronica quale progetto prioritario. Questa nuova disposizione attua anche il decreto del Consiglio federale dell'8 ottobre 2014, che rende obbligatoria la fatturazione elettronica per l'Amministrazione federale. Si intende così velocizzare il complesso processo di scambio di fatture, automatizzare lavori svolti manualmente e minimizzare il rischio di errore. La sostituzione della fattura cartacea con quella elettronica offre a tutte le parti coinvolte un notevole potenziale di riduzione dei costi.

#### **2.1.5. Mora (n. 8 riv-CG CS; n. 10 riv-CG AB)**

Nelle riv-CG si rinuncia a indicare le conseguenze legali della mora secondo l'articolo 107 CO.

#### **2.1.6. Responsabilità (n. 9 riv-CG CS; n. 11 riv-CG AB)**

Dando seguito a necessità riscontrate da professionisti del settore, il comitato di esperti ha deciso di separare le due basi legali su cui si fondano la garanzia e la responsabilità. Al numero 9 delle riv-CG CS e al numero 11 delle riv-CG AB vengono ora riportate disposizioni separate in materia di responsabilità. Analogamente alle CG per le prestazioni informatiche della Confederazione, è esclusa la responsabilità per mancato guadagno. Inoltre, la responsabilità del personale ausiliario è stata inserita nelle disposizioni in materia di responsabilità.

#### **2.1.7. Mantenimento del segreto (n. 12 riv-CG CS; n. 13 riv-CG AB)**

Queste disposizioni, riportate sotto «*Tutela della discrezione*» nelle attuali CG, vengono ora inserite con la rubrica «*Mantenimento del segreto*». In futuro le informazioni e le fattispecie dovranno essere trattate in via confidenziale già in caso di dubbio riguardo all'esistenza di un interesse al mantenimento del segreto. In questo contesto, l'interesse al mantenimento del segreto delle unità organizzative coinvolte deve essere ponderato caso per caso e può essere configurato con accordi contrattuali più o meno rigidi a seconda della situazione.

---

(RS **0.822.719.9**), n. 100 del 29.6.1951 sulla parità di remunerazione, per lavoro uguale, tra manodopera maschile e femminile (RS **0.822.720.0**), n. 105 del 25.6.1957 concernente la soppressione del lavoro forzato (RS **0.822.720.5**), n. 111 del 25.6.1958 concernente la discriminazione nell'impiego e nella professione (RS **0.822.721.1**), n. 138 del 26.6.1973 concernente l'età minima di ammissione all'impiego (RS **0.822.723.8**), n. 182 del 17.6.1999 concernente il divieto delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro e l'azione immediata volta alla loro abolizione (RS **0.822.728.2**).

<sup>3</sup> Le disposizioni contenute nelle CG rimandano a questo proposito alla legge sui lavoratori distaccati (RS **823.20**).

<sup>4</sup> <http://www.e-rechnung.admin.ch>

<sup>5</sup> Per ulteriori informazioni: <http://www.egovernment.ch/index.html?lang=it> (stato 05.02.2016).



I dati che devono essere comunicati per la lista di tutti gli acquisti a partire da 50 000 franchi da pubblicare annualmente sono ora esclusi dall'obbligo del segreto (n. 12.2 riv-CG CS; n. 13.2 riv-CG AB). Nei due numeri sono riportate le informazioni che devono essere pubblicate. Viene così attuata la mozione Graf-Litscher (14.3045), accolta dal Consiglio federale, che chiede la pubblicazione annuale in un formato leggibile da una macchina delle informazioni di base per tutti gli acquisti a partire da 50 000 franchi conformi alla legge federale sugli acquisti pubblici. Questa misura intende contribuire a informare il pubblico in maniera trasparente sugli acquisti effettuati dalla Confederazione e a prevenire gli abusi.

A titolo di ulteriore innovazione viene stabilito a livello di CG che gli obblighi legali di indicare le relazioni d'interesse sono esclusi dall'obbligo del segreto. Ciò riguarda ad esempio il diritto all'accesso a documenti ufficiali secondo quanto stabilito dalla legge sulla trasparenza (LTras)<sup>6</sup>.

