

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>7094 R</b>	22 febbraio 2017	TERRITORIO
Concerne		

## della Commissione della legislazione sul messaggio 3 giugno 2015 concernente la modifica della Legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb)

### PRELIMINARMENTE

Considerata la complessità del tema e la conseguente lunghezza del presente rapporto, per facilitarne la lettura e la trattazione in aula, di seguito un breve indice:

I.	INTRODUZIONE .....	3
II.	CASI PARTICOLARI: ESENZIONE DELLA BANCA DELLO STATO DEL CANTON TICINO .....	4
III.	ATTI PARLAMENTARI.....	5
IV.	PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO.....	7
V.	LAVORI COMMISSIONALI .....	8
	1. Procedura di consultazione .....	8
	2. Audizione del Dipartimento del territorio .....	9
	3. Audizione SSIC, AITI e CC TI.....	10
	4. Audizione CAT .....	11
	5. Audizioni dei Municipi.....	11
VI.	PARERE DELLA COMMISSIONE .....	12
	A) Scopo e principi: art. 1 - art. 5.....	16
	B) Clausola di esclusività: art. 1 / art. 19.....	18
	C) Valori soglia: art. 7 cpv. 2 e cpv. 3 .....	19
	D) Riduzione della burocrazia - artigiani dispensati dalla produzione di documenti già forniti per l'iscrizione all'albo di categoria: art. 20 cpv. 3 .....	21
	E) Una sola offerta nella procedura a incarico diretto: art. 7 cpv. 4.....	22
	F) Subappalto - divieto di principio e requisiti del subappalto nei casi tollerati: art. 24 .....	22
	G) Offerta vincolante per 6 mesi: art. 30 .....	23
	H) Criterio dell'attendibilità del prezzo: art. 32.....	23
	I) Criterio della responsabilità sociale: art. 32 .....	26
	a. Cenni storici, definizione e campo di applicazione .....	26
	b. Implicazioni sul piano nazionale in relazione all'iniziativa "Contro l'immigrazione di massa" e "RASA" .....	35
	c. Implicazioni sul piano cantonale in relazione all'iniziativa "Prima i nostri" .....	38
	J) Sanzioni: artt. 45a e 45b .....	41
VII.	REGOLAMENTO LCPUBB .....	43
VIII.	CONCLUSIONI.....	44

Si anticipa che, come verrà spiegato in seguito in dettaglio, il presente rapporto è frutto del lavoro della sottocommissione ad hoc, rispettivamente della Commissione della legislazione, e che il disegno di Legge di cui viene chiesta l'approvazione al Parlamento è il documento allegato al presente rapporto (A) e non quello annesso al messaggio governativo. Si segnala altresì che nella tabella sinottica, pure allegata (B), si trovano nella prima colonna il testo di legge attuale, nella seconda il disegno di legge presentato con il messaggio e, infine, nella terza colonna, il testo di legge di cui viene chiesta l'approvazione del Gran Consiglio. La numerazione degli articoli prende quale riferimento la prima colonna, ossia la LCPubb tutt'ora in vigore.

Si evidenzia sin d'ora che la principale novità rispetto al disegno legislativo del Governo consiste nell'inserimento della **responsabilità sociale di impresa** o CSR (nell'elenco dei possibili criteri di aggiudicazione di cui all'art. 32 LCPubb). Determinante non sarà dunque (solo) la sede di un'azienda, quanto piuttosto la sua aderenza a criteri di qualità, per attribuire le commesse pubbliche a chi presenta la migliore e non la minore offerta, partendo anche dal presupposto che è interesse precipuo delle imprese ticinesi, proprio perché presenti sul nostro territorio, impegnarsi per essere le più virtuose, senza dunque che possa essere lamentata alcuna discriminazione da parte delle altre e questo a vantaggio dell'intera collettività.

In buona sostanza, un'adeguata applicazione del criterio della responsabilità sociale d'impresa, oltre a concretizzare quanto previsto dal nuovo articolo costituzionale relativo all'iniziativa "Prima i nostri", permetterebbe il perseguimento di alcuni **obiettivi sociali sanciti dall'art. 14 della nostra Costituzione cantonale**, e meglio che:

- ▶ *«ognuno possa sopperire ai suoi bisogni con un lavoro svolto in condizioni adeguate e con una retribuzione che gli assicuri un tenore di vita dignitoso, venga protetto dalle conseguenze della disoccupazione che non può essergli imputata e possa beneficiare di vacanze pagate»;*
- ▶ *«sia promossa l'occupazione ed ognuno possa scegliere liberamente la sua professione»;*
- ▶ *«l'ambiente naturale sia protetto dagli effetti nocivi e pregiudizievoli e preservato per le generazioni future».*

Obiettivi per altro strettamente connessi all'attuazione dell'iniziativa popolare "Prima i nostri", che, come indicato nel rapporto intermedio 23 dicembre 2016 della relativa Commissione, vogliono essere ampliati in relazione al mercato del lavoro<sup>1</sup> e che già oggi, con l'adozione della nuova LCPubb, possono essere realtà.

Obiettivi inoltre perfettamente in linea con quanto promosso dall'Ufficio per lo sviluppo economico del Dipartimento delle finanze e dell'economia in relazione proprio alla valorizzazione della responsabilità sociale delle imprese in Ticino, come vedremo in dettaglio nel capitolo dedicato.

---

<sup>1</sup> Cfr. rapporto 23.12.2016 pag. 1.

## I. INTRODUZIONE

La revisione nasce in particolare dalla **volontà politica del Governo ticinese di favorire** - per quanto possibile e nel rispetto della LMI<sup>2</sup> e del CIAP<sup>3</sup> - **l'economia locale nell'assegnazione delle commesse pubbliche**, introducendo quale esplicito requisito il domicilio in Svizzera delle aziende che intendono concorrere (nuovo art. 19).

La nuova Legge presenta modifiche di natura formale, ma anche alcune innovazioni sostanziali, come la revoca dell'aggiudicazione o la rescissione contrattuale, oppure l'obbligo di esigere dall'offerente sia la prova di idoneità tecnica sia quella economico-finanziaria.

Inoltre, secondo la proposta del Governo, vi è una chiara volontà di maggiore controllo e di più severe sanzioni per garantire un'accurata applicazione della Legge, fino all'adozione di sanzioni penali.

È utile ricordare che la Legge cantonale sulle commesse pubbliche (in seguito anche LCPubb) si inserisce nel contesto nazionale elvetico che, a partire dagli anni '90, se da un lato ha rinunciato all'adesione allo Spazio economico europeo, dall'altro ha conosciuto uno sviluppo di apertura e sempre maggiore liberalizzazione dei mercati, con l'adozione - a protezione dei principi di trasparenza e concorrenza - di norme specifiche sul piano federale e internazionale.<sup>4</sup>

In Ticino, nel solco di quanto sopra enunciato, è dunque entrata in vigore, nel 2001, la Legge sulle commesse pubbliche, accompagnata nella sua applicazione da un Regolamento che, negli anni, è stato aggiornato rispetto alle prassi adottate come pure secondo la giurisprudenza in materia.

Sulle normative internazionali e le clausole di non discriminazione verso l'estero, come pure all'interno dei confini nazionali, ci si permette di rinviare al Messaggio (cfr. pag. 4 e segg.), precisando che il contesto giuridico delle commesse pubbliche è assai complesso e che il margine di manovra sul piano cantonale è invero limitato.

Nondimeno, **la clausola di esclusività può trovare in Ticino ampia applicazione**, quanto meno al di sotto delle soglie fissate dal diritto superiore, ritenuto che circa il 90% delle commesse pubbliche e para pubbliche non supera gli importi che non permettono a priori la possibilità di esclusiva locale / nazionale.

In breve, sottostanno attualmente alla Legge cantonale sulle commesse pubbliche unicamente le commesse che **non superano** le seguenti soglie:

---

<sup>2</sup> Legge federale sul mercato interno del 1995.

<sup>3</sup> Concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 1994.

<sup>4</sup> Cfr. in particolare: Accordo sugli appalti pubblici del 15.04.1994; Accordo bilaterale con l'EU del 21.06.1999; Legge federale sugli acquisti pubblici del 16.12.1994 e Concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 25.11.1994.

Commessa	Importo in CHF
edile	8'700'000.00
fornitura	350'000.00
prestazione di servizio	350'000.00
fornitura di servizio o prestazione di servizio per i committenti pubblici o privati che esercitano nei settori acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni	700'000.00

Per il resto, in tutti i casi, trovano applicazione gli accordi internazionali e non può dunque essere prevista alcuna esclusività locale / nazionale sulla scorta della LCPubb.

In buona sostanza, più salgono gli importi di riferimento, più la procedura diventa stringente.

Se sono superate - per tipo di commessa - le soglie di cui sopra, è obbligatorio procedere con concorso pubblico, mentre, al contrario, al di sotto di queste soglie è possibile procedere con la procedura a invito e con l'incarico diretto. Ed è proprio in questa forchetta che l'ente pubblico in particolare ha la facoltà di assegnare le commesse alle aziende presenti sul nostro territorio, valorizzando criteri come la qualità delle prestazioni, la formazione degli apprendisti o ancora un'attività e un prezzo sostenibili.

## II. CASI PARTICOLARI: ESENZIONE DELLA BANCA DELLO STATO DEL CANTON TICINO

La LCPubb si applica a tutti gli enti di diritto pubblico che non abbiano esclusivamente carattere commerciale o industriale, ossia in particolare il Cantone e i Comuni, ma anche, a determinate condizioni, ai committenti privati che svolgono un compito di interesse pubblico o ricevono sussidi pubblici, nonché a tutti i committenti, sia pubblici sia privati, che esercitano nei settori dell'acqua, dell'energia e dei trasporti pubblici, come indicato espressamente all'art. 2 della nuova Legge.

Di conseguenza, rispetto al passato **l'unica entità che è tutt'ora - correttamente - esente dall'applicazione della LCPubb è proprio la Banca dello Stato del Canton Ticino.**

La sottocommissione ha valutato quest'eccezione e ha concluso optando per il suo mantenimento.

Infatti, secondo l'art. 8 CIAP<sup>5</sup> in vigore (rispettivamente art. 4 del progetto di nuovo CIAP), sono esenti tutte le attività a carattere commerciale o industriale, come è il caso per la Banca dello Stato del Canton Ticino che svolge un'attività commerciale in regime di liberale concorrenza<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 25.11.1994.

<sup>6</sup> Cfr. lettera 23 marzo 2016 inviata dal Dipartimento del territorio alla sottocommissione LCPubb.

Nondimeno, la **Commissione della legislazione invita la Banca dello Stato del Canton Ticino a rispettare i principi cardine della LCPubb, in particolare in relazione all'uso parsimonioso delle risorse.**

Parimenti, la Commissione della legislazione invita la Commissione del controllo del mandato pubblico della Banca dello Stato a verificare, per quanto possibile, anche questi aspetti. In effetti, richiamato l'art. 3a della Legge sulla Banca dello Stato del Canton Ticino, il mandato pubblico dell'istituto è formalizzato in un documento elaborato dal Consiglio di amministrazione. Detto documento definisce gli obiettivi generali e specifici perseguiti a medio termine dalla Banca per favorire lo sviluppo dell'economia cantonale, gli strumenti utilizzati a tal fine e le priorità di intervento. L'adempimento del mandato pubblico è annualmente verificato dalla Commissione del controllo del mandato pubblico.

### **III. ATTI PARLAMENTARI**

Il Messaggio in oggetto evade sei atti parlamentari presentati tra il 2011 e il 2014 (qui elencati dal più recente al meno recente), che possono essere così riassunti<sup>7</sup>:

#### **1) Mozione 15 dicembre 2014 di Marco Passalia**

Tendente a introdurre un principio di favore per le aziende ticinesi.

→ Si propone di **respingere la mozione**: la Commissione concorda con il Governo sull'impossibilità di accogliere questa proposta per non incorrere in violazioni della Legge federale sul mercato interno (artt. 1 e 5 LMI), che garantisce a tutte le aziende con sede in Svizzera il libero accesso al mercato.

#### **2) Interrogazione 30 maggio 2014 di Attilio Bignasca**

Tendente a ottenere un maggior rispetto della Legge anche attraverso la formazione degli enti preposti.

→ Un seminario di formazione e aggiornamento sulle commesse pubbliche è offerto ai funzionari e ai membri degli organi comunali. Anche per revisioni parziali, ad esempio del Regolamento di applicazione, è offerta la necessaria formazione agli interessati per metterli a parte sulle nuove norme e la loro portata.

#### **3) Mozione 11 marzo 2014 di Carlo Luigi Caimi a nome della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL)**

Tendente a costituire un gruppo di lavoro per la vigilanza sull'efficacia e l'attualità della LCPubb e del relativo Regolamento, con la partecipazione di deputati del Gran Consiglio.

→ **Mozione parzialmente accolta**: di fatto, con la revisione di cui ci stiamo occupando hanno avuto luogo approfondimenti anche attraverso il coinvolgimento di deputati.

---

<sup>7</sup> Cfr. pag. 9 del Messaggio e la lettera del 2 novembre 2015 inviata dal Dipartimento del territorio alla Commissione della legislazione.

#### **4) Iniziativa elaborata 18 febbraio 2014 di Paolo Pagnamenta**

Relativa alla modifica dell'art. 32 LCPubb volta a introdurre il criterio dell'attendibilità del prezzo e fissare al 50% il fattore di ponderazione per ogni criterio di valutazione.

→ **Iniziativa parzialmente accolta:** criterio di aggiudicazione introdotto ex novo ma non reso vincolante.

Come sancito ora dal Regolamento (e con l'adozione della nuova Legge all'art. 32 della stessa) ogni criterio adottato deve essere indicato nel bando e non può superare la quota del 50%, compreso dunque il criterio dell'attendibilità del prezzo.

Sono dunque necessari almeno due criteri per giungere al 100%, fermo restando che solo i requisiti espressamente indicati nel bando possono poi essere considerati nell'aggiudicazione e che, in genere, sono scelti almeno tre criteri. Questo criterio dell'attendibilità del prezzo, ritenuto fondamentale, non è stato però reso vincolante - ossia il committente può ma non deve contemplarlo nel bando - poiché non adatto a tutti i tipi di commesse. Mentre per il settore edilizio è possibile prevederlo in tutti i casi, nell'ambito delle prestazioni di servizio questo, a mente di alcuni tecnici, può risultare problematico, come esposto in dettaglio nel seguito (cfr. pag. 17 e segg. del presente rapporto).

#### **5) Mozione 14 ottobre 2013 di Fabio Schnellmann**

Tendente a ottenere l'assegnazione di commesse ad aziende ticinesi, laddove possibile, in caso di beneficio di sussidi.

→ **Mozione parzialmente accolta:** la nuova Legge si prefigge di favorire le aziende con il domicilio o la sede in Svizzera, non potendo andare oltre, ossia restringere al solo Ticino, per non incorrere in violazioni della Legge federale sul mercato interno (art. 1 LMI).

#### **6) Iniziativa elaborata 17 marzo 2011 di Fabio Regazzi a nome della Commissione della gestione e delle finanze**

Relativa all'applicazione della LCPubb anche agli istituti privati ospedalieri quali fornitori di prestazioni autorizzati a esercitare a carico dell'assicurazione.

→ **Iniziativa parzialmente accolta:** nel senso che non è adottata alcuna modifica legislativa, applicandosi già la LCPubb, per giurisprudenza e dottrina, anche a committenti non di diritto pubblico, a determinate condizioni.

Si segnalano infine, ancorché non menzionati nel Messaggio governativo, i seguenti atti parlamentari a loro volta interessati dalla presente revisione legislativa:

- l'iniziativa elaborata del 13 febbraio 2012, presentata da Matteo Pronzini (IE377) volta a introdurre un registro pubblico sugli appalti, evasa con Messaggio 6681 del 5 settembre 2012;
- l'iniziativa elaborata presentata Carlo Luigi Caimi a nome della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL), risalente all'11 marzo 2014, volta a modificare l'art. 21 LCPubb al fine di approfondire le verifiche economiche e finanziarie prima di deliberare in particolare commesse edili.

Per i dettagli si rinvia ai citati atti, precisando che, nei contenuti, anch'essi sono evasi dal presente rapporto, rispettivamente dalla revisione legislativa, e che, pur non essendo stati accolti in toto, i principi proposti trovano spazio nella nuova Legge e, auspicabilmente,

nella prassi che andrà consolidandosi sia in relazione agli aspetti di verifica di effettiva capacità economico finanziaria, sia quo ai principi di trasparenza (pubblicazione delle commesse, degli inviti/incarichi dell'anno precedente, e via di seguito).

#### **IV. PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO**

L'Esecutivo cantonale, in particolare attraverso le valutazioni dei Dipartimenti interessati, in primis del Dipartimento del territorio, ma anche del Dipartimento finanze ed economia, ha promosso un'ampia consultazione e, anche sulla base di una vasta adesione di principio, ha deciso di procedere con le modifiche della Legge cantonale sulle commesse pubbliche.

**Il Governo ha ritenuto fosse giunto il momento di adottare un testo di legge più semplice, più snello, per permettere una maggiore comprensione ai committenti e di conseguenza una maggiore responsabilità di questi ultimi.** In effetti, alla Legge sulle commesse pubbliche non sono assoggettati solo enti pubblici, ma anche soggetti para pubblici e privati che, anche involontariamente, incorrono in errori evitabili, poiché in difficoltà rispetto a una Legge non così datata ma effettivamente di difficile lettura.

La nuova Legge si prefigge di essere meglio applicata poiché alla base vi è una maggiore conoscenza e comprensione dei doveri dei committenti. Il principio cardine del nuovo testo di legge vuole che il denaro pubblico sia impiegato a favore delle PMI locali, ricordando che l'indotto è significativo, a fronte di commesse per circa complessivo un miliardo all'anno promosse dal Cantone, dai Comuni, da Consorzi, da enti, come pure da privati (a beneficio di sussidi). Per completezza, si ricorda in questa sede che la Legge sulle commesse pubbliche non regola gli aspetti legati ai sussidi, oggetto invece di un'altra Legge cantonale: la Legge sui sussidi cantonali appunto.

Il Messaggio governativo, cui ci si permette di rinviare, affronta diversi aspetti generali (pagg. 1-9) ed elenca in dettaglio le singole norme e le parziali novità della Legge sulle commesse pubbliche (pag. 10 e segg.). Si rileva, per contro, che solo brevemente è stato affrontato il tema della consultazione e del suo esito (un paragrafo a pag. 10 del Messaggio), che invece è stato uno dei punti principali di attività della sottocommissione, rispettivamente della Commissione della legislazione. Come si potrà leggere nel seguito, le associazioni di categoria, come pure alcuni Comuni, hanno sollevato diversi aspetti critici legati al Messaggio governativo e dunque all'adozione del nuovo testo di Legge così come posto in consultazione. In effetti, alcuni rappresentanti delle categorie professionali particolarmente toccate dalle innovazioni di questa riforma legislativa ritenevano di non essere stati considerati a sufficienza e di non trovare nel nuovo progetto di Legge riscontro delle proprie osservazioni.

Di conseguenza, per svolgere un lavoro completo, la Commissione incaricata ha ritenuto indispensabile procedere a una sorta di seconda consultazione, per comprendere e, soprattutto, per appianare le divergenze con le categorie interessate. Utile sarebbe per l'organizzazione del lavoro, anche nel rispetto delle reciproche competenze (Consiglio di Stato - Gran Consiglio), che la posizione del Governo rispetto agli atti parlamentari e alle risultanze della consultazione sia resa nota in maniera esplicita e dettagliata nel Messaggio, onde evitare una sorta di mediazione attraverso i lavori commissionali. Come che sia, anche per questo tema tecnico e nonostante posizioni di partenza piuttosto lontane, la Commissione della legislazione, sentite le parti interessate e d'intesa con il Consiglio di Stato, ha potuto infine presentare un progetto che ritiene valido e applicabile.

**Pertanto, il testo di legge di cui si chiede l'adozione non è quello allegato al Messaggio 3 giugno 2015 n. 7094, bensì quello annesso al presente rapporto.**

Ma andiamo con ordine.

## **V. LAVORI COMMISSIONALI**

La Commissione, neo costituita dopo le elezioni cantonali di aprile 2015, si è chinata su questo Messaggio non appena pubblicato, nel giugno 2015.

In occasione della seduta commissionale del 17 giugno 2015 e nella successiva seduta del 26 agosto 2015, è stata decisa la trattazione del messaggio governativo in una sottocommissione, ritenuta la materia complessa e la necessità di esperire numerose audizioni, potendo, in un gruppo ristretto, affrontare con maggiore flessibilità il corposo dossier, per altro molto tecnico.

I lavori sono stati decisamente impegnativi, la sottocommissione si è riunita in undici occasioni (23.09.2015; 30.09.2015; 13.10.2015; 3.11.2015; 2.12.2015; 13.01.2016; 3.02.2016; 17.02.2016; 20.04.2016; 30.11.2016, 7.12.2016) scandite da numerose audizioni (una ventina di persone), oltre agli approfondimenti documentali e informativi, anche direttamente con il DT.

