

SCHEDA INFORMATIVA

GENERE DI COMMESSA, APPALTO GENERALE E TOTALE

artt. 6, 12 cpv. 3 CIAP | art. 3 cpv. 2, 3 LCPubb | artt. 4 lett. g, h, k, 13a, 48 cpv. 3 RLCPubb/CIAP

La scheda illustra i generi di commessa, l'appalto generale e l'appalto totale.

CIAP
<p>Tipi di commesse</p> <p>Art. 6 ¹Nel settore dei trattati internazionali, il presente Concordato è applicabile alle commesse definite nei trattati internazionali, in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none">a) commesse edili in merito all'esecuzione di opere di edilizia o di genio civile;b) commesse di forniture in merito all'acquisto di beni mobili, segnatamente mediante compravendita, leasing, locazione, affitto o nolo-vendita;c) commesse di prestazioni di servizio. <p>²Nel settore non contemplato dai trattati internazionali, il presente Concordato è applicabile a tutti i tipi di commesse pubbliche.</p> <p>Tipi di procedura</p> <p>Art. 12 ³Chi indice un concorso di pianificazione o per prestazioni globali, stabilisce la procedura caso per caso conformemente ai principi del presente Concordato. Al riguardo, il committente può rinviare in tutto o in parte alle disposizioni pertinenti di associazioni specializzate, sempre che simili disposizioni non siano contrarie ai principi del presente Concordato.</p>

LCPubb
<p>Commesse</p> <p>Art. 3 ²Sono definite:</p> <ul style="list-style-type: none">a) commessa edile, un contratto a titolo oneroso per l'esecuzione di opera di edilizia o del genio civile;b) commessa di fornitura, un contratto oneroso di acquisto di beni mobili, segnatamente mediante compra-vendita, leasing, locazione, affitto o nolo-vendita;c) commessa di servizio, un contratto oneroso di prestazione di servizi. <p>³Alle commesse miste, che contengono elementi appartenenti a più di una delle categorie definite nel cpv. 2, è applicabile la disciplina della parte finanziariamente più importante.</p>

RLCPubb/CIAP
<p>Definizioni</p> <p>Art. 4 Ai sensi del presente regolamento si definiscono:</p> <ul style="list-style-type: none">g) appalto generale: la commessa in cui è previsto un unico aggiudicatario responsabile per l'esecuzione di un'opera già progettata assumendo la direzione e l'esecuzione dei lavori nel loro insieme;h) appalto totale: commessa di appalto generale che comprende anche la progettazione dell'opera;k) commessa edile: l'insieme delle commesse per la realizzazione di un'opera edile o di genio civile, compresa la fornitura e la posa di tutto quanto è parte costitutiva dell'opera, esclusi gli accessori e le prestazioni di servizio, segnatamente arredamento e attrezzature, rispettivamente la progettazione; <p>Appalto generale e appalto totale</p> <p>Art. 13a ¹L'appalto generale e l'appalto totale sono ammessi solo a titolo eccezionale per prestazioni di importanza rilevante, per motivi tecnici e organizzativi, e previa autorizzazione del Consiglio di Stato.</p> <p>²All'appalto generale e all'appalto totale restano applicabili tutte le condizioni stabilite alle commesse ordinarie e in particolare quelle sul subappalto, ivi compreso l'impiego di lavoratori indipendenti o autonomi e/o l'impiego di personale fornito da terzi.</p> <p>Garanzie da parte di terzi</p> <p>Art. 48 ³In caso di appalti generali o totali va sempre prescritto nel bando l'obbligo di prestare garanzia.</p>

Sommario

1. Genere di commessa	2
1.1 Commessa edile.....	2
1.1.1 Commessa edile principale.....	5
1.1.2 Commessa edile secondaria.....	5
1.2 Commessa di fornitura.....	7
1.3 Commessa di servizio.....	7
1.4 Commesse miste.....	9
2. Appalto generale e appalto totale	11
2.1 Principi e definizione.....	11
2.2 Caratteristiche comuni.....	11
2.3 Autorizzazione del Consiglio di Stato.....	12
3. Riferimenti	12

1. Genere di commessa

Gli artt. 6 cpv. 1 CIAP e 3 cpv. 2 LCPubb definiscono i tre generi di commessa (cfr. STA 52.2017.316 del 14 febbraio 2018 consid. 2.2):

- commessa edile: un contratto a titolo oneroso tra committente e offerente in merito all'esecuzione di opere di edilizia o genio civile;
- commessa di fornitura: un contratto a titolo oneroso tra committente e offerente in merito all'acquisto di beni mobili, segnatamente mediante compravendita, leasing, locazione, affitto o nolo-vendita;
- commessa di servizio: un contratto a titolo oneroso tra committente e offerente riguardante prestazioni di servizio.

1.1 Commessa edile

La commessa edile è un contratto a titolo oneroso per l'esecuzione di opera di edilizia o del genio civile, compresa la fornitura e la posa di tutto quanto è parte costitutiva dell'opera, esclusi gli accessori (segnatamente arredamento e attrezzature) e le prestazioni di servizio (segnatamente la progettazione; cfr. artt. 6 cpv. 1 lett. a CIAP, 3 cpv. 2 lett. a LCPubb e 4 lett. k RLCPubb/CIAP).

