

# Rapporto

numero

data

Dipartimento

10 settembre 2008

TERRITORIO

Concerne

**della Commissione della legislazione  
sull'iniziativa parlamentare 22 gennaio 2008 presentata nella forma  
elaborata da Edo Bobbià e cofirmatari per la Commissione della  
gestione e delle finanze concernente la modifica dell'art. 2 cpv. 1 para-  
grafo 3 della Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb)**

## 1. L'INIZIATIVA

L'iniziativa parlamentare elaborata postula la modifica del terzo paragrafo del cpv. 1 dell'art. 2 della LCPubb, che regola i criteri di assoggettamento alla legge di altri committenti.

### **Art. 2 - Committenti**

<sup>1</sup>Alla presente legge sottostanno:

- *il Cantone, i Comuni e gli altri enti preposti a compiti cantonali o comunali retti dal diritto cantonale o intercantonale, che non hanno carattere commerciale o industriale;*
- *le società di diritto privato di cui il Cantone e/o i Comuni detengono la maggioranza della proprietà e che svolgono un compito pubblico;*
- *altri committenti per opere sussidiate, **quando sussidi - ai sensi dell'art. 3 della Legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994 - da parte di enti pubblici superano il 50% della spesa sussidiabile o 1'000'000.- di franchi.***

L'iniziativista ricorda che non vi sono solo sussidi cantonali ma anche federali o versati in forma non pecuniaria, e chiede nell'applicazione del precitato articolo si considerino non solo i sussidi cantonali ma anche quelli federali. Aggiunge che il concetto di sussidio non è specificato e lascia libertà di interpretazione. Vi sono opere realizzate da committenti privati, che usufruiscono di importanti sussidi federali che, assommata a quelli cantonali, superano di gran lunga il 50% del valore della commessa o il milione di franchi, ma non devono sottostare alla LCPubb poiché i sussidi cantonali, da soli, non raggiungono tali soglie. Vi sono infine prestazioni erogate non sotto forma di denaro ma di prestazioni in natura, non considerate quale sussidio, e quindi il committente non risulta assoggettato alla LCPubb.

Nell'iniziativa si fa infine riferimento ad una sentenza del Tribunale federale (17.10.2005 2P.117/2005), nella quale si afferma:

*«ove l'art. 2 cpv. 1 frase terza LCPubb parla di "opere sussidiate" tale espressione si riferisce, trattandosi di una commessa edile, all'insieme dell'operazione (terreno, edificio, opere annesse, ecc.). In altre parole, si può pertanto ritenere che, di principio, tutti i costi legati ad una commessa possono essere sovvenzionati. Visto quanto precede e contrariamente*

*all'opinione della Corte cantonale, non si scorgono motivi oggettivi o sostenibili che permetterebbero in materia di commesse pubbliche di scostarsi dal significato generalmente attribuito al concetto di sussidio.»*

La Commissione della gestione e delle finanze ritiene che chi ottiene importanti sovvenzioni pubbliche (oltre 1 mio, rispettivamente 50% del valore della commessa), indipendentemente da chi sia l'ente sussidiante, rispettivamente indipendentemente dalla forma (pecuniaria o in natura) del sussidio, deve rispettare la LCPubb garantendo un corretto impiego del denaro pubblico, rispettivamente un'aggiudicazione imparziale dando a tutti, e non solo a pochi, la possibilità di partecipare al concorso.

## **2. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO**

La Commissione della legislazione ha interpellato il Consiglio di Stato. Con lettera 8 luglio 2008 l'Esecutivo cantonale ha riferito alla Commissione che l'armonizzazione della Legge cantonale sulle commesse pubbliche con il diritto federale è assicurata dalle disposizioni del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici il cui scopo è quello di impedire gli intralci agli scambi tra Cantoni, nel rispetto della reciprocità, realizzando quindi un efficace mercato interno e di 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 (cfr. messaggio e rapporto della Commissione della legislazione n. 4444 del 16 ottobre 1995 sull'approvazione del decreto legislativo concernente l'adesione del Cantone Ticino al concordato intercantonale sugli appalti del 25 novembre 1994). Giusta l'art. 8 cpv. 2 lett. b) del precitato Concordato *"Nel settore non contemplato dai trattati internazionali sottostanno inoltre al presente concordato: a) omissis, b) oggetti e prestazioni sussidiati per più del 50% dei costi complessivi"*.

