

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>6872 R</b>	28 maggio 2014	TERRITORIO
Concerne		

## della Commissione della legislazione sulle iniziative parlamentari

- **26 gennaio 2010 presentata nella forma elaborata da Raul Ghisletta e cofirmatari per il Gruppo PS (ripresa da Pelin Kandemir Bordoli) per la pubblicazione dei mandati (modifica della Legge sulle commesse pubbliche)**
- **14 ottobre 2013 presentata nella forma elaborata da Fiorenzo Dadò per il Gruppo PPD+GG per la modifica dell'art. 7 cpv. 3 della Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb)**  
(v. messaggio n. 6872 del 13 novembre 2013)

### 1. INTRODUZIONE

Con le iniziative in oggetto vengono proposte le seguenti modifiche alla Legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (*di seguito* LCPubb).

Tenore attuale	Proposta di modifica Iniziativa R. Ghisletta	Proposta di modifica Iniziativa F. Dadò
<p><b>Tipi e scelta della procedura Art. 7</b></p> <p><sup>1</sup>Una commessa pubblica viene aggiudicata nell'ambito di una procedura libera o selettiva.</p> <p><sup>2</sup>È ammessa la procedura a invito o un incarico diretto per commesse secondo le norme della presente legge.</p> <p><sup>3</sup>Il committente rende annualmente pubblica la lista delle commesse aggiudicate a invito o incarico con importi superiori a fr. 5'000.-.</p>	<p><b>Tipi e scelta della procedura Art. 7</b></p> <p><sup>1</sup>[invariato].</p> <p><sup>2</sup>[invariato].</p> <p><sup>3</sup>Il committente pubblica annualmente la lista delle commesse aggiudicate a invito o incarico con importi a partire da fr. 10'000.-. Vengono considerati anche importi frazionati che sommati raggiungono la somma di fr. 10'000.- annui. Il committente trasmette annualmente al legislativo e, a richiesta, ad altri interessati la lista su supporto informatico o cartaceo dopo la presentazione dei conti consuntivi e dei rendiconti dell'anno di riferimento.</p>	<p><b>Tipi e scelta della procedura Art. 7</b></p> <p><sup>1</sup>[invariato].</p> <p><sup>2</sup>[invariato].</p> <p><sup>3</sup>Il committente rende pubblica e accessibile, in particolare su Internet, la lista delle commesse aggiudicate a invito o incarico con importi superiori a fr. 5'000.- per la durata di almeno 5 anni.</p>

## **2. MOTIVAZIONI E RICHIESTE DELL'INIZIATIVA**

### **2.1 Iniziativa Ghisletta**

L'iniziativa prende spunto dalle considerazioni contenute nel rapporto della maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze sul Preventivo 2007, nel quale figurava "un capitolo sui mandati cantonali, frutto di un approfondimento di una Sottocommissione, che prevedeva alcune raccomandazioni finali".

La Commissione, con riferimento ai mandati diretti, aveva in particolare rilevato alcuni ambiti di intervento che con l'obiettivo di "migliorare le attuali prassi dell'amministrazione cantonale", che il testo dell'iniziativa riporta integralmente e che non è quindi qui il caso di riprodurre, se non per rilevare una sostanziale richiesta di maggiore trasparenza nell'ambito delle commesse aggiudicate a invito a o incarico.

Secondo il deputato Ghisletta:

*"Per tradurre la volontà espressa a suo tempo dalla maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze in tema di mandati pubblici, proponiamo pertanto la seguente modifica dell'art. 7 legge sulle commesse pubbliche. In sintesi:*

- *si fissa un'adeguata soglia finanziaria (fr. 10'000.-) per la pubblicazione dei mandati, che tiene conto del rincaro avvenuto e del problema degli importi frazionati;*
- *si stabilisce il principio che il legislativo comunale, consortile e cantonale ha diritto di ricevere annualmente le liste delle commesse aggiudicate a invito o incarico;*
- *si stabilisce che anche altri interessati hanno diritto di ricevere tale documentazione, senza limiti di tempo (in tal caso può essere percepita una tassa causale per il lavoro svolto dall'ente pubblico)".*

### **2.2 Iniziativa Dadò**

L'iniziativa nasce dall'avvertita necessità di meglio concretizzare il principio di trasparenza nell'ambito delle commesse pubbliche a invito o a incarico che il legislatore ha inteso garantire adottando l'art. 7 cpv. 3 LCPubb.

