

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7888 R	9 novembre 2021	TERRITORIO
Concerne		

della Commissione economia e lavoro sul messaggio 16 settembre 2020 concernente la modifica della Legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb)

1. PREMESSA GENERALE

La Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb) del 20 febbraio 2001, entrata in vigore il 1° maggio 2001, ha conosciuto successive revisioni e modifiche, l'ultima delle quali è stata approvata il 12 giugno 2019 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2020, sollevando da subito numerose critiche e diverse preoccupazioni, persino prima ancora della sua entrata in vigore. Questo impianto legislativo è peraltro il frutto di un iter commissionale e parlamentare piuttosto tortuoso e difficile, tanto da richiedere un rapporto commissionale aggiuntivo, che potesse chiarire i principi di fondo della proposta di legge e degli emendamenti previsti.

L'art. 1 cpv. 1 della LCPubb definisce lo scopo della stessa, che è di garantire i seguenti principi, certamente condivisibili:

- a) la parità di trattamento tra gli offerenti;
- b) una concorrenza efficace;
- c) la trasparenza;
- d) la qualità;
- e) l'impiego parsimonioso delle risorse finanziarie pubbliche.

Però, all'atto pratico, gli effetti non sono sempre coerenti con questi principi, anzi. Si constatano spesso due punti piuttosto dolenti: da una parte, la burocratizzazione delle procedure e un notevole dispendio di risorse; dall'altra, la perdita di attenzione nei confronti dell'economia locale (segnatamente nei riguardi dei piccoli commerci e delle piccole realtà aziendali) che spesso rimangono penalizzate rispetto alle grandi realtà o alle ditte straniere.

2. IL MESSAGGIO GOVERNATIVO

Le modifiche proposte si rendono necessarie, secondo il Consiglio di Stato, per ovviare a questi problemi, in particolare per «rispondere, in modo rapido e coerente con gli scopi e i principi procedurali della legge, alle richieste di semplificare e snellire le procedure in materia di commesse pubbliche».

Tali provvedimenti possono essere riassunti nei seguenti tre punti.

1. La modifica dei valori soglia validi per i vari tipi di procedura, portati allo stesso valore menzionato nel Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP).

Di particolare rilievo vi è l'aumento da 60'000.- a 150'000.- franchi del valore per le commesse in forma di incarico diretto in ambito artigianale (mentre per l'edilizia primaria l'aumento è previsto da 200'000.- a 300'000.- franchi) e da 100'000.- a 250'000.- franchi per il concorso su invito sempre in ambito artigianale (per l'edilizia primaria l'aumento è da 350'000.- a 500'000.- franchi).

Qui di seguito la modifica proposta:

Tipi di procedura	Genere di commessa			
	Commesse edili CHF (IVA esclusa)		Commesse di fornitura CHF (IVA esclusa)	Commesse di servizio CHF (IVA esclusa)
	Impresario e pav. stradale	Altro genere e artigianale		
Incarico diretto	< 300'000.- (attualmente < 200'000.-)	< 150'000.- (attualmente < 60'000.-)	< 100'000.- (invariato)	< 150'000.- (invariato)
Procedura su invito	< 500'000.- (attualmente < 350'000.-)	< 250'000.- (attualmente < 100'000.-)	< 250'000.- (attualmente < 200'000.-)	< 250'000.- (invariato)
Pubblico concorso o procedura selettiva	≥ 500'000.- (attualmente ≥ 350'000.-)	≥ 250'000.- (attualmente ≥ 100'000.-)	≥ 250'000.- (attualmente ≥ 200'000.-)	≥ 250'000.- (invariato)

2. L'introduzione di un portale cantonale, al quale possono iscriversi le ditte interessate a partecipare a concorsi ai sensi LCPubb. Questo portale permetterebbe di sostituire il continuo invio di attestazioni del rispetto degli obblighi contributivi dei concorrenti. In tal modo fornirebbe un contributo importante alla riduzione della burocrazia, che rappresenta uno degli elementi più problematici dell'attuale legge. Addirittura, il Cantone introdurrebbe di sua iniziativa, nel portale, gli attestati di propria competenza, sgravando ulteriormente le imprese. Tale portale potrebbe anche essere consultato nei casi nei quali è richiesta l'autocertificazione. Sarebbe facilmente consultabile dai più disparati attori e dunque indirettamente potrebbe anche fungere da vetrina per le imprese virtuose.

Il portale è una risposta chiara e pratica agli obiettivi della mozione n. 1462, sulla quale torneremo nel capitolo 4.

3. Altri interventi minori, quali l'abrogazione dell'obbligo del sopralluogo (che resta possibile ma non obbligatorio) o semplificazioni al momento dell'apertura delle buste d'offerta.