La sentenza del Tribunale federale STF 2P.117/2005 del 17 ottobre 2005 al consid. 4 definisce la commessa edile come *“una commessa che riguarda l'esecuzione di lavori, il cui concetto si estende alla preparazione del terreno necessario per l'edificazione, ai cantieri, ai lavori di genio civile, alla costruzione e montaggio di prefabbricati ed ai lavori d'installazione, trasformazione e ampliamento [...] È quindi indubbio che la definizione, molto ampia, della commessa edile ingloba la totalità degli interventi inerenti a una costruzione e non si limita ai soli lavori edili”*. Pertanto la nozione di commessa edile deve essere interpretata estensivamente, inglobando tutte le commesse per prestazioni tendenti a una modifica fisica dell'opera esistente o da realizzarsi (cfr. Poltier, 2014, n. 212 p. 133), infatti pure il montaggio deve essere considerato una vera e propria opera, alla stregua delle operazioni di trasformazione, pulizia, riparazione e demolizione (cfr. DTF 111 II 170 consid. 2).

Ad esempio:

- la manutenzione (pulizia, revisioni e verifica emissioni) di una caldaia a legna (comprensiva di canna fumaria, tubi o canali ed elettrofiltro) è una commessa edile (cfr. STA 52.2018.599 del 27 giugno 2019 consid. 5.1);
- la realizzazione di impalcature o ponteggi necessari per un cantiere è stata qualificata, ai sensi del diritto civile, quale contratto di appalto dal Tribunale federale (cfr. DTF 113 II 264 consid. 2a) e anche nella misura in cui non possa essere considerata un'alterazione fisica diretta dell'edificio o del terreno sono considerati delle opere edili (cfr. Beyeler, 2012, n. 942 pp. 482-483; Poltier, 2014, n. 212 pp. 133-134).

Inoltre ci si trova in presenza di una commessa edile se il prodotto ha un carattere individuale marcato o è stato appositamente fabbricato per soddisfare i bisogni di chi l'ha commissionato impartendo istruzioni mirate, volte a definirne le caratteristiche e le specificità (cfr. STA 52.2013.334 del 27 settembre 2013 consid. 3.1).

L'Allegato 6 all'Appendice I dell'*Accordo riveduto sugli appalti pubblici* del 15 aprile 1994 (GPA - [RS 0.632.231.422](#)) specifica i "servizi di costruzione" sottoposti ai trattati internazionali, ovvero quelli elencati alla categoria 51 della classificazione centrale dei prodotti provvisoria (CPC prov.). Il documento "Annexe 6 GPA" è consultabile sul portale dell'Organizzazione mondiale del commercio ([link](#)) e qui tradotto in italiano:

Commesse edili soggette agli accordi internazionali Categorie principali	Nr. di riferimento CPC prov.*
1. Lavori di preparazione di terreni e cantieri di costruzione	511
2. Lavori di costruzione di edifici	512
3. Lavori di costruzione di opere del genio civile	513
4. Montaggio e installazione di opere prefabbricate	514
5. Lavori di costruzione specialistici	515
6. Lavori di posa e installazione	516
7. Lavori di completamento e finitura degli edifici	517
8. Altri servizi (noleggio di attrezzature per la costruzione o la demolizione di edifici o opere del genio civile, con operatore)	518

* CPC prov., New York 1991 (cfr. TAF B-6626/2016 del 30 agosto 2017 consid. 1.2.2.): il documento è consultabile sul portale dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea ([link](#)).

Occorre ricordare che, secondo quanto previsto dall'art. 6 cpv. 2 CIAP, tutti i tipi di commesse pubbliche (quindi anche le commesse edili eventualmente non riportate nella tabella) devono essere sottoposti alle norme di diritto interno e più specificatamente alla LCPubb e al RLCPubb/CIAP.

Attenzione: I valori soglia per le commesse internazionali sono riportati nella scheda informativa [*Campo di applicazione*] al punto 1.1. In caso di raggiungimento dei valori soglia vige l'obbligo di messa in concorrenza internazionale per le categorie citate nella tabella di cui sopra.

Per facilitare la lettura, di seguito è proposta la traduzione in italiano delle principali attività che rientrano nelle commesse edili secondo la categoria 51 CPC prov.:

Gruppo Classe	Descrizione
511	Lavori di preparazione di terreni e cantieri di costruzione
5111	Lavori di indagine sui terreni
5112	Lavori di demolizione
5113	Lavori di riempimento e di sterro
5114	Lavori di scavo e di sterro
5115	Lavori di preparazione del terreno per l'esercizio di miniere
5116	Lavori di ponteggi
512	Lavori di costruzione di edifici
5121	Case mono o bifamiliari
5122	Case plurifamiliari
5123	Edifici industriali
5124	Edifici commerciali
5125	Edifici per attività legate allo spettacolo