Il tema è stato inoltre affrontato nel plenum della Commissione della legislazione in ulteriori tredici sedute (17.06.2015; 26.08.2015; 2.09.2015; 18.05.2016; 30.11.2016, 7.12.2016, 21.12.2016, 11.01.2017, 18.01.2017, 1.02.2017, 8.02.2017; 14.02.2017 e 22.02.2017), fino alla presentazione di questo rapporto, che è stato condiviso all'unanimità e sottoscritto solo in pochi e limitati casi con riserva.

Inoltre, in data 7 dicembre 2016, con l'accordo della Commissione della legislazione, la coordinatrice della sottocommissione LCPubb ha informato la Commissione speciale per l'attuazione dell'iniziativa popolare "Prima i nostri" in merito ai lavori commissionali e sulle emergenze legate alla preferenza indigena, e meglio quo ai margini di manovra individuati nell'ambito delle commesse pubbliche. Chi scrive ha inoltre concretamente valutato le richieste della Commissione speciale, al fine di attuare nella revisione della LCPubb tutto quanto fosse possibile nel rispetto della volontà popolare e dunque dei principi fondanti l'iniziativa popolare "Prima i nostri", così come discusso in occasione di una seconda audizione in data 18 gennaio 2017.

Si anticipa che le considerazioni della Commissione della legislazione vertono, in particolare, sulla procedura di consultazione attuata dal Governo e sulle emergenze delle audizioni espletate in sottocommissione, di seguito brevemente riassunte, che hanno permesso di rivalutare diversi aspetti e integrarli nel testo di Legge nuovo di cui si chiede l'approvazione al Parlamento.

### **1. Procedura di consultazione**

La consultazione promossa dal DT alla fine del 2014 è stata ampia: circa duecento i destinatari, tra cui tutti i Comuni, i Partiti, e, soprattutto, le Associazioni di categoria. Ampia è stata anche la partecipazione, sono pervenute ben 61 risposte, elencate però in maniera estremamente riassuntiva nel Messaggio governativo (pag. 10), quando, come esposto poc'anzi, visto anche il tema tecnico e le richieste assai precise di alcuni interlocutori,



sarebbe certamente stata utile una tabella comparativa integrata con le osservazioni principali pertinenti.

## 2. Audizione del Dipartimento del territorio

In data 2 settembre 2015 la Commissione ha esperito l'audizione dell'on. Consigliere di Stato Claudio Zali, accompagnato dai funzionari responsabili del dossier.

Alla puntuale presentazione della nuova Legge è seguita un'ampia discussione. Gli aspetti principali presentati dal DT possono essere così riassunti:

- riformulazione della Legge con indirizzo politico, con l'obiettivo di favorire l'economia cantonale attraverso le commesse pubbliche;
- in buona sostanza: denaro pubblico a favore, possibilmente, delle PMI locali;
- nuova Legge più semplice e conforme al CIAP (determinante in particolare per i valori di soglia, sia nazionali sia internazionali) che sarà revisionato prossimamente;
- ogni Dipartimento ha il suo Ufficio competente in materia di sussidi; così sarà anche con la nuova Legge, anche se sarà garantito un maggior coordinamento;

In seguito, in diverse occasioni, la sottocommissione (o la sua coordinatrice) ha incontrato i funzionari del DT responsabili del dossier per confrontarsi su quanto emerso in occasione delle audizioni delle associazioni di categoria e superare prima l'impasse legata al ruolo del **Centro di consulenza (in seguito CeCo)**, e, in seguito, una serie di altri aspetti di natura sia formale sia sostanziale che hanno condotto all'allestimento del nuovo disegno di legge.

Inoltre, oggetto d'interesse particolare, visti anche i recenti sviluppi, è stato il tema del rispetto del diritto superiore.

Con lettera del 30 novembre 2016, la Commissione si è rivolta al Governo al fine di comprendere se e in quale misura il ricorso della COMCO relativo alla LIA (in due casi concreti di fine novembre 2016, dove, secondo la Commissione della concorrenza è stata violata la LMI) possa entrare in linea di conto per la presente revisione. Il Consiglio di Stato, con lettera del 7-9 dicembre 2016, ha risposto che i lavori commissionali possono procedere e non è necessario attendere gli esiti ricorsuali, poiché non ravvede una sovrapposizione dei temi e dunque dei rischi, in particolare poiché il nuovo disegno di Legge LCPubb prevede espressamente all'art. 1 cpv. 2 che *«Essa garantisce, con condizione di reciprocità, la non discriminazione di coloro che hanno il proprio domicilio o la propria sede in Svizzera, il rispetto dei vincoli determinati dagli obblighi internazionali della Confederazione e del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici»*.

La Commissione, considerata la volontà della maggioranza espressa nella seduta del 7 dicembre 2016, ha deciso di procedere con i suoi lavori, considerato in particolare lo stato avanzato degli stessi e l'impossibilità di stabilire a priori e con certezza se vi saranno ricorsi e se, in quel caso, la nuova LCPubb reggerà in particolare l'esame di compatibilità con il diritto superiore.

A seguito della presa di posizione del Governo, a maggior ragione, **la Commissione confida nelle verifiche dipartimentali quo al rispetto del principio di legalità e, in generale, di tutti i requisiti per l'adozione del testo di legge nella sua versione attuale, ossia a seguito delle integrazioni proposte dalla Commissione della legislazione.**

Da ultimo, con lettera del 1. febbraio 2017 la Commissione si è nuovamente rivolta al Consiglio di Stato quo alle ulteriori proposte nel frattempo avanzate dalla Commissione speciale "Prima i nostri". Con risposta in data 8 febbraio 2017 il Governo invita la Commissione della legislazione a respingere dette richieste, come esposto in dettaglio nel prosieguo.

Per contro, la Commissione non ha più ritenuto di interpellare direttamente il Governo quo all'inchiesta della COMCO resa pubblica negli scorsi giorni concernente il grado di accesso al mercato in Ticino per alcuni settori, tra cui le imprese artigiane. Laddove il Consiglio di Stato ritenga che debbano essere apportati ulteriori correttivi, sarà lui stesso a informare il Parlamento e procedere in altro senso.

### **3. Audizione SSIC, AITI e CC TI**

In data 23 settembre 2015, la Commissione ha esperito l'audizione dei rappresentanti delle associazioni di categoria maggiormente interessate dalla revisione di legge<sup>8</sup>.

È stata espressa condivisione totale sul principio di rafforzare il mercato locale e non penalizzare società con sede in Svizzera, sia nel rispetto delle regole del libero mercato sia per evitare una concorrenza sleale e questo anche se secondo i rappresentanti delle associazioni di categoria si contano sulle dita di una mano i casi di commesse affidate a società estere, ritenuto che già oggi in genere - nonostante l'assenza di una norma specifica - i committenti indicano nel bando di concorso che lo stesso è aperto solo a società con sede in Svizzera.

Le persone intervenute hanno inoltre espresso preoccupazione per lo stravolgimento della struttura della Legge, temendo che con il nuovo testo possano andare persi i precisi riferimenti giurisprudenziali, chiedendo inoltre che la procedura dell'incarico diretto preveda - come d'uso - la possibilità di ottenere una sola offerta e non tre come proposto dall'art. 7 cpv. 4 messo in consultazione.

I punti cruciali per i rappresentanti di SSIC, CAT e CC concernono inoltre il rispetto del CIAP, per non dover revisionare a breve nuovamente la legge in questione, nonché la valorizzazione del criterio dell'attendibilità del prezzo, ritenuto che, oggi come oggi, oltre il 70% delle commesse pubbliche è assegnato al minor offerente (prezzo più basso), che, in alcuni casi, non corrisponde però al migliore offerente, ossia all'attesa esecuzione a regola d'arte. Sono infatti noti casi di subappalto e di insoddisfacente esecuzione per contenere i costi.

Nei momenti in cui il mercato è sotto pressione, alcuni impresari sono disposti a concorrere sotto costo, ossia senza che l'offerta copra effettivamente i propri costi, perché hanno necessità di impiegare le proprie maestranze, piuttosto che tenerle ferme. Secondo SSIC e CAT il criterio vincolante della attendibilità del prezzo costituisce lo strumento migliore per contenere le derive del mercato.

SSIC, CAT e AITI riterrebbero opportuno prevedere inoltre un'adeguata base legale, affinché l'Ufficio appalti verifichi gli atti di un bando con un importo elevato prima della pubblicazione e che, in caso di una garanzia obbligatoria, i costi assicurativi non siano caricati sugli artigiani.

---

<sup>8</sup> Nelle persone di Nicola Bagnovini (SSIC), Vittorino Anastasia (ex SSIC), Nicola Pini (AITI) e Gabriele Lazzaroni (CC TI).

#### **4. Audizione CAT**

In data 30 settembre 2015, la Commissione ha esperito l'audizione dei rappresentanti della CAT<sup>9</sup>, e sono emersi argomenti (ad es. incarico diretto attraverso una sola offerta) in linea con quanto discusso nell'audizione del 23 settembre 2015.

La CAT ha inoltre messo l'accento sul CeCo, segnalando quanto questo ente sia fondamentale per fornire la necessaria consulenza al Consiglio di Stato, lamentando che il CeCo non sia stato sufficientemente valorizzato nel processo di revisione della legge.

Secondo la CAT non sarebbe inoltre chiara la volontà di istituzione e di riconoscimento da parte del Governo del CeCo anche in futuro.

Su questo punto la sottocommissione ha potuto verificare la volontà di mantenimento del CeCo e delle sue funzioni, non nella legge qui allegata, bensì, come in passato per altro, nel Regolamento di applicazione (art. 18 attuale Regolamento) e ritiene dunque la questione risolta. Le ulteriori richieste principali della CAT, che non hanno trovato riscontro nel testo di legge governativo, sono le seguenti:

- concorso di progettazione nella legge (art. 14 vecchio) e non nel regolamento;
- partecipazione a più consorzi possibile, almeno in relazione alle commesse di servizi (art. 23 nuova legge);
- necessità di codificare i mandati di studio paralleli.

Inoltre, con lettera del 19 dicembre 2016, la CAT si è rivolta direttamente alla coordinatrice della sottocommissione al fine di sottolineare ancora una volta l'importanza di codificare nella legge il concorso di progettazione e i mandati di studio paralleli.

La sottocommissione si era già confrontata con questo aspetto, ripreso anche in Commissione e sopposto ancora una volta al DT.

Infine, con lettera del 15 febbraio 2017, la CAT si è rivolta ai capi gruppo, postulando nuovamente il mantenimento del concorso di progettazione nella legge (e non solo nel regolamento), nonché la codificazione esplicita del diritto a ricorrere in ogni caso contro il bando da parte delle associazioni di categoria.

Di concerto con il Governo, la maggioranza della Commissione ha deciso di confermare l'abrogazione dell'attuale art. 14 LCPubb e di non codificare nella legge il concorso di progettazione e i mandati di studio paralleli per i motivi esposti nel prosieguo. L'ampia maggioranza della Commissione ha inoltre ritenuto sufficiente la facoltà ricorsuale attuale, per altro incontestata dalla CAT.

#### **5. Audizioni dei Municipi**

L'ultima audizione, in data 3 febbraio 2016, è stata riservata ai Municipi di Locarno, Lugano e Mendrisio, che ne hanno fatta espressa richiesta e che hanno partecipato ciascuno con una delegazione politica (capi Dicastero) e tecnica (UTC, giuristi, ecc.).

I punti cruciali sollevati da questi grandi Comuni possono essere così riassunti:

- la clausola nazionale è già una realtà consolidata;
- impossibilità dei Municipi di attuare le verifiche; la responsabilità deve essere delle imprese e non dell'autorità politica;

---

<sup>9</sup> Nelle persone dell'arch. Michele Bardelli, membro CeCo, e dell'arch. Colombo, presidente SIA.

- le nuove sanzioni sono troppo severe, in particolare quelle penali anche per i singoli funzionari;
- necessità di una banca dati informatica in sostituzione della produzione documentale di tutto quanto necessario per concorrere;
- introduzione di una procedura alleggerita per permettere anche ai piccoli artigiani di concorrere;
- limitazioni relative ai consorzi eccessive e penalizzanti per i professionisti e anche per gli enti pubblici;
- procedura a invito troppo complessa, simile a un concorso a tutti gli effetti;
- accettazione del principio di una sola offerta per l'incarico diretto, senza però vietare la possibilità - seppur facoltativa - di richiedere fino a tre offerte;
- maggiore disponibilità dell'Ufficio appalti e della Ceco verso i Comuni per evitare errori e rendere sempre più efficienti le procedure.

## **VI. PARERE DELLA COMMISSIONE**

La Commissione della legislazione, dopo ampia e ripetuta discussione nonché dopo essere stata messa a parte dei lavori e delle emergenze della sottocommissione incaricata, ha deciso di sostenere il Messaggio governativo, facendo fede al Consiglio di Stato in particolare per quanto attiene alla legalità della nuova norma sull'esclusività, integrando però nel testo di legge diversi aspetti che o non erano stati considerati dal Governo o lo erano stati solo parzialmente.

In buona sostanza, la Commissione, recependo i lavori della sottocommissione durati oltre un anno, ha rivalutato alcune delle osservazioni sollevate già in procedura di consultazione, in particolare da parte delle associazioni di categoria ma non solo, procedendo a una stesura integrata del nuovo testo di legge, includendo anche alcune innovazioni frutto del lavoro stesso della sottocommissione, in particolare tutto quanto attiene alla CSR.

Nonostante l'ampia considerazione riservata agli addetti ai lavori e alle loro richieste, non tutte le proposte di modifica avanzate sono state fatte proprie dalla Commissione.

**Prima di entrare nel merito delle innovazioni adottate, e di cui si chiede l'approvazione al Parlamento, di seguito, brevemente, una presa di posizione sul mancato accoglimento delle richieste di codificare nella LCPubb il concorso di progettazione e i mandati di studio paralleli, nonché la facoltà per le associazioni di categoria di presentare in ogni caso ricorso contro il bando.**

A mente della CAT, il concorso di progettazione è da considerarsi un atto pubblico e non uno strumento per distribuire mandati, che necessita di una chiara base legale.

Ora, seguendo la posizione del Governo, la maggioranza della Commissione ritiene corretto semplificare il testo di Legge quanto più possibile. I primi articoli della nuova Legge determinano il campo di applicazione soggettivo (committenti) e oggettivo (commesse), sostituendo un elevato numero di disposizioni specifiche divenute inutili o codificabili nel Regolamento (segnatamente gli artt. da 8 a 14 della Legge vigente).

Quo all'abrogazione dell'art. 14, si richiama quanto esposto dal Governo nel suo Messaggio (cfr. pag. 13), ricordando che il nuovo testo di Legge si ispira al nuovo CIAP,

frutto di un significativo lavoro concertato a livello nazionale, che introduce la definizione di commessa - acquisizione onerosa e sinallagmatica - di una prestazione edile, di fornitura o di servizio. La suddivisione delle prestazioni ricalca dunque quella utilizzata a livello intercantonale, ma anche nazionale e internazionale.

L'attuale art. 14 della LCPubb stabilisce quanto segue:

**Concorso di idee o di progettazione**

<sup>1</sup>*Si definisce concorso di idee o di progettazione quella procedura intesa a fornire al committente, soprattutto nel settore della pianificazione territoriale, dell'urbanistica, dell'architettura e dell'ingegneria civile nonché dell'elaborazione dei dati, un piano o un progetto, selezionati da una giuria in base ad una gara con o senza assegnazione di premi.*

<sup>2</sup>*La giuria è composta unicamente da persone fisiche indipendenti dai partecipanti alla gara. Essa esprime un preavviso all'indirizzo del committente.*

<sup>3</sup>*Il Consiglio di Stato ne regola la procedura.*

In buona sostanza, la definizione di concorsi di idee, di progettazione o i mandati di studio paralleli, non si giustificano (più) al rango di legge, essendo questi una semplice forma di prestazione in cui rientrano «(...) i contratti onerosi (...) per una prestazione che non sia qualificabile quale commessa edile e/o fornitura»<sup>10</sup>.

Motivo per cui questo genere di procedure troverà spazio all'interno del (rivisto) Regolamento, evitando così anche una discriminazione verso altre categorie. In effetti, mal si comprende per quale motivo mandati di professionisti riconducibili alla CAT, e dunque in particolare alla categoria degli architetti, dovrebbero avere la propria specifica base legale nella LCPubb mentre, a titolo di esempio, i giuristi no.

La sottocommissione prima e la Commissione poi si sono confrontate con questa reiterata richiesta e hanno esperito i necessari approfondimenti. Pertanto, la maggioranza della Commissione della legislazione, seppur comprendendo il legittimo interesse degli addetti ai lavori in particolare del settore dell'architettura, ritiene non vi siano motivi giustificanti il mantenimento di questa procedura particolare nella LCPubb. Ogni concorso di idee è riconducibile alla categoria principale di commessa di prestazione, prevista naturalmente anche nella nuova LCPubb e, in ogni caso, con una norma ad hoc nel nuovo Regolamento, che ricalcherà l'attuale art. 14 LCPubb.

Per altro, come detto, anche nell'attuale CIAP e nel futuro non sono elencate tutte le possibili specifiche procedure, bensì, semplicemente per facilità di comprensione e applicazione, le tre categorie principali (edilizia / forniture / prestazione). Anche per questo motivo non è stata accolta la richiesta della CAT circa il mantenimento dello status quo.

Per quanto attiene invece alla richiesta espressa da alcune associazioni di categoria di prevedere una base legale ad hoc che garantisca loro la facoltà di ricorrere contro il bando, riconoscendo così in tutti i casi, preliminarmente, la legittimazione attiva, si osserva quanto segue.

Giusta l'art. 1 della Legge sulla procedura amministrativa (LPAm) essa trova applicazione nei procedimenti di diritto amministrativo definibili mediante decisione di autorità cantonali, comunali, patriziali, consortili e parrocchiali, di enti cantonali e comunali autonomi, come pure di istanze e organismi indipendenti dall'Amministrazione cantonale

---

<sup>10</sup> Cfr. Messaggio pag. 12.

che statuiscono nell'adempimento di un compito di diritto pubblico a essi affidato dal Cantone, dunque anche negli ambiti definiti dalla LCPubb.

La procedura amministrativa non prevede l'actio popularis e, quo alla legittimazione attiva, ossia la facoltà di presentare ricorso, secondo l'art. 65 cpv. 1 LPAm ha diritto di ricorrere chi è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della stessa.

La nozione di interesse degno di protezione corrisponde a quella, identica, racchiusa negli artt. 48 della Legge federale sulla procedura amministrativa<sup>11</sup> e 103 della Legge federale sull'organizzazione giudiziaria<sup>12</sup>: «*ha diritto di ricorrere chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo; è particolarmente toccato dalla decisione impugnata; e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa*».

Introducendo il requisito dell'interesse degno di protezione, il legislatore ha quindi voluto, come noto, escludere l'actio popularis. Difetta pertanto della legittimazione ricorsuale chi dal provvedimento impugnato non sia toccato altrimenti che qualsiasi altro singolo cittadino o la collettività; occorre pertanto l'esistenza di una relazione rilevante o speciale del ricorrente con l'oggetto della contestazione.

D'altro lato basta però l'esistenza di un interesse degno di protezione dal profilo processuale e non occorre la lesione di diritti soggettivi; anche un interesse di mero fatto, ad esempio di natura economica, ideale o morale può essere sufficiente. Affinché il gravame sia ricevibile in ossequio all'art. 65 LPAm basta pertanto che il ricorrente possa prevalersi di un interesse personale, immediato e attuale all'annullamento o alla modifica della decisione contestata e dunque all'ottenimento di un giudizio più favorevole (fra tante sentenze TRAM 52.2015.2 del 16 aprile 2015 consid. 2 con riferimenti).

La legittimazione ricorsuale di un'associazione, il cosiddetto ricorso corporativo di natura "egoista"<sup>13</sup>, è pertanto data quando essa agisce in difesa dei diritti dei suoi soci e dimostra che la potestà ricorsuale a tutela dei diritti in questione compete ai suoi singoli soci e che la maggioranza o in ogni caso molti di loro sono effettivamente toccati dall'atto impugnato e che gli statuti le affidano la difesa degli interessi comuni dei propri membri. Un esempio di giurisprudenza del TRAM in materia di commesse pubbliche sulla legittimazione ricorsuale delle associazioni di categoria è dato dalla sentenza 52.2011.138 dell'11 maggio 2011 concernente la commessa relativa alla fornitura di 292 finestre prefabbricate. Il TRAM ha stabilito che detta commessa rientrava nel novero di quelle edili e che l'esplicita apertura della gara a concorrenti esteri non violava la parità di trattamento tra gli offerenti. Inoltre, per quanto qui d'interesse, il TRAM ha riconosciuto la legittimazione a ricorrere, oltre che a una ditta attiva nel campo specifico della fornitura e posa di serramenti (anche se alla fine non aveva partecipato alla gara e non aveva nemmeno inoltrato un'offerta), anche a due associazioni di categoria.

