

Rapporto

numero

8126 R

data

26 aprile 2022

competenza

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

della Commissione economia e lavoro sulla mozione 16 ottobre 2017 presentata da Massimiliano Ay "Limitare il periodo d'urgenza nei mandati diretti"

(vedi messaggio 9 marzo 2022 n. 8126)

PREMESSA

Come è possibile rilevare dalla data della mozione in esame, essa nasce in un momento politico delicato in cui la questione della reiterazione dei mandati, in una logica di decreto d'urgenza, era assunta alla cronaca politica. Un tema che la contingenza aveva fatto emergere come delicato, tanto da confluire nell'atto parlamentare in oggetto.

Il tempo trascorso e l'introduzione della nuova Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb), che tra le altre cose, non vede più nel suo impianto legislativo il tema trattato all'art. 13, ha spinto la Commissione a chiedere al mozionante, se non fosse il caso di ritirare la mozione. Invito non colto, nel pieno diritto del mozionante, che ritiene che la delicatezza del tema meriti ancora una articolata trattazione da parte della Commissione.

1. LA MODIFICA RICHIESTA ALL'INTERNO DEL NUOVO IMPIANTO LEGISLATIVO

Nel nuovo impianto legislativo il tema legato alla possibilità di assegnazione di un mandato diretto trova nuova collocazione nell'art. 7 cpv. 3 lettera e), qui di seguito integralmente riportato. Per contro, contrariamente alle versioni passate, il tema non trova più spazio nel relativo regolamento di applicazione (RLCPubb).

Art. 7 - Scelta della procedura

¹Le procedure di pubblico concorso o selettiva sono la regola.

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

- 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.

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

- a) in una procedura di pubblico concorso o selettiva non sono pervenute offerte accettabili oppure se nessun offerente adempie i requisiti di idoneità richiesti;

- b) le peculiarità tecniche o artistiche della commessa o per motivi di protezione della proprietà intellettuale, determinano che un solo offerente entri in linea di conto e non vi siano adeguate alternative;
- c) all'offerente originario devono essere aggiudicate prestazioni di sostituzione, completamento o ampliamento di forniture, prestazioni edili o prestazioni di servizio già fornite, perché il cambiamento di offerente non è possibile per motivi economici o tecnici, comporta notevoli difficoltà o determinerebbe costi supplementari sostanziali;
- d) il committente acquista beni (prototipi) o prestazioni nuove che sono fabbricate o sviluppate nell'ambito di una commessa sperimentale, di ricerca, di studio o di sviluppo originale, richieste dal committente stesso;
- e) causa eventi imprevedibili la commessa sia urgente e non sia possibile l'esperimento di una procedura;**
- f) il committente acquista beni ad una borsa merci;
- g) il committente aggiudica la progettazione successiva o il coordinamento delle prestazioni per realizzare la progettazione al vincitore, che ha elaborato un compito di progettazione nell'ambito di una procedura precedente. Al riguardo devono essere adempite le seguenti condizioni:
- la procedura precedente è stata eseguita in conformità con le disposizioni del concordato;
 - le proposte di soluzione sono state giudicate da un organo indipendente;
 - il committente si è riservato nel bando la facoltà di aggiudicare in procedura per incarico diretto la progettazione successiva o il coordinamento;
- h) il valore della commessa, senza computo dell'imposta sul valore aggiunto, è inferiore a:
- 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.

⁴Nella procedura a incarico diretto possono essere richieste, in forma scritta, fino ad un massimo di tre offerte.

⁵Il Cantone e i Comuni pubblicano entro il mese di marzo di ogni anno, in forma elettronica, la lista delle commesse che superano fr. 5'000.-- aggiudicate su invito o incarico diretto l'anno precedente. La lista deve rimanere accessibile sino alla sua sostituzione con quella dell'anno successivo. Su richiesta, la documentazione è messa a disposizione anche in forma cartacea.^[12]

⁶Il Consiglio di Stato può estendere gli obblighi di cui al cpv. 5 ad altri soggetti con un numero rilevante di commesse su invito o incarico diretto.^[13]

Una norma, quella in vigore e qui riportata che, come evidenziato anche nel messaggio governativo, risulta essere del tutto simile e coerente a quella del diritto internazionale ed in linea con il futuro concordato (CIAP2019).