Gruppo Classe	Descrizione
5126	Edifici per alberghi, ristoranti o simili
5127	Edifici scolastici
5128	Edifici ospedalieri
5129	Altri edifici
513	Lavori di costruzione di opere del genio civile
5131	Autostrade (escluse di autostrade su pile), strade, strade ferrate e piste d'aerodromi
5132	Ponti autostradali su pile, gallerie e opere in sotterraneo
5133	Vie navigabili, porti, dighe e altre costruzioni idrauliche
5134	Condotte, linee di comunicazione e linee (cavi) per il trasporto di elettricità a grandi distanze
5135	Condotte e cavi di reti urbane: installazioni ausiliarie
5136	Costruzioni destinate all'esercizio di miniere e al settore manifatturiero
5137	Costruzioni destinate allo sport e al tempo libero
5138	Lavori del genio civile
514	Montaggio e installazione di opere prefabbricate
515	Lavori di costruzione specialistici
5151	Lavori di fondazione compresi perforazione e posa di pali
5152	Perforazione di pozzi per l'acqua
5153	Coperture e impermeabilizzazioni esterne
5154	Lavori in calcestruzzo
5155	Lavori di centinature e montaggio di ossature metalliche (compresi i lavori di saldatura)
5156	Lavori di muratura
5159	Altri lavori di costruzione specialistici
516	Lavori di posa e installazione
5161	Posa di installazioni di riscaldamento, di ventilazione e di climatizzazione
5162	Posa di installazioni di distribuzione dell'acqua e per l'evacuazione
5163	Posa di apparecchi a gas
5164	Posa di installazioni elettriche
5165	Lavori di isolamento (delle installazioni elettriche, impermeabilizzazione, termico e acustico)
5166	Posa di recinzioni e cancelli
5169	Altri lavori di posa d'installazioni
517	Lavori di completamento e finitura degli edifici
5171	Lavori da vetraio e posa di vetri
5172	Lavori da gessatore
5173	Lavori da pittore
5174	Lavori di finitura: pavimenti e rivestimenti di pareti
5175	Altri lavori di rivestimento di pavimenti e muri, compresa la posa di tappezzerie
5176	Lavori di carpenteria e copritetto (legno e metallo)
5177	Lavori da marmista per decorazioni interne
5178	Lavori da fabbro costruttore per decorazioni interne
5179	Altri lavori di completamento e finiture di edifici
518	Noleggio di attrezzature per la costruzione o la demolizione di edifici o opere del genio civile, con operatore

Le commesse edili si distinguono tra quelle del ramo principale o di impresario costruttore e di pavimentazione stradale e quelle del ramo secondario o di altro genere e artigianali. Ove non fosse possibile distinguere tra i due generi di commessa bisogna adottare quello con il valore soglia minore, che assicura quindi maggiore concorrenza.

1.1.1 Commessa edile principale

Le commesse edili del ramo principale, indicate anche come commesse di impresario costruttore e di pavimentazione stradale, secondo la definizione delle Direttive d'aggiudicazione (DAAP) relative al CIAP edite dall'*Organo intercantonale per gli appalti pubblici* (Oiap) il 15 maggio 2002 ([link](#)), comprendono tutti i lavori necessari per completare gli elementi portanti di un'opera. Rientrano pertanto in questa categoria segnatamente le prestazioni elencate alle pos. 17, 20, 21 e 46 del Codice dei costi di costruzione (CCC) 2017 stilato dal Centro svizzero di studio per la razionalizzazione della costruzione (CRB; SN 506 500):

Gruppo Classe	Descrizione
17	Opere speciali del genio civile
171	Pali
172	Opere di sostegno della fossa di scavo
173	Puntellamenti
174	Ancoraggi
175	Impermeabilizzazione contro le acque sotterranee
176	Smaltimento delle acque e abbassamento della falda freatica
177	Consolidamento del terreno di fondazione
178	Lavori accessori
20	Fossa
201	Scavo generale
21	Costruzione grezza 1
211	Opere da impresario costruttore
212	Costruzioni in elementi prefabbricati di calcestruzzo e di muratura
213	Costruzioni di acciaio
214	Costruzioni di legno
215	Costruzioni leggere in elementi prefabbricati
216	Opere in pietra naturale e in pietra artificiale
217	Serramenti per rifugi della protezione civile
46	Tracciati (compresi strade, piazze, parcheggi e simili)
461	Movimenti di terra, opere di sottostruttura
463	Opere di soprastruttura (pavimentazioni in asfalto, pietra naturale, dadi di granito e simili)
464	Smaltimento delle acque
465	Condotte industriali, canalizzazioni

1.1.2 Commessa edile secondaria

Le commesse edili del ramo secondario, indicate anche come commesse di altro genere e artigianali, comprendono tutte le altre prestazioni edili. Rientrano pertanto in questa categoria principalmente le prestazioni elencate alle pos. 11, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 40 e 42 del Codice dei costi di costruzione (CCC) 2017 stilato dal Centro svizzero di studio per la razionalizzazione della costruzione (CRB; SN 506 500):

Gruppo Classe	Descrizione
11	Sgombero, preparazione del terreno
111	Abbattimento e sradicamento di alberi
112	Smontaggi, demolizioni
113	Risanamento di siti contaminati
114	Movimenti di terra

