

Rapporto

numero
6202 R

data
5 ottobre 2011

Dipartimento
TERRITORIO

Concerne

**della Commissione della legislazione
sulla mozione 18 marzo 2009 presentata da Nenad Stojanovic e
cofirmatari "Acquisti pubblici conformi alle convenzioni fondamentali
dell'Organizzazione internazionale del lavoro"**

(v. messaggio 22 aprile 2009 n. 6202)

1. INTRODUZIONE

La mozione chiede di vincolare ogni acquisto pubblico del Cantone (beni e servizi forniti da terzi) al rispetto delle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e delle norme federali in materia di acquisti pubblici. Confederazione, Cantoni e Comuni acquistano infatti ogni anno beni e servizi per 34 miliardi di franchi, il che rappresenta circa un quarto della spesa pubblica globale e quasi il 10% del PIL della Svizzera. Il contributo degli enti pubblici nei confronti di sviluppo sostenibile e di commercio equo può quindi essere notevole se essi si impegnano a rispettare le convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

Secondo l'atto parlamentare la Confederazione ha già svolto importanti passi in questo senso, e i Cantoni, la cui spesa pubblica rappresenta il 38% dell'insieme della spesa pubblica in Svizzera, devono seguire questo esempio. I mozionanti chiedono quindi che la politica cantonale in materia di acquisti pubblici venga adeguata a quella federale.

2. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato ritiene che lo scopo perseguito dalla mozione sia già tutelato dalle norme vigenti. In particolare da quanto disposto dall'art. 5 cpv. 1 lettere c) e d) LCPubb e dall'art. 11 CIAP. Queste norme richiamano i medesimi principi contenuti nelle normative nazionali e internazionali.

2.1 Accordi internazionali

Il Consiglio di Stato evidenzia l'esistenza di diversi accordi a livello internazionale.

A. Accordi GATT/OMC sugli appalti pubblici

L'Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio (GATT) è un accordo internazionale firmato il 30 ottobre 1947 a Ginevra da 23 paesi per stabilire le basi per un sistema multilaterale di relazioni commerciali con lo scopo di favorire la liberalizzazione del commercio mondiale.

Il GATT (organizzazione) è stato sostituito, dal 1° gennaio 1995, dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), organizzazione permanente dotata di proprie istituzioni che ha adottato i principi e gli accordi raggiunti in seno al GATT, mentre il l'accordo GATT esiste ancora; per distinguere il nuovo dall'originario si parla di "GATT 1947" quando ci si riferisce all'accordo originario e di "GATT 1994" quando ci si riferisce invece a quello aggiornato nel 1994 a seguito dell'Uruguay Round.

I paesi partecipanti al GATT hanno negoziato nel corso degli anni nuovi accordi commerciali ai quali ha aderito, di volta in volta un numero crescente di paesi. Ogni nuovo insieme di accordi negoziali (nonché le sessioni tenutesi per il raggiungimento degli stessi) è stato denominato "round". L'Uruguay round è l'ultimo e il più importante dei negoziati. In questo contesto è stato siglato l'Accordo GATT/OMC sugli appalti pubblici, entrato in vigore in Svizzera nel 1996.

Le regole dell'OMC si applicano agli acquisti di beni e forniture e alle offerte della Confederazione, dei Cantoni nonché di aziende pubbliche operanti nei settori della distribuzione dell'acqua potabile, dell'energia e dei trasporti. Esso persegue lo scopo di creare un quadro multilaterale di diritti e obblighi concernenti le leggi, i regolamenti, le procedure e le pratiche in materia di appalti pubblici, al fine di realizzare l'espansione e una più avanzata liberalizzazione del commercio mondiale e di migliorare il quadro internazionale che disciplina il commercio mondiale. In particolare l'accordo poggia su tre principi: la parità di trattamento degli offerenti, trasparenza nelle procedure e la creazione di strumenti legali di verifica contro le decisioni d'aggiudicazione.

B. Accordo settoriale tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici

L'accordo bilaterale concluso tra la Svizzera e l'Unione Europea vertente sugli appalti pubblici è parte del pacchetto Bilaterali I, è in vigore in Svizzera dal 1° giugno 2002 ed estende il campo di applicazione delle regole dell'OMC anche alle offerte presentate da regioni o Comuni alle imprese pubbliche e private che operano nei settori dei trasporti per ferrovia, della fornitura di gas e di energia termica, nonché enti privati che assicurano un servizio al pubblico operando in base a diritti esclusivi e speciali loro attribuiti da un'autorità competente ed esercitano la propria attività nei settori dell'acqua potabile, dell'energia elettrica, dei trasporti urbani, degli aeroporti e dei porti fluviali e marittimi. L'Accordo bilaterale prevede dunque la liberalizzazione reciproca di quei settori degli appalti pubblici non contemplati dall'accordo GATT/OMC.