Al momento dell'introduzione dell'iniziativa in rassegna il principio di pubblicità delle commesse con importi superiori a fr. 5'000.- era precisato (e, a ben vedere, limitato) dall'art. 64a del Regolamento di applicazione della Legge sulle commesse pubbliche 20 febbraio 2001 e del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP) del 15 marzo 2001 del 12 settembre 2006 (*di seguito* il Regolamento).

Il cpv. 2 della predetta norma comportamentale recitava, al momento dell'inoltro dell'iniziativa, quando segue: *"la lista è consultabile su supporto informatico e cartaceo una volta all'anno, per il periodo di quindici giorni, presso l'Ufficio della documentazione a Bellinzona, dopo la presentazione dei conti consuntivi e dei rendiconti dell'anno di riferimento."*

Secondo il promotore dell'iniziativa *"quanto previsto dall' [allora] art. 64a del Regolamento, manifestamente, non adempie ai principi di trasparenza che devono caratterizzare l'agire di un ente pubblico.*

*"Per poter consultare la lista delle commesse pubblico occorre in effetti dapprima "tenere d'occhio" il Foglio ufficiale e poi recarsi a Bellinzona, in una finestra di tempo relativamente*

*ridotta, compatibilmente con le esigenze dell'Ufficio preposto: il diritto del cittadino di essere informato su come lo Stato spende i soldi del contribuente è quindi disseminato di ostacoli di cui si fatica a capire la logica e la giustificazione."*

A mente del deputato Dadò *"nell'era dell'informatica una simile procedura - oltre che poco conforme al principio di uno Stato trasparente nei confronti del cittadino - appare quanto mai anacronistica."*

Con l'iniziativa in esame è quindi proposto di *"che la lista delle commesse pubbliche a invito o incarico sia sempre consultabile sul sito Internet del Cantone Ticino per la durata di almeno 5 anni dopo la presentazione dei conti consuntivi e dei rendiconti dell'anno di riferimento"*.

Per concretizzare questo obiettivo il promotore dell'iniziativa auspicava da un lato che il Consiglio di Stato - stante la sua competenza in merito - modificasse autonomamente il Regolamento nel senso richiesto e, dall'altro lato, chieda di modificare l'art. 7 cpv. 3 LCPubb in modo da rendere la lista delle commesse pubblica e accessibile, anche su Internet, per una durata di almeno 5 anni.

### **3. II QUADRO GIURIDICO**

Qualche giorno dopo la presentazione dell'iniziativa Dadò, e meglio il 22 ottobre 2013, il Consiglio di Stato - invero su sollecito della Commissione cantonale per la protezione dei dati - ha adottato le seguenti modifiche ai cpv. 2-4 dell'art. 64a del Regolamento:

<b>Precedente tenore</b>	<b>Attuale tenore</b>
<sup>2</sup> La lista è consultabile su supporto informatico e cartaceo una volta all'anno, per il periodo di quindici giorni, presso l'Ufficio della documentazione a Bellinzona, dopo la presentazione dei conti consuntivi e dei rendiconti dell'anno di riferimento.	<sup>2</sup> Su richiesta, la lista è consultabile, su supporto informatico e cartaceo, presso l'Ufficio della legislazione, delle pari opportunità e della trasparenza a Bellinzona, per un anno, dopo la presentazione dei conti consuntivi e dei rendiconti dell'anno di riferimento.
<sup>3</sup> L'annuncio del periodo di pubblicazione e consultazione avviene sul Foglio ufficiale e comunicato sul sito Internet del Cantone.	<sup>3</sup> La pubblicazione della nuova lista annuale è annunciata sul Foglio ufficiale e sul sito Internet del Cantone.
<sup>4</sup> La lista è messa a disposizione della Commissione della gestione delle Finanze su supporto informatico fino all'approvazione dei conti consuntivi dell'anno di riferimento.	<sup>4</sup> La lista è messa a disposizione della Commissione della gestione delle finanze su supporto informatico.

Le modifiche apportate al Regolamento sono quindi due:

1. il periodo di consultazione della lista è passato da 15 giorni a 1 anno;
2. la messa a disposizione della lista alla Commissione della gestione e delle finanze è passato dal periodo precedente l'approvazione dei conti consuntivi a un tempo indeterminato;

Non è invece cambiato il fatto che per consultare la lista le cittadine e i cittadini (che non sono membri della Commissione della gestione e delle finanze) devono recarsi a

Bellinzona, senza poter estrarre copia della lista, e che la lista (di un anno contabile) può essere consultata soltanto durante il periodo di un anno.