Gruppo Classe	Descrizione
115	Lavori di perforazione e taglio
22	Costruzione grezza 2
221	Finestre, porte esterne, portoni
222	Opere da lattoniere
223	Impianti parafulmine
224	Copertura di tetti
225	Sigillature, isolamenti speciali
226	Intonaci di facciata
227	Trattamento di superfici esterne
228	Schermature esterne, dispositivi per la protezione solare
23	Impianti elettrici
231	Apparecchi a corrente forte
232	Impianti a corrente forte
233	Apparecchi per illuminazione, lampade (esclusa la fornitura 233.0)
234	Apparecchi elettrici
235	Apparecchi a corrente debole
236	Impianti a corrente debole
24	Impianti RVC (riscaldamento, ventilazione e condizionamento dell'aria) e automazione degli edifici
242	Impianti di riscaldamento
244	Impianti di ventilazione
245	Impianti di evacuazione di fumo e calore
247	Impianti speciali
25	Impianti sanitari
251	Apparecchi sanitari usuali
252	Apparecchi sanitari speciali
253	Apparecchi di approvvigionamento, di smaltimento
254	Condotte per impianti sanitari
255	Isolamento
256	Unità prefabbricate
257	Impianti di spegnimento incendi
258	Impianti di cucine
26	Impianti di trasporto, impianti di immagazzinamento
261	Ascensori, montacarichi
262	Scale mobili, tappeti mobili
263	Impianti per pulizia di facciate
264	Impianti di trasporto speciali
265	Impianti di sollevamento
266	Impianti di parcheggio
27	Finiture 1
271	Opere da gessatore
272	Costruzioni metalliche
273	Opere da falegname
274	Serramenti vetrati interni speciali
275	Dispositivi di chiusura, serrature
276	Schermature interne
277	Pareti a elementi

Gruppo Classe	Descrizione
28	Finiture 2
281	Pavimenti
282	Rivestimenti di pareti
283	Controsoffitti
284	Lavori da fumista
285	Trattamento di superfici interne
40	Sistemazione del terreno
401	Movimenti di terra
42	Giardini
421	Opere da giardiniere
422	Recinzioni
424	Campi sportivi e da gioco

1.2 Commessa di fornitura

La commessa di fornitura è un contratto oneroso di acquisto di beni mobili, segnatamente mediante compra-vendita, leasing, locazione, affitto o nolo-vendita (cfr. artt. 6 cpv. 1 lett. b CIAP e 3 cpv. 2 lett. b LCPubb).

Ad esempio si tratta dell'acquisto di: generi alimentari, medicinali, materiale di consumo, mobilio e lampade da catalogo, veicoli e macchinari, piante, animali vivi (quali mucche, pecore), eccetera.

Si rimarca che le commesse di fornitura non riguardano unicamente i beni mobili fisici (corporali), ma ingloba anche i valori immateriali a condizione che un trasferimento sia possibile. Rientrano in questo contesto i dati di ogni tipo, i diritti di proprietà intellettuale e i simili diritti d'uso di oggetti (in particolare diritti di utilizzo e reclami) di cui il committente può disporre "liberamente" (cfr. Beyeler, 2012, n. 967-970 pp. 497-498; Jaquier, 2018, n. 424 pp. 303-304). Ad esempio le licenze dei software standard (vale a dire software non sviluppato individualmente o su misura per il committente) oppure spazi di archiviazione di database.

Per contro non rientrano nella definizione l'acquisto o la locazione di beni immobili (fondi, costruzioni o impianti), per maggiori dettagli si rinvia alla scheda informativa [*Commessa pubblica*] al punto 2.4.

Le prestazioni che non possono essere annoverate quali commesse edili o forniture sono delle prestazioni di servizio (cfr. punti 1.3. e 1.4.).

1.3 Commessa di servizio

La commessa di servizio è un contratto oneroso di fornitura di una prestazione che, generalmente, non può essere annoverata tra le commesse edili o le forniture (cfr. artt. 6 cpv. 1 lett. c CIAP e 3 cpv. 2 lett. c LCPubb). Per quanto riguarda le commesse miste si rinvia ai punti 1.4.

L'Allegato 5 all'Appendice I dell'*Accordo riveduto sugli appalti pubblici* del 15 aprile 1994 (GPA - [RS 0.632.231.422](#)) specifica le "prestazioni di servizio" sottoposte ai trattati internazionali, ovvero quelli elencati ad alcune categorie della classificazione centrale dei prodotti provvisoria (CPC prov.). Il documento "*Annexe 5 GPA*" è consultabile sul portale dell'Organizzazione mondiale del commercio ([link](#)) e qui tradotto in italiano:

Commesse di servizio soggette agli accordi internazionali Categorie principali (servizi di)	Nr. di riferimento CPC prov.*
1. Servizi di manutenzione e riparazione (manutenzione, ispezione, riparazione)	6112, 6122, 633, 886
2. Servizi alberghieri e altri servizi simili di alloggio	641
3. Servizi di cibo e bevande per il consumo sul posto	642, 643
4. Servizi di trasporto via terra, compresi il trasporti con veicoli blindati e i servizi di corriere/postali (salvo il trasporto di posta)	712 (salvo 71235), 7512, 87304
5. Servizi di trasporto aereo: trasporto di viaggiatori e merci (salvo trasporto di posta)	73 (salvo 7321)
6. Trasporto di posta via terra (salvo trasporto ferroviario) e aerea	71235, 7321
7. Servizi di agenzie di viaggio e organizzatori turistici	7471
8. Telecomunicazione	752
9. Servizi finanziari: servizi assicurativi e servizi bancari e di investimento (salvo le commesse dei servizi finanziari relativi l'emissione, l'acquisto, la vendita e il trasferimento di titoli o altri strumenti finanziari, nonché i servizi forniti dalle banche centrali)	parte del 81, 812, 814
10. Servizi immobiliari su base contrattuale	822
11. Servizi di noleggio o leasing di macchinari e attrezzature, senza operatore	83106-83109
12. Servizi di noleggio o leasing di articoli personali e domestici	parte del 832
13. Servizi informatici e servizi connessi	84
14. Servizi di consulenza sul diritto del paese d'origine e sul diritto internazionale pubblico	parte del 861
15. Servizi di contabilità, revisione contabile e tenuta dei libri	862
16. Servizi di consulenza fiscale	863
17. Servizi di ricerca di mercato e sondaggi	864
18. Servizi di consulenza gestionale e servizi connessi (salvo i servizi di arbitrato e conciliazione)	865, 866
19. Servizi di architettura; servizi di ingegneria e servizi integrati nell'ingegneria; servizi di pianificazione urbana e architettura paesaggistica; servizi connessi di consulenza scientifica e tecnica; servizi di prova e analisi tecnica	867
20. Servizi pubblicitari	871
21. Servizi di pulizia di edifici e servizi di gestione di proprietà	874, 82201-82206
22. Servizi di confezionamento	876
23. Servizi di consulenza relativi alla selvicoltura	parte del 8814
24. Servizi di pubblicazione e stampa a pagamento o su base contrattuale	88442
25. Servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti: servizi di depurazione e servizi analoghi	94

* CPC prov., New York 1991 (cfr. TAF B-6626/2016 del 30 agosto 2017 consid. 1.2.2.): il documento è consultabile sul portale dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea ([link](#)).

Occorre ricordare che, secondo quanto previsto dall'art. 6 cpv. 2 CIAP, tutti i tipi di commesse pubbliche (quindi anche le commesse di servizio eventualmente non riportate nella tabella) devono essere sottoposte alle norme di diritto interno e più specificatamente alla LCPubb e al RLCPubb/CIAP.

Attenzione: I valori soglia per le commesse internazionali sono riportati nella scheda informativa [*Campo di applicazione*] al punto 1.1. In caso di raggiungimento dei valori soglia vige l'obbligo di messa in concorrenza internazionale per le categorie citate nella tabella di cui sopra.

A titolo di esempio, i servizi finanziari (nr. 813 CPC prov.) non rientrano negli accordi internazionali ma, secondo quanto previsto dall'art. 6 cpv. 2 CIAP, sono sottoposti alle norme di diritto interno e più specificatamente alla LCPubb e al RLCPubb/CIAP (cfr. Poltier, 2014, n. 213 p. 134, n. 246 p. 152; Beyeler, 2012, n. 1061 p. 543).

1.4 Commesse miste

A volte una commessa può congiungere elementi appartenenti a più di un genere, ad esempio commesse edili e di fornitura oppure di fornitura e prestazioni di servizio. Ci si pone quindi la domanda di sapere come qualificare la commessa, in considerazione che i differenti generi di commessa presentano differenti valori soglia e che talune prestazioni di servizio (e commesse edili) non sottostanno alla concorrenza internazionale (cfr. punti 1.1 e 1.3).

Innanzitutto va verificato se le prestazioni possono essere separate e aggiudicate separatamente. Ad esempio nell'ambito della realizzazione di un edificio le prestazioni edili sono dissociabili e quindi distinte dai servizi di ingegneria e/o architettura (cfr. Clerc, 2015, n. 81 pp. 1991-1994; Rodondi, 2008, pp. 165-166; Zufferey, Maillard & Michel, 2002, pp. 84-85), ossia dalle prestazioni intellettuali (cfr. TAF B-579/2015 del 19 marzo 2015 consid. 4.2).

In caso contrario, ove non è possibile dissociare le commesse, occorre verificare a quale categoria appartiene la parte economicamente preponderante della prestazione. Il regime applicabile alla prestazione preponderante si applica all'insieme della commessa (cfr. art. 3 cpv. 3 LCPubb; Poltier, 2014, n. 214 p. 135; Zufferey, Maillard & Michel, 2002, p. 80). Ad esempio qualora la fornitura del prodotto è accompagnata da una prestazione di servizio, quale la sua installazione, si è di fronte ad una fornitura se il valore del bene mobile è superiore a quello della prestazione di servizio (cfr. STA 52.2011.169 del 07 luglio 2011 consid. 3.1; Cassina, 2008, p. 22) e viceversa.

Nel caso non fosse possibile determinare quale sia la parte economicamente preponderante, la commessa rientra, generalmente, nel novero delle prestazioni di servizio che comprende tutte le prestazioni che non possono essere annoverate tra le commesse edili o le forniture (cfr. punti 1.3).

Si rimarca che nel caso una commessa comprenda prestazioni edili e forniture, si parte dal presupposto che si tratti di una fornitura, se il committente acquista materiali di costruzione in forma mobile per il proprio uso, ad esempio per installarli lui stesso o per metterli a disposizione di terzi, mentre si tratterebbe di una prestazione edile se il materiale o parti dello stesso vengono utilizzati dal mandatario per la costruzione, il montaggio e l'installazione (cfr. TAF B-579/2015 del 19 marzo 2015 consid. 4.2).