A mente del Consiglio di Stato l'iniziativa è pertanto conforme ai dettami posti dal diritto intercantonale. L'attuale art. 2 cpv. 3 LCPubb. istituisce una riserva per le opere sussidiate dalla Confederazione se la legge o l'Autorità federale lo richiedono. Essa permette, se del caso, di sottrarre dall'ambito di applicazione della LCPubb, le commesse sussidiate in maniera preponderante dalla Confederazione.

## **3. L'ACCADEMIA DI MENDRISIO: UN CASO**

Su iniziativa privata è stata costituita la *Fondazione Casa dell'Accademia*, con lo scopo di realizzare e gestire un centro residenziale per studenti, composto da 33 appartamenti per una settantina di studenti. Il costo preventivato era indicato in fr. 8'998'000.-, il finanziamento prevedeva fondi propri per fr. 2'798'000, finanziamento di terzi (ipoteche) fr. 3'300'000.-, sussidio federale fr. 1'900'000.-, contributo cantonale (messaggio del Consiglio di Stato n. 4934) fr. 1'000'000.-.

Venuta meno la possibilità di acquistare il terreno il Consiglio della fondazione ha cercato una proprietà dell'ente pubblico sulla quale fosse possibile ottenere un diritto d'uso gratuito. Il Gran Consiglio ha quindi ratificato una convenzione tra lo Stato e la fondazione, con cui veniva concesso un diritto d'uso gratuito su un fondo, e ha stanziato un credito di fr. 420'000.- per ripristinare le aree di posteggio, mentre la fondazione si è impegnata a demolire le opere esistenti e a ricostruire altrove l'obitorio.

Il costo complessivo per la realizzazione del centro, rivalutato in funzione del risparmio effettuato sul terreno, è stato stimato fr. 7'800'000.-.

Nella concreta fattispecie, il contributo cantonale non superando fr. 1'000'000.-, l'assegnazione degli appalti per l'edificazione del centro non soggiaceva alla LCPubb.

Due ditte si sono rivolte al Tribunale cantonale amministrativo, chiedendo l'annullamento della procedura adottata dalla fondazione e il rinvio degli atti alla medesima affinché proceda all'aggiudicazione dei lavori mediante pubblico concorso.

Il Tribunale amministrativo cantonale, con sentenza del 23 marzo 2005, ha dichiarato il ricorso inammissibile, e ha considerato che la concessione in uso speciale di parte dei fondi non ricadeva nella nozione di sussidio cantonale di cui all'art. 2 cpv. 1 frase terza LCPubb. Ha poi osservato che neanche il credito concesso per la sistemazione dei posteggi rientrava nel novero dei sussidi cantonali nel senso del citato disposto, dato che promotore e committente di quest'ultima opera era lo Stato.

Il Tribunale federale ha ritenuto che ove l'art. 2 cpv. 1 frase terza LCPubb parla di opere sussidiate si riferisce, trattandosi di una commessa edile, all'insieme dell'operazione (terreno, edificio, opere annesse, ecc.), e che, di principio, tutti i costi legati ad una commessa possono essere sovvenzionati. Visto quanto precede e contrariamente all'opinione della Corte cantonale, il TF non ha scorto motivi oggettivi o sostenibili che permettano in materia di commesse pubbliche di scostarsi dal significato generalmente attribuito al concetto di sussidio.

#### **4. LE CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE DELLA LEGISLAZIONE**

La Commissione ha sentito l'iniziativista il quale ha confermato i motivi a sostegno dell'atto parlamentare. Ha ricordato il caso citato al punto 2 del presente rapporto di Mendrisio. Pur essendo la commessa molto elevata, è stato calcolato come sussidio solo l'importo cantonale. La Commissione della gestione e delle finanze ritiene che per imporre la Legge sulle commesse pubbliche sarebbe giusto aggiungere anche ciò che viene concesso a livello federale o da altri enti pubblici.

L'iniziativista ha ricordato che la compatibilità con il diritto superiore è stata verificata con funzionari del Dipartimento del territorio, i quali hanno risposto che non c'è nessun problema e che quanto propone la Commissione della gestione e delle finanze era già stato pensato, ma per una svista non è stato introdotto nella legge.