La tematica, prima dell'intervenuta modifica regolamentare, ha fatto l'oggetto di un approfondito parere del consulente giuridico del Gran consiglio Michele Albertini, redatto il 6 agosto 2008 e pubblicato sulla Rivista ticinese di diritto (ALBERTINI, *Sulla pubblicazione delle commesse pubbliche del Cantone aggiudicate a invito o incarico diretto*, RtiD II-2008, pagg. 411-418).

A titolo generale Michele Albertini ha in particolare considerato che: *“per quanto attiene al quesito di sapere se, nell’ottica dell’interesse pubblico, la consultabilità delle informazioni pubblicate sia rispettosa delle esigenze della protezione dei dati personali, e a prescindere dal quesito della base legale (che nel caso concreto è validamente data), non ravviso nella pubblicazione prevista dall’art. 7 cpv. 3 LCPubb rischi particolari di lesione della personalità degli aggiudicatari. Neppure intravedo motivi particolari per cui i medesimi (siano essi persone fisiche o giuridiche) dovrebbero rimanere noti, di fatto, solo alle autorità competenti (committenti, autorità di vigilanza e di controllo)”* (pag. 414).

Con più specifico riferimento alla pubblicazione di tale dato su Internet, Michele Albertini osserva quanto segue: *“recentemente si è posto il quesito di sapere se, e a che condizioni, sia giuridicamente fattibile pubblicare le citate liste in Internet. È risaputo che la diffusione nel web è un’elaborazione di dati personali con implicazioni maggiori, dal profilo del rischio di lesioni della personalità e della sfera privata, rispetto a una pubblicazione di dati in forma stampata (ad esempio sul solo Foglio ufficiale cartaceo) o, ancor di più, rispetto alla mera messa a disposizione di dati per la loro consultabilità (e per un periodo limitato). Notoriamente, ciò che è pubblicato nella rete non può più essere tolto in modo definitivo e irreversibile, potendo i dati essere rilevati, archiviati e scaricati ovunque mediante motori di ricerca e soprattutto senza limiti di tempo. Di conseguenza ogni tipo di divulgazione, in particolare di dati personali, va previamente approfondita e motivata, definendone i principi essenziali. In questo senso lo Stato assume una responsabilità particolare nel garantire il diritto costituzionale di ogni persona di essere protetta dagli usi propri e impropri dei suoi dati personali. Ciò a maggior ragione quando la combinazione di informazioni, in parte già presenti in rete, potrebbe consentire l’allestimento di profili della personalità (sulla pubblicazione di dati personali in Internet da parte di organi pubblici, l’Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza - IFPDT - ha avuto ripetutamente modo di evidenziare, oltre agli indubbi vantaggi, anche i rischi ivi connessi. Nel caso specifico il legislatore ticinese non si è espresso sulle modalità di diffusione dei dati, limitandosi unicamente ad enunciare, nella legge, il principio del «rendere annualmente pubblica la lista». Dai materiali si evince tuttavia la volontà della Commissione della legislazione di non voler imporre, con l’art. 7 cpv. 3 LCPubb, la pubblicazione della lista sul Foglio ufficiale o all’albo comunale, bensì garantire l’accessibilità a questi dati, ad esempio con un annesso ai consuntivi (verbali commissionali, seduta n. 17 del 21 giugno 2000). Da queste scarse ma significative considerazioni sembra emergere che il legislatore abbia inteso dare la priorità a rendere effettivo il principio della trasparenza (senza diritto del singolo aggiudicatario di potersi sottrarre od opporre) piuttosto che preoccuparsi delle modalità concrete della sua attuazione, lasciando di fatto, al riguardo, anche un certo margine di apprezzamento alle autorità preposte. In simili condizioni non reputo che una forma di pubblicazione più qualificata rispetto a quella attualmente praticata, e in particolare una pubblicazione in forma elettronica (Internet) sia, di per sé, contraria alla ratio legis”. (415-417, sottolineature di chi scrive).*

#### 4. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE

La Commissione riconosce che la modifica del Regolamento decisa e messa in vigore dal Consiglio di Stato costituisce un giusto passo nella direzione di garantire maggiore trasparenza all'attività dell'ente pubblico.

Il regime attuale non può tuttavia essere considerato ancora soddisfacente.

In effetti al cittadino viene riconosciuto il diritto di consultare la lista delle commesse pubbliche, tuttavia l'esercizio di questo diritto viene reso incomprensibilmente difficoltoso dall'obbligo di recarsi a Bellinzona per consultare questa lista.