Nei progetti di revisione è prevista una pena convenzionale in caso di violazione dell'obbligo del segreto (n. 12.3 riv-CG CS; n. 13.3 riv-CG AB). Questa pena ha lo scopo di tutelare ulteriormente gli interessi delle parti e di agire sul loro comportamento.

#### **2.1.8. Protezione e sicurezza dei dati (n. 13 riv-CG CS; n. 14 riv-CG AB)**

Nelle riv-CG viene integrata anche una nuova clausola allo scopo di proteggere i dati reciproci comunicati nel corso del processo d'acquisto. Con l'inserimento di questa disposizione nelle CG viene realizzata un'ulteriore armonizzazione con le CG per le prestazioni informatiche della Confederazione e con quelle per le commesse di servizi/l'acquisto di beni de La Posta. Il comitato di esperti reputa che sia una misura idonea per impedire che questi dati giungano a conoscenza di terzi non autorizzati.

#### **2.1.9. Modifiche del contratto, contraddizioni e nullità parziale (n. 16 in entrambe le riv-CG)**

Per soddisfare delle esigenze pratiche viene creata una nuova disposizione centrale per questi punti, in analogia con le CG per le prestazioni informatiche della Confederazione e con quelle per commesse di servizi/l'acquisto di beni de La Posta. La clausola secondo cui per modifiche o complementi del contratto è necessaria la forma scritta viene così trasferita in questa norma. La disposizione stabilisce inoltre l'ordine dei documenti facenti stato e affronta i casi di nullità parziale.

#### **2.1.10. Diritto applicabile e foro competente (n. 17 in entrambe le riv-CG)**

Per quanto riguarda il diritto applicabile, con la revisione vengono operate unicamente modifiche redazionali.

Nel corso della revisione, nella clausola relativa al foro competente sono state introdotte le seguenti precisazioni: per le azioni contro la Confederazione l'articolo 10 capoverso 1 lettera c CPC prevede Berna come foro giuridico competente. Rientrano in questo contesto le azioni contro tutti gli uffici federali, i dipartimenti e le unità amministrative decentralizzate senza personalità giuridica. Per gli enti o gli istituti di diritto pubblico o le persone giuridiche secondo l'articolo 10 capoverso 1 lettera b CPC (ad es. i politecnici federali di Zurigo e di Losanna o le FFS) è competente il giudice del rispettivo committente. Le riv-CG vengono completate in questo senso.

---

<sup>6</sup> Legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione (RS 152.3)



### **2.1.11. Disposizioni in materia di pene convenzionali**

In conformità con le CG per le prestazioni informatiche della Confederazione, nelle disposizioni in materia di pene convenzionali si tiene conto unicamente dell'elemento di colpa. I numeri 6.3, 8.2 e 12.3 delle riv-CG CS e i numeri 4.3, 10.2 e 13.3 delle riv-CG AB contengono delle clausole al riguardo.

## **2.2. Disposizioni specifiche delle CG CS**

### **2.2.1. Impiego di collaboratori (n. 4 riv-CG CS)**

Per l'adempimento di contratti per commesse di servizi la scelta dei collaboratori può assumere un ruolo importante. Al riguardo i progetti di revisione si basano sulle CG per le prestazioni informatiche della Confederazione e creano una disposizione a sé stante. La riserva di cui al numero 4.2 delle riv-CG CS, secondo cui la sostituzione di collaboratori è possibile unicamente con il consenso scritto del committente, contribuisce a impedire la sostituzione imprevista di collaboratori e rafforza la posizione del committente.

### **2.2.2. Garanzia**

Per motivi di praticabilità, i contenuti del numero 8 «*Garanzia*» delle attuali CG CS vengono trasferiti in altre disposizioni. La responsabilità dell'offerente per un'esecuzione diligente e fedele è ora sancita al numero 3.1 «*Esecuzione*» delle riv-CG. La responsabilità per il personale ausiliario è stata inserita in una disposizione a sé stante in materia di responsabilità (n. 9 riv-CG CS).