---

<sup>11</sup> PA del 20 dicembre 1968; RS 172.021.

<sup>12</sup> OG del 16 dicembre 1943; norma sostituita dall'art. 89 cpv. 1 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110.

<sup>13</sup> Cfr. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, V ed., Zurigo 2006, n. 1956 segg.; Marco Borghi/Guido Corti, *Compendio di procedura amministrativa ticinese*, Agno 1997, n. 6 ad art. 43, con rinvii alla giurisprudenza pubblicata nella RDAT; Evelyne Clerc, *L'ouverture des marchés publics: effectivité et protection juridique*, Friburgo 1997, pag. 528 segg.; Peter Gauch/Hubert Stöckli, *Thèses sur le nouveau droit fédéral des marchés publics*, Friburgo 1999, cifra 25.7 e nota 292 a piè di pagina; ZBI 100/1999 pag. 399 e 446; STA 52.2011.42 del 28 marzo 2011.

Di conseguenza, nel rispetto dei principi cardine del diritto amministrativo, le associazioni di categoria possono presentare ricorso ai sensi dell'art. 36 LCPubb se, nel rispetto dell'art. 65 LPAm, possono dimostrare, nel caso concreto, un interesse degno di protezione. In caso contrario, come avviene oggi, esse potranno agire attraverso ricorrenti particolarmente toccati dalla decisione.

Pensiamo, a titolo di esempio, a due casi recenti e resi noti a mezzo stampa: il ricorso contro il bando dell'Istituto di ricerca in biomedicina (IRB) e quelli legati alla realizzazione della nuova Valascia.

Nel primo caso, risalente al 2014, più di ottanta tra architetti e ingegneri ticinesi hanno firmato il ricorso presentato al Tribunale amministrativo cantonale (TRAM) contro il bando di concorso per la progettazione della nuova sede IRB di Bellinzona. I professionisti contestavano le referenze e i requisiti che i candidati avrebbero dovuto presentare per aspirare alla prima fase di progettazione.

Nel secondo, risalente al 2015, sono stati presentati ricorsi su più aspetti, dalla legittimità dello scorporo della progettazione della nuova Valascia, con mandato diretto affidato a un determinato architetto nonostante si trattasse di un'opera sussidiata dal Cantone e dalla Confederazione che - secondo alcuni professionisti - richiedeva il pubblico concorso, all'aggiudicazione dei lavori di ingegneria idraulica secondo i requisiti del bando.

Come esposto le associazioni di categoria hanno già oggi una propria facoltà ricorsuale - a determinate condizioni - e non si rilevano motivi oggettivi per derogare alla citata consolidata giurisprudenza e procedere a una concessione sistematica e acritica della legittimazione ricorsuale che vada oltre ai suddetti criteri, per altro legittimi e giustificati.

Estendere sistematicamente e acriticamente alle associazioni il diritto di ricorso in ogni caso avverso i bandi comporterebbe inoltre un elevato rischio di paralisi delle procedure di aggiudicazione delle commesse pubbliche, che non può e non deve essere l'obiettivo né della singola azienda né tantomeno delle associazioni di categoria.

**Visto tutto quanto precede, la Commissione della legislazione non ritiene proficuo discostarsi dai consolidati citati principi e garantire un'automatica facoltà ricorsuale contro i bandi (né contro le aggiudicazioni) alle associazioni di categoria.**



Per venire ora alla questione delle richieste invece accolte e dunque delle principali innovazioni della nuova LCPubb, si segnala che nel **Messaggio governativo, in particolare nel commento ai singoli articoli (cfr. pag. 10 e segg.)**, sono elencate tutte le novità rispetto al passato.

**La Commissione condivide per buona parte la formulazione dei singoli articoli di legge così come proposta dal Governo; si rinuncia pertanto alla spiegazione di ogni norma della LCPubb, affrontando in questa sede compiutamente solamente i temi principali controversi, che sono stati ulteriormente modificati o integrati dalla Commissione e che sono regolamentati dai seguenti articoli:**

- A) Scopo e principi: art. 1 - art. 5
- B) Clausola di esclusività: art. 1 e art. 19
- C) Valori soglia: art. 7 cpv. 2 e cpv. 3
- D) Una sola offerta nella procedura a incarico diretto: art. 7 cpv. 4

- E) Riduzione della burocrazia - artigiani dispensati dalla produzione di documenti già forniti per l'iscrizione all'albo di categoria: art. 20 cpv. 3
- F) Subappalto - divieto di principio e requisiti del subappalto nei casi tollerati: art. 24
- G) Offerte vincolanti per 6 mesi: art. 30
- H) Criterio dell'attendibilità del prezzo: art. 32
- I) Criterio della responsabilità sociale: art. 32
- J) Sanzioni: art. 45a e art. 45b

#### **A) Scopo e principi: art. 1 - art. 5**

La proposta governativa consistente nell'indicare all'art. 1 quale scopo «*rafforzare la competitività dell'economia cantonale nell'attribuzione di commesse pubbliche*» non ha convinto né i professionisti del settore né la Commissione della legislazione.

Al di là del carattere declamatorio, un simile scopo è poco più di un auspicio se non sono indicati gli strumenti attraverso i quali favorire l'economia locale; a questo punto è giusto chiedersi se non si volesse inserire in una legge che concerne le commesse pubbliche un principio che attiene piuttosto al promovimento economico o a similari ambiti.

Inoltre, una simile formulazione costituiva facile preda per la presentazione di ricorsi, che già di per sé, come esposto in precedenza, non possono essere esclusi a priori in relazione alla clausola nazionale.

**La versione proposta ora all'art. 1 quo allo scopo e all'art. 5 per quanto concerne i principi cardini da applicare nelle procedure risulta più semplice e allo stesso tempo più efficace:**

#### **Art. 1 Scopo**

*<sup>1</sup>La presente legge disciplina la procedura per l'assegnazione di commesse pubbliche e ha lo scopo di garantire:*

- a) *la parità di trattamento tra gli offerenti;*
- b) *una concorrenza efficace;*
- c) *la trasparenza;*
- d) *la qualità;*
- e) *l'impiego parsimonioso delle risorse finanziarie pubbliche<sup>14</sup>.*

*<sup>2</sup>Essa garantisce, con condizione di reciprocità, la non discriminazione di coloro che hanno il proprio domicilio o la propria sede in Svizzera, il rispetto dei vincoli determinati dagli obblighi internazionali della Confederazione e del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici.*

---

<sup>14</sup> La Commissione ha ritenuto di reintrodurre questo principio, già presente nell'attuale LCPubb ma non nel disegno di legge proposto con il Messaggio dal Governo. Vero è che la Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (RL 2.5.1.1) definisce e impone principi di parsimonia ed economicità (artt. 5 e 6); altrettanto vero è che questo aspetto risulta centrale nella delibera di commesse pubbliche, rispettivamente nell'assegnazione di sussidi pubblici, a favore, questa volta, anche di committenti privati. In merito è utile ricordare che lo Stato accetta - se verificati e giustificati - sorpassi del 10%. Se il sorpasso notificato supera il 10% è imprescindibile una delibera di estensione di aggiudicazione. Per il credito d'opera, se l'insieme dei sorpassi «*rendesse prevedibile o accertato*» uno sfioramento del 10% e di CHF 100'000.00 del credito originario, è necessario chiedere un credito aggiuntivo, mentre per importi inferiori è invece sufficiente la ratifica «*contestualmente alla presentazione del primo consuntivo utile*» (art. 5 Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato).



## **Art. 5 Principi procedurali**

*Nelle procedure si devono garantire:*

- a) *l'adempimento degli obblighi verso le istituzioni sociali, il pagamento delle imposte, del riversamento delle imposte alla fonte, il rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori e dei contratti collettivi di lavoro vigenti per categorie di arti e mestieri e/o i contratti nazionali mantello;*
- b) *la parità di trattamento tra uomo e donna;*
- c) *il rispetto delle norme ambientali<sup>15</sup>;*
- d) *il rispetto degli obblighi di ricusa e del divieto di preimplicazione;*
- e) *la tutela dei dati confidenziali comunicati dall'offerente.*

**Nondimeno, la Commissione della legislazione ritiene che non sia sufficiente formulare articoli puntuali e varare leggi attuali, se non sono attuati i necessari sistemi di verifica.**

Si invita pertanto il Consiglio di Stato, quanto meno nell'ambito delle commesse pubbliche, a fare tutto quanto nelle sue possibilità per garantire l'effettiva assegnazione all'impresa che presenta l'offerta maggiormente aderente ai requisiti positivi di cui sopra, che non concernono solo la singola prestazione da effettuarsi ma, ben più importante, l'insieme delle attività dell'azienda.

**Due soli esempi puntuali per chiarire le aspettative della Commissione della legislazione: parità e qualità.**

Pur essendo noti strumenti efficaci di controllo aziendale in relazione, ad esempio appunto in merito alla **parità di trattamento tra uomo e donna**, o ancora in merito alla qualità, le imprese non hanno l'obbligo di utilizzarli, il che, purtroppo, in alcuni casi coincide con una violazione senza nemmeno esserne del tutto consapevoli. Nondimeno, è compito dello Stato fare tutto il possibile affinché, quanto meno nelle delibere relative alle commesse pubbliche, questi principi siano rispettati.

Per la parità ad esempio si ricorda che su mandato dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) e della Commissione degli acquisti della Confederazione (BKB) l'ufficio di ricerche BASS ha messo a punto da lungo tempo uno strumento di controllo che consente di verificare il rispetto della parità salariale fra donna e uomo nelle singole imprese. La Confederazione lo ha testato con successo nell'ambito di un progetto pilota già negli anni 2001 - 2003 ed esso è in seguito stato impiegato con successo anche per eseguire controlli nel settore degli acquisti pubblici della Confederazione<sup>16</sup>.

Per quanto concerne invece la **qualità**, è indubbiamente conosciuto il sistema dal nome ISO 9001. Si tratta di uno strumento per la gestione della qualità (SGQ) relativo alla conduzione e al controllo che permette alle aziende di offrire in qualsiasi momento prodotti e servizi di qualità<sup>17</sup> preassegnata.

Giova ricordare che la gestione della qualità si è imposta perché è stato appurato che costa di meno evitare di fare errori anziché cercarli, ad esempio, alla fine del processo di produzione. I costi da imputare agli errori sono minimizzati non appena

---

<sup>15</sup> La Commissione è particolarmente sensibile al rispetto dell'ambiente e ritiene importante ribadire questo principio, già di per sé tutelato dalle normative dedicate (il rispetto della legge è un obbligo generale), sia nei principi procedurali di cui all'art. 5 (nuovo) sia nei criteri di aggiudicazione all'art. 32 (nuovo).

<sup>16</sup> Fonte: [www.equality-office.ch/i/s-publikationen.htm](http://www.equality-office.ch/i/s-publikationen.htm), oppure: [www.beschaffung.admin.ch](http://www.beschaffung.admin.ch).

<sup>17</sup> Dove qualità è da intendersi come «soddisfacimento di richieste prestabilite e presupposte del cliente e della società attraverso misure economiche ed ecologiche dell'organizzazione» (fonte: admin.ch).

l'azienda è in grado di gestire e migliorare continuamente i processi importanti dal punto di vista della qualità<sup>18</sup>.

La Commissione della legislazione, seppur consapevole delle difficoltà per le PMI di ottenere certificazioni di qualità, come ISO 9001, non tanto per inadempienza quanto piuttosto per le risorse - anche economiche - che bisogna mettere in campo, invita il Consiglio di Stato a promuovere ogni procedura di attestazione di qualità in favore di un'economia locale forte e vincente anche se in concorrenza con aziende provenienti da altri Cantoni o anche dall'estero.

## **B) Clausola di esclusività: art. 1 / art. 19**

Il Governo ha rassicurato la Commissione sia in riferimento alla **compatibilità della nuova Legge con il diritto superiore**, sia, appunto, per quanto concerne l'esclusività di aziende con sede o domicilio in Svizzera.

La Commissione della legislazione, per parte sua, rileva che l'esclusività ticinese sarebbe certamente contraria al diritto superiore, non essendo possibile favorire offerenti del Canton Ticino a scapito di aziende con sede in altri Cantoni confederati, mentre non è stato possibile trovare una risposta univoca per quanto attiene all'**esclusività elvetica**, ossia l'atto di favorire aziende con sede o domicilio in Svizzera a scapito di concorrenti straniere.

Si annota, per complemento d'informazione, che a livello federale è nota la risposta del Consiglio federale (11.02.2015) all'interpellanza di Roberta Pantani (10.12.2014), che, in buona sostanza, rifiutava la possibilità di un criterio di aggiudicazione di carattere preferenziale per imprese svizzere o per prodotti svizzeri, poiché in violazione al principio della parità di trattamento. Secondo il Consiglio federale, normative in questo senso nell'ambito delle commesse pubbliche costituirebbero una violazione delle convenzioni internazionali e, in particolare, del principio di non discriminazione<sup>19</sup>.

Per quanto attiene alla richiesta di aggiungere un minimo temporale, ad esempio almeno due anni di sede / domicilio in Svizzera, come richiesto da più parti, la Commissione ha attentamente valutato questa opportunità, concludendo per rinunciarvi proprio nell'interesse dell'economia locale. Oltre alle criticità giuridiche (violazione del divieto di discriminazione e rispetto del principio di proporzionalità), con una simile norma si riscontrano più problemi che non soluzioni. Basti pensare alle neo attività, eppure qualificate, alle startup, come pure a professionisti seri che partecipano però attraverso una nuova società o a seguito di un cambiamento di ragione sociale e via di seguito. In ogni caso, nella misura in cui la richiesta sia giustificata dal caso concreto, nel bando può essere indicato un vincolo temporale<sup>20</sup>.

Per quanto concerne la **revisione del CIAP** - secondo alcuni imminente, secondo altri ancora lontana dal vedere la luce - la Commissione della legislazione, sempre facendo fede al Governo, ha ritenuto che fosse comunque opportuno procedere con la presente revisione. I Cantoni, prima di adottare il nuovo CIAP, devono comunque aspettare l'esito dell'iter federale della "gemella" revisione della LMI, ovvero la sua adozione, come pure

---

<sup>18</sup> Cfr. [www.kmu.admin.ch/kmu/it/home/consigli-pratici/gestire-una-pmi/certificazione-e-normalizzazione/normalizzazione/norma-di-gestione-della-qualita.html](http://www.kmu.admin.ch/kmu/it/home/consigli-pratici/gestire-una-pmi/certificazione-e-normalizzazione/normalizzazione/norma-di-gestione-della-qualita.html).

<sup>19</sup> Cfr. risposta del Consiglio federale dell'11 febbraio 2015 all'interpellanza 14.4142 del 10 dicembre 2014 *Acquisti e appalti pubblici*, di R. Pantani.

<sup>20</sup> Cfr. Galli / Moser / Lang / Clerc, *Praxis des Öffentlichen Beschaffungsrecht*, n. 368 pag. 155.

quello relativo alla Legge federale sugli appalti pubblici, le connesse ordinanze e gli ulteriori accordi.

L'obiettivo principale è quello di armonizzare - per quanto possibile - il diritto in materia di appalti pubblici tra la Confederazione e i Cantoni e, di conseguenza, fra i Cantoni stessi. I lavori iniziati nel 2012 hanno sinora consentito di raggiungere ottimi risultati di avvicinamento, anche se alcuni aspetti non sono ancora stati risolti con piena soddisfazione di tutte le parti (ad esempio per quanto attiene ai ricorsi, anche in relazione alle facoltà della COMCO). In merito si richiama altresì l'interpellanza 1. dicembre 2014 (n. 1621) sul tema, presentata dal deputato Paolo Pagnamenta.

Recentemente, e meglio nella seduta del 15 febbraio 2017, il Consiglio federale ha adottato i messaggi concernenti la revisione totale del diritto in materia di appalti pubblici e l'accordo dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) sugli appalti pubblici (GPA).<sup>21</sup>

Come che sia, bisognerà attendere ancora del tempo prima dell'adozione dei nuovi testi di legge, in ogni caso dopo la Conferenza dei Cantoni. Infine, al nuovo CIAP dovrebbe ancora aderire ogni singolo Cantone, compreso il Ticino. Pertanto, ammesso che il nostro Cantone accetti l'esito di tutto quanto esposto, verosimilmente solo a far tempo dal 2019-2020 il nuovo Concordato sarà, se del caso, applicabile in Ticino.

### **C) Valori soglia: art. 7 cpv. 2 e cpv. 3**

Inoltre, per quanto attiene ai **valori di soglia**, in sottocommissione è stata ripetutamente affrontata la questione a sapere se questi fossero o meno adeguati, per garantire procedure trasparenti e limitare ogni rischio possibile, e si è giunti alla conclusione che la soluzione ticinese (cfr. art. 7 nuova Legge) è sufficientemente restrittiva e le soglie non devono essere ulteriormente adattate verso il basso.

In effetti, se si esce dalla rigida applicazione delle norme internazionali, quindi nei casi di importi inferiori, per cui appunto trova applicazione la LCPubb, i valori soglia che fanno stato per determinare quale tipo di procedura debba essere adottata sono al di sotto delle soglie che prevede il CIAP. Per dirlo con parole semplici, il Canton Ticino non sfruttava e non sfrutterà neanche con la nuova Legge i margini previsti dal CIAP.

Mentre nel resto della Svizzera tutti i Cantoni hanno aumentato le soglie, avvicinandole al massimo previsto dal CIAP, per permettere agli enti pubblici come ai privati assoggettati di rinunciare alla procedura più complessa del concorso pubblico o selettivo, in Ticino è stata preferita una soluzione più restrittiva.

Si rinuncia in questa sede ad approfondire tutti gli aspetti tecnici per esteso, privilegiando un riassunto schematico che, a colpo d'occhio, permette di comprendere come la regolamentazione cantonale ticinese sia decisamente al di sotto delle possibilità date dal CIAP.

---

<sup>21</sup> Dal 15.02.2017 su [www.dff.admin.ch](http://www.dff.admin.ch) e [www.defr.admin](http://www.defr.admin) è disponibile il seguente materiale:

- rapporto sulla procedura di consultazione relativa alla revisione della LAPub e OAPub e in merito all'ordinanza sui valori soglia (OVS);
- LAPub e relativo messaggio;
- documento comparativo Confederazione-Cantoni;
- Messaggio concernente l'approvazione del Protocollo che modifica l'accordo OMC sugli appalti pubblici;
- Protocollo che modifica l'accordo sugli appalti pubblici.

Come si evince dalle tabelle che seguono, in Ticino pretendiamo l'adozione della procedura del concorso pubblico o selettivo a partire da importi più bassi rispetto a quelli che consentirebbe il CIAP.

Valori soglia per tipo di procedura secondo il CIAP (Allegato 2) con il valore della commessa espresso in CHF

Procedura	Forniture	Prestazioni di servizio	Lavori di costruzione	
			Ramo secondario	Ramo principale
Incarico diretto	< 100'000	< 150'000	< 150'000	< 300'000
Invito	< 250'000	< 250'000	< 250'000	< 500'000
Pubblico concorso o selettivo	< 250'000	< 250'000	< 250'000	< 500'000

Valori soglia per tipo di procedura secondo la LCPubb (art. 7) con il valore della commessa espresso in CHF

Procedura	Forniture	Prestazioni di servizio	Lavori di costruzione
Incarico diretto	< 100'000	< 150'000	< 200'000 commesse edili di impresario costruttore o pavimentazione stradale < 60'000 commesse edili di altro genere o artigianali
Invito	< 200'000	< 250'000	< 350'000 commesse edili di impresario costruttore o pavimentazione stradale < 100'000 commesse edili di altro genere o artigianali

Per questi motivi, come esposto sopra, si ritiene adeguata la forchetta cantonale per tipo di commessa, ricordando in ogni caso che, come sancito espressamente dalla Legge (art. 7 cpv. 5-8), **tutte le commesse aggiudicate mediante procedura a invito o con incarico diretto che superano la modica cifra di CHF 5'000.00 devono essere rese pubbliche e accessibili.**

Detta pubblicazione deve avvenire almeno attraverso l'immediata messa a disposizione online dell'informazione, se non con l'affissione all'albo e, su richiesta, in forma cartacea, ad esempio, nel caso dei Comuni, presso la cancelleria.

La Commissione ha inoltre introdotto una novità importante per attuare un controllo efficace e costituire un deterrente a favoritismi nocivi per un mercato sano oltre che illeciti, ossia **l'obbligo di far rendere pubblico, entro il mese di febbraio dell'anno seguente, l'elenco delle aziende oggetto di invito o incarico diretto, a favore delle quali non è stata deliberata nessuna commessa**, per garantire la necessaria trasparenza e stabilire, con una certa facilità, che non siano interessate sempre le medesime imprese.