Alcuni esempi giurisprudenziali:

- Commessa edile: La fornitura e posa dei giochi occorrenti al parco giochi è assimilabile a una commessa edile. Ai concorrenti non è richiesto unicamente di fornire i giochi, ma anche di installarli durevolmente nel terreno, effettuando i lavori preparatori (scavo e pavimentazione) necessari. Non è quindi una fornitura, né ravvisabili le connotazioni di una commessa mista. Lo prova pure il ripetuto richiamo alle norme SIA 118 contenuto negli atti concorsuali, tipiche dei contratti edili (STA 52.2019.268 del 1. ottobre 2019 consid. 3.1).
- Commessa edile: La commessa non concerne la mera fornitura di pietra naturale, essa ha per oggetto la realizzazione di pavimenti e accessi in granito, trattasi con ogni evidenza di una commessa edile/artigianale (STA 52.2014.209 del 16 luglio 2014 consid. 3.2).
- Commessa edile: La fornitura e posa degli arredi fissi interni (armadi d'ufficio, sportelli, ripiani, cucinetta) è considerata una commessa edile. Infatti il capitolato d'appalto definiva in modo concreto, preciso e completo l'oggetto della prestazione messa a concorso (stabiliva esattamente il numero, le dimensioni e soprattutto le caratteristiche esecutive degli arredi interni). Questa estrema personalizzazione degli oggetti richiesti dal committente fa sì che nella commessa posta a concorso non siano ravvisabili gli estremi di una fornitura, né le connotazioni di una commessa mista. Inoltre sono stati invitati solo falegnamerie in grado di fabbricare in proprio, vi è un ripetuto richiamo alle norme SIA 118 e in esito alla delibera le parti dovranno siglare a tutti gli effetti un contratto di appalto e non una compravendita (STA 52.2013.334 del 27 settembre 2013 consid. 3.1).
- Commessa edile: La fornitura di finestre prefabbricate di una speciale tipologia è considerata una commessa edile nella misura in cui il prodotto ha un carattere personale marcato o è stato appositamente fabbricato (su misura) per soddisfare i bisogni di chi l'ha commissionato impartendo istruzioni mirate, volte a definirne le caratteristiche e le specificità (STA 52.2011.138 dell'11 maggio 2011 consid. 2).

- Commessa di fornitura: La commessa da *general contracting* inerente la fornitura di cippato di legna, la sorveglianza dell'impianto a legna nonché la pulizia e la manutenzione della caldaia, dell'elettrofiltro e della canna fumaria è principalmente una commessa di fornitura, in quanto il valore delle prestazioni offerte dalla ricorrente e dall'aggiudicataria in relazione alla fornitura di cippato è infatti del 69% rispettivamente del 79% dell'intera commessa (STA 52.2018.599 del 27 giugno 2019 consid. 5.1).
- Commessa di fornitura: L'acquisto di una turbina (commessa di fornitura) e del suo montaggio e messa in servizio (prestazioni di servizio) è considerata una commessa di fornitura; decisivo, ai fini di questa conclusione, si avvera il preponderante valore della turbina rispetto a quello delle prestazioni di servizio (STA 52.2011.169 del 7 luglio 2011 consid. 3.2).
- Commessa di fornitura: L'acquisto di 150 contenitori interrati per rifiuti, che devono essere forniti e posati nelle singole postazioni predisposte, rientra nel novero delle forniture, in quanto i concorrenti non devono essere necessariamente anche i produttori dei contenitori per i rifiuti (STA 52.2008.76 del 12 marzo 2008 consid. 3.1).
- Commessa di fornitura: Il materiale per la fornitura di elementi di pietra naturale per la nuova sede delle scuole elementari seppur debba essere preparato su misura (commessa edile) per l'opera da eseguire non permette di qualificare diversamente l'oggetto della commessa. (STA 52.2005.432 del 26 gennaio 2006 consid. 3.2).
- Commessa di servizio: Il taglio e la lavorazione delle lastre e dei cordoli nelle quantità e secondo le dimensioni fissate dalle prescrizioni di gara è riconducibile ad una commessa edile, mentre il trasporto di questi materiali dalle cave al cantiere è invece assimilabile ad una commessa di fornitura, non potendo essere esclusivamente annoverata né fra le commesse edili, né fra le commesse di fornitura, la commessa va dunque considerata una commessa di servizio (STA 52.2017.316 del 14 febbraio 2018 consid. 3.1).
- Commessa di servizio: La fornitura franco cantiere di ca. 40'000 tonnellate di blocchi da cava per scogliere, non potendo essere esclusivamente annoverata né fra le commesse edili, né fra le commesse di fornitura, va considerata una commessa di servizio (STA 52.2014.282-283 del 10 ottobre 2014 consid. 4).
- Commessa di servizio: La realizzazione di opere del genio civile (scavo e messa in opera degli involucri destinati ad accogliere i contenitori dei rifiuti) è riconducibile ad una commessa edile, mentre la fornitura e la posa degli impianti di raccolta dei rifiuti è invece assimilabile ad una commessa di fornitura; non potendo essere esclusivamente annoverata né fra le commesse edili, né fra le commesse di fornitura, va considerata una commessa di servizio (STA 52.2005.85 del 22 aprile 2005 consid. 2).

2. Appalto generale e appalto totale

2.1 Principi e definizione

La procedura di aggiudicazione è indetta, di regola, per ogni singola categoria di arti e mestieri.