Ecco in forma schematica le novità legislative:

Legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb) - in vigore	Disegno di Legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb) - modifica
<p>Art. 7 cpv. 2 e 3 lett. h)</p> <p>²È ammessa la procedura su invito se il valore della commessa, senza computo dell'imposta sul valore aggiunto, è inferiore a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fr. 350'000.- per commesse edili di impresario costruttore o di pavimentazione stradale; - fr. 100'000.- per commesse edili di altro genere e artigianali; - fr. 200'000.- per commesse di fornitura; - fr. 250'000.- per prestazioni di servizio. <p>³La procedura d'incarico diretto è possibile se (requisiti alternativi oltre alle soglie e non cumulativi): (...)</p> <p>h) il valore della commessa, senza computo dell'imposta sul valore aggiunto, è inferiore a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fr. 200'000.- per commesse edili di impresario costruttore o di pavimentazione stradale; - fr. 60'000.- per commesse edili di altro genere e artigianali; - fr. 100'000.- per commesse di fornitura; - fr. 150'000.- per prestazioni di servizio. <p>Art. 20 cpv. 3</p> <p>³L'offerente iscritto ad un Albo professionale cantonale riconosciuto è dispensato dalla produzione dei documenti già prodotti per l'iscrizione all'Albo, quando siano equivalenti a quelli richiesti per l'offerta.</p>	<p>Art. 7 cpv. 2 e 3 lett. h)</p> <p>²È ammessa la procedura su invito se il valore della commessa, senza computo dell'imposta sul valore aggiunto, è inferiore a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fr. 500'000.- per commesse edili di impresario costruttore o di pavimentazione stradale; - fr. 250'000.- per commesse edili di altro genere e artigianali; - fr. 250'000.- per commesse di fornitura; - fr. 250'000.- per prestazioni di servizio. <p>³La procedura d'incarico diretto è possibile se (requisiti alternativi e non cumulativi): (...)</p> <p>h) il valore della commessa, senza computo dell'imposta sul valore aggiunto, è inferiore a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fr. 300'000.- per commesse edili di impresario costruttore o di pavimentazione stradale; - fr. 150'000.- per commesse edili di altro genere e artigianali; - fr. 100'000.- per commesse di fornitura; - fr. 150'000.- per prestazioni di servizio. <p>Art. 20 cpv. 3</p> <p>³Il Consiglio di Stato può fissare requisiti minimi di idoneità.</p> <p>Art. 20a (nuovo)</p> <p>¹La piattaforma internet "Portale offerenti" mette a disposizione degli interessati la valutazione dell'idoneità degli offerenti ai sensi della presente legge, in particolare degli art. 5 lett. a-b e 20 cpv. 3. L'uso del portale è facoltativo. Il Consiglio di Stato designa il servizio che lo gestisce.</p> <p>²L'offerente resta responsabile delle informazioni sul suo conto.</p> <p>³Sono autorizzati a inserire nel portale:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) l'Istituto delle assicurazioni sociali, i dati inerenti il pagamento AVS/AI/IPG/AD; b) l'Ufficio delle imposte alla fonte e del bollo, i dati inerenti il pagamento dell'imposta alla fonte; c) l'Ufficio esazione e condoni, i dati inerenti il pagamento delle imposte federali e cantonali. <p>⁴La procedura è soggetta a tassa.</p>

<p>Art. 31 cpv 1</p> <p>¹Le offerte sono aperte in seduta pubblica conformemente all'avviso di gara.</p> <p>Art. 44a</p> <p>¹Gli atti d'aggiudicazione sono da conservare per tre anni dopo la conclusione legale della procedura.</p> <p>²Sono da conservare:</p> <p>a) l'avviso di gara;</p> <p>b) la documentazione di gara;</p> <p>c) il verbale d'apertura delle offerte;</p> <p>d) la corrispondenza sulla procedura d'aggiudicazione;</p> <p>e) la tabella comparativa rettificata delle offerte e le decisioni nell'ambito della procedura d'aggiudicazione;</p> <p>f) l'offerta considerata.</p> <p>Art. 45a cpv. 5</p> <p>⁵Ogni offerente, subappaltatore, committente, membro dei suoi organi, dipendente, ausiliario, ha l'obbligo di segnalare i fatti che potrebbero determinare l'apertura di una procedura di sanzione ai sensi della presente legge.</p>	<p>Art. 31 cpv. 1</p> <p>¹Le offerte sono aperte in seduta pubblica o in altre forme equivalenti annunciate nella documentazione di gara.</p> <p>Art. 44a</p> <p>¹Sono da conservare per 3 anni dopo la conclusione legale della procedura:</p> <p>a) l'avviso di gara;</p> <p>b) la documentazione di gara;</p> <p>c) il verbale d'apertura delle offerte;</p> <p>d) la corrispondenza sulla procedura l'aggiudicazione;</p> <p>e) la tabella comparativa rettificata delle offerte e le decisioni nell'ambito della procedura l'aggiudicazione;</p> <p>f) l'offerta considerata.</p> <p>²I documenti inseriti nel Portale offerenti sono conservati per 5 anni.</p> <p>Art. 45a cpv 5</p> <p>⁵Ogni offerente, subappaltatore, committente, membro dei suoi organi, dipendente, ausiliario, ha l'obbligo di segnalare i fatti che potrebbero determinare l'apertura di una procedura di sanzione ai sensi della presente legge e di collaborare agli accertamenti necessari, segnatamente da parte dell'autorità di vigilanza.</p>
--	--

3. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

La Commissione economia e lavoro (CEL) condivide la necessità, espressa dal Consiglio di Stato, di adeguare il quadro legislativo.

Le proposte sono state esaminate anche alla luce delle osservazioni scaturite nel corso dei numerosi incontri effettuati con le parti sociali (rappresentanti di enti assoggettati o di offerenti); la CEL le ritiene interessanti e considera che vanno nella giusta direzione di semplificare l'attuazione della legge. Ne raccomanda pertanto l'approvazione.

La CEL ha poi colto l'occasione di questa parziale modifica legislativa per dare uno sguardo più complessivo al tema della LCPubb dopo il suo aggiornamento in vigore da quasi due anni. Stando agli atti parlamentari inoltrati dopo l'adozione della legge e agli input giunti agli incaricati degli approfondimenti in seno alla CEL, emergono le seguenti criticità:

1. Complessità della legge e del suo regolamento di applicazione - consulenza agli enti sottoposti - coinvolgimento dei rappresentanti degli offerenti

La complessità della legge e del suo regolamento di applicazione comportano il rischio di un uso sproporzionato di risorse per gestire aspetti meramente formali e il rischio di molti ricorsi alle autorità giudiziarie, perlomeno finché non vi sarà una giurisprudenza abbastanza consolidata o il costante - e dispendioso - ausilio di specialisti del ramo.

Una certa "paura di sbagliare" aleggia sugli enti sottoposti, anche tra i Comuni, tanto più che la riforma legislativa del 2020 non contemplava certo un incremento della consulenza dei servizi cantonali a favore di tutti gli enti assoggettati. Il centro di competenza ha assunto funzioni di consulenza soprattutto all'interno dell'amministrazione cantonale, mentre l'autorità di vigilanza non può più svolgere un doppio ruolo di consulente e controllore.

L'audizione del 31 agosto 2021 dei funzionari responsabili presso la CEL ha comunque permesso di apprendere che, recentemente, le risorse umane presso il CCCPubb sono state aumentate, per cui in futuro dovrebbe di nuovo aumentare la disponibilità di consulenza verso gli enti assoggettati e questo è un fattore positivo.

Si è introdotta un'opinabile possibilità di imporre agli enti assoggettati l'obbligo di rivolgersi a consulenti esterni designati (art. 60 cpv. 2 del RLCPubb/CIAP) quasi a riconoscere un'intrinseca eccessiva complessità normativa; la CEL invita il Consiglio di Stato a valutare l'effettiva utilità pratica di questa disposizione e una sua possibile semplificazione.

I rappresentanti degli offerenti (associazioni di categoria di varie professioni) lamentano invece un coinvolgimento inferiore alle loro attese del Centro di Consulenza per le commesse pubbliche (CComm) ai sensi dell'art. 18 cpv. 2 del regolamento, ritenendo che un maggior coinvolgimento di tutte le parti interessate all'applicazione della legge aumenterebbe l'adozione di prassi condivise: la CEL invita il Consiglio di Stato a promuovere attivamente il coinvolgimento delle parti nella definizione di prassi, schede informative, modifiche del regolamento d'applicazione e consulenza generale.

2. Dalla regolamentazione dell'edilizia e dell'artigianato a quella dei beni e servizi

Storicamente la LCPubb è nata per regolare soprattutto il settore dell'edilizia e dell'artigianato, ma ora congloba molti settori legati alla produzione di beni e servizi di ogni tipo. Ne consegue che si regolano settori che non presentavano problemi di concorrenza e che, per loro natura, faticano ad applicarla; oppure, l'applicazione porta a risultati tutt'altro che ottimali e in linea con lo spirito della legge.