Da ultimo, a titolo abbondanziale, si segnala che su questo punto la sottocommissione, come pure la Commissione della legislazione, non aveva una posizione univoca. Secondo

un'ampia maggioranza, alzare i valori soglia portandoli ai tetti massimi stabiliti dal CIAP costituiva un'ottima pragmatica opportunità per favorire la qualità e la stabilità di alcune imprese, una sorta di attuazione indiretta dell'iniziativa "Prima i nostri".

In effetti, se il committente pubblico, o privato ma al beneficio di sussidi pubblici, ha la facoltà di procedere con l'incarico diretto o su invito con soglie più alte, ci si attende che si rivolgerà ad aziende locali e, soprattutto, imprese impegnate sul fronte della responsabilità sociale.

È evidente che, alzando le soglie, si può decidere a chi assegnare l'incarico diretto, o anche a quali aziende rivolgersi nella procedura a invito. E, in questi casi, invece di temere che sempre le stesse imprese ticinesi ricevano soldi pubblici, si può fare in modo che le commesse rimangano nei confini cantonali, facendo bene attenzione a non favorire gli uni o gli altri, rammentando comunque che sopra i CHF 5'000.00 ogni delibera deve essere resa pubblica, con il conseguente controllo, affinché più aziende locali possano eseguire mandati sottostanti alla LCPubb. Per contro, con valori soglia bassi è automatica l'apertura a tutti, anche fuori Cantone, rispettivamente fuori dalla Confederazione se si superano anche le soglie del CIAP.

Va però annotato che secondo una minoranza della Commissione della legislazione, i valori di soglia dovrebbero essere ancora più bassi, per evitare abusi, favoritismi, e simili da parte in particolare dei Comuni.

Secondo alcuni è corretto che nelle commesse pubbliche si deliberi, di regola, attraverso la procedura del concorso pubblico, più complessa e articolata, affinché non sia il committente a scegliere direttamente ma l'esito procedurale attraverso la determinazione della miglior offerta.

**In conclusione, come detto, la forchetta proposta con il disegno di Legge allegato al presente rapporto è frutto di un compromesso, con valori soglia in genere più alti di quelli attualmente in vigore ma ancora lontani dal tetto massimo consentito dal CIAP.**

***D) Riduzione della burocrazia - artigiani dispensati dalla produzione di documenti già forniti per l'iscrizione all'albo di categoria: art. 20 cpv. 3***

La sottocommissione ha fatto proprie le preoccupazioni di numerosi addetti del settore, che lamentano la richiesta di produzione di documenti non afferenti con la procedura cui partecipano, come pure la ripetizione di allegazione di simili documenti.

In attesa di un sistema informatico maggiormente performante, la Commissione propone di introdurre un'esenzione per coloro i quali hanno già fornito i medesimi documenti in occasione dell'iscrizione a un albo professionale. Si tratta di un piccolo passo verso la riduzione della burocrazia e, in questo senso, la Commissione invita il Consiglio di Stato a fare tutto il possibile, ad esempio in sede di Regolamento, per snellire le procedure, mettere in relazione gli uffici statali e le relative banche dati, affinché vi sia sempre meno carta ma sempre più efficienza.

La Commissione invita in ogni caso il Consiglio di Stato a tener presente in sede di Regolamento che i criteri sanciti all'articolo 5 LCPubb non sono sempre completamente ottemperati con l'iscrizione all'albo, che, in genere, non necessita di tutte queste informazioni. Sarà dunque imprescindibile verificare e richiedere tutti quei documenti aggiuntivi a tutti i partecipanti.

Inoltre, sempre in sede di Regolamento è opportuno considerare che i requisiti degli albi professionali sono molto restrittivi al momento dell'accesso, della prima iscrizione, quando tutti i criteri devono essere rispettati, mentre una volta che si è ammessi prima di esserne radiati bisogna essere inadempienti per periodi lunghi (che possono anche arrivare a oltre tre anni). È fondamentale che l'azienda sia sempre in regola e non solo al momento dell'iscrizione.

Una **soluzione pratica** che a mente della Commissione potrebbe ovviare ai due problemi citati limitando la burocrazia è quella di chiedere la documentazione aggiuntiva e attestante il rispetto a quel dato momento di tutti i requisiti unicamente ai primi tre classificati, così da essere certi che chi sarà oggetto di delibera certamente adempia allo stato del momento ai requisiti di legge in generale e del bando in particolare.

Di conseguenza, al momento della partecipazione al bando, può essere ritenuta sufficiente un'autocertificazione su alcuni aspetti, da sanare però in vista della delibera, ad esempio chiedendo a quel momento - dunque allo stato attuale, in tempo vicino alla delibera e all'esecuzione della commessa - la documentazione a comprova del rispetto di tutti i requisiti di legge in generale e del bando in particolare.

#### ***E) Una sola offerta nella procedura a incarico diretto: art. 7 cpv. 4***

La possibilità di richiedere fino a tre offerte comparative è prevista nel nuovo CIAP e costituisce già una prassi consolidata in diversi Cantoni<sup>22</sup>.

La Commissione però, contrariamente a quanto indicato nel Messaggio (pag. 14), è convinta, e così anche tutte le associazioni di categoria sentite, che la procedura di incarico diretto debba prevedere la richiesta di una sola offerta e non fino a tre.

Per mitigare l'effetto dell'offerente unico, è stata aggiunta la pragmatica possibilità di rifiutare l'offerta, per non essere vincolati a un solo offerente. Il committente, può negoziare dunque l'unica offerta che gli è stata fatta e, se insoddisfatto, rifiutarla. Il committente non può però attuare una messa in concorrenza nella procedura a incarico diretto, ossia non può chiedere più offerte nello stesso momento e poi fare una negoziazione per assegnare l'incarico diretto.

#### ***F) Subappalto - divieto di principio e requisiti del subappalto nei casi tollerati: art. 24***

Come esposto nel Messaggio governativo (pag. 14 e segg.), la Commissione condivide la necessità di mettere un freno agli abusi attraverso i subappalti. In aggiunta a quanto proposto dal Consiglio di Stato, la Commissione della legislazione propone di inserire in particolare l'obbligo (art. 24 lett. e), nei casi dove il subappalto è concesso, di produzione dell'offerta del subappaltatore.

**L'offerente deve dunque allegare alla sua offerta quella del subappaltatore per garantire la necessaria trasparenza.** Si fa notare che a livello nazionale, ad esempio da parte dell'USTRA, questa prassi è già adottata.

Per mantenere flessibile questo strumento, già di per sé concesso solo in casi eccezionali, la Commissione ha rinunciato a inserire anche l'obbligo per il subappaltatore di rispettare tutti i requisiti specifici del bando, poiché, in alcuni casi, risultano davvero indispensabili

---

<sup>22</sup> *Marchés publics 2014, Les marchés de grés à grés, pag. 177 e seguenti.*

specialisti che presentino caratteristiche diverse da quelle riferite all'opera principale. Si ritiene siano dunque sufficienti i requisiti di base (domicilio, tutela dei lavoratori, pagamento aggiornato degli oneri sociali ecc.).

Per questi motivi, nel testo di legge, all'art. 24 cpv. 3 lett. a, è previsto che il subappaltatore rispetti «*tutti i requisiti di legge*» e non anche i requisiti del bando.

### **G) Offerta vincolante per 6 mesi: art. 30**

Va premesso che il nuovo CIAP non regola la durata della validità delle offerte.

La Commissione condivide però il lasso di tempo di sei mesi (invece di tre come è il caso attualmente) proposto dal Governo, nell'ottica di facilitare i committenti nella preparazione dell'esecuzione delle commesse in questione.

Inoltre, il vincolo permette di sgomberare il campo da eventuali preoccupazioni e speculazioni quo alla presentazione di offerte poco serie, che vengono ritirate nelle more della procedura per favorire l'uno o l'altro. Per altro, l'estensione della durata di vincolo era già stata richiesta dall'Associazione dei Comuni in occasione della consultazione sull'attuale LCPubb.

È in ogni caso stata inserita nella nuova Legge la facoltà di ridurre questo lasso di tempo da parte del committente (art. 30 cpv. 1), garantendo così la massima autonomia.

Si annota che la durata vincolante dell'offerta non deve essere confusa con il periodo necessario per procedere alla delibera in sé. La Commissione ha esaminato la possibilità di procedere all'effettiva delibera solo una volta espletati tutti i passi necessari, ad esempio l'iter all'interno del Comune quando quest'ultimo è committente. Purtroppo non sono state trovate soluzioni che sgombrino il campo dai rischi sia per i committenti sia per le imprese, ritenuto che anche le stesse delibere sono impugnabili. Se prendiamo, a titolo di esempio, un appalto per l'esecuzione di opere stradali, prima di iniziare la procedura che porta alla delibera è infatti necessario aver evaso eventuali ricorsi contro l'opera, come pure le opposizioni all'uso dei terreni.

Anticipare i tempi crea, in questi casi, maggiori rischi sia per l'ente pubblico sia per l'impresa, vista l'incertezza dell'esito delle procedure ricorsuali, sia in relazione alla loro durata.

### **H) Criterio dell'attendibilità del prezzo: art. 32**

Come esposto in ingresso, l'adozione del criterio dell'attendibilità del prezzo è stata avanzata con un atto parlamentare e ha trovato parziale accoglimento.

**Questo criterio non è stato inserito in maniera vincolante, poiché tutti i criteri sono formulati in maniera potestativa.** È in buona sostanza lasciata facoltà ai committenti di scegliere quali criteri concorrono a determinare l'assegnazione della delibera in ogni singola procedura, poiché queste si differenziano enormemente e quello che fa gioco per l'edilizia, ad esempio, non necessariamente funziona per la fornitura di servizi.

La Commissione condivide l'introduzione di questo criterio, come pure la forma potestativa e non obbligatoria. La **scelta rimane dunque al committente** e i motivi sono strettamente connessi alla natura di questo principio, che, seppur brevemente, è qui spiegato per agevolarne la comprensione.

**Il criterio sull'attendibilità del prezzo si basa su una formula matematica definita su una curva di Gauss, ossia un grafico che propone la distribuzione delle offerte attorno ad un singolo valore medio.**

Tale valore medio è determinato dalle offerte rientrate e dal preventivo depositato dal committente. Se il preventivo depositato dal committente<sup>23</sup> è stato calcolato troppo basso o troppo alto rispetto alle offerte, vi è il rischio che il valore medio sia falsato, con la conseguenza che le offerte con il minor prezzo siano escluse o considerate con il punteggio minimo attribuibile. La stessa conseguenza negativa si può verificare anche quando entrano in gioco poche offerte (es. tre o quattro) e quindi in tal caso il valore medio può essere aleatorio (due offerte con un prezzo di mercato e un'offerta molto alta).

Queste eventualità negative possono essere mitigate dal fattore di ponderazione, dove di regola il prezzo può pesare al massimo il 50% (art. 53 cpv. 4 dell'attuale regolamento; art. 32 cpv. 2 LCPubb).

In merito al fattore di ponderazione, per fare chiarezza in relazione a tutti i criteri di aggiudicazione e non solo a quello dell'attendibilità del prezzo, si ricorda che per determinare l'aggiudicazione della commessa il metodo maggiormente diffuso (indicato per altro dallo stesso CeCo) prevede l'assegnazione di note da 1 a 6 trasformate poi in punti moltiplicandole per il rispettivo fattore percentuale di ponderazione. Per facilità di comprensione, si allega al presente rapporto anche un semplice esempio di applicazione della ponderazione di ogni singolo criterio e l'assegnazione della relativa nota (allegato E).

Per tornare all'attendibilità del prezzo, si osserva che solo se ben calibrato questo, come pure l'insieme di tutti i criteri, consente di garantire in primis la qualità della prestazione, escludendo in particolare le imprese che entrano in gioco con offerte a prezzi manifestatamente troppo bassi.

Si pensi in particolare alle commesse di servizio particolarmente soggette a rischio di dumping salariale, ma anche alle commesse edilizie, dove un'impresa, in quel frangente, avendo bisogno di impiegare le sue maestranze, presenta un'offerta sottocosto.

**Il minor prezzo non corrisponde così alla migliore offerta, costituendo più che altro un rischio di carenza di qualità**, come per altro stabilito dal Tribunale cantonale amministrativo (incarto 52.2016.101, sentenza del 15 giugno 2016, consid. 4.4.1.; incarto n. 52.2007.378, sentenza del 26 novembre 2007, consid. 3.3.1.):

*Il criterio dell'attendibilità dei prezzi è stato introdotto per porre un ulteriore freno, in aggiunta a quello costituito dai criteri qualitativi, alla corsa al prezzo più basso. Offerte eccessivamente aggressive dal profilo del prezzo o addirittura sottocosto non garantiscono infatti prestazioni qualitativamente ineccepibili. È invero noto che il risparmio conseguito dal committente sul prezzo particolarmente vantaggioso finisce spesso per tradursi in una maggior spesa.*

*Corretti e conformi alle finalità della legge sulle commesse pubbliche appaiono di conseguenza tutti quei criteri che permettono di prevenire simili distorsioni del*

---

<sup>23</sup> Si precisa che si conoscono due tipi di preventivo del committente. Il primo è quello che viene considerato per fare la media con le offerte pervenute, allo scopo di applicare il criterio dell'attendibilità del prezzo. Il secondo, per contro, fissa un tetto massimo di spesa accettabile per il committente. Si tratta di tutelare il committente che, a posteriori, fa valere questo importo massimo come vincolante. Ad esempio, nello Stato, in particolare presso la Divisione delle costruzioni, il preventivo è allestito solo a questo scopo di difesa e, concretamente, il preventivo che determina il tetto massimo di spesa accettabile è riposto in busta chiusa e aperto all'occorrenza.



*mercato delle commesse pubbliche, sottoponendo preventivamente a verifica la qualità dell'offerta per rapporto al prezzo.*

*Questo particolare criterio d'aggiudicazione valuta in sostanza i prezzi delle singole offerte in base al loro scostamento rispetto ad un prezzo medio (detto anche prezzo di riferimento), che il committente considera ottimale dal profilo dell'attendibilità, intesa come capacità di fornire una prestazione qualitativamente ineccepibile. Questo prezzo di riferimento può scaturire dalla media delle offerte inoltrate, da un preventivo interno allestito dal committente oppure dalla media delle offerte inoltrate sommate al preventivo interno del committente, eventualmente moltiplicato per un determinato fattore allo scopo di conferirgli maggior peso.*

Per una dettagliata spiegazione di questo criterio si rimanda alla già citata sentenza del Tribunale cantonale amministrativo (incarto 52.2016.101, sentenza del 15 giugno 2016, pag. 2 e segg.) che illustra anche le formule per procedere alla valutazione, così come coniate dal CeCo.

Su richiesta di alcuni commissari, per trasparenza verso il Parlamento quale organo decisionale e, in ogni caso, per completezza si allegano al presente rapporto anche le seguenti schede tecniche<sup>24</sup> messe a disposizione dei committenti dall'Ufficio dei lavori sussidiati e degli appalti:

- criteri per l'aggiudicazione di commesse, versione 15.1.2014, pagg. 1-21 (allegato C);
- formule matematiche per criteri di aggiudicazione, versione 5.6.2007, pagg. 1-4 (allegato D).

Per tornare alla costante giurisprudenza del Tribunale amministrativo cantonale, si precisa che le formule di cui sopra, sulla base di un verifica oggettiva, permettono di concludere per la **bontà del criterio** di valutazione dell'attendibilità del prezzo, dimostrando in casi concreti la differenza delle note conseguite e dunque dell'effetto tangibile di questo modo di procedere.

In effetti, sulla scorta di alcune sentenze del TRAM come pure di numerose aperture di appalti, si evince che la delibera, in particolare grazie al criterio di attendibilità del prezzo, non ha premiato automaticamente chi ha fatto le offerte più convenienti, più basse.

Questo, da un lato, sostiene la qualità del lavoro, a tutela di un'imprenditoria sana; dall'altro costituisce un effetto deterrente per le aziende che intendono invece speculare. Grazie a questo criterio "killer" si garantisce l'esclusione di un'offerta manifestamente inattendibile, ossia che supera di gran lunga il prezzo stabilito.

Uno degli scopi della LCPubb è, in effetti, quello di garantire una concorrenza efficace (art. 1 cpv. 1 lett. b del disegno di legge), ma anche di garantire la qualità e una serie di requisiti anche legati alla responsabilità sociale, ora espressamente citata nella LCPubb.

Di conseguenza, in particolare **il committente pubblico, o privato ma al beneficio di sussidi pubblici, deve preferire la migliore offerta e non la minore offerta.**

Questo, come spiegato, a favore soprattutto di aziende che, oltre a lavorare bene, non offrono sottocosto speculando sulla manodopera (ad esempio con riduzioni salariali, pressioni sulla resa, richieste di straordinari e via di seguito).

---

<sup>24</sup> Cfr. [www4.ti.ch/dt/sg/ulsa/temi/commesse-e-appalti-pubblici/commesse-e-appalti-pubblici/commesse-e-appalti-pubblici/schede-tecniche](http://www4.ti.ch/dt/sg/ulsa/temi/commesse-e-appalti-pubblici/commesse-e-appalti-pubblici/commesse-e-appalti-pubblici/schede-tecniche).

Da ultimo, per quanto attiene alla richiesta avanzata da un Commissario in particolare di plafonare al massimo al 25% il criterio dell'attendibilità del prezzo, la **Commissione, visto tutto quanto precede e richiamata la giurisprudenza del TRAM, ritiene che la soluzione migliore sia proprio quella di lasciare ai committenti la facoltà di adottare il criterio dell'attendibilità del prezzo e di fissarne anche la percentuale fino a un massimo del 50%**<sup>25</sup>. Il limite massimo del 50% può essere adeguato al caso concreto, considerando in particolare il tipo di commessa. Il committente può dunque - come per tutti gli altri criteri - stabilire una percentuale inferiore di ponderazione (ad esempio del 25%). In questo modo, grazie alla ponderazione insieme ad altri criteri è possibile evitare le distorsioni di un obbligo generalizzato, determinando solo dove necessario e nella misura ritenuta adeguata al caso concreto la garanzia di qualità delle prestazioni, escludendo le offerte con prezzi manifestatamente troppo bassi.

A titolo abbondanziale, si segnala che, in generale, la fissazione a priori dei criteri di aggiudicazione e delle rispettive percentuali riduce la latitudine di giudizio e la libertà di apprezzamento da parte dei committenti, con un conseguente nefasto irrigidimento del processo di aggiudicazione delle commesse pubbliche.

Nondimeno, considerata la consolidata prassi nel ramo dell'edilizia relativa al criterio di valutazione delle offerte secondo - anche - il principio dell'attendibilità dei prezzi, si invita il Consiglio di Stato, mediante ad esempio una risoluzione governativa ad hoc (come quella conosciuta ad esempio nel settore degli ingegneri che prevede una riduzione obbligatoria del 20%), a introdurre sistematicamente questo criterio per i concorsi pubblici in questo ambito, quanto meno a partire da una certa soglia, stabilendo, di caso in caso, quale percentuale di ponderazione sia più adatta.

Questo modo di procedere, oltre a garantire la necessaria trasparenza per i concorrenti che intendono ricevere le delibere di lavori edili dallo Stato, permette di dare il giusto esempio verso i committenti privati.

## **I) Criterio della responsabilità sociale: art. 32**

### **a. Cenni storici, definizione e campo di applicazione**

Quali interessi devono fare le aziende? Secondo Milton Friedman, padre della teoria degli shareholder<sup>26</sup>, l'azienda deve perseguire unicamente gli interessi degli azionisti, massimizzando quindi i profitti anche a scapito degli altri portatori di interesse. Secondo Edward Freeman, invece, l'azienda deve tenere conto, anche nel suo stesso interesse, delle esigenze di molteplici stakeholder<sup>27</sup>, quindi oltre agli azionisti anche degli altri principali portatori di interesse.

---

<sup>25</sup> Fino a questo momento la percentuale massima è fissata al 50% nel Regolamento, con l'indicazione "di regola". La Commissione, considerato che vi sono stati casi di fissazione anche al 60% e oltre per il solo criterio del prezzo (e non dell'attendibilità del prezzo!) ha deciso di stabilire a un massimo del 50% la ponderazione di ogni singolo criterio. Inoltre, detto tetto massimo è ancorato nella Legge e non più nel Regolamento.

<sup>26</sup> Ossia gli azionisti dell'impresa, coloro che ne posseggono quote di capitale. Attenzione: anche gli shareholder sono ovviamente stakeholder dell'impresa: infatti rientrano nel gruppo degli investitori insieme alle banche e ad altri eventuali finanziatori.

<sup>27</sup> Ossia i portatori di interesse che ruotano intorno all'impresa. Rappresentano l'universo delle persone e delle entità interessate ai prodotti, ai servizi, allo stato e al benessere dell'azienda. Una volta erano identificati (solo) con i clienti, gli investitori, i fornitori e i dipendenti dell'impresa (i cosiddetti stakeholder tradizionali). Oggi si tende ad allargare il concetto di stakeholder includendo anche i regolatori, i gruppi di interesse, l'opinione pubblica e i media, la comunità, i concorrenti, i potenziali dipendenti, i potenziali investitori, i partner e altri ancora (i cosiddetti stakeholder emergenti).