Tale obbligo non è tuttavia assoluto (cfr. STA 52.2015.212/213 del 15 giugno 2015 p. 5). Per le commesse edili, se circostanze tecniche e organizzative lo giustificano, il committente può, in effetti, appaltare l'intera opera a un unico offerente tramite appalto generale o totale (cfr. art. 4 lett. g e h RLCPubb/CIAP). In questi casi l'offerente si rende responsabile nei confronti del committente per la sua prestazione e per quelle delle altre categorie artigianali (e prestazione di servizio per l'appalto totale), ossia dei subappaltatori (cfr. STA 52.2006.153 del 18 maggio 2006 consid. 3.2; art. 13a cpv. 2 RLCPubb/CIAP).

Per **appalto generale** si intende la commessa in cui è previsto un unico aggiudicatario responsabile per l'esecuzione di un'opera già progettata assumendo la direzione e l'esecuzione dei lavori nel loro insieme (cfr. art. 4 lett. g RLCPubb/CIAP; Gauch, 2011, p. 92). Per definizione, le prestazioni di servizio di progettazione sono escluse dall'appalto generale (cfr. art. 4 lett. h RLCPubb/CIAP).

La commessa (salvo le prestazioni di servizio, quale la progettazione) sarà aggiudicata a un unico offerente, il quale subappalterà determinate opere secondo quanto chiaramente predeterminato nel bando (avviso e documentazione di gara).

Pertanto, l'appaltatore generale realizza sempre il progetto degli altri, anche se può essere incaricato dei piani di dettaglio nella fase esecutiva. Di principio fornisce la sua prestazione a prezzo fisso e sovente esegue solamente lui stesso una parte dei lavori e delega il resto ai subappaltatori (cfr. Carron, 2007, p. 163).

Per **appalto totale** (indicato anche come *concorso per prestazioni globali*) è invece da intendersi la commessa di appalto generale che comprende anche le prestazioni di servizio di progettazione dell'opera (cfr. artt. 12 cpv. 3 CIAP e 4 lett. h RLCPubb/CIAP; Ganz, 2001, p. 17), in particolare il progetto di massima e quello esecutivo (cfr. Carron, 2007, p. 163).

La commessa integrale sarà aggiudicata a un unico offerente, il quale subappalterà determinate opere e prestazioni di servizio secondo quanto chiaramente predeterminato nel bando (avviso e documentazione di gara). Per maggiori dettagli sulla messa in concorrenza si rinvia alla scheda informativa [*Concorsi di idee, concorsi di progetto e mandati di studi paralleli*].

2.2 Caratteristiche comuni

Sulle caratteristiche dell'appalto generale e dell'appalto totale, si rinvia all'art. 13a cpv. 2 RLCPubb/CIAP che indica come tutti gli aggiudicatari che concorrono all'esecuzione dell'opera devono individualmente soddisfare le condizioni stabilite alle commesse ordinarie, quali i requisiti della legge e quelle sul subappalto. In particolare per il subappalto, conformemente agli artt. 24 LCPubb e 37 RLCPubb/CIAP: l'appaltatore generale o totale deve allegare all'offerta la distinta dei subappaltatori che con lui collaboreranno nell'esecuzione dell'opera; per ogni opera artigianale (e prestazione di servizio per l'appalto totale), potrà essere indicato un solo nominativo; tutti i subappaltatori indicati nell'offerta devono essere in possesso individualmente dei requisiti richiesti dalla legge; l'appaltatore generale o totale, con il consenso del committente e unicamente per necessità soggettiva, ha la facoltà di cambiare il subappaltatore. Al riguardo, si rinvia alla scheda informativa [*Subappalti*]. Si evidenzia che sia il committente sia l'aggiudicatario dovranno prestare particolare attenzione ad eventuali subappalti oltre quanto predeterminato dal bando, in particolare subappalti di secondo grado (subappalto del subappalto), assolutamente vietati secondo quanto previsto dagli artt. 24 cpv. 3 frase introduttiva LCPubb e 37 cpv. 3 RLCPubb/CIAP.

La decisione di procedere mediante appalto generale, come pure quella di raggruppare prestazioni di singole categorie di imprenditori, così come quella di procedere all'appalto totale, soggiace all'apprezzamento del committente (cfr. STA 52.2015.212/213 del 15 giugno 2015 p. 5) ed è di sua responsabilità, previa autorizzazione del Consiglio di Stato (cfr. punto 2.3).

In ragione dei potenziali rischi che comportano l'appalto generale e totale, l'art. 48 cpv. 3 RLCPubb/CIAP pone l'obbligo di presentare garanzia, ossia con l'offerta è sufficiente presentare una dichiarazione incondizionata e vincolante di un garante (solvibile) che si impegna a prestare la garanzia al committente in caso di aggiudicazione (cpv. 2).

Tuttavia il committente può altresì raggruppare, per ragioni tecniche e organizzative, singole prestazioni di categorie di arti e mestieri che presentano determinate affinità (cfr. STA 52.2015.212/213 del 15 giugno 2015 p. 5). Il raggruppamento di singole prestazioni di categorie, a differenza dell'appalto generale e totale, comporta che l'offerente (o il consorzio di offerenti) esegue in proprio la parte preponderante e caratteristica della commessa, subappaltando – laddove permesso – solo parti secondarie e specialistiche conformemente all'art. 24 cpv. 3 lett. b LCPubb.