La Commissione della legislazione si è chiesta se ritoccare, abbassandola, anche la soglia finanziaria (che l'iniziativa lascia invariata al 50% della spesa sussidiabile o a 1'000'000.- di franchi) per l'assoggettamento. L'iniziativista ha ricordato che anche la Commissione della gestione e delle finanze si è occupata del tema. Entrambe le Commissioni hanno ritenuto che i limiti stabiliti, soluzione di compromesso, sono difficilmente ritoccabili.

Il Consiglio di Stato ha costituito un gruppo di lavoro per capire se esistono delle possibilità di concedere all'ente pubblico un margine di apprezzamento.

Fra gli obiettivi della legislazione in materia di commesse pubbliche si ritrova l'impiego parsimonioso delle risorse finanziarie pubbliche. Da annoverare fra queste risorse ci sono sicuramente anche i sussidi che gli Enti pubblici concedono ai privati per sostenerli nel promovimento delle loro attività. Se l'importo del sussidio non è molto importante la legislazione federale e cantonale non prevedono l'assoggettamento della commessa alla rispettiva legge. Questo sia per il rispetto delle libertà individuali, sia per non creare inutile burocrazia. Diverso invece se il sussidio assume, per il suo importo o per la sua quota (di regola fissata al 50%), parte importante della commessa. La Legge cantonale sulle

commesse pubbliche, all'art. 2 cpv. 1, prevede l'assoggettamento dei committenti privati alla LCPubb quando il sussidio cantonale supera il 50% o 1 milione di franchi. Nel rispetto dell'art. 1 lett. d) della LCPubb, che sancisce appunto l'impiego parsimonioso delle risorse finanziarie pubbliche, la Commissione della legislazione ritiene che ai fini dell'importo del sussidio debbano quindi essere computati, oltre a quello cantonale, anche quelli di altri enti pubblici, e in tutte le loro forme (pecuniaria, mutui, prestazioni in natura, ecc.), si propone invece di mantenere inalterate le soglie del 50% e del milione di franchi.

Per stabilire quali siano le prestazioni che rientrano nel concetto di sussidio computabile, si propone di fare riferimento all'art. 3 della Legge cantonale sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994, e meglio:

### **Art. 3 - Definizione**

***<sup>1</sup>I sussidi sono prestazioni quantificabili in denaro accordate a terzi senza un'usuale controprestazione di mercato allo scopo di assicurare o promuovere l'adempimento di compiti specifici di interesse pubblico.***

***<sup>2</sup>Sono segnatamente considerati sussidi le prestazioni pecuniarie non rimborsabili e, nella misura in cui la loro concessione avviene a titolo gratuito o a condizioni di favore, i mutui, le fideiussioni o altre forme di garanzia, i servizi e le prestazioni in natura.***

Per tutti questi motivi, osservazioni e considerazioni, ricordato il precitato parere del Consiglio di Stato, la Commissione della legislazione invita questo Parlamento ad accogliere l'iniziativa parlamentare 22 gennaio 2008 presentata nella forma elaborata da Edo Bobbià e cofirmatari per la Commissione della gestione e delle finanze concernente la modifica dell'art. 2 cpv. 1 paragrafo 3 della Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb).

Per la Commissione della legislazione:

Felice Dafond, relatore

Bignasca M. - Caimi - Carobbio - Dominé -

Guidicelli - Kandemir Bordoli - Mellini -

Pantani - Paparelli - Pedrazzini - Pestoni

Disegno di

## **LEGGE**

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

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 22 gennaio 2008 presentata nella forma elaborata da Edo Bobbià e cofirmatari per la Commissione della gestione e delle finanze;
- visto il rapporto 10 settembre 2008 della Commissione della legislazione,

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

#### **I.**

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

#### **Art. 2 cpv. 1**

<sup>1</sup>Alla presente legge sottostanno:

- il Cantone, i Comuni e gli altri enti preposti a compiti cantonali o comunali retti dal diritto cantonale o intercantonale, che non hanno carattere commerciale o industriale;
- le società di diritto privato di cui il Cantone e/o i Comuni detengono la maggioranza della proprietà e che svolgono un compito pubblico;
- altri committenti per opere sussidiate, quando sussidi - ai sensi dell'art. 3 della Legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994 - da parte di enti pubblici superano il 50% della spesa sussidiabile o 1'000'000.- di franchi.

#### **II.**

Trascorsi 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 ed entra immediatamente in vigore.