La responsabilità sociale d'impresa (in inglese CSR, ossia Corporate Social Responsibility<sup>28</sup>), come riferisce la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) costituisce una manifestazione della volontà delle imprese di gestire l'impatto sociale e ambientale delle loro attività. Secondo la Confederazione, si tratta di un **contributo delle aziende allo sviluppo sostenibile**, o ancora «*la responsabilità delle imprese per gli impatti che hanno sulla società*» (CSR secondo la comunicazione UE n. 681 del 2011).

Lo sviluppo della CSR costituisce una risposta alle crescenti pressioni che le società hanno subito negli ultimi trent'anni, e meglio a partire dalla fine degli anni '90. Uno dei casi più eclatanti su scala mondiale è quello di McDonalds, che dopo aver resistito per anni alle critiche sul suo operato (in ambito ambientale, di tutela della salute, di diritti dei lavoratori e via di seguito), ha iniziato a permeare la sua politica aziendale proprio ponendo l'accento su questi aspetti. Malgrado i notevoli sforzi, l'azienda rimane di fatto marchiata con un'etichetta negativa, a dimostrazione di quanto sia importante che un'impresa ponga attenzione alle esigenze di tutti gli stakeholder.

Le metodologie per l'applicazione della CSR sono variegate, anche se progressivamente si è giunti a stabilire alcuni standard. Tuttavia, considerata la mancanza di vincoli giuridici specifici è lecito sospettare che alcune (grandi) aziende tendano a utilizzare la CSR come strumento di marketing piuttosto che come indicatore e guida nella gestione aziendale.

La CSR abbraccia oggi una vasta gamma di tematiche, aspetti di cui gli imprenditori devono tener conto in aggiunta ai loro legittimi interessi nel fare impresa.

Si tratta di soddisfare le esigenze del cliente e saper gestire allo stesso tempo le aspettative di altri stakeholders, come ad esempio il personale, i fornitori e la comunità locale di riferimento.

**L'elemento distintivo della CSR è dunque quello di affiancare alla responsabilità economica anche una responsabilità sociale, che crea valori tangibili e intangibili, per tutto ciò che sta intorno all'azienda. Valori vincenti per l'impresa, per le persone, per il territorio e per l'ambiente.**

Dalle condizioni di lavoro, tra cui ad esempio la tutela della salute ma anche il salario, i diritti umani, la tutela dell'ambiente, la prevenzione anticorruzione, sani rapporti di concorrenza e rispetto degli interessi dei consumatori, ma anche aspetti legati alla fiscalità e alla trasparenza.

La CSR consiste nell'**applicazione di diversi principi**, brevemente elencati di seguito:

- sostenibilità: uso consapevole ed efficiente delle risorse ambientali in quanto beni comuni, capacità di valorizzare le risorse umane e contribuire allo sviluppo della comunità locale in cui l'azienda opera, capacità di mantenere uno sviluppo economico dell'impresa nel tempo;
- volontarietà: come azioni svolte oltre gli obblighi di legge;
- trasparenza: ascolto e dialogo con i vari portatori di interesse diretti e indiretti d'impresa;
- qualità: in termini di prodotti e processi produttivi;
- integrazione: visione e azione coordinata delle varie attività di ogni direzione e reparto, a livello orizzontale e verticale, su obiettivi e valori condivisi.

---

<sup>28</sup> Si rinuncia in questo rapporto all'acronimo italiano RSI per evitare confusione con la nostra Radiotelevisione svizzera di lingua italiana.

Di seguito, i principali fattori di traino che dovrebbero portare ad adottare una cultura d'impresa orientata alla CSR:

- crescente domanda di qualità, in termini di processi, prodotti, servizi, relazioni, da parte di consumatori-clienti, dipendenti, fornitori, enti locali, mondo finanziario, società civile;
- linee guida internazionali, network d'impresa, che richiedono una sempre maggiore integrazione della sostenibilità ambientale e sociale;
- necessità di innovazione trasversale nelle imprese per rimanere competitive nel tempo;
- necessità di distinguere e valorizzare il marchio non più solo in termini di prodotto, ma come cultura e reputazione d'impresa, elemento distintivo e di credibilità verso il consumatore, e fattore di maggiore competitività;
- necessità di distinguersi strategicamente dai concorrenti per una migliore reputazione, sia in termini di prestazioni commerciali sia di prestazioni sociali.

Insieme anche ai fattori intangibili, come la crescita intellettuale, professionale, relazionale di dipendenti e collaboratori (capitale sociale d'impresa), considerati come elementi determinanti per il successo d'impresa nel tempo.

Applicare la responsabilità sociale d'impresa con coerenza e sistematicità significa dare un contributo non indifferente allo sviluppo sostenibile, proponendo soluzioni per risolvere problematiche sociali, senza dimenticare che la CSR può anche avere effetti positivi sulla competitività stessa delle aziende, come nel caso dell'aggiudicazione di commesse pubbliche.

**La sottocommissione in primo luogo e la Commissione della legislazione all'unanimità, ritengono fondamentale l'introduzione del principio della responsabilità sociale d'impresa nella nuova LCPubb.**

Si conoscono diverse definizioni della CSR; è univoco però considerarla sussidiaria, su base volontaria. Perciò, in genere, la CSR è gestita e sviluppata dalle stesse aziende, in dialogo con le parti sociali, con il minor intervento pubblico possibile, fatta proprio eccezione per gli appalti pubblici. **In questo caso, le stesse aziende chiedono adeguati criteri di certificazione e, di conseguenza, di aggiudicazione, stabiliti dall'autorità pubblica.**

Se nel privato è tollerato l'acquisto di un servizio molto conveniente e, anzi, vi è una sorta di ricerca attiva per accaparrarsi beni e servizi ultra economici, nel pubblico l'approccio dovrebbe rispondere maggiormente alla qualità piuttosto che all'economicità. In effetti, se il singolo consumatore o committente dimentica che alcune tariffe sono possibili solo applicando condizioni di lavoro degradanti, l'ente pubblico, o il soggetto privato al beneficio di sussidi pubblici, è tenuto a ricordarlo e a farlo presente il più possibile.

**L'Unione Europea promuove attivamente la CSR:** *«The European Commission believes that CSR is important for the sustainability, competitiveness, and innovation of EU enterprises and the EU economy. It brings benefits for risk management, cost savings, access to capital, customer relationships, and human resource management»<sup>29</sup>.*

Eppure, malgrado l'importanza della CSR sia riconosciuta, attualmente non sembra previsto alcun intervento legislativo volto a promuoverne l'applicazione, fatte salve

---

<sup>29</sup> Fonte: [ec.europa.eu/growth/industry/corporate-social-responsibility\\_fr](http://ec.europa.eu/growth/industry/corporate-social-responsibility_fr).

questioni specifiche come la prevenzione della corruzione in Stati terzi da parte di società europee, analogamente oggetto di legislazione in materia in Svizzera<sup>30</sup>.

È utile ricordare che dal 1999 vige un accordo bilaterale fra Svizzera e UE sulle commesse pubbliche che sancisce la facoltà per imprese europee di partecipare a concorsi pubblici in Svizzera ma anche viceversa<sup>31</sup>.

E proprio per quanto attiene agli accordi CH-UE, senza la presunzione di analizzare da un punto di vista scientifico le conseguenze dell'adozione degli accordi bilaterali nel 2002, non si può non rimarcare l'effettivo deterioramento del mercato del lavoro in Ticino.

Negli ultimi anni, si sono moltiplicati gli atti parlamentari concernenti il dumping salariale, il precariato, la sotto occupazione e la disoccupazione di lunga durata, l'aumento della spesa sociale e via di seguito.

È ormai fatto notorio che nel microcosmo ticinese gli effetti più evidenti sono sorti nel mercato del lavoro, in considerazione delle grosse disparità salariali fra Svizzera e Italia. Con la libera circolazione delle persone si è facilitato un fenomeno storico di arbitraggio<sup>32</sup> che avvantaggia imprese ticinesi (minor costo del lavoro) e lavoratori italiani (maggiore salario), a scapito dei lavoratori svizzeri (minore salario).

In Ticino, va pur detto, su circa 200 mila posti di lavoro, oltre 64 mila sono occupati da frontalieri.

Inoltre, anche i dati apparentemente positivi nascondono insidie tutt'altro che trascurabili. Il tasso di disoccupazione giovanile in Ticino, ad esempio, è diminuito perché i nostri giovani trovano sì lavoro, ma oltre Gottardo.

**Vero è che anche la Confederazione promuove la CSR<sup>33</sup>:** il Consiglio federale ha pubblicato nel 2015 un rapporto dettagliato delle azioni che intende intraprendere a vari livelli e tra le varie misure ve ne sono alcune che riguardano direttamente gli appalti pubblici<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Per maggiori dettagli si rimanda al seguente rapporto:  
[ec.europa.eu/DocsRoom/documents/8774/attachments/1/translations/en/renditions/native](http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/8774/attachments/1/translations/en/renditions/native).

<sup>31</sup> Cfr. [www.eda.admin.ch/dam/dea/fr/documents/fs/06-FS-Oeffentliches-Beschaffungswesen\\_fr.pdf](http://www.eda.admin.ch/dam/dea/fr/documents/fs/06-FS-Oeffentliches-Beschaffungswesen_fr.pdf).

<sup>32</sup> In economia e in finanza, un arbitraggio è un'operazione che consiste nell'acquistare un bene o un'attività finanziaria su un mercato rivendendolo su un altro mercato, sfruttando le differenze di prezzo al fine di ottenere un profitto. L'operazione è possibile se il ricavo che si ottiene supera i costi per il trasferimento del bene trattato da un mercato all'altro. L'intera operazione deve essere senza alcun rischio per l'operatore.

L'arbitraggio si differenzia dalla speculazione per il fatto che, mentre il primo è un modo di lucrare sulle differenze di prezzo presenti in luoghi diversi, la seconda opera sulle differenze di prezzo di uno stesso bene in tempi diversi. In altre parole, mentre la speculazione ricerca il lucro giocando sul fattore "tempo" (vendita successiva all'acquisto e viceversa), l'arbitraggio lo ricerca nel fattore "spazio" (acquisto e vendita su due mercati diversi).

<sup>33</sup> [www.seco.admin.ch/seco/it/home/Aussenwirtschaftspolitik\\_Wirtschaftliche\\_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehung\\_en/Gesellschaftliche\\_Verantwortung\\_der\\_Unternehmen.html](http://www.seco.admin.ch/seco/it/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehung_en/Gesellschaftliche_Verantwortung_der_Unternehmen.html); per promuovere la CSR la Confederazione utilizza una combinazione ("smart mix") di misure giuridiche non vincolanti (ad es. raccomandazioni) integrandole se necessario con norme di legge (ad es. appalti per gli appalti pubblici). Alla Confederazione preme promuovere la CSR innanzitutto attraverso il dialogo con le imprese e altri gruppi d'interesse.

<sup>34</sup> [Accord bilatéral sur les marchés publics entre la Suisse et l'UE](#)

Dans le cadre de son accord bilatéral avec l'UE sur certains aspects relatifs aux marchés publics, la Suisse prend part, avec un statut d'observateur, à des groupes d'experts correspondants de l'UE. Notre pays est ainsi informé directement des développements concernant l'intégration et la mise en œuvre des dispositions relatives à la promotion du développement durable dans la législation de l'UE afférente aux marchés publics. Le développement durable est un thème important de la directive remaniée de l'UE sur la passation des marchés publics, adoptée en février 2014. Lors de la réunion du Comité mixte Suisse-UE du 15 avril 2014, la Commission européenne a signalé que les mesures visant la promotion du développement durable doivent répondre au principe du meilleur rapport qualité-prix et qu'elles ne doivent pas entraîner de discrimination entre les soumissionnaires.

La Confederazione sembra in effetti voler promuovere in primis le tematiche ambientali (sviluppo sostenibile), la lotta alla corruzione, la tutela dei diritti dell'uomo e in particolare delle persone portatrici di handicap, la parità uomo-donna, mentre non si riscontrano per il momento espliciti riferimenti alla tutela del mercato del lavoro e dei diritti dei lavoratori.

Tematiche invece che, come noto, sono particolarmente d'attualità nel nostro Cantone. E proprio per tornare alle preoccupazioni della politica, **in Ticino, da qualche tempo si discute indirettamente del tema, anche se, fino ad ora, non si era formalizzata in nessun modo la volontà politica di introdurre, rispettare e applicare quanto più possibile il criterio della responsabilità sociale d'impresa, nel pubblico in primo luogo, e, si auspica, anche e sempre di più nel privato.**

In precedenza, sono stati presentati degli atti parlamentari che, indirettamente, erano legati a questo tema, ma che non hanno ricevuto il necessario sostegno, poiché, verosimilmente, i tempi non erano maturi, rispettivamente a causa della oggettiva difficoltà di far convergere gli interessi e gli auspici locali con il diritto superiore di portata nazionale o addirittura internazionale.

Si ricordano di seguito gli **atti parlamentari principali** dal più recente (considerando gli ultimi tre anni) al meno recente, **affidenti ai problemi dell'occupazione, del mercato del lavoro**, precisando che nessuno proponeva però misure concrete per incentivare la CSR:

- iniziativa elaborata presentata il 12 ottobre 2015 dal gruppo I Verdi per la modifica della Legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati (L- rilocc) del 13 ottobre 1997 *Riassorbire la disoccupazione: attiviamo la solidarietà sociale delle aziende*, che riprende un precedente atto parlamentare di Michela Delcò Petralli; tuttora inevasa;
- mozione *Marchio etico, secondo atto*, presentata il 21 settembre 2015 da Marco Chiesa e cofirmatari, stralciata (art. 110 LGC) il successivo 18 aprile 2016;
- mozione *Un marchio etico per le ditte attente al nostro mercato del lavoro* presentata il 17 febbraio 2014 dal gruppo UDC, evasa dal Consiglio di Stato insieme alla mozione *Il marchio Azienda locale* presentata dal gruppo PS il 23 settembre 2013, con il messaggio n. 6922 del 18 marzo 2014. Dalla Commissione della gestione sono usciti due rapporti, uno di maggioranza, contrario, e uno di minoranza, favorevole; il Gran Consiglio ha approvato il rapporto contrario nella scorsa legislatura (sessione del 25 marzo 2015);
- mozione *Basta apprendisti frontalieri. Priorità assoluta ai nostri giovani* presentata dal gruppo Lega dei ticinesi il 14 aprile 2014, oggetto del messaggio n. 6939 del 13 maggio 2014, evasa nella sessione di Gran Consiglio del 22 settembre 2014, prendendo atto

---

#### Groupe consultatif sur les marchés publics écologiques

La Suisse est représentée au sein du groupe consultatif de l'UE sur les marchés publics écologiques (Green Public Procurement Advisory Group, GPP AG), qui conseille la Commission européenne pour le développement et la mise en œuvre des mesures politiques visant les marchés publics écologiques. Ce groupe participe notamment à l'élaboration, pour les marchés publics, de critères écologiques concernant les produits. Il participe activement au développement d'un système de monitoring correspondant en vue de mettre en œuvre des marchés publics «verts». La Suisse est également représentée au sein du G11 (Green Eleven Group). Il s'agit du groupe des onze pays, membres du groupe consultatif de l'UE sur les marchés publics écologiques, qui sont le plus avancés dans la mise en œuvre des marchés publics écologiques. Ces pays procèdent en outre à des échanges informels visant à promouvoir l'évolution des marchés publics écologiques vers des marchés publics durables.

#### Recommandations de l'OCDE relatives aux marchés publics

La Suisse participe aux travaux de remaniement des recommandations de l'OCDE concernant les marchés publics, qui accordent un rôle essentiel au développement durable.

che quanto era possibile fare nel quadro giuridico del momento era già stato intrapreso, rigettando dunque la mozione in parola;

- mozione *Appalti pubblici e apprendistato: maggior attenzione alle aziende formatrici del nostro Cantone* presentata dal gruppo PPD il 15 dicembre 2014, evasa con il messaggio oggetto del presente rapporto.

Vi sono inoltre stati in Ticino, negli ultimi anni, una lunga serie di atti parlamentari relativi al **dumping** e all'introduzione del **salario minimo**, temi ancora una volta legati alla CSR anche se indirettamente.

Nel giugno 2015, il 54% dei votanti in Ticino ha approvato l'iniziativa "Salviamo il lavoro in Ticino", che esigeva l'introduzione di un salario minimo, applicato anche ai settori economici privi di un contratto collettivo di lavoro. Il gruppo di lavoro strategico costituito dal Consiglio di Stato per concretizzare l'iniziativa accolta dal popolo ha iniziato i suoi lavori nel luglio 2015 e si appresta a terminarli, verosimilmente, nella primavera del 2017.

In seguito, sulla scorta di quanto emerso e, soprattutto, della decisione sull'effettivo concreto salario minimo (o unico) da adottare in Ticino, il Governo emanerà un messaggio, che seguirà il noto iter legislativo, tenuto conto del fatto solo recentemente è stata ottenuta la necessaria garanzia federale (febbraio 2017). Nondimeno, è tutt'ora attesa la sentenza del Tribunale federale in relazione a una simile decisione già adottata dal Canton Neuchâtel.

**Come esposto all'inizio del presente capitolo, il salario costituisce uno degli elementi della CSR.** Inserendo nella LCPubb questo principio, si inaugura una valida base legale, che potrà essere precisata, ad esempio in sede di Regolamento, una volta adottato ed effettivamente introdotto il salario minimo, ricordando che già oggi vi sono strumenti forniti dal CCL e dai contratti normali di lavoro, che possono - e secondo la Commissione devono - essere considerati nell'attribuzione delle commesse pubbliche.

La migliore offerta, come noto, non coincide necessariamente con il minor prezzo, ma, se ben ponderate le conseguenze, anche a medio termine, risulta evidente il vantaggio di favorire aziende che non speculano e che, al contrario, contribuiscono in maniera fattiva e positiva alla crescita economica sostenibile del nostro Cantone.

In questo solco, in occasione della recente votazione popolare del 25 settembre 2016, insieme all'iniziativa popolare "Prima i nostri", è stato approvato il controprogetto all'iniziativa "Basta con il dumping salariale in Ticino", che si prefigge di «*valorizzare il ruolo del partenariato sociale e delle Commissioni paritetiche*» e, anche grazie ai potenziamenti degli ispettori di controllo, lottare contro gli abusi sul mercato del lavoro, a vantaggio sia dei lavoratori sia delle imprese che operano nel rispetto delle regole.

Per quanto attiene al tema dell'**impiego di manodopera indigena**, si rileva innanzitutto che nel programma di legislatura federale 2015-2019 troviamo una serie di misure volte a sfruttare meglio il potenziale della manodopera indigena, anche incentivando le donne ad essere o tornare attive professionalmente, in particolare nel settore sanitario, ma anche in materia di educazione, ricerca e innovazione.

D'altra parte, dal 1. luglio 2015, i posti vacanti nell'Amministrazione federale (in media circa tremila posti all'anno) sono segnalati agli Uffici regionali di collocamento con una settimana di anticipo rispetto al pubblico concorso per favorire l'assunzione di manodopera indigena e migliorare il reinserimento professionale dei disoccupati.

**Per tornare al Ticino e alla crescente consapevolezza in materia di CSR**, nell'estate del 2014 l'Ufficio per lo sviluppo economico del Dipartimento delle finanze e dell'economia (DFE) ha dato mandato alla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI) di condurre uno **studio con l'obiettivo di analizzare il posizionamento delle imprese nell'ambito della responsabilità sociale delle imprese**, mappare le buone pratiche in Ticino e valutare i possibili interventi di promozione e sviluppo del tema. Quest'ultimo è importante e parte integrante del *Programma di attuazione 2016-2019 della politica economica regionale* (PER) e delle misure previste dalla rinnovata Legge per l'innovazione economica (LInn).

La conferenza stampa organizzata il 24 giugno 2016 ha permesso di presentare i risultati dello studio *ValoreTI: la valorizzazione della responsabilità sociale delle imprese in Ticino* realizzato dalla SUPSI, nonché il posizionamento e le iniziative previste dalle associazioni economiche che potranno eventualmente essere sostenute nell'ambito della PER e della LInn. A seguito della conferenza stampa è stato costituito il tavolo di lavoro sulla responsabilità sociale delle imprese, coordinato dalla SUPSI<sup>35</sup>, con l'intento di promuovere il tema sul territorio, il gruppo di lavoro avvierà nei prossimi mesi collaborazioni con vari partner economici e sociali a livello regionale, nazionale e internazionale.

Gli obiettivi del tavolo di lavoro si riferiscono in particolare all'implementazione delle misure emerse dallo studio *ValoreTI*, e meglio: creare le condizioni quadro per la promozione della CSR in Ticino; creare un portale per la promozione della CSR; promuovere campagne di sensibilizzazione e convegni per la promozione delle buone pratiche; promuovere l'utilizzo del report di sostenibilità da parte delle imprese; offrire corsi di formazione specifici sul tema.

