

# Rapporto

numero

**6669 R**

data

15 maggio 2013

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

## della Commissione della legislazione

- **sulla mozione 16 aprile 2012 presentata da Maruska Ortelli "Appalti pubblici: favorire le aziende che assumono residenti"**  
(v. messaggio 10 luglio 2012 n. 6669)
- **sull'iniziativa parlamentare 10 maggio 2010 presentata nella forma generica da Fabio Badasci e Michele Barra per la modifica della Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb)**

### 1. PREMESSA

La Commissione tratta nel presente rapporto due atti parlamentari concernenti il settore delle commesse pubbliche che presentano una connessione per il loro oggetto risp. per la soluzione che verrà proposta nelle conclusioni.

Con questo rapporto, che segue

- > i rapporti 6252R e 6455R del 28.09.2011, approvati nella seduta del Gran Consiglio del 18.10.2011, con i quali la Commissione aveva trattato un atto parlamentare concernente l'assoggettamento alla LCPubb delle casse pensioni dello Stato e dei Comuni<sup>1</sup> risp. il messaggio n. 6455 del 08.02.2011 concernente la modifica dell'art. 45 LCPubb relativo alle sanzioni amministrative,
- > i rapporti 6538R e 6539R/6540R del 23.01.2012, approvati nella seduta del Gran Consiglio del 13.02.2012, con i quali la Commissione aveva trattato tre atti parlamentari concernenti in particolare il settore dei subappalti<sup>2</sup>,

la Commissione evade un terzo pacchetto degli atti parlamentari pendenti concernenti la legislazione sulle commesse pubbliche, delegati per esame alla specifica sottocommissione<sup>3</sup> da essa istituita.

---

<sup>1</sup> Iniziativa parlamentare del 16.02.2009 presentata nella forma elaborata da Edo Bobbià e cofirmatari per la modifica dell'art. 2 LCPubb *assoggettamento casse pensioni dello Stato e dei Comuni alla LCPubb*.

<sup>2</sup> Mozione del 30.05.2011 presentata da Saverio Lurati *adeguamento della LCPubb e del CIAP in modo da combattere preventivamente e alla radice le nuove pratiche penalmente perseguibili in auge nel settore edile*, iniziativa parlamentare del 30.05.2011 presentata nella forma generica da Gianni Guidicelli e Fiorenzo Dadò per il gruppo PPD per la modifica della LCPubb, iniziativa parlamentare del 30.05.2011 presentata nella forma elaborata da Matteo Pronzini per la modifica dell'art. 24 LCPubb.

<sup>3</sup> Della sottocommissione facevano originariamente parte Luca Beretta Piccoli e Pelin Kandemir Bordoli, quali coordinatori, Giorgio Galusero, Greta Gysin, Eros Nicola Mellini e Angelo Paparelli; a Pelin Kandemir Bordoli è nel frattempo subentrato Bruno Cereghetti.

## **2. MOZIONE 16.04.2012 PRESENTATA DA MARUSKA ORTELLI APPALTI PUBBLICI: FAVORIRE LE AZIENDE CHE ASSUMONO RESIDENTI**

### **2.1**

Con questa mozione la deputata Ortelli, rilevando che «*il numero dei frontalieri attivi nel nostro Cantone aumenta in maniera insostenibile a seguito della libera circolazione delle persone*», «*in Ticino i frontalieri sono attualmente 54mila con una crescita del 40,1% rispetto al 2006*», «*l'aumento esponenziale dei titolari di permessi G attivi in Ticino ha spinto il Governo cantonale a chiedere l'applicazione della clausola di salvaguardia ... con l'obiettivo di dare un segnale, dal momento che la citata clausola non si applica ai frontalieri*», «*l'ente pubblico, a partire dal Governo, deve cominciare a dare il buon esempio favorendo, nell'aggiudicazione di appalti pubblici, quelle aziende che assumono residenti*» mentre «*chi assume frontalieri quando potrebbe assumere residenti va sfavorito*», chiede di «*inserire, tra i criteri d'aggiudicazione degli appalti pubblici contemplati nella LCPubb e nelle relative ordinanze, un nuovo criterio relativo alla presenza nell'organico di personale residente, che ogni offerente dovrà indicare. L'azienda che fa lavorare residenti deve risultare avvantaggiata rispetto a quella che ha inserito nel proprio organico un numero elevato di frontalieri. Il nuovo criterio di aggiudicazione, per essere efficace, deve anche avere un peso appropriato: si propone il 30%*».