Pensiamo ad esempio alle istituzioni culturali che organizzano ogni anno manifestazioni temporanee di corta durata: una libera scelta di fornitori mediante incarico diretto, indipendentemente dall'importo delle commesse, garantirebbe certamente la qualità delle prestazioni offerte al pubblico, che è il valore primario per questo tipo di attore economico. La messa a concorso potrebbe invece favorire altri criteri (come l'economicità) ma con incognite sulla qualità del prodotto finale offerto al pubblico e conseguente danno d'immagine.

3. Difficoltà nel potere privilegiare l'economia locale

Alcune prescrizioni rendono difficoltoso l'intento di privilegiare l'economia locale, soprattutto nel caso di committenti di livello comunale (come Comuni, Fondazioni, Parrocchie) per i quali la difesa degli attori economici locali è un obiettivo più che legittimo, nonché coerente con diverse politiche settoriali a sostegno dell'economia regionale. In tal senso l'articolo 5 cpv. 6 del RLCPubb/CIAP potrebbe venire esplicitato meglio grazie direttive o schede informative: è sacrosanto non consentire una suddivisione di commesse a scopo elusivo per favorire procedure ad incarico diretto, ma è altrettanto sacrosanto ritenere che certe suddivisioni siano legittime (o necessarie) e non elusive. Ad esempio, secondo la CEL, deve essere sempre esplicitamente possibile suddividere gli acquisti agroalimentari per settori che storicamente e dal profilo formativo sono indipendenti: le carni devono potere essere trattate in modo indipendente rispetto all'ortofrutticolo, o le bibite rispetto ai prodotti di panificazione, ai latticini, ecc.

L'aumento ora previsto dei valori soglia per l'incarico diretto è molto incisivo per commesse edili e artigianali. Tuttavia, la soglia di 100'000.- franchi rimane invariata per le forniture, producendo una sorta di sbilanciamento imposto dal CIAP a sfavore di questo tipo di commessa che spesso è, per sua natura, proprio la tipologia di commessa che più permetterebbe di fare capo a piccoli fornitori di prossimità e di sostenere la (micro)economia locale.

Un atto molto concreto - e apprezzato sul territorio - consisterebbe almeno nel ridurre da 48 a 24 mesi (limitatamente a commesse che non rientrano nei trattati internazionali) il periodo di calcolo per definire i valori soglia nelle commesse a durata indeterminata ai sensi dell'articolo 5 cpv. 4 RLCPubb/CIAP. Si invita il Consiglio di Stato a modificare il regolamento in tal senso.

4. Invito a riconsiderare i valori limite inferiori per commesse di valore modesto

Attualmente il RLCPubb/CIAP, all'art. 39a cpv.1 riconosce due limiti inferiori di somma fissati per semplificare alcuni obblighi procedurali:

- la possibilità di presentare un'autocertificazione per commesse fino a 10'000.- franchi;
- la possibilità di non presentare alcun documento di prova fino a 1'000.- franchi.

Premesso che queste due eccezioni non sono un modo per "non applicare la legge" (che resta valida dal primo franco di spesa di un ente assoggettato!), la CEL ritiene che un innalzamento di queste soglie sarebbe positivo, nel senso di portare a una minore burocrazia e a un migliore spirito di fiducia tra le parti contrattuali. Si invita pertanto il Consiglio di Stato ad adattare il regolamento:

- inserendo una soglia che sia superiore a 1'000.- franchi, ma non superiore a 5'000.- franchi, al di sotto della quale la presentazione sistematica di documentazione non è richiesta;
- portando a 20'000.- franchi il valore soglia per le autocertificazioni.

Per la prima fattispecie l'importo suggerito di 5'000.- franchi coincide con quello a partire dal quale viene richiesta la pubblicazione dei fornitori (vedi art. 13 cpv. 1 RLCPubb/CIAP e art. 7 cpv. 5 LCPubb), dunque quello dal quale di fatto si riconosce un interesse pubblico importante.

Per la seconda si ritiene di buon senso un raddoppio del valore soglia valido finora, raccogliendo così in parte le motivazioni della mozione n. 1462 di Daniele Caverzasio.

5. Committenti sussidiati in misura superiore alla metà della spesa computabile o a 1 milione di franchi

La LCPubb 2020 ha inserito l'obbligo di applicazione per tutte le opere o prestazioni sussidiate per oltre 1 milione di franchi, anche se questo importo è inferiore rispetto al 50% della spesa complessiva. Il Ticino è andato oltre i limiti del CIAP in questo caso.