Il tavolo di lavoro promuove dunque in Ticino la diffusione di buone pratiche di CSR, vale a dire di strumenti e processi aziendali che hanno un impatto positivo a livello sociale, ambientale ed economico e che quindi favoriscono al contempo la competitività delle imprese e del territorio, con recenti passi avanti soprattutto in ambito formativo.

A marzo di quest'anno prenderà infatti avvio la specifica offerta di formazione continua del Dipartimento economia aziendale, sanità e sociale con il CAS<sup>36</sup> in Responsabilità sociale delle imprese (CSR), realizzato in collaborazione con il Dipartimento finanze e economia del Cantone Ticino, con l'Associazione industrie ticinesi, l'Associazione bancaria ticinese e la Camera di commercio. Il CAS si rivolge a imprenditori, quadri e dirigenti di aziende, e responsabili o funzionari di enti e associazioni pubblici e privati, con l'obiettivo di creare una cultura condivisa sul tema e di fornire strumenti di gestione aziendale della CSR, rafforzando i legami con le istituzioni economiche e le imprese del territorio.

In effetti, se da un lato vi è sempre più interesse e consapevolezza da parte delle aziende, ci si è presto resi conto che in Ticino mancavano (mancano?) strumenti adeguati, anche in riferimento alla formazione.

Per completezza va però anche segnalato che l'indubbia utilità della CSR non ha ancora permesso di superarne i limiti qui alla certificazione.

---

<sup>35</sup> Valesko Wild, Capo dell'Ufficio per lo sviluppo economico; Barbara Conrad, Consulente economico dell'Ufficio per lo sviluppo economico; Luca Albertoni e Cassia Casagrande della Camera di commercio, dell'industria dell'artigianato e dei servizi - Cc-Ti; Stefano Modenini e Simona Galli, Associazione industrie ticinesi - AITI; Jenny Assi e Caterina Carletti, SUPSI - Dipartimento economia aziendale, sanità e sociale; Franco Citterio, Associazione bancaria ticinese - ABT; Alberto Stival, Centro di studi bancari - CSB; Swiss sustainable finance - SSF.

<sup>36</sup> Certificate of Advanced Studies.



**Per rimanere in Ticino, di seguito due esempi concreti e conosciuti, in due ambiti del fare impresa completamenti diversi ma altrettanto significativi:** il primo concerne la Banca dello Stato del Canton Ticino, il secondo la PAMP SA.

La Banca dello Stato redige annualmente un *Bilancio sociale e ambientale*; l'ultimo rapporto attualmente disponibile risale al 2015<sup>37</sup>. In ogni caso le linee guida utilizzate concernono i principali riferimenti disponibili in questo campo per gli istituti di credito, in modo particolare i Social performance indicators (SPI-Finance), gli Environmental performance indicators (EPI-Finance) e gli indicatori elaborati dal Verein für Umweltmanagement und Nachhaltigkeit in Finanzinstituten E. V. (VfU-Kennzahlen). In questo contesto, gli indicatori SPI ed EPI rappresentano il supplemento relativo al settore finanziario alle linee guida elaborate dalla Global reporting initiative (GRI-Guidelines). Il criterio chiave per valutare l'attività dell'Istituto dal punto di vista sociale e ambientale è l'evoluzione nel tempo degli indicatori censiti e nell'ultimo rapporto appunto, si possono leggere, in forma riassuntiva, i seguenti obiettivi raggiunti dall'istituto (pag. 3 del Rapporto 2015):

#### Collaboratrici e collaboratori

- *BancaStato dà lavoro a 437 persone e si conferma essere un'importante azienda a livello cantonale.*
- *Il 2015 ha consolidato la nuova piattaforma informatica (introdotta ad aprile 2014) e ha visto avviarsi la nuova strategia aziendale: light 2017.*
- *Nel 2015 un istituto specializzato e indipendente ha svolto un sondaggio tra il personale garantendo l'anonimato. I risultati parlano chiaro: collaboratrici e collaboratori di BancaStato sono felici e consiglierebbero BancaStato come datore di lavoro!*
- *Prosegue il piano di prepensionamenti che consentirà a BancaStato di raggiungere entro il 2017 il dimensionamento ideale senza operare licenziamenti.*
- *La formazione ha un posto di rilievo.*
- *Durante il 2015 sono state erogate oltre 18'500 ore di corsi di formazione a collaboratrici e collaboratori. Il calendario formativo 2016 è ancora più ricco. Complessivamente 20 giovani stanno imparando un mestiere grazie a BancaStato.*
- *Le quote rosa in BancaStato sono cresciute.*

#### Clientela, prodotti, enti pubblici e privati

- *Anche nel 2015 i ticinesi hanno premiato il modello di affari di BancaStato. Da rilevare che buona parte dei crediti ipotecari concessi a privati sono inferiori ai 200 mila franchi; la media complessiva è di 471'500 franchi. I mutui ipotecari sono dunque di piccole e medie dimensioni.*
- *Nonostante la clientela ticinese sia leggermente cresciuta (al contrario di quella italiana), la struttura della clientela di BancaStato resta uguale. • Il 25,1% dei proventi (al netto dei consumi) sono ridistribuiti alla Proprietà, il che equivale a una crescita del 5,2% rispetto al 2014.*
- *A ottobre 2015 BancaStato ha aperto una nuova filiale: quella di Gordola, per venire meglio incontro al bacino di utenza del Locarnese.*
- *Nel 2015 BancaStato ha annunciato un accordo con lo scopo di diventare una "casa" per i gestori patrimoniali esterni ticinesi, confrontati con un mercato sempre più difficile.*
- *Nel 2015 sono stati creati i "pacchetti del Centenario", che consentono risparmi ai clienti; BancaStato ha continuato a offrire prodotti concorrenziali e di qualità a 360*

<sup>37</sup> [www.bancastato.ch/dms/site-bancastato/documenti/Rapporti-di-esercizio-e-BSA/BSA2015.pdf](http://www.bancastato.ch/dms/site-bancastato/documenti/Rapporti-di-esercizio-e-BSA/BSA2015.pdf).

*gradi, tipici di una Banca universale. Alcuni di questi ultimi offrono vantaggi a giovani e senior, altri invece hanno un profilo spiccatamente ambientale o etico.*

- *Il mandato pubblico si manifesta anche tramite il sostegno a moltissimi enti pubblici e privati: istituti di ricerca, associazioni e società attive in ambito culturale, sportivo o di beneficenza. BancaStato finanzia e promuove innumerevoli eventi che costellano il territorio. Per il Centenario ha anche offerto ai ticinesi una speciale mostra fotografica a Castelgrande di Bellinzona.*
- *BancaStato continua a sostenere i fornitori locali.*

#### Ambiente

- *BancaStato prosegue nella strada della gestione sostenibile, ponendo attenzione agli sprechi di risorse, all'ottimizzazione dei consumi, alla gestione dei rifiuti e all'utilizzo dei materiali. Da anni l'Istituto raccoglie indicatori ambientali e traccia le loro evoluzioni.*
- *Gli indicatori ambientali segnano un calo dei consumi energetici, dell'acquisto di carta e dei rifiuti a essa legati, dei chilometri percorsi dal personale in auto e aereo.*
- *I sussidi che la Banca riconosce a coloro che acquistano un abbonamento Arcobaleno hanno aiutato a risparmiare 79'500 litri di carburante.*

La PAMP SA è un'azienda attiva nel campo dei metalli preziosi e ha registrato nei primi anni 2000 alcuni gravi incidenti, con infortuni importanti del personale e pericolosi danni ambientali. Negli anni successivi l'azienda ha dunque maturato la consapevolezza di migliorare le proprie procedure, in primis nella sicurezza sul lavoro ma anche in tema ambientale. Da alcuni anni la ditta ha introdotto un rapporto di sostenibilità ed è al momento disponibile l'ultima relazione che concerne il 2015<sup>38</sup>.

È indubbio che al personale è dedicata una particolare attenzione, sia per la salute sia per la formazione, ma, salvo errore, da nessuna parte nei rapporti è possibile leggere che la maggior parte dei dipendenti sono frontalieri e percepiscono salari medio-bassi. Neppure si trova traccia del fatto che vi è (stata?) una parziale delocalizzazione della produzione in Asia e questo malgrado l'azienda abbia beneficiato di fondi pubblici per l'innovazione.

Quanto precede per rendere attenti al fatto che la pubblicazione di rapporti sulla CSR di un'impresa non certifica automaticamente la bontà in toto della stessa e che sono perciò viepiù fondamentali quei controlli di cui già si è detto in precedenza (cfr. pag. 17 del presente rapporto sulla verifica ad esempio del principio di qualità).

Il Governo, per sviluppare ulteriormente il tema della CSR, in particolare in nell'assegnazione delle proprie commesse pubbliche e, in seguito, al fine di sensibilizzare tutti gli altri committenti che sottostanno alla LCPubb, è invitato a collaborare sempre più da vicino con le aziende direttamente e con le associazioni di categoria che già si adoperano da tempo in questo campo. A titolo di esempio si segnalano le molteplici attività sviluppate in questo senso dalla Camera di commercio (Cc-Ti), che in merito alla responsabilità di impresa così si esprime: «*Tema portante per le nostre attività, la RSI è di fondamentale importanza, non solo in termini di sostenibilità, ma anche evidenziando e dando spazio a nostre iniziative, in collaborazione con altri enti, oppure degli associati che toccano uno o più aspetti relativi alla RSI (performance economica / sociale / ambientale)*».

La Cc-Ti si impegna in particolare nel promuovere queste buone pratiche, ad esempio attraverso la consulenza agli associati, l'organizzazione di eventi ma anche grazie ad

---

<sup>38</sup> [www.pamp.com/sites/default/files/PAMP\\_Sustainability%20Report\\_2015%20ENG\\_0.pdf](http://www.pamp.com/sites/default/files/PAMP_Sustainability%20Report_2015%20ENG_0.pdf).

approfondimenti e corsi di formazione mirati (ad esempio di recente sulla mobilità: Mobility management PMI). Sono dunque diverse le iniziative<sup>39</sup>, senza dimenticare che la stessa Cc-Ti si sottopone alla valutazione interna sulla sostenibilità collaborando attivamente con Quantis SA<sup>40</sup> e l'Associazione Fondounimpresa<sup>41</sup>.

Da ultimo, apparentemente marginale rispetto alla CSR ma indicativo secondo la Commissione della legislazione per quanto attiene agli enunciati principi di qualità e di sana concorrenza, si invita espressamente il Consiglio di Stato a considerare al suo interno e sensibilizzare in generale l'ente pubblico, in particolare a livello comunale, la **rinuncia alle cosiddette "commesse In House"**. Recentemente, sempre più spesso vi sono mandati eseguiti internamente, ad esempio in tema di risanamento, anche per diversi milioni di franchi (ad es. da parte dell'UTC comunale).

La Commissione ritiene fondamentale che, come è consuetudine in Svizzera, progetti di una certa entità siano esternalizzati, nel rispetto della LCPubb, senza in buona sostanza togliere ai professionisti la possibilità di fare - bene e a un costo adeguato - il proprio lavoro, in particolare se questo avviene attraverso un sostanziale aggiramento delle normative vigenti, ossia quando l'ente pubblico affianca professionisti esterni al suo personale interno senza dunque rispettare le procedure previste dalla LCPubb, a volte attuando anche la tattica di suddividere le poste, i progetti.

#### **b. Implicazioni sul piano nazionale in relazione all'iniziativa "Contro l'immigrazione di massa" e "RASA"**

In questa discussione non possono inoltre essere tralasciati i recenti sviluppi relativi all'iniziativa popolare federale "Contro l'immigrazione di massa", in particolare per quanto attiene alle decisioni dell'Assemblea federale dello scorso mese di dicembre del 2016, come pure quelli concernenti la contro iniziativa, se così può essere definita per semplicità, ossia "RASA: Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione".

Giova ricordare che il 9 febbraio 2014 il Popolo e i Cantoni svizzeri hanno appunto accolto l'iniziativa popolare "**Contro l'immigrazione di massa**"<sup>42</sup> con il 50,3% dei voti e una maggioranza di 17 Cantoni. Il testo costituzionale (art. 121a) imponeva al Consiglio federale e al Parlamento di introdurre, entro tre anni, un nuovo sistema d'ammissione che permettesse alla Svizzera di regolare l'immigrazione salvaguardando nel contempo gli interessi dell'economia e prevedendo la priorità ai lavoratori residenti.

Il Consiglio federale aveva fatto notare - già prima della votazione - che il nuovo articolo costituzionale non sarebbe stato compatibile con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) con l'Unione europea e quindi neanche con gli accordi bilaterali.

Nondimeno, dopo la votazione, il Consiglio federale ha immediatamente avviato i lavori per l'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali sull'immigrazione adottando rapidamente le prime decisioni. Il 20 giugno 2014 il Consiglio federale ha presentato il piano per l'attuazione dell'articolo sull'immigrazione e l'11 febbraio 2015 ha posto in

---

<sup>39</sup> A titolo di esempio i progetti:

- Agiamo insieme (reintegrazione professionale di persone che soffrono o hanno sofferto un danno alla salute);
- Servizio di gestione dei conflitti (servizio esterno su richiesta per la gestione di conflitti all'interno di aziende al fine di appianare situazione che possono deteriorare l'ambiente di lavoro);
- LIFT (avvicinamento della scuola al mondo del lavoro attraverso stages di ragazzi di 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> media in azienda).

<sup>40</sup> Azienda specializzata in consulenza e valutazione della sostenibilità.

<sup>41</sup> Attiva nella formazione sull'autoimprenditorialità.

<sup>42</sup> Iniziativa depositata il 14.02.2012; messaggio del Consiglio federale 7.12.2012 (FF 2013 275); votazione popolare 9.02.2014 (FF 2014 3511 e RU 2014 1391).

consultazione gli avamprogetti di legge e ha adottato il mandato per i negoziati sulla libera circolazione delle persone con l'UE.

La consultazione si è conclusa il 28 maggio 2015 e, poco più tardi, il 27 ottobre 2015, è stata depositata l'iniziativa popolare "**RASA: Fuori dal vicolo cieco! Rinunciamo alla reintroduzione di contingenti d'immigrazione**"<sup>43</sup>, che intende invece abolire l'articolo costituzionale sull'immigrazione, al fine di mantenere gli accordi bilaterali con l'UE.

Tenendo conto dei risultati della consultazione, il 4 marzo 2016 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento vari disegni di legge e il relativo messaggio, volti ad attuare le disposizioni costituzionali sull'immigrazione. Il Consiglio federale ha sottolineato che intendeva raggiungere una soluzione consensuale per entrambe le parti in modo da non compromettere gli accordi bilaterali e, se questo non fosse stato possibile, ha proposto una clausola di salvaguardia unilaterale volta a regolare l'immigrazione di persone cui si applica l'ALC. Contemporaneamente, fino all'estate 2016, il DFGP e il DFAE hanno condotto intense consultazioni con l'UE. Dopo l'adozione del referendum sulla Brexit è però risultato chiaro che una soluzione con l'UE sarebbe stata difficile, se non impossibile.

Nella sessione autunnale 2016, il Consiglio nazionale ha trattato, quale Camera prioritaria, il progetto del Consiglio federale e ha deciso nella seduta del 21 settembre 2016 di adottare una cosiddetta "priorità light ai residenti". Nella sessione invernale 2016 il Consiglio degli Stati ha discusso il progetto. Alla fine, entrambe le Camere hanno raggiunto un accordo sull'applicazione di una legge compatibile con l'ALC, allo scopo di non compromettere gli accordi bilaterali con l'UE.

Infatti, nell'ultima sessione invernale, dopo quasi tre anni dall'esito netto delle urne a favore dell'iniziativa popolare federale "**Contro l'immigrazione di massa**", le Camere federali si sono chinate sull'attuazione di questa iniziativa<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Iniziativa depositata il 27 ottobre 2015.

<sup>44</sup> Breve riepilogo dei passi centrali dal più recente al meno recente (fonte [www.admin.ch](http://www.admin.ch)):  
21.12.2016: il Consiglio federale definisce i punti essenziali del controprogetto all'iniziativa RASA;  
16.12.2016: la Svizzera ratifica il Protocollo relativo all'estensione della libera circolazione alla Croazia;  
16.12.2016: l'Assemblea federale approva le disposizioni esecutive all'articolo 121a della Costituzione federale;  
26.10.2016: il Consiglio federale respinge l'iniziativa RASA e adotta una decisione di principio a favore di un controprogetto diretto;  
25.10.2016: Comitato misto Svizzera-UE: colloquio sull'attuazione dell'articolo sull'immigrazione;  
21.09.2016: il Consiglio nazionale discute le modifiche della legge federale sugli stranieri;  
17.06.2016: l'Assemblea federale decide in merito all'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione alla Croazia;  
15.06.2016: 16° Comitato misto Svizzera - UE: scambio sull'accordo di libera circolazione;  
4.03.2016: il Consiglio federale presenta il disegno di legge sulla regolazione dell'immigrazione;  
4.12.2015: il Consiglio federale opta per una clausola di salvaguardia;  
11.02.2015: il Consiglio federale approva l'avamprogetto di legge e il mandato negoziale;  
2.02.2015: la presidente della Confederazione Sommaruga incontra i vertici dell'UE a Bruxelles;  
8.10.2014: il Consiglio federale intende negoziare la libera circolazione delle persone con l'UE;  
25.07.2014: l'UE risponde alla richiesta svizzera di revisione;  
7.07.2014: la Svizzera presenta la richiesta di revisione riguardante l'ALC;  
20.06.2014: il Consiglio federale presenta il piano per attuare l'articolo sull'immigrazione;  
26.03.2014: il Consiglio federale discute la procedura da seguire;  
13.03.2014: ha luogo un incontro di lavoro con la consigliera federale Simonetta Sommaruga, il consigliere federale Johann N. Schneider-Ammann e i rappresentanti dei partner sociali, dei Cantoni, dell'Unione delle città svizzere e dell'Associazione dei Comuni Svizzeri;  
3.03.2014: la consigliera federale Simonetta Sommaruga informa il Consiglio dei ministri di giustizia e degli interni dell'UE in merito all'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali svizzere sull'immigrazione;  
12.02.2014: il Consiglio federale decide i primi passi in vista dell'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali sull'immigrazione;  
9.02.2014: il Popolo svizzero accoglie l'iniziativa "Contro l'immigrazione di massa".

Dopo dibattiti intensi, polemiche, divergenze e rimpalli di colpe e scarichi di responsabilità fra un ramo e l'altro del Parlamento, venerdì 16 dicembre 2016, il "Modello Müller"<sup>45</sup>, dopo alcuni aggiustamenti di tiro, è quindi diventato realtà. Incentrato sulla consistenza del tasso di disoccupazione, esso sarà applicato agli ambiti lavorativi o alle regioni economiche in cui saranno riscontrate carenze d'impiego superiori alla media.

I datori di lavoro saranno così vincolati ad annunciare i posti vacanti agli Uffici regionali di collocamento. Seguiranno i colloqui con i disoccupati selezionati dai centri regionali. Le imprese, tuttavia, non avranno alcun obbligo di produrre motivazioni per le mancate assunzioni. Dovranno semplicemente notificare ai servizi di collocamento l'esito delle loro procedure.

In caso d'inefficacia di queste misure, spetterà al Governo la presentazione di ulteriori provvedimenti. Quanto ai Cantoni, essi avranno in presenza di problemi seri la facoltà di proporre interventi supplementari: una possibilità di cui all'occorrenza potrebbe segnatamente avvalersi il Ticino, vista la specifica pressione che si registra sul suo mercato del lavoro.

Come detto, esclusi contingenti, tetti massimi e preferenze nazionali, le modifiche del diritto interno adottate dovrebbero contribuire a rasserenare il quadro delle relazioni fra Svizzera e UE.

La continuità dell'accordo sulla libera circolazione appare preservata e il Consiglio federale, proprio il 16 dicembre 2016, ha già deciso di ratificare il protocollo concernente la sua estensione alla Croazia. Tale ratifica - va ricordato - consentirà il completo reintegro della Svizzera nel programma di ricerca "Orizzonte 2020", da cui la Confederazione fu parzialmente esclusa proprio dopo il "sì" all'iniziativa sull'immigrazione di massa.

Ora, l'UDC, promotrice dell'iniziativa popolare federale "Contro l'immigrazione di massa", ha chiaramente denunciato il mancato rispetto della volontà popolare, sia per l'adozione di una versione "light", sia per il paradosso secondo cui anche i frontalieri e gli stranieri in generale possono registrarsi ai centri di collocamento.

I democristiani, visto l'esito dei lavori parlamentari, hanno rinunciato all'idea di lanciare un referendum contro la normativa appena adottata. Ma all'orizzonte si profila già una nuova iniziativa diretta, questa volta, contro la libera circolazione delle persone.

È stata l'Azione per una Svizzera neutrale e indipendente (ASNI) ad annunciarla e, in ogni caso, i democristiani si dichiarano già pronti a tornare all'offensiva se il Governo non presenterà un'ordinanza d'applicazione conforme alla volontà popolare.

