

# Rapporto

numero

**6079 R**

data

4 novembre 2008

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

**della Commissione della gestione e delle finanze  
sulla mozione 20 dicembre 2007 presentata da Gabriele Pinoja e  
cofirmatari per il gruppo UDC “Affinché il CdS faccia pressioni sulle  
Autorità federali perché intervengano energicamente presso quelle  
italiane a garanzia della reciprocità nell’applicazione dei contratti  
bilaterali, rispettivamente intervenga direttamente dove ne ha la facoltà  
con misure di ritorsione nei confronti dei beneficiari degli accordi  
bilaterali residenti nella vicina Repubblica”**

**(v. messaggio 27 maggio 2008 n. 6079)**

## **PREMESSA**

Il Messaggio del Consiglio di Stato prende posizione su un’interessante mozione dell’UDC del 20.12.2007 con la quale si chiedono “energici interventi sul Governo italiano a garanzia della reciprocità” e “misure di ritorsione” qualora si fosse ulteriormente inascoltati.

La Commissione della gestione è del parere che sia necessario, ai fini di una articolata risposta, scindere il rapporto in due momenti distinti. Essa ritiene infatti che un conto è cercare di contribuire a migliorare l’aspetto della reciprocità, mentre è altra cosa prospettare misure di ritorsione, per altro difficilmente attuabili.

### **1. Accordi bilaterali, misure di accompagnamento e reciprocità**

#### **1.1 Accordi bilaterali**

Val la pena di sottolineare, subito in entrata, che la scelta di aderire agli Accordi bilaterali è stata fatta, democraticamente, dal popolo svizzero, pure con la clausola della disdetta, di prossima attualità. Da qui bisogna partire e cercare di migliorare quanto non va. E di cose che non vanno ce ne sono parecchie, che pare giusto citare e discutere, senza dimenticare obiettivamente di menzionare i vantaggi, che quantomeno a livello nazionale pare siano stati e sono consistenti. Almeno così si esprime il Consiglio federale, e per esso la responsabile dell’economia. Occorre dire che, ad esempio con l’Italia, oggetto della mozione, gli svizzeri si sono comportati da svizzeri e gli italiani, da italiani. E ci spieghiamo. Svizzeri ligi al dovere, puntuali nel mettere in moto delle regole chiare, facili e applicabili. Italiani più possibilisti, decisamente molto meno interessati ad introdurre regole rigide e comportamentali contro le quali hanno una certa e comprovata avversione.

#### **1.2 Misure di accompagnamento**

Chi è stato addentro alla questione si ricorderà delle esagerate promesse fatte con le “misure fiancheggiatrici”, poi divenute “di accompagnamento” ai Bilaterali stessi. Siccome per la maggioranza della Confederazione, inizialmente di problemi non ne esistevano,

Berna, e per essa il Segretariato di Stato dell'economia (SECO), non si è certo stracciata le vesti nell'ascoltare le copiose segnalazioni dal Ticino. Erano segnali premonitori che hanno avuto udienza solo quando anche in altri Cantoni si sono riscontrati dissensi in misura molto simile.

Il sottoscritto relatore è in grado di produrre prove sulle azioni intraprese specialmente a livello di associazioni padronali. Dal SECO grandi promesse di interventi a Roma. Sappiamo di diversi incontri nella bella capitale italiana. Alla delegazione svizzera, capitanata da sempre dall'Ambasciatore Luzius Wasescha, non facevano forse difetto le buone intenzioni, ma sicuramente e regolarmente mancavano i risultati. Parole, parole, parole... e promesse. Poi tutto svaniva nell'immensa burocrazia romana. Le Provincie, le Istituzioni, le Prefetture, le Questure, le Dogane, ... a giudicare dai comportamenti poi verificatisi, non venivano ragguagliate, informate e tanto meno coinvolte. Viene quasi da credere, pensando un po' male, che ai solerti "negoziatori" elvetici, non si è mai data tanta importanza. Il risultato è oggi ben chiaro a tutti; siamo considerati extra comunitari e gli Accordi bilaterali, di difficile applicazione, non hanno di fatto mai trovato seria accoglienza. Cosa ha fatto il Governo ticinese in quegli anni? Non molto, anche perchè non legittimato a muoversi in un ambito di chiara valenza nazionale. Le associazioni economiche, con i sindacati, preoccupati della situazione, avevano chiesto al Governo di designare un Consigliere di Stato responsabile per i Bilaterali. Sembrava una buona idea, come dire che si riteneva ipotizzabile un'azione più diretta e incisiva. Non se ne fece nulla poiché il dossier era uno, importante, mentre i richiedenti erano 5.