Alla CEL pare giusto che chiunque riceva un sussidio importante in valore assoluto debba fare capo ad aziende fornitrici idonee e rispettose dei criteri LCPubb, ma allo stesso tempo ritiene che impedire la contrattazione con i fornitori, quando il sussidio ammonta ad una parte minima della spesa complessiva, possa portare a costi complessivi superiori che vanificano di fatto il sussidio concesso. Suggestisce pertanto di inserire nella legge il principio per cui, in tutti i casi in cui il sussidio è inferiore al 50% ma ammonta a più di 1 milione di franchi e meno di 3 milioni di franchi in valore assoluto, è possibile utilizzare la modalità dell'incarico diretto. Si tratterebbe di aggiungere un punto i) all'art. 7 della legge dal seguente

tenore: "se - in riferimento all'art. 2.b) - il sussidio è inferiore al 50% della spesa computabile e si situa in una forchetta tra 1 milione di franchi e 3 milioni di franchi".

La CEL ha anche valutato se non fosse possibile includere una soglia minima di sussidio per prestazioni, espressa in valore assoluto pur se superiore al 50%, al di sotto della quale l'assoggettamento decade. Questo per evitare a piccole entità sussidiate (come ad esempio un piccolo museo etnografico) di essere assoggettate alla LCPubb per le proprie piccole spese annue, ben sapendo che il grosso delle spese annue sussidiate sono soprattutto salari. Il CIAP non sembra dare molti margini di manovra in questo senso, ma si invita il Consiglio di Stato ad approfondire il tema e a proporre possibili soluzioni.

6. Responsabilità sociale e criteri ambientali

Il tema della responsabilità sociale delle imprese è regolato dagli articoli 32 LCPubb e 53 c) RLCPubb/CIAP ed è molto importante per vari attori.

La responsabilità sociale è attualmente presente tra i vari criteri di aggiudicazione possibili (insieme a: il termine, la qualità, il prezzo, la sua attendibilità, l'economicità, i costi di servizio, il servizio clientela, l'adeguatezza della prestazione, l'estetica, la compatibilità ambientale, la responsabilità sociale, la formazione e il perfezionamento degli apprendisti e il valore tecnico) senza avere carattere di obbligatorietà.

Nel frattempo l'Amministrazione cantonale sta elaborando schede per un uso pratico di questo criterio, con lo scopo di incentivarlo maggiormente in futuro.

In particolare, il 10 febbraio 2021 lo studio inerente la responsabilità sociale delle imprese avente lo scopo di definire suoi indicatori e il loro utilizzo pratico, elaborato dalla SUPSI con la collaborazione del responsabile del Centro di competenza in materia di commesse pubbliche (CCCPubb), è stato discusso con l'Ufficio di vigilanza commesse pubbliche (UVCP) del Dipartimento del territorio e con la Divisione dell'economia. A seguito delle considerazioni emerse la SUPSI ha ricevuto il compito di aggiornare lo studio, consegnato al CCCPubb nel corso del mese di marzo. Quest'ultimo, su mandato dell'UVCP, ha aperto formalmente la consultazione per una durata di circa due-tre mesi (presentazione delle schede da parte del Consulente in materia di commesse pubbliche in collaborazione con la SUPSI, termine per presentare le osservazioni da parte del Centro di consulenza per le commesse pubbliche (CComm), ulteriori approfondimenti).

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione cantonale sulla base delle osservazioni pervenute le schede stanno per essere consolidate e saranno testate da parte di alcuni servizi nell'ambito di casi concreti di appalti. Per poter applicare questo nuovo criterio, dovrà essere eseguita l'indispensabile formazione delle imprese e dei committenti, e lasciare il tempo alle imprese di preparare la documentazione necessaria (Rapporto di sostenibilità light) e di farla controllare da parte dell'ente verificatore (Cc-Ti). La pubblicazione dei primi appalti test dovrebbe essere possibile nei primi mesi del 2022 iniziando con le prestazioni da impresario costruttore.

Al momento della stesura del presente rapporto, il contenuto delle schede non ha potuto essere approfondito dalla commissione.

Ci si è interrogati se sotto questa generica definizione di responsabilità sociale rientrano anche criteri ambientali, quali la misurazione dei costi esterni provocati dalla fornitura di prestazioni, beni e servizi. Inoltre occorre valutare se questi criteri ambientali possano in qualche modo portare a soddisfare parte delle richieste contenute nella mozione pendente mozione n.1402 "favoriamo il lavoro a km 0" di Fabio Badasci e cofirmatari.

La CEL ha pertanto deciso di svolgere i dovuti approfondimenti su questi temi nel corso dei prossimi mesi, che verranno trattati al momento di evadere separatamente la mozione n.1402. D'altra parte anche il Consiglio di Stato aveva deciso di trattare la mozione n. 1402 separatamente (vedi messaggio n. 7763) rispetto al messaggio n. 7888.

