

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
	18 maggio 2021	TERRITORIO
Concerne		

## **della Commissione economia e lavoro sull'iniziativa parlamentare 3 maggio 2021 presentata nella forma elaborata dalla Commissione economia e lavoro per la modifica dell'art. 4 della Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb)**

### **1. INTRODUZIONE**

L'attuale quadro normativo volto a disciplinare le commesse pubbliche è al vaglio della Commissione economia e lavoro (CEL) per una sua revisione parziale. La CEL, ed in particolare i relatori designati per il messaggio n. 7888 "Modifica della Legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb)", stanno minuziosamente analizzando varie problematiche per cercare di aumentare l'efficacia della legge.

Fra le varie problematiche riscontrate, ve ne è una segnalata esplicitamente alla CEL e al Consiglio di Stato da parte dell'associazione Inserimento Svizzera – Sezione Ticino (IS-Ticino): il Ticino è tra i pochi Cantoni ad utilizzare la modalità dei bandi di concorso ai sensi della LCPubb quando si tratta di conferire mandati alle organizzazioni specializzate per adottare i provvedimenti del mercato del lavoro (PML).

L'applicazione delle politiche d'inserimento professionale è di competenza dei Cantoni, i quali hanno dunque la libertà di determinare le loro strategie d'acquisizione delle prestazioni sulla base degli specifici bisogni cantonali.

In risposta ad una lettera indirizzatagli da IS-Ticino, il Consiglio di Stato si è dichiarato pronto ad approfondire la richiesta, proprio in considerazione del fatto che un'eccezione è prevista nella Legge federale sugli appalti pubblici (LAPub) e nel Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP), ed è già applicata da numerosi Cantoni.

Le argomentazioni presentate hanno convinto anche la CEL, che si è subito attivata alla ricerca delle migliori soluzioni. Visto che le circostanze richiedono una modifica legislativa tempestiva, alla luce delle imminenti scadenze di alcuni mandati e della successiva nuova attribuzione, la CEL ha optato per una iniziativa elaborata, ritenuta lo strumento più efficace per intervenire rapidamente nel merito di questo specifico ambito.

### **2. CRITICITÀ DEL MODELLO DI ATTRIBUZIONE TRAMITE BANDI DI CONCORSO**

Gli organizzatori che offrono prestazioni d'inserimento professionale contribuiscono attivamente al benessere della collettività e alla lotta contro l'esclusione di una parte della popolazione. Essi sono in larga misura soggetti senza scopo di lucro e perseguono obiettivi equiparabili a quelli di istituzioni per invalidi o di istituti di beneficenza: analogamente a

quanto avviene per questi ultimi, mal si comprende perché i loro servizi debbano essere acquisiti mediante procedura di messa a bando di concorso pubblico; andrebbero invece considerati come un'eccezione nell'applicazione della LCPubb, esattamente come avviene per le citate istituzioni per invalidi o istituti di beneficenza.

Il metodo di assegnazione tramite bandi di concorso crea oneri amministrativi sproporzionati e la durata limitata dei mandati che ne derivano limita fortemente lo sviluppo di progetti innovativi; in particolare:

- non sono da sottovalutare i notevoli bisogni in risorse umane e gli importanti costi amministrativi supplementari causati dalle procedure di messa a concorso pubblico, sia per i fornitori sia per i commissionari, che andrebbero a discapito dei fondi a disposizione per le prestazioni vere e proprie. L'esperienza dei bandi di concorso nel settore ha dimostrato come non ci siano stati impatti sul contenimento dei costi. Al contrario, le accresciute necessità amministrative hanno generato nuovi costi. Le procedure di messa a concorso pubblico rischiano di favorire unicamente grandi istituzioni capaci di dotarsi delle competenze necessarie per l'elaborazione e il controllo dei dossier di candidatura. I fornitori più piccoli rischierebbero di uscire dal settore, perché non in grado di assumersi i costi legati alla partecipazione a un concorso pubblico, con il rischio di un'estrema concentrazione del settore e di una conseguente standardizzazione delle prestazioni con un effetto negativo su creatività e innovazione, fattori invece essenziali al successo dei programmi d'inserimento.
- Si possono inoltre prevedere dei rischi in termini di freno alla corsa all'innovazione da parte degli organizzatori. Per i provvedimenti del mercato del lavoro, l'innovazione è frutto dell'analisi congiunta delle mutevoli necessità dell'utenza e del mercato del lavoro, la quale necessita di tempo per potersi sviluppare e concretizzare. L'auspicata continua innovazione del settore potrà dunque svilupparsi più facilmente in un contesto dove sono vigenti condizioni di stabilità che permettono agli organizzatori di progettare sull'arco di più anni e di ricercare collaborazioni e forme di complementarietà tra enti e con il Cantone, piuttosto che all'interno di dinamiche competitive generate dai concorsi pubblici. Il precedente sistema di convenzioni rinnovabili è più flessibile di un sistema d'assegnazione come quello tramite concorso pubblico, garantisce inoltre all'autorità cantonale la possibilità di adattarsi con più velocità alle mutevoli esigenze cantonali in materia di freno alla disoccupazione, garantendo ad essa la possibilità di esercitare un intervento tempestivo su tipologie e quantità delle prestazioni.

Si segnala anche che è stata prassi consolidata, nel settore, avere un'interazione continua tra organizzatori e l'Ufficio delle misure attive del Dipartimento delle finanze e dell'economia, che garantisce elasticità nella gestione delle criticità e dei rischi. Nell'assegnazione tramite bandi di concorso si è invece riscontrato un freno a questa virtuosa collaborazione a causa delle rigidità regolamentari previste. Il risultato è stato che le accresciute necessità amministrative dovute ai bandi di concorso hanno limitato il contatto con l'autorità cantonale e diminuito le procedure di Audit, aumentando, invece di diminuire, i rischi per gli attori in gioco. I bandi pubblici riducono i margini di scambio tra organizzatori e Cantone, che in precedenza si sono sempre confrontati regolarmente per risolvere in modo veloce ed efficace criticità e problematiche. I bandi limitano dunque la possibilità per l'autorità cantonale di indirizzare con più flessibilità i contenuti delle misure nella direzione delle necessità contingenti del settore.

L'esperienza riscontrata con i primi bandi di concorso nel settore in questione ha mostrato come, differentemente da altri bandi di concorso in altri settori, il rischio a carico dell'ente erogatore non è sufficientemente compensato. Dato che non è prevista la possibilità di

guadagno sul servizio offerto, la presa a carico di eventuali costi supplementari, causa imprevisti e/o inesperienza, è totalmente assoggettata a quest'ultimo. Inoltre, il divieto imposto dalla Legge sui sussidi cantonali (Lsu) di creare riserve basate sulle eccedenze generate (non profit) non è compatibile con la logica delle procedure di messa a bando di concorso pubblico.

L'esperienza dei bandi ha pure dimostrato come il criterio "prezzo" è spesso un elemento di assegnazione molto importante. Il rischio di applicare tale logica in un settore come quello in oggetto è il perpetrarsi di condizioni di lavoro precarie e di dumping salariale, in un settore dove finora è invece la norma il rispetto delle leggi sulle condizioni di lavoro abituali, con la conseguenza di una possibile diminuzione della qualità delle prestazioni di operatrici e operatori.

Inoltre, in caso di commesse molto importanti (valori soglia elevati), la messa a concorso pubblica seguendo le regole internazionali potrebbe permettere ad imprese estere di aggiudicarsi mandati. Li userebbero per inserire professionalmente persone in cerca d'impiego in Svizzera? L'evoluzione del settore dimostra come i contatti locali e la conoscenza del mercato del lavoro regionale sono condizioni fondamentali per il successo delle misure offerte dalle organizzazioni attive nel settore. L'apertura a fornitori esteri è dunque potenzialmente rischiosa in termini di efficacia ed efficienza delle misure, oltre che contraria al principio della preferenza indigena sostenuto dal Parlamento, e sfavorevole a una politica di prossimità realizzata da attori che, attraverso l'esperienza quotidiana, conoscono bene il funzionamento economico della regione. Finora sono mancate le occasioni per applicare a norme concrete lo spirito dell'iniziativa denominata "Prima i nostri": non perdiamo questa possibilità almeno nella gestione di questo importante settore di nicchia!