2.3 Autorizzazione del Consiglio di Stato

Come detto, l'appalto generale e l'appalto totale sono ammessi solo a titolo eccezionale per prestazioni di importanza rilevante, per motivi tecnici e organizzativi, e previa autorizzazione del Consiglio di Stato (cfr. art. 13a cpv. 1 RLCPubb/CIAP).

L'onere della prova è a carico del committente, che qualora è intenzionato a procedere secondo una delle due forme soprammenzionate deve richiedere preventivamente l'autorizzazione del Consiglio di Stato ed è al riguardo tenuto a:

- analizzare e valutare compiutamente la situazione dal profilo fattuale e giuridico (tenendo conto di quanto esposto ai punti 2.1 e 2.2);
- allegare un documento esplicativo a comprova delle circostanze tecniche e organizzative che giustificano di derogare al principio dell'aggiudicazione per ogni singola categoria di arti e mestieri;
- indicare dettagliatamente come si intende procedere alla messa in concorrenza e quali dispositivi saranno messi in atto per scongiurare violazioni durante la fase realizzativa (segnatamente subappalto del subappalto);
- fornire l'elenco di tutti gli appalti generali ed eventuali appalti totali adottati dal 2001, specificando quali vantaggi e quali problematiche si sono riscontrati con l'utilizzo di tali procedure;
- fornire ogni altra informazione o documenti necessari all'analisi e valutazione della fattispecie.

3. Riferimenti

	Giurisprudenza
Genere di commessa:	
- STA 52.2019.268 del 1. ottobre 2019	
- STA 52.2018.599 del 27 giugno 2019	
- STA 52.2017.316 del 14 febbraio 2018	
- TAF B-6626/2016 del 30 agosto 2017	
- TAF B-579/2015 del 19 marzo 2015	
- STA 52.2014.282-283 del 10 ottobre 2014	
- STA 52.2014.209 del 16 luglio 2014	
- STA 52.2013.334 del 27 settembre 2013	
- STA 52.2011.169 del 7 luglio 2011	
- STA 52.2011.138 dell'11 maggio 2011	
- STA 52.2008.76 del 12 marzo 2008	
- STA 52.2005.432 del 26 gennaio 2006	
- STF 2P.117/2005 del 17 ottobre 2005	
- STA 52.2005.85 del 22 aprile 2005	
- DTF 113 II 264 (1. camera civile del 29 aprile 1987)	
- DTF 111 II 170 (1. camera civile del 6 agosto 1985)	

Appalto generale e appalto totale:

- STA 52.2015.212/213 del 15 giugno 2015
- STA 52.2006.153 del 18 maggio 2006

Dottrina

- M. Beyeler, *Der Geltungsanspruch des Vergaberechts: Probleme und Lösungsansätze im Anwendungsbereich und im Verhältnis zum Vertragsrecht*, Schulthess Verlag: Zurigo, 2012, pp. 480-592 e 839-844
- B. Carron, *Le mandataire face à l'entreprise générale ou totale*, in *Journées suisses du droit de la construction*, 2017, pp. 161-180
- M. Cassina, *Principali aspetti del diritto delle commesse pubbliche nel Cantone Ticino*, in "Atti della serata di studio del 23 ottobre 2008", Commissione ticinese per la formazione permanente dei giuristi: Lugano, 2008, p. 22
- E. Clerc, *art. 5 LMI*, in V. Martenet, C. Bovet & P. Tercier, *Commentaire romand – Droit de la concurrence*, Helbing Lichtenhahn Verlag: Basilea, 2012, pp. 1988-1994
- P. Galli, A. Moser, E. Lang & E. Clerc, *Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts*, Schulthess Verlag: Zurigo, 2007, pp. 45-64
- G. M. Ganz, *Schwellenwerte und Verfahren im öffentlichen Beschaffungswesen*, in "PBG aktuell – Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht", Verein Zürcherischer Gemeindeschreiber und Verwaltungsbeamter: Zurigo, 2001, p. 17
- P. Gauch, *Der Werkvertrag*, Schulthess Verlag: Zurigo, 2011, pp. 92-97
- M. Jaquier, *Le «gré à gré exceptionnel» dans les marchés publics - Etude de droit suisse et européen*, Schulthess Verlag: Zurigo, 2018, pp. 303-304
- E. Poltier, *Droit des marchés publics*, Stämpfli Editions SA: Berna, 2014, pp. 131-136
- O. Rodondi, *La gestion de la procédure de soumission: Question choisies, en particulier les délais*, in J.-B. Zufferey & H. Stöckli, *Marchés Publics 2008*, Schulthess Verlag: Zurigo, 2012, pp. 165-166
- J.-B. Zufferey, C. Maillard & N. Michel, *Droit des marchés publics: Présentation générale, éléments choisis et code annoté*, Università di Friburgo: Friburgo, 2002, pp. 77-80 e 84-85

Versioni precedenti

Data	Modifiche apportate
01.03.2022	Aggiornamento secondo i nuovi disposti entrati in vigore il 1. gennaio 2021 (GPA) e della giurisprudenza.
01.05.2020	Aggiornamento del capitolo inerente le commesse di fornitura.
01.11.2019	Pubblicazione scheda informativa.