Venendo meno le misure di accompagnamento, anche la reciprocità è diventata una vera utopia. Senza regole certe, come può un piccolo-medio imprenditore ticinese o svizzero pensare di operare in Italia? Forse, ma solo forse, ci sono state eccezioni che però in qualche modo confermavano la regola.

### **1.3 Reciprocità**

#### **a) Appalti pubblici**

L'accordo sugli appalti pubblici (Accordo GATT/OMC/AAP) venne sottoscritto a Marrakesh il 15 aprile 1994. L'Assemblea federale lo approvò l'8.12.1994 con entrata in vigore a far tempo dall'1.1.1996.

Portata e campo d'applicazione dell'Accordo (Art. 1):

- 1. Il presente Accordo si applica a qualsiasi legge, regolamento, procedura o pratica concernente appalti conclusi tra le entità considerate nel presente Accordo [...].*
- 2. [...] si applica agli appalti conclusi mediante un contratto, compresi compera, leasing, locazione o locazione-vendita, con o senza opzione d'acquisto, comprendenti qualsiasi combinazione di prodotti e servizi.*
- 3. Nei casi in cui le entità, per quanto riguarda gli appalti considerati dal presente Accordo, esigano da imprese non menzionate nell'Appendice I la conclusione di contratti conformemente a particolari prescrizioni, l'articolo III si applica mutatis mutandis a tali prescrizioni.*
- 4. [...] si applica a qualsiasi appalto di valore non inferiore ai limiti applicabili, specificati nell'Appendice I.*

Il 21 giugno 1999 si sottoscrisse un accordo tra la Confederazione svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici, con il fine di migliorare ulteriormente la collaborazione e la reciprocità.

### Art. 1 – Obblighi della Comunità

1. *Al fine di completare ed estendere la portata dei suoi impegni nei confronti della Svizzera in virtù dell'Accordo relativo agli appalti pubblici (AAP) concluso il 15.4.1994 nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), la Comunità s'impegna a modificare i suoi allegati e le note generali dell'Appendice I dell'AAP nel modo seguente: sopprimere il riferimento a "la Svizzera" al primo trattino della nota generale n. 2 per permettere a fornitori e ai prestatori svizzeri di servizi di contestare, conformemente all'articolo XX, l'aggiudicazione di appalti da parte degli enti della Comunità enumerati all'allegato 2, paragrafo 2.*
2. *La Comunità notificherà questo emendamento al segretariato dell'OMC entro un mese a decorrere dalla data di entrata in vigore nel presente Accordo.*

### Art. 2 – Obblighi della Svizzera

1. *Al fine di completare e di estendere la portata dei suoi impegni nei confronti della Comunità in forza dell'AAP la Svizzera s'impegna a modificare i suoi allegati e le note generali dell'Appendice I dell'AAP nel modo seguente: inserire all'all. 2, dopo il punto 2 dell' "elenco degli enti", il nuovo punto "3. Le autorità e gli organismi pubblici a livello di distretti e di comuni".*
2. *La Svizzera notificherà [... idem come sopra].*

Questo per dire che esistono chiare e vincolanti disposizioni reciproche che la Svizzera applica puntualmente, mentre dall'altra parte non è sempre così.

Al fronte, quantomeno in alcuni settori tra i quali quello delle costruzioni, l'accesso ad appalti anche importanti in Europa risulta molto difficile quando non impossibile. Molti Stati si cautelano con sistemi di "protezionismo occulto", anche elegante e raffinato, con il fine di favorire l'economia interna dei rispettivi Stati.