4. ATTI PARLAMENTARI

Con il presente rapporto sono evasi i seguenti atti parlamentari:

4.1 Iniziativa parlamentare 18 settembre 2019 presentata nella forma elaborata da Fabio Badasci (ripresa da Eolo Alberti) "Modifica della Legge sulle commesse pubbliche (Semplificare la legge)"

4.2 Mozione 17 febbraio 2020 presentata da Daniele Caverzasio e cofirmatari "Per una modifica del Regolamento di applicazione della Legge sulle commesse pubbliche e del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (RLCPubb/CIAP) del 12 settembre 2006 - Che l'autocertificazione diventi la regola: o ci si fida o si controlla" [cfr. p. 2]

Qui di seguito, per ogni atto parlamentare, indichiamo le considerazioni della Commissione economia e lavoro e le proposte di accoglimento o no dei singoli atti:

4.1 Iniziativa parlamentare 18 settembre 2019 presentata nella forma elaborata da Fabio Badasci (ripresa da Eolo Alberti) "Modifica della Legge sulle commesse pubbliche (Semplificare la legge)"

Come bene evidenziato nel messaggio n. 7888, questo atto parlamentare si spinge decisamente oltre quanto si possa davvero mettere in atto per attuare una semplificazione normativa: di fatto si tratterebbe di uno smantellamento della legge.

La Commissione condivide le osservazioni critiche del Consiglio di Stato riprese qui di seguito:

«la revisione della normativa consente oggi al nostro Cantone di allinearsi al diritto superiore di ordine intercantonale (CIAP) e internazionale (segnatamente GPA) nonché di sfruttare nel contempo al meglio i residui margini di autonomia, allo scopo di tutelare le nostre esigenze e particolarità di Cantone di frontiera.

Pur condividendo, dal profilo generale, gli intenti di semplificazione dell'iniziativa parlamentare in oggetto, la stessa contravverrebbe però agli scopi e obblighi sopraenunciati. Inoltre, non verrebbero più trattati molti aspetti essenziali, che non possono essere tralasciati o demandati al relativo regolamento d'applicazione, anche in virtù del diritto superiore. In sintesi:

- *in generale sono assenti o lacunose delle importanti norme di carattere procedurale, ad esempio quelle relative alla fase di preparazione del bando, alla fase di aggiudicazione, alla conclusione del contratto, alle decisioni impugnabili, eccetera;*
- *non vi è alcun riferimento alle procedure di aggiudicazione di pubblico concorso, selettive, su invito e per incarico diretto (tra cui quelli a carattere eccezionale) e alle relative modalità di aggiudicazione (cfr. art. 12bis CIAP), così come ai valori soglia e in generale a quanto prescritto dall'art. 13 CIAP;*
- *non sarebbe in particolare più prescritta la verifica obbligatoria dei requisiti di idoneità, segnatamente tramite dichiarazioni/attestazioni comprovanti il pagamento degli oneri sociali, il rispetto dei CCL e la parità tra uomo e donna. Verifica della cui importanza si è detto in precedenza e che sarà ampiamente semplificata con l'auspicata introduzione della piattaforma informatica Portale offerenti;*

- mancherebbe inoltre la definizione dei criteri di aggiudicazione, tra cui quelli di carattere sociale (la responsabilità sociale delle imprese, la formazione degli apprendisti e il contributo alla formazione professionale) che necessitano di una base legale formale per essere previsti sia a titolo facoltativo sia obbligatorio;
 - inoltre sarebbe stravolta la disciplina del subappalto, eliminando le restrizioni attuali e quelle volute dal Parlamento con la recente revisione: tra cui il principio dell'esecuzione in proprio della commessa, l'assimilazione alla disciplina del subappalto dell'impiego di lavoratori indipendenti o autonomi (padroncini) e personale proveniente da agenzie interinali, così come il divieto di subappalto di secondo livello;
 - la proposta non prevede infine, inspiegabilmente, la possibilità di sanzionare gli offerenti che si dovessero rendere colpevoli di violazioni della legge, ciò che contraddice anche lo spirito stesso dell'iniziativa in oggetto di garantire la concorrenza efficace.
- Aggiungendo al testo dell'iniziativa questi aspetti, importanti e necessari, si giungerebbe alla densità normativa attuale, comunque già semplificata e snellita in maniera importante rispetto al passato».

Per tutti questi motivi indicati dal Consiglio di Stato e condivisi dalla Commissione si invita a non dare seguito all'iniziativa parlamentare in oggetto.