### **3. ESISTONO RISCHI IN ASSENZA DI PROCEDURE LCPUBB IN QUESTO SETTORE?**

L'ipotetico rischio dell'assenza di una procedura LCPubb per l'assegnazione dei mandati potrebbe essere quello di assegnazioni di incarichi a fornitori non qualificati, in termini di qualità del lavoro offerto, efficacia delle misure e trasparenza nella gestione delle finanze. L'assenza di una procedura di assegnazione LCPubb deve dunque essere accompagnata da un'azione puntuale di vigilanza da parte dell'ente pubblico allo scopo di esercitare il controllo sull'utilizzo dei fondi pubblici, monitorare la qualità delle prestazioni fornite e la loro efficacia. Questo è possibile attraverso una chiara procedura di assegnazione, basata su criteri definiti, trasparenti e quantificabili e, successivamente, di verifica regolare attraverso procedure di audit.

E ciò è sempre stato fatto, per cui non c'è ragione di temere un cambiamento di rotta in futuro pur se si restasse all'esterno del campo d'applicazione della LCPubb. Infatti, le procedure cantonali di stipulazione delle convenzioni con gli organizzatori di provvedimenti per il mercato del lavoro fin qui esistite soddisfacevano le condizioni di controllo e vigilanza, sia nella fase che precedeva l'assegnazione del mandato, sia nella fase di esecuzione delle prestazioni in termini di qualità delle prestazioni, risultati ottenuti e gestione finanziaria.

Le precedenti convenzioni (spesso ancora in vigore ma prossime alla scadenza) sono basate, tra le altre cose, sulla verifica periodica del raggiungimento degli obiettivi prefissati, sulla definizione delle attività con l'utenza e la verifica dei contenuti, sull'esistenza di un

sistema interno per la gestione della qualità riconosciuto e aggiornato, su una politica salariale coerente al principio della responsabilità sociale d'impresa (parità uomo-donna, progressione salariale equilibrata, salari conformi a quelli in uso nella regione e nel settore professionale, ecc.), sull'adozione continua e verificata di misure a tutela della sicurezza sul posto di lavoro e sulla gestione trasparente dell'utilizzo dei finanziamenti pubblici, secondo criteri, controlli e revisioni definiti dal committente.

Insomma si può riscontrare come l'autorità pubblica abbia sempre definito le condizioni per garantire la trasparenza sulle attività del settore del reinserimento professionale. Il Cantone ha sempre messo in campo strumenti di controllo indipendenti e affidabili che garantiscono che le convenzioni rispondano agli obiettivi di parità di trattamento, concorrenza efficace, trasparenza e qualità, senza per questo dovere ricorrere in modo forzato a concorsi ai sensi della LCPubb.

Inoltre, è corretto precisare come le organizzazioni d'inserimento socioprofessionale sottostanno alla Lsu, aspetto che implica un controllo molto dettagliato della corretta utilizzazione dei fondi pubblici.

#### **4. PROPOSTA CONCRETA CONTENUTA NELLA IE**

Si richiama l'eccezione prevista dalla legge federale sugli appalti pubblici (LAPub) di recente adozione e dal concordato intercantonale sulle commesse pubbliche, che prevedono la possibilità di non assoggettare gli attori che attuano i PML alle procedure di messa a pubblico concorso.

Più in dettaglio, nel giugno 2019 le Camere Federali hanno approvato la revisione totale della LAPub, che disciplina gli appalti pubblici da parte di committenti federali. La legge e l'ordinanza sono entrate in vigore il 1° gennaio 2021. Tra le modifiche approvate nella LAPub vi è l'esclusione dal campo di applicazione delle commesse aggiudicate a "organizzazioni attive nell'integrazione professionale" (art. 10 cpv. 1 lett. e). Tale eccezione è ripresa anche all'art. 10 cpv. 1 lett a del Concordato Intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP), strumento di armonizzazione tra la legislazione federale e le legislazioni cantonali, e ancor meglio nel CIAP 2019 (non ancora adottato dal Ticino).