E rimanendo sul tema della volontà popolare, come anticipato, alla fine del 2015 è formalmente riuscita l'iniziativa "RASA", che punta alla soppressione pura e semplice dell'articolo costituzionale sull'immigrazione di massa. Infatti, poiché un'attuazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa compatibile con l'ALC richiede automaticamente l'abrogazione del relativo testo costituzionale, il Consiglio federale è dell'opinione che i cittadini debbano esprimersi alle urne.

Il 26 ottobre 2016, il Consiglio federale si è pertanto pronunciato a favore di un controprogetto diretto all'iniziativa RASA. È tuttavia contrario all'abrogazione dell'articolo costituzionale 121a richiesta dall'iniziativa RASA. Il 21 dicembre 2016 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di elaborare un avamprogetto da porre in consultazione con due

---

<sup>45</sup> Consigliere agli Stati Philipp Müller PLR/AG.

varianti, in modo da promuovere un'ampia discussione. La prima variante contiene una disposizione secondo cui nella regolazione dell'immigrazione occorre tenere conto dei trattati internazionali di grande importanza per la posizione della Svizzera in Europa. Tale variante prevede inoltre l'abrogazione della disposizione transitoria, secondo cui i trattati internazionali contrari al nuovo articolo sull'immigrazione devono essere rinegoziati e adeguati entro tre anni. La seconda variante si limita ad abolire la disposizione transitoria.

Nell'attesa degli sviluppi su RASA e il controprogetto del Governo federale, quest'ultimo ha già informato la delegazione europea in merito alla decisione dell'Assemblea federale di attuare l'art. 121a della Costituzione compatibilmente con l'ALC e di mantenere gli accordi bilaterali.

### **c. Implicazioni sul piano cantonale in relazione all'iniziativa "Prima i nostri"**

Come anticipato, in occasione della votazione popolare del 25 settembre 2016 è stata approvata dal 58% dei votanti l'iniziativa popolare dell'UDC volta a garantire la priorità ai lavoratori indigeni sul mercato del lavoro.

Nella Costituzione cantonale viene così ancorato il principio della preferenza indigena: i datori di lavoro che cercano un impiegato, prima di assumere un frontaliere o una persona proveniente dall'estero, dovranno dimostrare che non vi siano lavoratori disponibili che già risiedono in Ticino<sup>46</sup>.

Come anticipato in ingresso, chi scrive ha incontrato la Commissione speciale "Prima i nostri" e preso conoscenza delle richieste degli iniziativaisti, rispettivamente della Commissione, al fine di considerarli quanto più possibile nel presente rapporto e dunque già nel disegno di legge LCPubb<sup>47</sup>.

In effetti, considerato quanto sopra esposto, si può affermare che un'adeguata applicazione della responsabilità sociale d'impresa permetterebbe non solo il rispetto del nuovo articolo costituzionale richiesto da "Prima i nostri", bensì anche alcuni dei centrali obiettivi sociali sanciti dall'art. 14 della Costituzione cantonale, e meglio che:

- *«ognuno possa sopperire ai suoi bisogni con un lavoro svolto in condizioni adeguate e con una retribuzione che gli assicuri un tenore di vita dignitoso, venga protetto dalle conseguenze della disoccupazione che non può essergli imputata e possa beneficiare di vacanze pagate»;*
- *«sia promossa l'occupazione ed ognuno possa scegliere liberamente la sua professione»;*
- *«l'ambiente naturale sia protetto dagli effetti nocivi e pregiudizievoli e preservato per le generazioni future».*

Per altro, detti obiettivi sociali costituzionali sono sottolineati nel rapporto intermedio 23 dicembre 2016 della Commissione speciale "Prima i nostri", motivo in più per accettare quanto prima le modifiche proposte attraverso la LCPubb affinché non rimangano - una volta di più - lettera morta.

Per contro, le seguenti ulteriori richieste della Commissione speciale "Prima i nostri", come discusso in occasione dell'incontro 18 gennaio 2017, non possono trovare accoglimento:

---

<sup>46</sup> *«Il Cantone provvede affinché sul mercato del lavoro venga privilegiato a pari qualifiche professionali chi vive sul suo territorio per rapporto a chi proviene dall'estero (attuazione del principio di preferenza agli Svizzeri)».*

<sup>47</sup> Cfr. verbali 7.12.2016 e 18.01.2017 audizione Natalia Ferrara (a solo uso interno, i verbali commissionari non sono pubblici).

- estensione del campo di applicazione della LCPubb (art. 2) a tutti gli enti di diritto privato al beneficio di finanziamenti pubblici, anche sulla scorta di contratti di prestazione, per quanto concerne tutte le commesse deliberate, impregiudicato il loro valore;
- inclusione della Banca dello Stato del Canton Ticino (art. 2).

Neppure possono trovare accoglimento le seguenti ulteriori richieste della Commissione speciale "Prima i nostri" pervenute in data 31 gennaio 2017 alla Commissione della legislazione e oggetto di scambio di corrispondenza con il Consiglio di Stato (1.02.2017 / 8.02.2017):

- estensione del campo di applicazione della LCPubb (art. 2) a tutti i soggetti (anche privati, anche persone fisiche) il cui costo di funzionamento è finanziato per oltre il 20% dal settore pubblico;
- introduzione tra i criteri di valutazione dell'offerta più vantaggiosa anche quello della "preferenza accordata all'impiego di manodopera residente" (art. 32).

Di seguito, con ordine, le motivazioni che hanno spinto la Commissione della legislazione a respingere le richieste avanzate dai Colleghi deputati di "Prima i nostri".

Il campo di applicazione della LCPubb è regolato all'art. 2 ed è delimitato dai principi di diritto superiore, in particolare quelli del CIAP in vigore ma anche del progetto di revisione dello stesso CIAP.

Alla LCPubb sono assoggettati di principio gli enti di diritto pubblico, quelli di diritto anche privato se sussidiati in misura superiore alla metà del costo della commessa o maggiore a un milione di franchi, nonché gli altri enti preposti a compiti di interesse pubblico, tra cui tutti i committenti, sia pubblici sia privati, che esercitano nei settori dell'acqua, dell'energia e dei trasporti pubblici (art. 2 disegno di Legge).

Come spiegato in ingresso (cfr. ad II, pag. 5 del rapporto), secondo l'art. 8 CIAP in vigore (rispettivamente art. 4 del progetto di nuovo CIAP), sono esenti tutte le attività a carattere commerciale o industriale, come è il caso per la Banca dello Stato del Canton Ticino che svolge un'attività commerciale in regime di liberale concorrenza<sup>48</sup>.

L'esenzione della Banca dello Stato del Canton Ticino non è pertanto facoltativa ma obbligatoria. Di conseguenza, la richiesta della Commissione speciale non può essere accolta.

Lo stesso vale per l'estensione del campo di applicazione. L'art. 2 definisce chi è assoggettato alla Legge, mentre l'art. 3 stabilisce quali commesse sono interessate dalla LCPubb. Da un lato vanno rispettati i valori di soglia (cfr. parte dedicata nel presente rapporto), dall'altro il tipo di commessa. Ancora una volta è il CIAP a definire le commesse, e non vi è spazio per interpretazioni differenti. Sono definite le commesse edili, quelle di fornitura, quelle di servizio e le commesse miste (art. 3).

Per quanto attiene alle commesse di servizio, ossia ai contratti onerosi di prestazioni di servizio, questi rientrano certamente nell'assoggettamento alla LCPubb ma unicamente secondo i valori soglia di cui all'art. 3 cpv. 1, ossia 350 mila franchi. Per importi inferiori, dunque, fanno stato le norme della LCPubb, mentre per valori che superano i 350 mila franchi trovano applicazione gli accordi internazionali e non può dunque essere prevista

---

<sup>48</sup> Cfr. lettera del 23 marzo 2016 inviata dal DT alla sottocommissione.

alcuna esclusività locale o nazionale sulla scorta della LCPubb né altre particolari procedure.

Come esposto già nell'introduzione, se sono superate - per tipo di commessa - le soglie stabilite è obbligatorio procedere con concorso pubblico.

Inoltre, è fondamentale non fare confusione tra i contratti di prestazione - tra lo Stato ad esempio e una clinica privata - e la prestazione oggetto della commessa.

Se il Governo ritiene opportuno che anche le parti contraenti di diritto privato con le quali vi è un rapporto definito da un contratto di prestazione rispettino i principi della LCPubb, esso è chiamato a negoziare simili condizioni, inserirle espressamente nei contratti in questione e, soprattutto, verificare che ciò avvenga. In ambito privato ogni soggetto ha la facoltà di dare la priorità - come meglio crede - all'economia locale. A maggior ragione se questi soggetti sono in relazione con l'ente pubblico, riteniamo opportuno che quest'ultimo esprima le sue priorità (ad es. la preferenza indigena) e le faccia rispettare se accettate dalle altre parti contraenti.

Per quanto concerne la richiesta di estensione del campo di applicazione della LCPubb (art. 2) a tutti i soggetti (anche privati, anche persone fisiche) il cui costo di funzionamento è finanziato per oltre il 20% dal settore pubblico, la Commissione della legislazione ha cercato una soluzione condivisa e attuabile per diverse settimane, senza, purtroppo, riuscirvi.

Da un lato vi è la condivisione di principio della maggioranza della Commissione quo al rispetto dei principi cardine della LCPubb da parte di chi riceve soldi pubblici; dall'altro però è innegabile la difficoltà di comprendere la portata di una simile richiesta, per altro espressa in maniera troppo generica dalla Commissione speciale e rifiutata di getto dal Consiglio di Stato.

Non è dato sapere cosa si intenda per "costo di funzionamento", né quando e come questo andrebbe calcolato in relazione alla percentuale di finanziamento pubblico (l'ultimo anno? Gli ultimi due? Una media?).

Inoltre, non meno importante, senza avere nessuna informazione sul tipo di impatto su realtà locali come associazioni sportive, di volontariato, e via di seguito, ma anche su manifestazioni più importanti (festival del film, rassegne musicali, ecc.), la Commissione non ritiene ragionevole introdurre una norma così stringente.

Dopo un'attenta valutazione degli enti attualmente al beneficio di simili finanziamenti (ad es. case per anziani e cure a domicilio), può essere certamente riconsiderata una norma che estenda il raggio di applicazione della LCPubb, ma, se del caso, sulla scia di quanto già in vigore in altri Cantoni, anche per essere maggiormente sicuri sul fronte della legalità<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> A titolo di esempio, la Commissione ha valutato l'opportunità di inserire motu proprio una norma paragonabile all'art. 2 della Legge commesse pubbliche di Neuchâtel:

1. Per commesse pubbliche si intendono le commesse aggiudicate da:
  - a) lo Stato, i Comuni e i Consorzi intercomunali;
  - b) le istituzioni di diritto pubblico cantonali e comunali;
  - c) le istituzioni e gli organismi, il cui costo di funzionamento è sovvenzionato per oltre il 50% dal settore pubblico;
  - d) le aziende che operano nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni, o che svolgono altri compiti di interesse pubblico, e che sono principalmente di dominio dello Stato, dei Comuni o delle loro istituzioni (o organismi).
  - e) altri aggiudicatori in virtù degli accordi internazionali sui mercati pubblici.



Infine, per quanto attiene alla richiesta di introdurre espressamente tra i criteri di valutazione dell'offerta più vantaggiosa anche quello della "preferenza accordata all'impiego di manodopera residente" (art. 32), l'ampia maggioranza della Commissione della legislazione condivide la presa di posizione governativa<sup>50</sup> e ha deciso di non recepire detta proposta. L'impiego di manodopera indigena può essere un elemento della valutazione e dell'aggiudicazione, ma non così come espresso dai colleghi di "Prima i nostri". Da un lato vi è l'opportunità di fare capo al nuovo requisito introdotto di responsabilità sociale di impresa e alla sua applicazione nel caso concreto, dall'altro vi sono i requisiti di cui agli artt. 19, 20 e segg. della nuova Legge, ossia i criteri di idoneità posti all'offerente e non all'offerta. Ad esempio l'obbligo di sede in Svizzera, la solidità e la solvibilità, ma anche la tecnica (qualità).

Nel caso concreto possono essere posti requisiti legati alla prossimità, alla capacità di mobilitazione (della società e dunque dei suoi dipendenti), ma non un generico obbligo (e di conseguenza favoritismo e dunque discriminazione non permessa dalle normative vigenti) di impiego di manodopera prevalentemente indigena.

In conclusione, considerato tutto quanto precede, è importante per la Commissione inserire la revisione della LCPubb ticinese in questo contesto molto più ampio, e decisamente complesso, a comprova della crescente preoccupazione della popolazione per il mercato del lavoro e dell'opportunità delle istanze politiche preposte di attuare - anche attraverso le commesse pubbliche - tutto quanto possibile in favore di un mercato sano, nell'interesse non solo dei lavoratori e delle aziende, ma dell'intera collettività.

**La Commissione della legislazione**, in attesa dell'evasione da parte del Governo degli atti parlamentari pendenti e della sollecita attuazione di quanto già deciso dal Popolo, in particolare "Prima i nostri" e "Salviamo il lavoro in Ticino", **chiede al Parlamento di inserire nella nuova LCPubb il criterio della responsabilità sociale d'impresa, che, come detto, potrà essere sviluppato, completato e adattato in sede di Regolamento, rispettivamente attraverso la prassi che andrà instaurandosi nel tempo.**

**La Commissione della legislazione, senza nessuna pretesa di offrire soluzione immediata ai numerosi e gravosi problemi del mercato del lavoro in Ticino, ritiene però corretto e aderente alla volontà popolare e alle necessità oggettive particolari del nostro Cantone, rispondere, per quanto possibile, ai problemi legati al dumping salariale, al precariato, alla sotto occupazione ma anche alla disoccupazione di lunga durata e ai conseguenti aumenti della spesa sociale, attraverso all'introduzione del principio di responsabilità sociale d'impresa dove l'ente pubblico e il privato a beneficio di sussidi pubblici promuovano la qualità piuttosto che l'economicità.**

#### **J) Sanzioni: artt. 45a e 45b**

La Commissione, di concerto con il DT, ha completato l'art. 45a relativo alle sanzioni amministrative e, ancora una volta d'intesa con il Dipartimento e dopo approfondimenti, ha deciso di modificare l'art. 45b, ossia la norma relativa alle sanzioni penali previste dal Messaggio (cfr. pag. 17 e segg.) poiché, in prima battuta, eccessivamente gravose e di per sé inefficaci.

---

2. Sono parimenti considerate delle commesse pubbliche quelle il cui costo totale è sovvenzionato oltre il 50% dallo Stato, i Comuni o le loro istituzioni, così come i mercati per i quali lo Stato, i Comuni o le loro istituzioni (o organismi) si fanno carico di un eventuale deficit.

<sup>50</sup> Lettera dell'8 febbraio 2017 del Governo alla Commissione della legislazione.

La volontà del Governo di arginare gli abusi è legittima, l'effetto deterrente delle sanzioni è pure apprezzabile, motivo per cui è stato reso inequivocabile il comportamento che può condurre ad una sanzione, dall'esclusione fino a cinque anni dalla partecipazione ai bandi pubblici, alle sanzioni pecuniarie.

In buona sostanza, la restituzione dei sussidi rimane ancorata all'art. 45 (che rinvia alla Legge sui sussidi cantonali<sup>51</sup>), mentre il disposto penale viene basato sulla punibilità in caso di dolo e dei soli offerenti.

#### **Art. 45a Sanzioni amministrative**

<sup>1</sup>In caso di gravi violazioni della presente legge, il Consiglio di Stato punisce il contravventore con una sanzione pecuniaria che può raggiungere al massimo il 20% del valore della commessa e/o lo esclude da ogni commessa soggetta alla presente legge per un periodo massimo di 5 anni.

<sup>2</sup>Anche il committente e/o i membri dei suoi organi sono punibili con una sanzione pecuniaria di al massimo fr. 20'000.-- se hanno commesso intenzionalmente una grave violazione di questa legge.

<sup>3</sup>Sono considerate gravi violazioni, segnatamente:

- a) rifiutare di fornire indicazioni o documentazione oppure fornire false indicazioni o informazioni richieste dalla legge, dal bando o dal committente;
- b) disattendere le procedure richieste dalla legge per l'assegnazione di commesse o i relativi ordini delle Autorità o dei servizi preposti alla sua applicazione;
- c) disattendere il requisito di sede o domicilio;
- d) eseguire la commessa in modo illecito, segnatamente con personale o mezzi abusivi;
- e) disattendere la disciplina in materia di preimplicazione e ricusa, di appalto generale e totale, di consorzi;
- f) disattendere la disciplina in materia di subappalto, nel senso definito dall'art 24 cpv. 1 della presente legge;
- g) avere commesso reati in relazione alla commessa o alla sua esecuzione;
- h) omettere di segnalare fatti che potrebbero determinare l'apertura di una procedura di sanzione amministrativa o penale ai sensi della presente legge.

<sup>4</sup>Le decisioni di esclusione devono essere rese pubbliche per il tramite del Foglio ufficiale o tramite altri mezzi destinati al medesimo scopo.

<sup>5</sup>Ogni offerente, subappaltatore, committente, membro dei suoi organi, dipendente, ausiliario, ha l'obbligo di segnalare i fatti che potrebbero determinare l'apertura di una procedura di sanzione ai sensi della presente legge.

#### **Art. 45b Sanzioni penali**

<sup>1</sup>È punito con la multa sino a fr. 50'000.-- chiunque intenzionalmente:

- a) omette fraudolentemente di fornire indicazioni o documentazione;
- b) fornisce false indicazioni o informazioni richieste dalla legge, dal bando o dal committente su fatti determinanti allo scopo di legittimare la sua partecipazione o l'aggiudicazione di commesse pubbliche;
- c) procede a un subappalto non autorizzato o esegue una commessa con personale o mezzi non propri e violando il requisito di domicilio e sede in Svizzera allo scopo di conseguire un indebito profitto;
- d) viola le norme della presente legge in materia di preimplicazione o ricusa allo scopo di conseguire un indebito profitto.

---

<sup>51</sup> RL 10.2.7.1; e meglio art. 14 e art. 16.

<sup>2</sup>Si applica la legge di procedura per le contravvenzioni del 20 aprile 2010 e la sanzione è di competenza del Consiglio di Stato.

## VII. REGOLAMENTO LCPUBB

Infine, per quanto concerne il **Regolamento di applicazione della legge sulle commesse pubbliche e del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (RLCPubb/CIAP)**, si osserva che la sottocommissione ha avuto modo di visionare e partecipare all'allestimento del nuovo Regolamento, che rispecchia ed esplicita i principi della legge cantonale, la cui competenza è e rimarrà - correttamente - del Consiglio di Stato, essendo spesso necessarie revisioni parziali, sia a seguito della giurisprudenza del Tribunale amministrativo, sia per concretizzare le decisioni del Parlamento.

Si segnala che recentemente il Regolamento è stato oggetto di molteplici modifiche<sup>52</sup> proprio per essere aggiornato nel rispetto delle decisioni del Gran Consiglio, ad esempio in relazione all'iscrizione all'albo degli artigiani (art. 39a cpv. 1), come pure su suggerimento della stessa sottocommissione LCPubb per quanto concerne l'autocertificazione (art. 39a cpv. 2) ma anche sulla figura del consulente esterno (art. 60a), il cosiddetto controller. Non si tratta di un obbligo generale: anche in questo caso si valuta il caso concreto non potendo ancorare questa figura all'entità economica della commessa, essendo piuttosto rilevante la sua complessità. In via principale questa valutazione incombe all'istanza esecutiva competente per il sussidio (art. 60a), in secondo luogo all'autorità di vigilanza (art. 61), entrambe con facoltà di inserire domande e impartire istruzioni.

In merito proprio a quest'ultima figura del consulente esterno, è utile sottolineare che proprio dai lavori della sottocommissione è emersa la necessità di un professionista che, per commesse complesse e, spesse volte, ingenti anche dal punto di vista economico, coadiuvi il committente. L'intervento è auspicato e, in particolari casi, può essere ordinato dall'autorità cantonale. Pensiamo ad esempio a un privato che riceve un sussidio significativo per l'edificazione di una stalla e non ha dunque certamente l'esperienza necessaria per procedere senza intoppi, ma anche al Comune medio-piccolo che dispone certo del proprio UTC, ma che difficilmente può far fronte senza aiuto esterno, ad esempio, all'edificazione di una nuova scuola dell'infanzia per diversi milioni di franchi (coi relativi ingenti sussidi).

Inoltre, per quanto attiene al mantenimento del rapporto di lavoro con gli apprendisti, la decisione parlamentare sul post apprendistato ha già trovato applicazione attraverso una dedicata direttiva pubblicata dal DT il 20 ottobre 2016<sup>53</sup> e sarà ripresa, rispettivamente sostituita, con una norma nel nuovo Regolamento afferente alle commesse pubbliche. Sul tema si segnala che per la Commissione la formazione e il perfezionamento degli apprendisti sono centrali, motivo per cui, pur essendo un istituto consolidato, ha deciso di indicarlo espressamente nell'elenco di possibili criteri di aggiudicazione all'art. 32 LCPubb (nuovo).