LCPubb	GPA	CIAP 2019
Art. 7 cpv. 3 lett. e) La procedura d'incarico diretto è possibile se (requisiti alternativi e non cumulativi): [...] causa eventi imprevedibili la commessa sia urgente e non sia possibile l'esperimento di una procedura;	Art. XIII cpv. 1 lett. d) Purché non ricorrano alla presente disposizione allo scopo di evitare la concorrenza tra gli offerenti o in modo tale da discriminare gli offerenti di altre Parti o da proteggere gli offerenti nazionali, i committenti possono ricorrere alla procedura per incarico diretto e scegliere di non applicare gli articoli da VII a IX, X (paragrafi da 7 a 11) XI, XII, XIV, e XV soltanto nelle seguenti circostanze: [...] se risulta strettamente necessario nel caso in cui, per ragioni di estrema urgenza dovute ad avvenimenti che non potevano essere previsti dal committente, le procedure di pubblico concorso o selettive non permettano di ottenere prodotti o prestazioni di servizio nel termine voluto;	Art. 21 cpv. 2 lett. d) Il committente può aggiudicare una commessa per incarico diretto a prescindere dal valore soglia se è soddisfatta una delle seguenti condizioni: [...] a motivo di eventi imprevedibili l'appalto pubblico diventa a tal punto urgente da rendere impossibile l'esecuzione di una procedura di pubblico concorso, selettiva o mediante invito, anche abbreviando i termini;

2. FORMULAZIONE NUOVA, SOSTANZA INALTERATA

Alla luce di quanto riportato, si constata che la nuova formulazione legislativa introdotta non ha, di fatto, modificato gli aspetti legati alla richiesta del mozionante. Quindi, compito della Commissione è stato di approfondire come e quali fossero le dinamiche e le logiche interpretative sul tema, la casistica e la giurisprudenza relativa, così da poter immaginare e valutare in modo oggettivo e pragmatico la pertinenza di quanto suggerito dal mozionante.

Mozione che di fatto chiede di normare in modo più preciso, attraverso la legge o il relativo regolamento di applicazione, le delibere a incarico diretto a carattere urgente, in particolare:

1. *di limitare esplicitamente nel tempo il periodo in cui una situazione di urgenza dovuta a fatti "imprevedibili" secondo l'art. 13 cpv. 1 lett. d) possa protrarsi;*
2. *di prevedere conseguentemente, una volta conclusosi l'evento "imprevedibile", di procedere a un regolare concorso.*

3. COMMESSE PUBBLICHE A CARATTERE URGENTE

In data 1° dicembre 2021, nell'ottica di approfondire la tematica, la Commissione ha chiesto al Consiglio di Stato di fornire i dati al fine di comprendere precisamente l'entità

numerica effettiva delle delibere pubbliche riconducibili all'attuale art. 7 cpv. 3 lett. e) LCPubb (dal 2020) e all'antecedente art. 13 lett. d) LCPubb, che fanno quindi riferimento all'eccezione dell'imprevedibilità e dell'urgenza negli ultimi cinque anni, e se e quante di esse sono state eventualmente prolungate senza il ricorso in seconda istanza ad una normale procedura d'appalto.

Il Consiglio di Stato ha proceduto a un'analisi dettagliata, fornendo nell'insieme i seguenti dati tra il 2016 ed il 2020:

- 113 commesse sono state ritenute riconducibili all'accezione dell'imprevedibilità e dell'urgenza - art. 13 lett. d) LCPubb prima del 2020 e art. 7 cpv. 3 lett. e) LCPubb dal 2020 -, equivalenti a una percentuale dello 0.4% del totale delle commesse attribuite mediante incarico diretto; inoltre, aspetto questo rassicurante, non ci sono stati casi di commesse ripetute con procedura di incarico diretto assegnata mediante l'eccezione dell'imprevedibilità e dell'urgenza.