La Svizzera, esemplarmente corretta, non vuole farlo, tant'è che in più occasioni ha dato lavoro a imprese estere per parecchi milioni di franchi. E stiamo parlando di appalti pubblici, quindi pagati dai cittadini svizzeri ed eseguiti da imprese estere che di per sé potrebbe anche essere corretto se vi fosse sicurezza di reciprocità. Le conseguenze sono conosciute, a discapito delle imprese indigene. Si rimanda a tal proposito al Messaggio 6038 e alla risposta del Gran Consiglio sulla Mozione del 22.4.2003 "Promozione e sostegno all'economia ticinese".

#### **b) Appalti privati**

Qui il problema si acuisce. Restando all'ambito ticinese, oggetto della Mozione UDC, si può ben affermare che per diversi settori economici l'accesso al mercato italiano è pressoché proibitivo. Viceversa, l'imprenditore italiano può operare legittimamente da noi con una semplice notifica, fatte salve alcune conferme imprenditoriali, salariali e fiscali.

Anche in questo ambito, l'impegno della Confederazione e per essa del SECO non ha purtroppo sortito gli effetti sperati. In teoria, esiste una scaletta operativa anche su internet. In pratica risulta molto difficoltoso ottenere quelle conferme operative dei singoli enti per poter aprire il cantiere oppure eseguire lavori con la necessaria sicurezza operativa, evitando "blocchi di cantieri" o citazioni in Prefettura non proprio piacevoli. È opinione diffusa che la formazione e l'informazione degli addetti ai servizi provinciali e comunali a rilasciare singole autorizzazioni sia carente quando non inesistente.

## **2. Provvedimenti**

La Mozione UDC del 20.12.2007 chiede che il Consiglio di Stato "faccia pressioni sull'Autorità affinché intervenga energicamente presso quelle italiane a garanzia della reciprocità". La Commissione della gestione condivide la proposta e ritiene che qualcosa

debba essere fatto e con una certa urgenza. Finora, grazie alla buona congiuntura in Ticino, le conseguenze di detta inesistente reciprocità si è fatta sentire solo in modo contenuto. Dovesse calare la congiuntura, come molto probabile, anche a causa dei cicli congiunturali, è verosimile che le nostre piccole e medie imprese (PMI) si troverebbero in difficoltà, grosse difficoltà.

La Commissione della gestione propone al Gran Consiglio 4 provvedimenti:

1. di definire un responsabile del dossier “Bilaterali e reciprocità” ad un Consigliere di Stato che il Governo designerà al suo interno;
2. di intensificare i contatti con la Deputazione ticinese a Berna affinché i nostri rappresentanti si facciano carico di forzare il SECO nell’adozione di misure speciali per un reale controllo della situazione;
3. provare con soluzioni regionali (Ticino-Lombardia) coordinate dal Governo o dal Consigliere di Stato designato;
4. migliorare i controlli coordinati dall’ispettorato cantonale del lavoro.

La posizione del SECO (e per esso della Consigliera federale signora Leuthard) è attendista: in sostanza ci si dice: “ticinesi, portate delle prove che l’Italia non ossequia gli Accordi”. Ancora una volta, bisogna scendere sul campo per capire. Se un imprenditore riceve un incarico o preincarico in Italia, cosa fa? Si informa, muove i primi passi, frequenta i primi uffici e servizi. Molti casi si sono arenati qui, poiché, come è successo ad un imprenditore del luganese, ha dovuto passare una mattinata intera in 9 uffici differenti - dall’uno all’altro - senza risultati. Non è già questa una prova? È certo che l’imprenditore, con simili “incoraggianti” partenze, lascia la presa e passa parola per non trovarsi in guai peggiori al momento dell’inizio dei lavori o di inizio cantiere. Situazioni più volte comunicate al SECO, ma ritenute insufficientemente motivate.

Anche a livello regionale transfrontaliero, si può fare di più e meglio. Ad occuparsene, però, devono essere istituzioni legittimate a farlo e in grado di prendere ufficialmente dei provvedimenti. Se queste 4 misure verranno poste in essere, c’è motivo di sperare che le attuali difficoltà possano essere rimosse. Si sottolinea che anche oltre frontiera c’è chi vuole migliorare le cose, che si impegna per un dialogo franco e costruttivo. Occorre dunque mettere in rete queste entità che al momento non sono produttivamente coordinate per il raggiungimento di un fine che è comune e anche di reciproco interesse.

