

Promemoria

Appalti inhouse, quasi-inhouse e instate

Stato: 31 gennaio 2025

Spetta al committente decidere se acquistare una prestazione all'interno dell'Amministrazione federale (acquisto *inhouse*, *quasi-inhouse* o *instate*) o sul libero mercato. La legislazione in materia di appalti pubblici non è applicabile agli appalti *inhouse*, *quasi-inhouse* o *instate*¹. Queste tre tipologie sono state introdotte a livello di legge in occasione della revisione della LAPub. Tuttavia, a livello federale la giurisprudenza finora si è espressa solo in pochi casi sugli appalti *quasi-inhouse* e *instate*.

A. Inhouse (art. 10 cpv. 3 lett. c LAPub)

1. Definizione

Un appalto è definito *inhouse* quando lo scambio di prestazione e controprestazione avviene *all'interno della stessa persona giuridica*. In questo caso, il committente pubblico acquista la prestazione di cui necessita da una delle sue unità organizzative non autonome, ad esempio da un servizio interno all'Amministrazione federale.

Il Tribunale amministrativo federale si è espresso in merito agli appalti *inhouse* nella sua giurisprudenza².

2. Condizione

Il committente e il fornitore di prestazioni fanno parte della stessa persona giuridica.

3. Esempi

Inhouse: un Ufficio federale incarica un altro Ufficio federale di digitalizzare i documenti archiviati degli anni 1924–1976.

Inhouse: un Comune decide di non acquistare più le bare di legno da imprese private, ma di affidarne la produzione a una divisione interna³.

Un esempio *non inhouse*: un Ufficio federale intende conferire mandati relativi all'esecuzione di analisi di laboratorio a un ente autonomo di diritto pubblico (una persona giuridica distinta).

B. Quasi-inhouse (art. 10 cpv. 3 lett. d LAPub)

1. Definizione

Un appalto è definito *quasi-inhouse* quando il committente pubblico attribuisce un mandato a un fornitore di prestazioni che, pur essendo una *persona giuridica distinta*, è sottoposto all'ampio controllo del committente e fornisce allo stesso la parte essenziale delle proprie attività.

Ad oggi, il Tribunale federale si è occupato dei requisiti degli appalti *quasi-inhouse* in una sola sentenza⁴.

2. Condizioni

Le seguenti condizioni devono essere soddisfatte *cumulativamente*:

- il committente pubblico e il fornitore di prestazioni sono persone giuridiche distinte;
- il committente pubblico (ev. insieme ad altri committenti pubblici) esercita sul fornitore di prestazioni un controllo corrispondente a quello che esercita sui propri servizi (*controllo e requisito relativo al controllo*). La questione decisiva è stabilire se nel caso concreto il committente pubblico è in grado di esercitare sul fornitore di prestazioni un'influenza determinante de iure e de facto;
- il fornitore di prestazioni fornisce le proprie prestazioni essenzialmente per il committente pubblico che lo controlla. Questa condizione è soddisfatta se il fornitore di prestazioni fornisce a quest'ultimo *almeno l'80 per cento* delle proprie prestazioni (*clientela e requisito relativo all'attività*). Di conseguenza, la quota delle rimanenti «attività esterne» non può superare il 20 per cento della cifra d'affari media complessiva. Sono considerate «attività esterne» anche i mandati per committenti pubblici che non esercitano il controllo sul fornitore di prestazioni, oppure le attività svolte in settori di monopolio⁵.

Annotazioni: secondo il diritto dell'UE, in linea di principio nessun privato può detenere partecipazioni nel

¹ Le regole concernenti le competenze organizzative sono tuttavia *tuttora valide*.

² Cfr. la sentenza [B-1687/2010](#) del 21 giugno 2011, consid. 2, e la sentenza [B-536/2013](#) del 29 maggio 2013 del Tribunale amministrativo federale.

³ Cfr. la sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone di Zurigo [VB.2006.00145](#) del 5 aprile 2006, consid. 1.2.

⁴ Cfr. la sentenza del Tribunale federale [2C.701/2023](#) del 24 luglio 2024 (di cui è prevista la pubblicazione).

⁵ Cfr. la sentenza del Tribunale federale [2C.701/2023](#), consid. 6.3 segg.

capitale della società del fornitore di prestazioni⁶. Il fatto di non accettare partecipazioni private si è finora rivelato opportuno, in quanto una partecipazione intaccherebbe la neutralità concorrenziale e potrebbe portare a distorsioni della concorrenza.

L'esistenza di un controllo sufficiente va valutata nel singolo caso sulla base delle circostanze effettive e di tutte le norme applicabili. Il controllo può essere esercitato anche da diversi committenti pubblici⁷. In questi casi il committente deve poter concorrere al controllo, ad esempio tramite suoi rappresentanti (almeno uno) nell'organo direttivo comune.