Nel corso dei dibattiti parlamentari concernenti questa disposizione nella LAPub, le Camere federali hanno esaminato approfonditamente la questione se l'obbligo di indire il bando dovesse riguardare anche le commesse aggiudicate alle organizzazioni attive nell'integrazione professionale. Le organizzazioni stesse e il Parlamento hanno appoggiato l'esenzione dall'assoggettamento spiegando che, così come per gli istituti di beneficenza, «si tratta di enti di pubblica utilità, che lavorano senza scopo di lucro e forniscono un servizio a favore della pace sociale».

In merito alla definizione esatta dell'art. 4 proposto nella IE, constatiamo che il testo della legge federale cambia leggermente a dipendenza della lingua: nella versione tedesca troviamo "Organisationen der Arbeitsintegration", nella versione francese "Organismes d'insertion **socioprofessionnelle**" e nella versione italiana "Organizzazioni attive nell'integrazione professionale". La CEL ritiene pacifico che l'insieme delle istituzioni citate nell'articolo includa di fatto anche le organizzazioni attive nell'integrazione sociale, come auspicava anche l'organizzazione Inserimento Svizzera nella propria presa di posizione del 18 settembre 2017 durante la consultazione sul progetto di nuova LAPub, anche perché

nella maggior parte dei casi non sussiste una netta distinzione tra integrazione sociale, socioprofessionale e professionale.

Per allineare il più possibile la legislazione cantonale a quella federale, la CEL propone in definitiva di adottare un testo identico alla versione italiana della legge federale, art. 10 cpv. 1 lett. e).

L'art. 4 LCPubb viene pertanto così formulato:

#### **Art. 4 - Eccezioni**

*<sup>1</sup>La presente legge non si applica:*

- a. *alle commesse con un insieme di committenti che, in base ad una legge federale o al Concordato intercantonale, sono assoggettate ad altre norme;*
- b. ~~*alle commesse assegnate ad istituti per portatori di handicap, istituti di beneficenza e istituti di pena e alle organizzazioni attive nell'integrazione professionale.*~~
- b. ***alle commesse aggiudicate a istituzioni per i disabili, organizzazioni attive nell'integrazione professionale, istituti di beneficenza e penitenziari.***

## **5. CONCLUSIONE**

Formalmente e materialmente compete ai singoli Cantoni decidere se sancire nelle rispettive leggi cantonali l'eccezione prevista a livello federale all'art. 10 cpv. 1 lett. e) LAPub.

L'integrazione (o reintegrazione) socioprofessionale ha un ruolo estremamente importante nel nostro Cantone, ancor più in un periodo economico difficile ed esasperato ulteriormente dalla pandemia Covid19, ove il precariato ha conosciuto significativi incrementi.

Per coerenza con il livello federale, e per le ragioni pratiche esposte nel presente rapporto, la Commissione economia e lavoro invita il Gran Consiglio ad approvare la modifica della LCPubb proposta nel disegno di legge allegato e, di conseguenza, a ritenere evasa l'iniziativa elaborata citata.

Per la Commissione economia e lavoro:

Fabrizio Garbani Nerini e Alessandro Speciali, relatori  
Ay - Balli - Bignasca - Censi - Dadò - Isabella -  
Maderni - Minotti - Morisoli - Noi - Ortelli P. - Passalia -  
Passardi - Sirica - Tenconi

Disegno di

**LEGGE**

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

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare elaborata 3 maggio 2021 presentata dalla Commissione economia e lavoro;
- visto il rapporto 18 maggio 2021 della Commissione economia e lavoro,

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

**I.**

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

**Art. 4 cpv. 1 lett. b)**

**Eccezioni**

- b) alle commesse aggiudicate a istituzioni per i disabili, organizzazioni attive nell'integrazione professionale, istituti di beneficenza e penitenziari.

**II.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.