2.2 Trasposizione nel diritto nazionale

La trasposizione nel diritto nazionale degli impegni presi dalla Svizzera nell'ambito di questi accordi internazionali viene effettuata autonomamente e parallelamente da parte di Confederazione e Cantoni, nel quadro delle rispettive competenze stabilite dalla Costituzione federale.

2.3 Legislazione federale

A. Legge sugli acquisti pubblici (LAPub)

La Confederazione ha trasposto le nuove regole adeguando la legge sugli acquisti pubblici (LAPub). In particolare secondo l'art. 8 LAPub nell'aggiudicazione di commesse pubbliche devono essere osservati alcuni principi, tra i quali importanti in questo ambito sono il fatto che il committente può aggiudicare la commessa per prestazioni in Svizzera solo a

offerenti che garantiscono il rispetto delle disposizioni in materia di protezione del lavoro e delle condizioni di lavoro della manodopera. Sono determinanti le disposizioni vigenti nel luogo della prestazione (lett. b) e il committente aggiudica la commessa solo a offerenti che garantiscono la parità tra uomo e donna, in campo salariale, ai lavoratori che forniscono prestazioni in Svizzera (lett. c).

Nella procedura di aggiudicazione dell'appalto l'art. 21 prevede alcuni criteri di aggiudicazione di cui bisogna tenere conto: *«L'offerta più favorevole dal profilo economico ottiene l'appalto. Essa viene determinata considerando diversi criteri, segnatamente il termine, la qualità, il prezzo, l'economicità, i costi d'esercizio, il servizio clientela, l'opportunità della prestazione, l'estetica, la compatibilità ambientale e il valore tecnico. Solo nel caso di beni ampiamente standardizzati, l'aggiudicazione dell'appalto può avvenire anche tenendo conto unicamente del criterio del minor prezzo».*

L'art. 27 cpv. 2 della relativa ordinanza stabilisce che *«oltre ai criteri di aggiudicazione menzionati dalla legge il committente può in particolare utilizzare anche i seguenti criteri: sostenibilità, contenuto innovativo, funzionalità, prontezza di servizio, competenza specialistica, efficienza della metodica e costi attesi sull'intera durata di vita».*

B. Legge federale sul mercato interno (LMI)

In vigore dal 1° luglio 1996, scopo principale di questa legge è quello di enunciare alcuni criteri minimi ai quali devono attenersi Cantoni e Comuni *«con lo scopo di abbattere gli ostacoli di diritto pubblico alla concorrenza e di eliminare gli impedimenti esistenti alla libera circolazione delle merci e servizi, in modo tale da rafforzare la coesione intera del mercato e rendere più competitiva l'economia elvetica nel contesto internazionale».*

Nell'ambito delle commesse pubbliche i principi minimi da rispettare sono: il principio di non discriminazione, la trasparenza (pubblicazione dei criteri di partecipazione e di attribuzione delle commesse) e che le regole che prevedono delle restrizioni al principio del libero accesso al mercato debbano poter essere oggetto di ricorso presso un'istanza cantonale indipendente.

2.4 Legislazione cantonale

Il settore delle commesse pubbliche in Ticino è regolato essenzialmente dalla LCPubb, dal CIAP e dal relativo regolamento di applicazione RLCPubb/CIAP.

La LCPubb ha valenza esclusivamente nazionale e non è applicabile alle procedure sottoposte al CIAP (art. 3 cpv. 2 LCPubb), quindi la LCPubb si applica solo alle commesse non assoggettate ai trattati internazionali, mentre il CIAP contiene regole che si riferiscono sia a commesse non assoggettate ai trattati internazionali sia alle commesse assoggettate a essi.

Le norme della LCPubb e del CIAP si basano sull'accordo internazionale sugli appalti pubblici GATT/WTO, sull'accordo bilaterale sugli acquisti pubblici e sulla legislazione federale.

A. Concordato intercantonale sugli appalti del 25 novembre 1994 (CIAP)

Il Ticino ha aderito al CIAP, il quale ha come scopo *«impedire gli intralci agli scambi tra Cantoni nel rispetto della reciprocità e provvedere alla trasposizione uniforme nel diritto cantonale degli accordi internazionali stipulati dalla Confederazione Svizzera e gli Stati firmatari degli accordi GPA, come pure degli impegni presi dalla Svizzera nei confronti della Comunità europea».*

L'Organo intercantonale per gli appalti pubblici (OiAp) è costituito dai membri della Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente dei Cantoni concordatari. Tra le altre cose l'Organo si occupa della regolamentazione dell'organizzazione e della procedura per l'applicazione del concordato. Tra questi compiti figura quindi anche l'armonizzazione dei principi derivanti da accordi internazionali, che è uno degli scopi del concordato. In tale ambito esso promulga direttive vincolanti per i Cantoni.