### **2.2**

Richiamando preliminarmente, e in generale, le considerazioni espresse nel precedente suo citato rapporto 6539R/6540R del 23.01.2012 in merito alle proposte formulate negli atti parlamentari trattati nel medesimo, intese a favorire maggiormente l'economia e l'imprenditorialità del posto ("*inserimento nei criteri di valutazione (aggiudicazione) dell'indotto generato dalle ditte locali quali i salari versati, le imposte pagate, ecc.*")<sup>4</sup>, la Commissione rileva che nel suo messaggio n. 6669 del 10.07.2012 il Consiglio di Stato evidenzia ulteriormente, con riferimento anche all'applicazione degli accordi internazionali sottoscritti dalla Confederazione, i motivi, già di carattere giuridico, che impediscono di accogliere tale richiesta:

*«Come chiarito dal Consiglio federale un criterio di aggiudicazione che privilegi imprese con lavoratori locali per rapporto a quelle che assumono un maggior numero di frontalieri viola il principio della parità di trattamento tra offerenti nazionali ed esteri, sancito nell'Accordo OMC sugli appalti pubblici (RS 0.632.231.422), nell'accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità Europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici (RS 0.172.052.68), negli accordi di libero scambio con altri partners e nella LAPub.*

*I criteri di aggiudicazione devono in effetti riferirsi alla prestazione richiesta e non possono contenere alcun elemento estraneo motivato da ragioni strutturali, regionali o di politica fiscale.*

*I Cantoni e i Comuni hanno trasposto gli accordi in materia di appalti pubblici nel Concordato intercantonale sugli appalti pubblici e nelle disposizioni cantonali di esecuzione. In questo ambito, oltre agli obblighi che derivano dai Trattati a cui la*

---

<sup>4</sup> In quella sede la Commissione aveva già rilevato (§ 4) che "*la legislazione cantonale sulle commesse pubbliche deve rispettare i principi fissati dalla Legge federale sul mercato interno (LMI). La domanda degli iniziativaisti, intesa ad introdurre nella legge criteri di aggiudicazione (e la considerazione vale anche per i requisiti di partecipazione alla gara) che favoriscano, nel modo proposto, le ditte locali, non può pertanto essere accolta, in quanto in contrasto con il diritto federale (vedi in particolare art. 5 in combinazione con l'art. 3 cpv. 2 lett. c) e cpv. 3 LMI ). Come pure rileva il Consiglio di Stato, occorre comunque ricordare che l'ordinamento vigente (vedi in particolare art. 5 lett. c) e 25 lett. c) LCPubb, 38 lett. c) e d) e 39 RLCPubb/CIAP) impone ad ogni modo a tutti gli offerenti l'obbligo di aver assolto al pagamento degli oneri sociali e delle imposte cantonali e comunali*".