3. Esempi

Quasi-inhouse: l'Ufficio federale X intende incaricare direttamente l'istituto di ricerca Y SA, che appartiene per il 100 per cento alla Confederazione e al Cantone di Z. Nel consiglio di amministrazione la Confederazione è rappresentata da quattro membri, mentre il Cantone di Z ne conta due. La cifra d'affari media dell'istituto di ricerca Y SA comprende per l'85 per cento mandati assegnati dalla Confederazione e dal Cantone di Z.

L'esempio seguente invece *non è quasi-inhouse*: l'Ufficio federale A intende assegnare alla B SA il mandato di eseguire analisi specifiche. La B SA è di proprietà di enti pubblici (Confederazione, Cantone di C e Cantone di D) e l'Ufficio federale A è rappresentato nel suo consiglio di amministrazione da un membro. Tuttavia, la B SA realizza oltre il 40 per cento della sua cifra d'affari media con prestazioni fornite al Cantone di F.

C. Instate (art. 10 cpv. 3 lett. b LAPub)

1. Definizione

Un'attività *instate* consiste in un appalto *neutro sotto il profilo della concorrenza* ed effettuato da un committente pubblico presso un altro committente pubblico (fornitore di prestazioni). Non sono invece rilevanti né il livello statale⁸ né la forma organizzativa⁹ del committente e del fornitore di prestazioni.

Contrariamente agli appalti *quasi-inhouse*, in questo caso non è richiesto il requisito relativo al controllo né quello relativo all'attività. Tuttavia, questo costrutto è caratterizzato dal principio della neutralità concorrenziale¹⁰.

Ad oggi, il Tribunale federale si è confrontato con le condizioni per gli appalti *instate* in una sola sentenza¹¹.

2. Condizioni

Le seguenti condizioni devono essere soddisfatte *cumulativamente*:

- il committente e il fornitore di prestazioni sono persone giuridiche distinte;
- nessun privato detiene partecipazioni nel capitale della società del fornitore di prestazioni¹²;
- il fornitore di prestazioni è assoggettato alla legislazione in materia di appalti pubblici; può trattarsi di diritto sia federale sia cantonale;
- il fornitore di prestazioni non offre la prestazione in questione sul mercato: l'attività quindi non può essere di natura commerciale¹³ e il fornitore di prestazioni non può partecipare a procedure di aggiudicazione pubbliche in relazione a tale prestazione né fornirla a privati, a meno che essa sia di interesse pubblico (valutazione del singolo caso).

3. Esempi

Instate: un Ufficio federale conferisce mandati relativi all'esecuzione di analisi di laboratorio all'associazione X, un ente cantonale di diritto pubblico. L'associazione X è assoggettata alla legislazione in materia di appalti pubblici e non offre tale prestazione sul mercato.

Instate: un Comune incarica un Ufficio federale di gestire determinate parti della sua infrastruttura informatica o viceversa.

Esempio *non instate*: aggiudicazione di perizie, controlli di prodotti ecc. a scuole universitarie o a università, se l'istituto in questione offre questa prestazione anche a privati seguendo una strategia commerciale e partecipa a procedure pubbliche di aggiudicazione.

Esempio *non instate*: aggiudicazione di una commessa informatica a una società anonima di cui la Confederazione detiene il 99,9 per cento delle azioni, mentre le restanti azioni sono detenute da investitori privati.

E. Raccomandazioni per i servizi richiedenti

La situazione giuridica per quanto riguarda le attività *quasi-inhouse* e *instate* non è ancora completamente chiarita. Prima di avviare un progetto in questo ambito si raccomanda di chiedere per tempo una consulenza sulla legislazione in materia di appalti pubblici.

⁶ Cfr. [art. 12 della direttiva 2014/24/UE](#).

⁷ Cfr. la sentenza del Tribunale federale [2C_701/2023](#), consid. 6.2.

⁸ Confederazione, Cantone o Comune

⁹ Amministrazione centrale, istituto di diritto pubblico, corporazione ecc.

¹⁰ Cfr. [messaggio LAPub, FF 2017 1587](#), pag. 1642 e decisione del Tribunale amministrativo del Cantone di San Gallo [B 2016/146](#) del 22 febbraio 2018, consid. 3.

¹¹ Cfr. la sentenza del Tribunale federale [2C_701/2023](#), consid. 7.

¹² Cfr. [messaggio LAPub, FF 2017 1587](#), pag. 1642.

¹³ Il calcolo dei costi fatturati deve basarsi sui principi costituzionali dell'equivalenza e della copertura dei costi (cfr. [risposta del CF all'interpellanza Candinaz 19.4340 del 27.9.2019](#)).

F. Ulteriori informazioni

Centro di competenza per gli appalti pubblici della Confederazione: rechtsdienst.kbb@bbf.admin.ch