4. STRUMENTI DI GESTIONE PER LE PROCEDURE A CARATTERE URGENTE: GARANZIE SUFFICIENTI

Nell'ambito della sua determinante attività l'Ufficio di vigilanza sulle commesse pubbliche (UVCP), ha quale mandato, tra i suoi compiti che sono la vigilanza, la consulenza generale e la formazione, anche quello di sviluppare pubblicazioni mirate quali direttive, schede informative, circolari e raccomandazioni che consentano, oltre che a fornire modelli operativi, di approfondire in modo aggiornato la natura degli articoli di legge ponendola in correlazione costante con la giurisprudenza di riferimento, così da poter fornire un costante approfondimento interpretativo ed applicativo della stessa.

Ai fini della trattazione della presente mozione la Commissione ha potuto constatare che il tema legato alle delibere in urgenza, a causa di eventi imprevedibili che non rendono possibile l'esperimento di una procedura (art. 7 cpv. 3 lett. e) LCPubb), proprio per la sua delicatezza, è ben approfondito ed analizzato all'interno della scheda informativa "Genere e scelta della procedura", che dedica al tema un intero paragrafo (cfr. allegato Scheda informativa citata, paragrafo 4.2.5, pagine 14-16). In particolare, a commento dell'art. 7 LCPubb di riferimento sono riportate e sviluppate precisamente le quattro condizioni che vincolano l'adempimento dell'eccezione:

1. la sussistenza di un evento imprevedibile;
2. l'urgenza imperiosa della commessa;
3. l'esistenza di un nesso di casualità tra l'evento imponderabile e la situazione venutasi a creare;
4. il committente può aggiudicare unicamente la parte della commessa strettamente necessaria.

Si tratta di un'analisi esplicativa dettagliata, a cui si rimanda, che è, con opportune correlazioni ad esempi giurisprudenziali, **un chiaro strumento di comprensione e di approccio in grado di limitare al massimo gli aspetti interpretativi della norma.**

Tale documento ha consentito alla Commissione di ritenere solido, perché chiaramente interpretabile, l'art. 7 cpv. 3 lett. e), e quindi in grado di rispondere in modo adeguato alle preoccupazioni e alle richieste del mozionante.

5. CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni su esposte e della constatazione di come, sebbene nell'ambito della revisione legislativa non sia stato affrontato né a livello di legge né di regolamento il tema del periodo d'urgenza nei mandati diretti nel senso richiesto dalla mozione in oggetto, **la Commissione ritiene che l'attuale impianto legislativo e la scheda di riferimento esplicativa allestita dall'Ufficio di vigilanza delle commesse pubbliche rispondano in modo adeguato, senza dare particolare spazio alla reiterazione pretestuosa dei mandati d'urgenza.** Aspetto quest'ultimo anche corroborato dai dati statistici degli ultimi cinque anni messi a disposizione della Commissione dal Consiglio di Stato.

La Commissione quindi, consapevole della delicatezza del tema e dell'importanza di vigilare, auspicando che il Consiglio di Stato continui comunque a monitorare la questione nel tempo, invita il Gran Consiglio a ritenere evasa la mozione presentata da Massimiliano Ay "Limitare il periodo d'urgenza dei mandati diretti" del 16 ottobre 2016, allineandosi alle conclusioni del messaggio governativo.

Per la Commissione economia e lavoro:

Paolo Ortelli, relatore

Ay - Balli - Bignasca - Censi - Dadò - Forini -

Isabella - Maderni - Minotti - Morisoli - Noi -

Passalia - Passardi - Speziali - Tenconi

Allegato:

- scheda esplicativa UVCP