*Svizzera ha aderito, essi hanno dovuto rispettare i precetti della Legge federale sul mercato interno ed in particolare dei dettami imposti dall'articolo 5 LMI.*

*Per quanto attiene alle commesse pubbliche, i disposti della Legge federale sul mercato interno definiscono i principi minimi da rispettare. I più importanti sono:*

- a) il principio di non discriminazione (art. 5 cpv. 1 in combinato con l'art. 3 LMI);*
- b) di trasparenza (pubblicazione dei criteri di partecipazione e d'attribuzione delle commesse, art. 5 cpv. 2 LMI);*
- c) le regole che prevedono delle restrizioni al principio del libero accesso al mercato, devono poter essere oggetto di ricorso presso un'istanza cantonale indipendente (art. 9 LMI).*

*Da questi concetti, come fatto più volte osservare dalla giurisprudenza, non è quindi possibile introdurre nei bandi di gara criteri d'aggiudicazione discriminatori al fine di favorire imprese locali o che in prevalenza sono composte da residenti o quelli dettati da ragioni prettamente economiche, locali o fiscali<sup>5</sup>.»*

La domanda qui esaminata - seppur anche, sotto un certo profilo, comprensibile - non può pertanto essere accolta, ponendosi in contrasto con i disposti normativi di rango superiore sopra citati.

La finalità insita in tale domanda può ad ogni modo essere, per lo meno in parte, considerata evadendo l'ulteriore atto parlamentare qui esaminato.

### **3. INIZIATIVA PARLAMENTARE 10.05.2010 PRESENTATA NELLA FORMA GENERICA DA FABIO BADASCI E MICHELE BARRA PER LA MODIFICA DELLA LCPUBB**

#### **3.1**

Con questo atto parlamentare gli iniziativisti chiedono di adeguare (aumentare), tenendo conto di quelli stabiliti nel CIAP, i valori soglia massimi stabiliti dalla LCPubb entro i quali è data la possibilità di procedere all'aggiudicazione di commesse pubbliche tramite incarico diretto risp. tramite procedura ad invito, nell'«*intento di garantire più spazio di manovra da parte degli enti pubblici nella scelta delle ditte da far lavorare e quindi nell'importante redistribuzione degli investimenti pubblici a favore della nostra economia*».

#### **3.2**

Secondo l'art. 12 LCPubb «*il committente può aggiudicare eccezionalmente una commessa direttamente ad un offerente senza bando di gara*» (cpv. 1). «*L'offerente deve essere rispettoso dei principi generali dell'art. 5 cpv. 1 lett. c) e d)*» (cpv. 2).

Secondo l'art. 10 LCPubb «*nella procedura ad invito il committente decide quali offerenti vuole invitare direttamente, senza pubblicazione del bando di gara, a presentare un'offerta entro un termine adeguato*» (cpv. 1). «*Gli offerenti devono essere rispettosi dei principi procedurali dell'art. 5 cpv. 1 della presente legge*» (cpv. 2). «*Il numero di offerenti da invitare non può essere inferiore a tre*» (cpv. 3).

---

<sup>5</sup> DC 1998/2 N. 172 pag. 51; STF 124 I 112.

Oltre che nei casi previsti dagli art. 13 cpv. 1 lett. b) - f) risp. 11 cpv. 1 lett. b) e c) LCPubb, è possibile procedere mediante incarico diretto o risp. procedura ad invito quando la spesa prevista non supera i seguenti valori soglia per singola commessa; valori che il Gran Consiglio, contrariamente all'originaria proposta del Consiglio di Stato (che voleva delegarla al relativo regolamento), aveva voluto fissare direttamente nella legge:

Tipi di procedura	Forniture (CHF)	Prestazioni di servizio (CHF)	Lavori di costruzione (CHF)	
			<i>Ramo secondario</i> <sup>6</sup>	<i>Ramo principale</i> <sup>7</sup>
<i>Incarico diretto</i>	50'000	150'000	30'000	50'000
<i>Procedura a invito</i>	100'000	250'000	50'000	200'000

I Comuni e gli altri enti pubblici possono fissare per regolamento valori soglia inferiori (artt. 11 cpv. 2 e 13 cpv. 2 LCPubb).