4.2 Mozione 17 febbraio 2020 presentata da Daniele Caverzasio e cofirmatari "Per una modifica del Regolamento di applicazione della Legge sulle commesse pubbliche e del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (RLCPubb/CIAP) del 12 settembre 2006 - Che l'autocertificazione diventi la regola: o ci si fida o si controlla"

In merito a questo atto parlamentare il Consiglio di Stato prende posizione attraverso il messaggio n. 7888 *Modifica della Legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb)* e chiede di respingerlo per i seguenti motivi:

«La mozione chiede di introdurre, tramite la modifica dell'art. 39 RLCPubb/CIAP l'autocertificazione generalizzata riguardo le dichiarazioni relative alla comprova dell'adempimento degli obblighi verso le istituzioni sociali, del pagamento delle imposte, del riversamento delle imposte alla fonte, del rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori e dei contratti collettivi di lavoro vigenti per categorie di arti e mestieri e/o i contratti nazionali mantello.

Al riguardo, l'art. 5 lett. a LCPubb sancisce anzitutto un criterio d'idoneità di carattere generale, volto a garantire le conquiste sociali e la pace del lavoro, prevenendo il cosiddetto dumping sociale¹. Accanto a questo scopo di politica sociale, la norma tende inoltre ad assicurare la parità di trattamento tra i concorrenti, impedendo loro di trarre indebiti vantaggi dalle inadempienze degli obblighi in questione². In questo senso, l'adempimento degli obblighi verso le istituzioni sociali, il pagamento delle imposte, il rispetto delle disposizioni relative alla protezione dei lavoratori e alle condizioni di lavoro (cfr. anche il corrispondente art. 11 lett. e CIAP) mirano in particolare ad evitare il potenziale vantaggio concorrenziale (in particolare prezzo inferiore) di un offerente rispetto ad altri che rispettano gli obblighi sociali. Trattandosi di una condizione imperativa all'accesso alle commesse pubbliche, il principio ha inoltre valore di incentivo generale al rispetto dell'ordinamento giuridico anche per le attività a carattere privato. Come ribadito dal Tribunale federale, il mancato rispetto di questi obblighi comporta l'esclusione dell'offerente (art. 25 lett. c LCPubb)³.

In ragione di quanto precede, si ritiene che il ricorso all'autocertificazione generalizzata non sia lo strumento adatto agli scopi ricercati, in particolare alla necessaria verifica del rispetto da parte degli offerenti di importanti norme di diritto imperativo. La verifica andrebbe ad ogni modo effettuata

¹Messaggio n. 4806 del Consiglio di Stato concernente l'adozione della LCPubb del 28 ottobre 1998, commento ad art. 5.

²STA 52.2018.281 del 3 settembre 2018 consid. 3.1; M. Cassina, *Principali aspetti del diritto delle commesse pubbliche nel Cantone Ticino*, in "Atti della serata di studio del 23 ottobre 2008", Commissione ticinese per la formazione permanente dei giuristi: Lugano, 2008, p. 39.

³cfr. DTF 140 II 447, consid. 5.3.

almeno per tutti i potenziali aggiudicatari. Il sistema sarebbe poi oltremodo problematico nel caso (non raro) in cui la valutazione dei criteri di aggiudicazione dipende anche dagli altri offerenti idonei, per cui la verifica a posteriori potrebbe falsare irrimediabilmente le graduatorie. Rispettivamente l'autocertificazione sarebbe nei fatti inoperante nelle procedure ordinarie di incarico diretto e invito dove la verifica preventiva dell'idoneità è indispensabile prerogativa (per ovvi motivi, non è per esempio ammissibile procedere con l'invito di offerenti non idonei e che sarebbero giocoforza da escludere).

Per questi motivi, ammettere maggiori possibilità di autocertificazione non comporta automaticamente minore burocrazia. Viceversa l'istituzione del Portale offerenti cantonale diminuirà drasticamente la produzione dei documenti da parte degli offerenti e renderà facile e immediata la verifica da parte dei committenti, non solo per le prove richieste dall'art. 39 (tra cui le autocertificazioni ammesse) ma anche per la verifica delle capacità tecniche di cui all'art. 34 RLCPubb/CIAP.

Infine, l'art. 39a cpv. 1 RLCPubb/CIAP prevede che in sostituzione della produzione dei documenti richiesti dagli artt. 34 e 39 RLCPubb/CIAP è ammessa l'autocertificazione se il valore della commessa è inferiore a CHF 10'000.- (IVA esclusa) e nei casi di incarichi diretti eccezionali giusta l'art. 7 cpv. 3 lett. a-f LCPubb. Il cpv. 2 soggiunge che l'autorità di vigilanza può concedere deroghe al limite di CHF 10'000.- (IVA esclusa) per casi giustificati da motivi particolari. Ciò che rende possibile delle deroghe puntuali.

Per questi motivi si invita pertanto il Gran Consiglio a respingere la mozione in oggetto».