### **2.2.3. Assicurazioni sociali (n. 10 riv-CG CS)**

Le riv-CG CS prevedono una nuova disposizione per il tema indicato nel titolo.

### **2.2.4. Diritti di protezione (n. 11 riv-CG CS)**

Il numero 11.2 delle riv-CG CS prevede nuove norme per i casi in cui i risultati del lavoro costituiscono l'oggetto del contratto, ma non sono sorti nel quadro dell'adempimento del contratto.

Nell'ambito della revisione si rinuncia a imporre al committente l'obbligo di informare senza indugio l'offerente sulle pretese di terzi per violazione di diritti protetti (n. 5.3 CG CS in vigore). Il comitato di esperti considera questa disposizione una limitazione dei margini di manovra formali: la denuncia della lite è disciplinata in generale dall'articolo 78 CPC e prevede una formulazione possibilistica a questo riguardo. Omettendo questa clausola, la Confederazione mantiene aperte tutte le opzioni. L'attuale disposizione è considerata come una limitazione formale dei margini di manovra del committente.



## 2.3. Disposizioni specifiche delle CG AB

### 2.3.1. Campo d'applicazione (n. 1 riv-CG AB)

Le riv-CG AB accennano unicamente al fatto che, oltre alla conclusione, al contenuto e all'esecuzione di contratti, rientra nel campo d'applicazione delle CG anche l'eventuale montaggio dei beni, specificato al numero 8 «*Consegna e montaggio*».

### 2.3.2. Fornitura di materiale, campioni e mezzi d'esercizio (n. 6 riv-CG AB)

Nel caso dell'acquisto di beni, nell'ambito dell'adempimento del contratto capita regolarmente che il compratore fornisca del materiale al venditore. Nelle riv-CG AB si tiene conto dell'esigenza delle autorità di aggiudicazione di una regolamentazione a questo riguardo: il nuovo numero 6.1 stabilisce il trattamento di principio e i rapporti di proprietà sul materiale.

Il n. 6.2 prevede inoltre delle norme per il trattamento di campioni o altri mezzi d'esercizio messi a disposizione dal venditore per l'elaborazione dell'offerta o l'adempimento del contratto.

### 2.3.3. Prescrizioni in materia d'importazione (n. 7 riv-CG AB)

Il comitato di esperti ha fatto confluire nei lavori di revisione le richieste del Politecnico federale di Zurigo, secondo cui le riv-CG AB dovrebbero comprendere delle disposizioni concernenti le prescrizioni in materia d'importazione ed esportazione. Il nuovo numero 7 è stato introdotto in conformità con le CG per i contratti d'appalto della Confederazione nel settore informatico al fine di armonizzare le CG.

### 2.3.4. Consegna e montaggio (n. 8 riv-CG AB)

Alcuni rappresentanti della professione hanno osservato che le CG AB attualmente in vigore non prestano sufficiente attenzione ai temi della fornitura, del controllo e del montaggio e che le norme esistenti al riguardo non sono sufficienti. Nell'accogliere questa richiesta, il comitato di esperti si basa sulle CG per l'acquisto di beni de La Posta e crea con il nuovo numero 8 una disposizione ad hoc.

### 2.3.5. Garanzia (n. 12 riv-CG AB)

Le disposizioni delle riv-CG AB riguardo alla «*garanzia*» corrispondono a grandi linee a quelle della versione attuale. Su richiesta di alcuni rappresentanti della professione, l'obbligo di controllo dei beni a carico del compratore è stato trasferito nelle disposizioni concernenti la «*consegna e il montaggio*» (n. 8.4).

In conformità con le CG per le prestazioni informatiche della Confederazione, in presenza di difetti il numero 12.2 prevede ora la riparazione come possibilità per il compratore.

I professionisti del settore hanno inoltre osservato che la situazione giuridica relativa al periodo di garanzia delle componenti sostituite sarebbe poco chiara. Il numero 12.4 delle riv-CG AB disciplina questo aspetto creando una norma per le componenti montate a titolo sostitutivo e per le parti da cui deve essere eliminato un difetto durante il periodo di garanzia.