Nel concordato i principi generali di cui tener conto nell'aggiudicazione delle commesse, enunciati all'art. 11, sono: *«la non discriminazione e parità di trattamento tra gli offerenti, una concorrenza efficace, il divieto di negoziazioni, il rispetto delle norme di ricusa, l'osservanza delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori nonché delle condizioni di lavoro, la parità di trattamento tra donna e uomo e il trattamento confidenziale delle informazioni»*.

Le norme concordatarie riprendono quindi, parimenti a quanto previsto dalla LAPub, gli obblighi sanciti dall'Organizzazione internazionale del lavoro.

B. Legge cantonale sulle commesse pubbliche (LCPubb)

Il messaggio dice che scopo principale delle normative sulle commesse pubbliche è quello di permettere all'ente pubblico di beneficiare del gioco della libera concorrenza così da ottenere nei propri "acquisti" l'offerta più vantaggiosa.

Per conseguire questo fine occorre:

- assicurare una concorrenza efficace;
- garantire la trasparenza nell'ambito delle procedure;
- tutelare la parità di trattamento e assicurare l'imparzialità nelle procedure;
- permettere un uso parsimonioso delle pubbliche risorse.

Nell'aggiudicazione di commesse pubbliche l'art. 5 LCPubb sancisce i principi generali che devono essere osservati. In particolare giusta la lett. c le commesse pubbliche possono essere aggiudicate solo a offerenti che garantiscono il rispetto delle disposizione in materia di protezione dei lavoratori e dei contratti collettivi di lavoro vigenti nei Cantoni per categorie di arti e mestieri. Giusta la lett. d deve poi essere garantita la parità di trattamento tra uomo e donna.

3. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

Il quadro giuridico di riferimento in materia di appalti pubblici in Svizzera è molto ampio e il diritto interno è adeguato alle normative internazionali. Fondamentalmente le norme e i principi in vigore in Ticino sono uguali a quelli federali.

Come recitato dal messaggio lo scopo principale delle normative sulle commesse pubbliche è il perseguimento dell'offerta più vantaggiosa; questo scopo fondamentale vale sia per le normative cantonali sia per quelle federali. Infatti l'art. 32 cpv. 1 LCPubb recita che *«il committente aggiudica la commessa a favore dell'offerta più vantaggiosa determinata sulla scorta di diversi criteri»*, e in modo non esaustivo ne elenca qualcuno: il termine, la qualità, il prezzo, l'economicità, i costi di servizio, il servizio clientela, l'adeguatezza della prestazione, l'estetica, la compatibilità ambientale e il valore tecnico.

La normativa federale, l'art. 21 cpv. 1 LAPub recita invece che l'offerta più favorevole dal profilo economico ottiene l'appalto e che essa viene determinata considerando diversi criteri. In particolare il termine, la qualità, il prezzo, l'economicità, i costi d'esercizio, il servizio clientela, l'opportunità della prestazione, l'estetica, la compatibilità ambientale e il valore tecnico. La relativa ordinanza (OAPub) all'art. 27 indica inoltre alcuni criteri di aggiudicazione supplementari che il committente può utilizzare, ovvero sostenibilità, contenuto innovativo, funzionalità, prontezza di servizio, competenza specialistica, efficienza della metodica e costi attesi sull'intera durata della vita.

Quindi sostanzialmente i criteri di aggiudicazione nella Legge federale sono identici a quelli della legge cantonale e riprendono i criteri di aggiudicazione previsti dagli accordi internazionali.

Solo per quanto attiene alle commesse per la fornitura di beni ampiamente standardizzati, sia la normativa cantonale sia quella federale permettono eccezionalmente che si tenga conto di un solo criterio; altrimenti si deve sempre indicare, oltre al prezzo, almeno un altro criterio di aggiudicazione, accompagnati dalla singola ponderazione percentuale rispetto al totale e di regola la ponderazione di un singolo criterio non deve superare il 50%.

4. CONCLUSIONI

Lo scopo della mozione di adeguare la politica cantonale in materia di acquisti pubblici a quella federale è quindi già tutelato dalle norme attualmente in vigore, in particolare perché le normative cantonali non si distanziano da quelle federali. I principi e gli scopi perseguiti infatti sono i medesimi, così come lo sono i possibili criteri di aggiudicazione e la ponderazione di essi.

La Commissione ritiene pertanto evasa la mozione.

Per la Commissione della legislazione:

Amanda Rückert, relatrice
Agustoni (con riserva) - Celio - Galusero -
Giudici - Guerra - Ghisolfi - Mellini - Paparelli -
Pedrazzini - Viscardi