Da ultimo, la Commissione della legislazione invita inoltre il Consiglio di Stato a rispettare quanto emerso nei lavori commissionali in relazione agli aspetti da prevedere nel Regolamento. Si segnala a titolo di esempio il concorso di idee, già all'art. 14 dell'attuale LCPubb, ora non più presente nella Legge, certi del suo mantenimento in sede di regolamento.

<sup>52</sup> Cfr. Bollettino ufficiale delle leggi 37/2016 del 26 agosto 2016.

<sup>53</sup> Cfr. Scheda informativa *Criterio di aggiudicazione perfezionamento professionale (3%)* pubblicato a cura del DT il 20 ottobre 2016.

## VIII. CONCLUSIONI

In considerazione di quanto suesposto la Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad approvare il Messaggio n. 7094, con le precisazioni indicate nel presente rapporto, in particolare in relazione al testo di legge da adottare.

Si precisa che il disegno di legge allegato al presente rapporto costituisce già l'ultima versione di cui si chiede al Parlamento l'adozione, ed è frutto dell'elaborazione del testo proposto dal Governo integrato delle risultanze commissionali e con l'accordo di principio sia della Commissione della legislazione sia dello stesso Dipartimento del territorio.

Per la Commissione della legislazione:

Natalia Ferrara, relatrice

Agustoni (con riserva) - Bignasca - Celio -

Corti (con riserva) - Delcò Petralli -

Filippini (con riserva) - Galusero -

Gendotti - Ghisolfi (con riserva) -

Giudici - Lepori (con riserva) -

Minotti (con riserva) - Rückert - Viscardi

### Allegati:

- A Disegno di legge
- B Tabella sinottica
- C Scheda tecnica "Criteri per l'aggiudicazione di commesse"
- D Scheda tecnica "Formule matematiche per criteri di aggiudicazione"
- E Esempio di applicazione della ponderazione di ogni singolo criterio d'aggiudicazione



## LEGGE

### sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb); modifica

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 3 giugno 2015 n. 7094 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 22 febbraio 2017 n. 7094R della Commissione della legislazione,

### d e c r e t a :

#### I.

La Legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb) è così modificata:

#### Capitolo I - Scopo

##### Art. 1

##### Scopo

<sup>1</sup>La presente legge disciplina la procedura per l'assegnazione di commesse pubbliche e ha lo scopo di garantire il rispetto dei seguenti principi:

- a) la parità di trattamento tra gli offerenti;
- b) una concorrenza efficace;
- c) la trasparenza;
- d) la qualità;
- e) l'impiego parsimonioso delle risorse finanziarie pubbliche.

<sup>2</sup>Essa garantisce, con condizione di reciprocità, la non discriminazione di coloro che hanno il proprio domicilio o la propria sede in Svizzera, il rispetto dei vincoli determinati dagli obblighi internazionali della Confederazione e del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici.

#### Capitolo II - Campo d'applicazione

##### Art. 2

##### Committenti

<sup>1</sup>Alla presente legge sono assoggettati:

- a) il Cantone, i Comuni e tutti gli enti di diritto pubblico per le attività che non abbiano esclusivamente carattere commerciale o industriale;
- b) altri committenti che sono:
  - preposti a compiti cantonali, comunali o di altri enti di cui alla lettera a) oppure
  - sussidiati, per oggetti o prestazioni, in misura superiore alla metà della spesa computabile o a un milione di franchi;

- c) i committenti, pubblici o privati, che esercitano nei settori dell'erogazione dell'acqua, dell'energia, nonché dei trasporti e delle telecomunicazioni in base a diritti esclusivi o speciali limitatamente alle commesse aggiudicate nel territorio cantonale, nell'ambito di queste attività e che non siano esentati tramite decisione (clausola di esenzione).

<sup>2</sup>Abrogato.

<sup>3</sup>Abrogato.

<sup>4</sup>Abrogato.

#### **Art. 2a**

Abrogato.

#### **Art. 3**

##### **Commesse**

<sup>1</sup>Alla presente legge sottostanno tutte le commesse inferiori ai valori soglia, determinati e adeguati secondo l'allegato 1 a) del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici:

- fr. 8'700'000.-- per commessa edile;
- fr. 350'000.-- per fornitura o prestazione di servizio;
- fr. 700'000.-- per fornitura o prestazione di servizio ai committenti indicati all'art. 2 lett. c.

<sup>2</sup>Sono definite:

- 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.

<sup>3</sup>Alle commesse miste, che contengono elementi appartenenti a più di una delle categorie definite nel cpv. 3, è applicabile la disciplina della parte finanziariamente più importante.

#### **Art. 4**

##### **Eccezioni**

<sup>1</sup>La presente legge non si applica:

- a) alle commesse con un insieme di committenti che, in base ad una legge federale o al Concordato intercantonale, sono assoggettate ad altre norme;
- b) alle commesse assegnate ad istituti per portatori di handicap, istituti di beneficenza e istituti di pena.

<sup>2</sup>Il committente non è tenuto a seguire le disposizioni della presente legge se:

- a) sono minacciati i buoni costumi, l'ordine pubblico e la sicurezza;
- b) lo esigono la protezione della salute e della vita dell'uomo, degli animali e dei vegetali;
- c) sono lesi diritti di protezione in materia di proprietà intellettuale.

<sup>3</sup>Il requisito di domicilio o sede in Svizzera non è applicabile se è dimostrabile che nessun offerente nazionale soddisfa i criteri d'idoneità o è in grado di fornire il prodotto o la prestazione richiesta.

## Capitolo III - Procedure

### Art. 5

**Principi procedurali** Nelle procedure si devono garantire:

- a) l'adempimento degli obblighi verso le istituzioni sociali, il pagamento delle imposte, del riversamento delle imposte alla fonte, il rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori e dei contratti collettivi di lavoro vigenti per categorie di arti e mestieri e/o i contratti nazionali mantello;
- b) la parità di trattamento tra uomo e donna;
- c) il rispetto delle norme ambientali;
- d) il rispetto degli obblighi di ricusa e del divieto di preimplicazione;
- e) la tutela dei dati confidenziali comunicati dall'offerente.

### Art. 6

**Procedure**

<sup>1</sup>Sono definite:

- a) procedure di pubblico concorso, quando il committente mette pubblicamente a concorso la commessa prevista e tutti gli offerenti possono presentare un'offerta;
- b) procedura selettiva, quando il committente mette pubblicamente a concorso la commessa prevista e gli offerenti devono presentare una domanda di partecipazione.  
Il committente stabilisce, in base ai criteri di idoneità, quali offerenti potranno presentare un'offerta. Nell'avviso di gara il numero degli offerenti che saranno invitati a presentare un'offerta può essere limitato, qualora, diversamente, l'aggiudicazione della commessa non potrebbe svolgersi in modo efficiente;
- c) procedura su invito, quando il committente stabilisce quali offerenti sono invitati a presentare un'offerta. Il committente deve richiedere, se possibile, almeno tre offerte;
- d) incarico diretto, quando il committente aggiudica una commessa direttamente e a un prezzo di mercato, senza bando di concorso.

<sup>2</sup>Il committente che intenda acquisire una commessa in prestazioni parziali (lotti) può stabilire, nel bando o nell'invito, che un offerente riceva un numero limitato di lotti.

<sup>3</sup>Abrogato.

<sup>4</sup>Abrogato.



## Art. 7

### Scelta della procedura

<sup>1</sup>Le procedure di pubblico concorso o selettiva sono la regola.

<sup>2</sup>È ammessa la procedura su invito se il valore della commessa, senza computo dell'imposta sul valore aggiunto, è inferiore a:

- fr. 350'000.-- per commesse edili di impresario costruttore o di pavimentazione stradale;
- fr. 100'000.-- per commesse edili di altro genere e artigianali;
- fr. 200'000.-- per commesse di fornitura;
- fr. 250'000.-- per prestazioni di servizio.

<sup>3</sup>La procedura d'incarico diretto è possibile se (requisiti alternativi oltre alle soglie e non cumulativi):

- a) in una procedura di pubblico concorso o selettiva non sono pervenute offerte accettabili oppure se nessun offerente adempie i requisiti di idoneità richiesti;
- b) le peculiarità tecniche o artistiche della commessa o per motivi di protezione della proprietà intellettuale, determinano che un solo offerente entri in linea di conto e non vi siano adeguate alternative;
- c) all'offerente originario devono essere aggiudicate prestazioni di sostituzione, completamento o ampliamento di forniture, prestazioni edili o prestazioni di servizio già fornite, perché il cambiamento di offerente non è possibile per motivi economici o tecnici, comporta notevoli difficoltà o determinerebbe costi supplementari sostanziali;
- d) il committente acquista beni (prototipi) o prestazioni nuove che sono fabbricate o sviluppate nell'ambito di una commessa sperimentale, di ricerca, di studio o di sviluppo originale, richieste dal committente stesso;
- e) causa eventi imprevedibili la commessa sia urgente e non sia possibile l'esperimento di una procedura;
- f) il committente acquista beni ad una borsa merci;
- g) il committente aggiudica la progettazione successiva o il coordinamento delle prestazioni per realizzare la progettazione al vincitore, che ha elaborato un compito di progettazione nell'ambito di una procedura precedente. Al riguardo devono essere adempite le seguenti condizioni:
  - la procedura precedente è stata eseguita in conformità con le disposizioni del concordato;
  - le proposte di soluzione sono state giudicate da un organo indipendente;
  - il committente si è riservato nel bando la facoltà di aggiudicare in procedura per incarico diretto la progettazione successiva o il coordinamento;
- h) il valore della commessa, senza computo dell'imposta sul valore aggiunto, è inferiore a:
  - fr. 200'000.-- per commesse edili di impresario costruttore o di pavimentazione stradale;
  - fr. 60'000.-- per commesse edili di altro genere e artigianali;
  - fr. 100'000.-- per commesse di fornitura;
  - fr. 150'000.-- per prestazioni di servizio.

<sup>4</sup>Nella procedura a incarico diretto può essere richiesta una sola offerta. L'offerta può essere negoziata e rifiutata.

<sup>5</sup>Il Cantone e i Comuni pubblicano almeno in forma elettronica, quanto prima e non oltre il mese successivo alla crescita in giudicato delle delibere, la lista delle commesse che superano fr. 5'000.-- aggiudicate su invito o incarico diretto.

<sup>6</sup>Il Cantone e i Comuni, su richiesta, rendono disponibile in forma cartacea la lista delle commesse che superano fr. 5'000.-- aggiudicate su invito o incarico diretto.

<sup>7</sup>Il Cantone e i Comuni pubblicano entro il mese di febbraio la lista degli inviti come pure degli incarichi sollecitati l'anno precedente.

<sup>8</sup>Il Cantone può estendere gli obblighi di cui ai capoversi 5, 6 e 7 del presente articolo ad altri soggetti con un numero rilevante di commesse su invito o incarico diretto.

#### **Art. 8 - 14**

Abrogati.

### **Capitolo IV - Norme comuni di procedura**

#### **Art. 15 - 18**

Invariati.

### **Capitolo V - Offerente**

#### **Art. 19**

**Sede o domicilio** L'offerente deve avere il proprio domicilio o la propria sede in Svizzera.

#### **Art. 20**

**Requisiti degli offerenti** <sup>1</sup>Il committente esige dall'offerente la prova dell'idoneità finanziaria, economica e tecnica.

<sup>2</sup>Il committente ha diritto, in ogni tempo, di verificare, far verificare e ottenere dall'offerente l'adempimento di tutti i requisiti richiesti dalla legge, dal bando e dal contratto.

<sup>3</sup>L'offerente iscritto ad un Albo professionale cantonale riconosciuto è dispensato dalla produzione dei documenti già prodotti per l'iscrizione all'Albo, quando siano equivalenti a quelli richiesti per l'offerta.

#### **Art. 21**

Invariato.

## **Art. 22**

### **Capacità tecniche**

Il committente può chiedere all'offerente i seguenti documenti a comprova delle capacità tecniche:

a - b) invariati;

c) l'elenco di lavori eseguiti negli anni precedenti l'appalto, corredato dai certificati di buona esecuzione dei lavori più importanti, indicanti l'importo, il periodo e il luogo d'esecuzione; il bando può prevedere adeguate condizioni di quantità e/o entità di lavori precedenti;

d - f) invariati.

## **Art. 23**

### **Consorzio d'offerenti**

<sup>1</sup>Il consorzio tra offerenti è di principio ammesso.

<sup>2</sup>Il committente può tuttavia limitare o escludere questa possibilità nel bando.

<sup>3</sup>Ogni consorziato deve rispettare tutti i requisiti richiesti dalla presente legge e può partecipare, di regola, ad un unico consorzio, ad eccezione del caso in cui riveste ruolo manifestamente subalterno.

<sup>4</sup>Il consorzio deve essere provato in forma scritta e prevedere la responsabilità solidale e illimitata di ogni suo membro verso il committente per l'esecuzione della prestazione oggetto della commessa e per il rispetto dei requisiti di legge e di contratto.

## **Art. 24**

### **Subappalto**

<sup>1</sup>È considerata subappalto ogni forma di esecuzione di parte della prestazione oggetto di una commessa edile, di servizio o di fornitura, ivi compreso l'impiego di lavoratori indipendenti o autonomi e/o l'impiego di personale fornito da terzi.

<sup>2</sup>Il subappalto è di principio vietato.

<sup>3</sup>Gli atti di gara possono ammettere il subappalto a un solo livello e alle seguenti condizioni minime:

a) il subappaltatore deve rispettare tutti i requisiti di legge, in particolare di sede o domicilio;

b) la parte preponderante o determinante delle prestazioni deve essere eseguita direttamente dall'offerente;

c) l'offerente deve assumere la responsabilità solidale e illimitata con il subappaltatore verso il committente per l'esecuzione della prestazione oggetto del subappalto e per il rispetto dei requisiti di legge e di contratto;

d) la sostituzione del subappaltatore è subordinata al preventivo consenso del committente e consentita solo per necessità oggettiva e alle medesime condizioni esatte per il subappaltatore iniziale;

e) l'offerente deve allegare l'offerta del subappaltatore alla propria.

### **Art. 25**

- Esclusione e revoca** Il committente esclude dalla procedura o revoca l'aggiudicazione e può sciogliere il contratto con gli offerenti o aggiudicatari che, segnatamente, nella gara o dopo l'aggiudicazione e sino al termine dell'esecuzione della prestazione contrattuale:
- a) invariato;
  - b) hanno dato o danno al committente indicazioni false;
  - c) non rispettano i principi sanciti all'art. 5 lett. a) e b);
  - d - f) invariati;
  - g) hanno i medesimi titolari o sono controllati dalle stesse persone riferibili a offerenti già esclusi per sanzione.

## **Capitolo VI - Offerte**

### **Art. 26**

- Offerta** <sup>1</sup>Gli offerenti devono inoltrare la loro offerta per iscritto, in modo completo e tempestivo e utilizzando i documenti di gara ufficiali messi a disposizione dal committente.
- <sup>2</sup>Il committente esclude dalla procedura le offerte tardive o quelle che presentano lacune formali rilevanti.

### **Art. 27**

Abrogato.

### **Art. 28 e 29**

Invariati.

### **Art. 30**

- Validità delle offerte** <sup>1</sup>Le offerte sono vincolanti e non possono essere ritirate nei sei mesi a contare dalla data fissata per la presentazione. Il bando può stabilire una durata di validità delle offerte inferiore.
- <sup>2</sup>Abrogato.

### **Art. 31**

Invariato.

## Capitolo VII - Aggiudicazione

### Art. 32

#### Aggiudicazione

<sup>1</sup>Il committente aggiudica la commessa a favore dell'offerta complessivamente più vantaggiosa determinata sulla scorta di diversi criteri, quali il termine, la qualità, il prezzo, la sua attendibilità, l'economicità, i costi di servizio, il servizio clientela, l'adeguatezza della prestazione, l'estetica, la compatibilità ambientale, la responsabilità sociale, la formazione e il perfezionamento degli apprendisti e il valore tecnico. La ponderazione di un singolo criterio non può superare il 50%.

<sup>2</sup>Invariato.

<sup>3</sup>Invariato.

### Art. 33 - 35

Invariati.

## Capitolo VIII - Rimedi giuridici

### Art. 36

Invariato.

### Art. 37

#### Decisioni impugnabili

Sono considerate decisioni impugnabili singolarmente mediante ricorso al Tribunale cantonale amministrativo:

a - c) invariati;

d) l'aggiudicazione, la revoca, l'interruzione o l'annullamento della procedura.

### Art. 38 - 41

Invariati.

### Art. 42

#### Risarcimento dei danni

<sup>1</sup>Il risarcimento danni è limitato alle spese indispensabili assunte dall'offerente per la partecipazione alla procedura di aggiudicazione e di ricorso.

<sup>2</sup>La decisione è di competenza del Tribunale cantonale amministrativo; l'azione si prescrive in un anno dalla constatazione giudiziaria dell'illecita decisione.

## Capitolo IX - Contratto e sue condizioni

### Art. 43 - 44a

Invariati.

## Capitolo X - Sussidi, sanzioni e vigilanza

### Art. 45

#### Committenti assoggettati per sussidio

<sup>1</sup>L'art. 14 della legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994 si applica per i versamenti ai committenti che sono assoggettati alla presente legge quali beneficiari di sussidi. L'esigibilità del saldo del sussidio è subordinata alla prova del rispetto delle condizioni di legge, di gara e di contratto da parte degli aggiudicatari.

<sup>2</sup>L'art. 16 della legge sui sussidi cantonali si applica quale conseguenza della violazione della presente legge da parte di committenti ad essa assoggettati quali beneficiari di sussidi.

<sup>3</sup>Abrogato.

<sup>4</sup>Abrogato.

### Art. 45a

#### Sanzioni amministrative

<sup>1</sup>In caso di gravi violazioni della presente legge, il Consiglio di Stato punisce il contravventore con una sanzione pecuniaria che può raggiungere al massimo il 20% del valore della commessa e/o lo esclude da ogni commessa soggetta alla presente legge per un periodo massimo di 5 anni.

<sup>2</sup>Anche il committente e/o i membri dei suoi organi sono punibili con una sanzione pecuniaria di al massimo fr. 20'000.-- se hanno commesso intenzionalmente una grave violazione di questa legge.

<sup>3</sup>Sono considerate gravi violazioni, segnatamente:

- a) rifiutare di fornire indicazioni o documentazione oppure fornire false indicazioni o informazioni richieste dalla legge, dal bando o dal committente;
- b) disattendere le procedure richieste dalla legge per l'assegnazione di commesse o i relativi ordini delle Autorità o dei servizi preposti alla sua applicazione;
- c) disattendere il requisito di sede o domicilio;
- d) eseguire la commessa in modo illecito, segnatamente con personale o mezzi abusivi;
- e) disattendere la disciplina in materia di preimplicazione e ricusa, di appalto generale e totale, di consorzi;
- f) disattendere la disciplina in materia di subappalto, nel senso definito dall'art 24 cpv. 1 della presente legge;
- g) avere commesso reati in relazione alla commessa o alla sua esecuzione;
- h) omettere di segnalare fatti che potrebbero determinare l'apertura di una procedura di sanzione amministrativa o penale ai sensi della presente legge.

<sup>4</sup>Le decisioni di esclusione devono essere rese pubbliche per il tramite del Foglio ufficiale o tramite altri mezzi destinati al medesimo scopo.

<sup>5</sup>Ogni offerente, subappaltatore, committente, membro dei suoi organi, dipendente, ausiliario, ha l'obbligo di segnalare i fatti che potrebbero determinare l'apertura di una procedura di sanzione ai sensi della presente legge.

#### **Art. 45b**

#### **Sanzioni penali**

<sup>1</sup>È punito con la multa sino a fr. 50'000.-- chiunque intenzionalmente:

- a) omette fraudolentemente di fornire indicazioni o documentazione;
- b) fornisce false indicazioni o informazioni richieste dalla legge, dal bando o dal committente su fatti determinanti allo scopo di legittimare la sua partecipazione o l'aggiudicazione di commesse pubbliche;
- c) procede a un subappalto non autorizzato o esegue una commessa con personale o mezzi non propri e violando il requisito di domicilio e sede in Svizzera allo scopo di conseguire un indebito profitto;
- d) viola le norme della presente legge in materia di preimplicazione o ricusa allo scopo di conseguire un indebito profitto.

<sup>2</sup>Si applica la legge di procedura per le contravvenzioni del 20 aprile 2010 e la sanzione è di competenza del Consiglio di Stato.

#### **Art. 46**

Invariato.

### **Capitolo XI - Disposizioni finali**

#### **Art. 47 - 48**

Invariati.

### **II. - Disposizione transitoria della modifica del .....**

La presente modifica di legge non si applica alle procedure di aggiudicazione già aperte al momento della sua entrata in vigore.

### **III.**

<sup>1</sup>Decorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

<sup>2</sup>Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.