La Commissione condivide solo in parte il contenuto della risposta del Governo, come indicato nel Rapporto capitolo 3, punto 4) *Invito a riconsiderare i valori limite inferiori per commesse di valore modesto*, in cui si chiede al Consiglio di Stato un innalzamento delle soglie attualmente presenti nel RLCPubb/CIAP - cioè la possibilità di non presentare alcun documento di prova fino a 1'000.- franchi e la possibilità di presentare un'autocertificazione per commesse fino a 10'000.- franchi - inserendo una nuova soglia di 5'000.- franchi, al di sotto della quale la presentazione sistematica di documentazione non è richiesta, rispettivamente portando a 20'000.- franchi il valore soglia per le autocertificazioni.

Con queste proposte di modifica all'art. 39a cpv.1 RLCPubb/CIAP ci si prefigge di ridurre la burocrazia e di avere un migliore spirito di fiducia tra le parti contrattuali.

La Commissione invita a considerare evasa la mozione in oggetto con l'attuazione delle modifiche al regolamento di applicazione suggerite nel presente rapporto.

5. CONCLUSIONI

La Commissione economia e lavoro - sulla base di quanto precede - invita il Gran Consiglio a voler approvare le modifiche di legge proposte nel disegno di legge allegato e di conseguenza a ritenere evasi anche gli atti parlamentari citati.

Per la Commissione economia e lavoro:

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

Disegno di

LEGGE

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

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- visto il messaggio del 16 settembre 2020 n. 7888 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 9 novembre 2021 n. 7888R della Commissione economia e lavoro,

d e c r e t a :

I

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

Art. 7 cpv. 2 e 3 lett. h)

²È ammessa la procedura su invito se il valore della commessa, senza computo dell'imposta sul valore aggiunto, è inferiore a:

- fr. 500'000.- per commesse edili di impresario costruttore o di pavimentazione stradale;
- fr. 250'000.- per commesse edili di altro genere e artigianali;
- fr. 250'000.- per commesse di fornitura;
- fr. 250'000.- per prestazioni di servizio.

³La procedura d'incarico diretto è possibile se (requisiti alternativi e non cumulativi):

(...)

h) il valore della commessa, senza computo dell'imposta sul valore aggiunto, è inferiore a:

- fr. 300'000.- per commesse edili di impresario costruttore o di pavimentazione stradale;
- fr. 150'000.- per commesse edili di altro genere e artigianali;
- fr. 100'000.- per commesse di fornitura;
- fr. 150'000.- per prestazioni di servizio.

Art. 7 cpv. 3 lett. i) (nuova)

- i) se - in riferimento all'art. 2.b) - il sussidio è inferiore al 50% della spesa computabile e si situa in una forchetta tra 1 milione di franchi e 3 milioni di franchi.

Art. 20 cpv. 3

³Il Consiglio di Stato può fissare requisiti minimi di idoneità.

Art. 20a (nuovo)

Portale offerenti

¹La piattaforma internet “Portale offerenti” mette a disposizione degli interessati la valutazione dell’idoneità degli offerenti ai sensi della presente legge, in particolare degli art. 5 lett. a-b e 20 cpv. 3. L’uso del portale è facoltativo. Il Consiglio di Stato designa il servizio che lo gestisce.

²L’offerente resta responsabile delle informazioni sul suo conto.

³Sono autorizzati a inserire nel portale:

- a) l’Istituto delle assicurazioni sociali, i dati inerenti il pagamento AVS/AI/IPG/AD;
- b) l’Ufficio delle imposte alla fonte e del bollo, i dati inerenti il pagamento dell’imposta alla fonte;
- c) l’Ufficio esazione e condoni, i dati inerenti il pagamento delle imposte federali e cantonali.

⁴La procedura è soggetta a tassa.

Art. 31 cpv. 1

¹Le offerte sono aperte in seduta pubblica o in altre forme equivalenti annunciate nella documentazione di gara.

Art. 44a

¹Sono da conservare per 3 anni dopo la conclusione legale della procedura:

- a) l’avviso di gara;
- b) la documentazione di gara;
- c) il verbale d’apertura delle offerte;
- d) la corrispondenza sulla procedura d’aggiudicazione;
- e) la tabella comparativa rettificata delle offerte e le decisioni nell’ambito della procedura d’aggiudicazione;
- f) l’offerta considerata.

²I documenti inseriti nel Portale offerenti sono conservati per 5 anni.

Art. 45a cpv. 5

⁵Ogni offerente, subappaltatore, committente, membro dei suoi organi, dipendente, ausiliario, ha l’obbligo di segnalare i fatti che potrebbero determinare l’apertura di una procedura di sanzione ai sensi della presente legge e di collaborare agli accertamenti necessari, segnatamente da parte dell’autorità di vigilanza.

II

¹Trascorsi i termini per l’esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

²Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.