### **3. Misure di ritorsione**

È parere della Commissione della gestione che sia inopportuno pensare ad architettare misure di ritorsione. Le stesse andrebbero fra l’altro a collidere con le intenzioni collaborative fin qui espresse.

Detto ciò, è innegabile che l’azione di controllo, specialmente degli indipendenti, debba essere mantenute e coordinata, come è già oggi il caso, dagli uffici cantonali, Ispettorato del lavoro in primis.

L’esperienza di questi anni, ad esempio nel settore della costruzione, per il tramite dell’AIC (Associazione Interprofessionale di Controllo) è degna di note. A tal proposito, si indicano i dati, di facile lettura, degli accertamenti fatti che confermano inequivocabilmente come il Ticino sia attrattivo per le PMI delle zone di frontiera.

## **Riassunto statistiche generali AIC per controlli e notifiche dall'1.1. al 10.10.2008:**

Settore	Notifiche	Controlli	Dipendenti	Indipendenti	Ditte senza notifica	Altre infrazioni	Totale infrazioni
Carrozzerie	9	0	1	6	0	0	0
Disegnatori edili	1	1	0	1	0	1	1
Edilizia/Genio civ.	685	123	832	195	16	49	65
Elettricisti	263	41	320	66	5	4	9
Falegnami	1573	305	1225	784	19	49	68
Gessatori	69	25	30	42	2	6	8
Giardinieri	195	14	244	22	4	1	5
Impianti sanitari	699	108	737	240	14	25	39
Metalcostruzioni	1531	266	1546	512	34	43	77
Pietre naturali	61	20	45	33	4	3	7
Pittori	449	125	304	252	11	28	39
Posa pavimenti	100	20	73	57	2	5	7
Posa piastrelle	51	19	4	39	3	3	6
Vetriere	40	6	62	7	0	1	1
<b>Totale 1.1. - 10. 10.2008</b>	<b>5726</b>	<b>1073</b>	<b>5423</b>	<b>2256</b>	<b>114</b>	<b>218</b>	<b>332</b>
Totale 1.1. - 10.10.2007	4598	915	4881	1636	66	188	254

## **CONCLUSIONI**

La Commissione della gestione e delle finanze chiede al Gran Consiglio di accettare parzialmente la mozione UDC, segnatamente per quanto attiene la prima parte, mentre chiede di respingere la proposta di introdurre misure di ritorsione.

Si è del parere che con i 4 provvedimenti chiesti al punto 2 del presente rapporto, e cioè:

1. di definire un responsabile del dossier "Bilaterali e reciprocità" ad un Consigliere di Stato che il Governo designerà al suo interno;
2. di intensificare i contatti con la Deputazione ticinese a Berna affinché i nostri rappresentanti si facciano carico di forzare il SECO nell'adozione di misure speciali per un reale controllo della situazione;
3. provare con soluzioni regionali (Ticino-Lombardia) coordinate dal Governo o dal Consigliere di Stato designato;
4. migliorare i controlli coordinati dall'ispettorato cantonale del lavoro;

sia possibile migliorare l'insoddisfacente e penalizzante situazione attuale. Si è pure convinti che il momento politico, in attesa della votazione del prossimo 9 febbraio 2009, sia opportuno per ottenere una maggiore attenzione da parte di Berna. La Commissione della gestione considera necessario questo sforzo mirato a migliorare la reciprocità per dare all'imprenditoria locale almeno pari opportunità nel vincere gli appalti, siano essi pubblici o privati. Tollerando ulteriormente questa anomala situazione, che con il tempo è destinata a peggiorare, faremmo un cattivo servizio alle nostre realtà produttive, che concorrono da sempre, tra l'altro, alla formazione degli apprendisti, a creare nuovi posti di lavoro e reddito imponibile e a sostenere le istituzioni sociali (AVS, AI, AD, ecc.).

Per la Commissione gestione e finanze:

Edo Bobbià, relatore

Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bertoli - Bignasca A. -

Celio - Foletti - Ghisletta R. - Gobbi N. - Jelmini - Lurati -

Merlini - Pinoja - Regazzi - Righinetti - Vitta