I valori soglia per il settore non contemplato dai trattati internazionali stabiliti dal CIAP (Allegato 2), ai quali gli iniziativaisti fanno riferimento, sono per contro i seguenti:

Tipi di procedura	Forniture (CHF)	Prestazioni di servizio (CHF)	Lavori di costruzione (CHF)	
			<i>Ramo secondario</i>	<i>Ramo principale</i>
<i>Incarico diretto</i>	Inferiore a 100'000	Inferiore a 150'000	inferiore a 150'000	inferiore a 300'000
<i>Procedura mediante invito</i>	Inferiore a 250'000	Inferiore a 250'000	inferiore a 250'000	inferiore a 500'000
<i>Pubblico concorso / Procedura selettiva</i>	a partire da 250'000	a partire da 250'000	a partire da 250'000	a partire da 500'000

Come si può notare, i valori soglia stabiliti dalla LCPubb, rispetto a quelli fissati nel citato Allegato del CIAP, sono corrispondenti per le commesse di prestazioni di servizio, si situano attorno alla metà per le commesse di forniture, mentre sono, mediamente, sensibilmente inferiori per le commesse edili. Alle quali, come confermato dagli iniziativaisti, l'atto parlamentare in esame si riferisce.

### 3.3

La Commissione ha attentamente esaminato la proposta (generica) in questione, che da un lato permetterebbe in effetti, oltre che di adeguare i valori al rincaro nel frattempo intervenuto, di promuovere una politica regionale a favore dell'economia locale, ma dall'altro espone al rischio di attenuare l'applicazione dei principi cardine della legislazione sulle commesse pubbliche, che sono quelli di promuovere una libera concorrenza, garantire la parità di trattamento dei concorrenti e impiegare in modo parsimonioso i mezzi finanziari pubblici, nella misura in cui (per gli enti locali) sottrarrebbe una parte non irrilevante delle commesse (edili e artigianali) dal gioco della concorrenza, a discapito (del resto) dell'economia ticinese. Si annota infatti che, in base alle indicazioni fornite dal

<sup>6</sup> Commesse edili di altro genere (rispetto al ramo principale) e artigianali (art. 11 cpv. 1 lett. a e 13 cpv. 1 lett. a LCPubb).

<sup>7</sup> Commesse edili di impresario costruttore e di pavimentazioni stradali (ibidem).

Consiglio di Stato nel messaggio 6669 del 10.07.2012, le procedure ad invito «*costituiscono circa 30% delle commesse pubbliche*».

Dopo ampia discussione la Commissione, tenuto anche conto delle finalità dell'atto parlamentare trattato al precedente § 2, come detto per certi versi condivisibili, nonché della posizione espressa dal Consiglio di Stato nel citato messaggio, ritiene di condividere la domanda dell'iniziativa all'esame, e invita pertanto il Consiglio di Stato a riconsiderare, coinvolgendo le organizzazioni interessate, i valori soglia applicabili in particolare alle commesse edili e artigianali, con particolare riferimento a quelli applicabili alle procedure ad invito, che garantiscono infatti una certa - seppur limitata - concorrenza, sottoponendo al Gran Consiglio le relative modifiche della LCPubb.

#### **4. CONCLUSIONI**

Per i suesposti motivi, la Commissione invita pertanto il Gran Consiglio ad accogliere parzialmente l'iniziativa parlamentare 10.05.2010 presentata nella forma generica da Fabio Badasci e Michele Barra per la modifica della LCPubb, e a evadere ai sensi di quanto espresso sopra la mozione 16.04.2012 presentata da Maruska Ortelli *Appalti pubblici: favorire le aziende che assumono residenti*, invitando il Consiglio di Stato ad adeguare, d'intesa con le organizzazioni interessate, i valori soglia applicabili in particolare alle commesse edili e artigianali, con particolare riferimento a quelli applicabili alle procedure ad invito, sottoponendo al Gran Consiglio le relative modifiche della LCPubb.

Per la Commissione della legislazione:

Luca Beretta Piccoli, relatore

Agustoni - Caverzasio - Celio - Cereghetti -

Corti - Galusero - Ghisolfi - Giudici - Gysin (con riserva) -

Paparelli - Pedrazzini - Ponzio-Corneo - Rückert