I funzionari dell'Amministrazione cantonale sentiti in audizione commissionale hanno riconosciuto l'insufficienza dell'attuale regime; per quanto attiene alla pubblicazione in Internet della lista dei mandati è stato comprensibilmente fatto rilevare che un aggiornamento in tempo reale di tale lista - ciò che peraltro le iniziative in rassegna non chiedono - non potrebbe essere garantito.

La Commissione è del parere che la pubblicazione in Internet della lista delle commesse pubbliche non ponga particolari problemi dal profilo della protezione dei dati, soprattutto tenuto conto della situazione attuale.

Un cittadino, già oggi, potrebbe del resto "copiare" manualmente la lista (o parti di essa), e poi renderla accessibile a un pubblico più vasto.

Per quanto attiene alla soglia di valore per la pubblicazione la Commissione ritiene preferibile mantenere l'attuale soglia di fr. 5'000.-; pur considerando comprensibili le considerazioni dell'iniziativa Ghisletta risulterebbe oggi contrario allo spirito di trasparenza voluto con l'introduzione dell'art. 7 cpv. 3 LCPubb innalzare tale soglia a fr. 10'000.-.

Considerato che la Commissione intende introdurre l'accessibilità generalizzata della lista delle commesse pubbliche appare superfluo specificare nel testo di legge l'obbligo per il committente di trasmettere al legislativo la lista delle commesse pubbliche; i membri del legislativo che fossero interessati a consultare tale lista potranno in effetti esercitare tale diritto a parità di condizione con gli altri cittadini. Ciò permetterà peraltro di evitare l'invio inutile di materiale cartaceo, con risparmi sia dal profilo ambientale che finanziario.

Per quanto attiene invece all'obbligo per il committente di trasmettere, a chi ne faccia richiesta, la lista delle commesse, la Commissione ritiene che tale diritto sia coerente con lo spirito dell'art. 7 cpv. 3 LCPubb e costituisca del resto, nei confronti di chi non ha accesso a Internet o non ha dimestichezza con l'informatica, il corrispondente della pubblicazione della lista su Internet.

La Commissione ritiene che per tale messa a disposizione debba essere di principio percepita una tassa causale a copertura dei costi.

Per quanto riguarda infine la durata di accessibilità dei dati, la Commissione ritiene che il periodo di 5 anni proposto dall'iniziativa Dadò sia più adeguato agli obiettivi di trasparenza posti dalla legge; la limitazione del periodo di consultazione a 1 anno non ha in effetti particolare giustificazione, tanto più se si considera che chiunque - consultando la lista di anno in anno - potrebbe comunque "aggregare" i dati precedentemente consultati in una lista relativa a un periodo pluriennale.

## **5. CONCLUSIONI**

Per tutto quanto sopra riportato, la Commissione della legislazione chiede al Gran Consiglio di accogliere parzialmente, ai sensi dell'allegato disegno di legge, l'iniziativa parlamentare il 26 gennaio 2010 presentata nella forma elaborata da Raoul Ghisletta e cofirmatari per il Gruppo PS (ripresa da Pelin Kandemir Bordoli) per la pubblicazione dei mandati (modifica della Legge sulle commesse pubbliche) e l'iniziativa parlamentare presentata il 14 ottobre 2013 nella forma elaborata da Fiorenzo Dadò, per il Gruppo PPD+GG, per la modifica dell'art. 7 cpv. 3 della Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb).

Per la Commissione della Legislazione:

Maurizio Agustoni, relatore

Celio - Cereghetti - Corti - Franscella -

Galusero - Giudici - Martinelli Peter -

Mellini - Pedrazzini - Rückert - Viscardi

Disegno di

## **LEGGE**

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

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 26 gennaio 2010 presentata nella forma elaborata da Raoul Ghisletta e cofirmatari per il Gruppo PS (ripresa da Pelin Kandemir Bordoli);
- vista l'iniziativa parlamentare 14 ottobre 2013 presentata nella forma elaborata da Fiorenzo Dadò per il Gruppo PPD+GG;
- visto il messaggio 13 novembre 2013 n. 6872 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 28 maggio 2014 della Commissione della legislazione,

### **d e c r e t a:**

#### **I.**

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

#### **Art. 7 cpv. 3**

<sup>3</sup>Il committente rende pubblica e accessibile, per la durata di almeno 5 anni, la lista delle commesse aggiudicate a invito o incarico con importi superiori a fr. 5'000.-, in particolare pubblicandola su Internet e trasmettendone copia agli interessati su supporto cartaceo o informatico.

#### **II.**

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.

Il Consiglio di Stato fissa la data di entrata in vigore.