

Rapporto

| numero | data | Dipartimento |
|---------------|----------------|--------------------|
| 6038 R | 7 ottobre 2008 | FINANZE E ECONOMIA |
| Concerne | | |

della Commissione della gestione e delle finanze sulle mozioni

- del 24 febbraio 2003 presentata da Franco Celio e Marco Fiori “Promuovere l’utilizzazione delle materie prime indigene”;
- del 22 ottobre 2007 presentata da Fabio Badasci e cofirmatari, per la Lega dei ticinesi “Promozione e sostegno all’economia ticinese (v. messaggio 18 marzo 2008 n. 6038)

1. PREMESSA

Ambedue le mozioni tendono, da una parte, a difendere l’economia locale attraverso strumenti che permettano la promozione delle materie prime indigene e, dall’altra a chiedere un intervento di sensibilizzazione che dovrebbe permettere alla produzione locale di essere maggiormente tenuta in considerazione nell’ambito delle commesse legate agli investimenti nel territorio con particolare attenzione a quelli finanziati dall’ente pubblico.

Si tratta di argomenti non nuovi che, come ampiamente sottolineato dal messaggio del CdS, sono costantemente motivo di approfondimento e attenzione da parte dell’ente pubblico.

Pertanto, tutto quanto elencato nel messaggio può e deve farci riflettere sugli sforzi già intrapresi nella direzione indicata dalle due mozioni. Ciò nonostante, il fatto che la stragrande maggioranza della popolazione ticinese sia sostanzialmente insofferente e contraria alla liberalizzazione in materia di libera circolazione in atto, dovrebbe suggerire al CdS un atteggiamento meno autoreferente e più pragmatico nell’intento di favorire l’instaurarsi di un rapporto meno diffidente tra il cittadino e l’ente pubblico, in materia di aperture dei mercati.

Certamente, e ne siamo tutti consapevoli, la legislazione attuale pone dei limiti vincolanti alla possibilità di discrezione e ciò, evidentemente, anche nell’intento di scongiurare la possibile gestazione di nuove e perniciose forme di protezionismo che, per finire, impedirebbero l’effettiva realizzazione di una libera concorrenza e che, al limite, favorirebbe la nascita di ulteriori cartelli.

A questo proposito, di seguito, produciamo la nota redatta dall’ufficio giuridico del CdS.

a) Il quadro giuridico generale del commercio di beni e servizi

Il commercio di beni e servizi è in buona parte retto dal diritto internazionale, ovvero

- dal *diritto dell’Organizzazione mondiale del commercio* (OMC; v. in particolare Accordo in materia di scambi internazionali di merci e Accordo sugli appalti pubblici);
- dal *diritto europeo* (in particolare dagli Accordi bilaterali del 1999 e del 2004).

A livello federale vi sono segnatamente i seguenti atti legislativi che regolano la materia:

- la *Legge sul mercato interno* (LMI), che stabilisce il principio del libero accesso al mercato su tutto il territorio svizzero e quello dell'accesso non discriminato agli appalti pubblici cantonali e comunali per tutti i concorrenti;
- il *Concordato intercantonale sugli appalti pubblici* (CIAP), che traspone i principi del diritto internazionale del commercio nel diritto svizzero (obbligando i Cantoni a concretizzarli) e mira all'abbattimento degli ostacoli al commercio tra Cantoni;
- la *Legge federale sui cartelli* (LCart), che è volta a tutelare la concorrenza non tanto in maniera individuale, bensì in quanto istituzione fondamentale nell'ambito di un'economia di mercato;
- la *Legge federale contro la concorrenza sleale* (LCSI);
- la *Legge sugli ostacoli tecnici al commercio* (LOTG), che mira a migliorare la concorrenza stabilendo presupposti uniformi nei settori in cui la Confederazione elabora prescrizioni tecniche.

In questo contesto, il margine di intervento del Cantone a livello normativo è dunque molto esiguo. Nel nostro cantone, la materia è trattata nella *Legge cantonale sulle commesse pubbliche* (LCPubb), che nel 2001 ha sostituito la Legge sugli appalti.

b) La situazione a livello cantonale

La LCPubb coordina le procedure per l'aggiudicazione di ogni genere di commesse pubbliche di beni e servizi, comprese le commesse edili, in modo da non discriminare coloro che hanno il proprio domicilio o la propria sede in Svizzera.

Questa legge assicura il trattamento non discriminante tra gli offerenti nazionali entro i limiti stabiliti dal diritto superiore e, segnatamente della LMI (principio della forza derogatoria del diritto federale).

In particolare, per questi offerenti, valgono i seguenti principi imposti dal diritto federale:

- **ognuno ha il diritto di offrire merci, servizi e prestazioni di lavoro su tutto il territorio della Confederazione**, se l'esercizio dell'attività lucrativa in questione è autorizzato nel suo Cantone o Comune di domicilio o sede (art. 2 cpv. 1 LMI);
- una merce la cui immissione in commercio e utilizzazione sia autorizzata nel Cantone dell'offerente può essere immessa in commercio e utilizzata su tutto il territorio della Confederazione (art. 2 cpv. 3 LMI);
- chi esercita legittimamente un'attività lucrativa ha il diritto di stabilirsi in qualsiasi parte del territorio della Confederazione per l'esercizio di tale attività e di esercitare la stessa secondo le prescrizioni del luogo del primo domicilio (art. 2 cpv. 4 LMI);
- **agli offerenti esterni non può essere negato il libero accesso al mercato** (art. 3 LMI); le restrizioni devono rivestire la forma di oneri o condizioni e sono ammissibili soltanto se:
 - a) si applicano nella stessa misura agli offerenti locali;
 - b) sono indispensabili per preservare interessi pubblici preponderanti; e
 - c) sono conformi al principio di proporzionalità.
- **le eventuali restrizioni al libero accesso al mercato non devono in alcun caso costituire una barriera dissimulata all'accesso al mercato, volta a favorire interessi economici locali** (art. 3 cpv. 3 LMI);
- le prescrizioni e decisioni cantonali e comunali in materia di appalti pubblici non devono discriminare coloro che hanno il proprio domicilio o la propria sede in Svizzera (art. 5 LMI);
- **i principi che precedono sono direttamente giustiziabili** (chiunque può invocarli e ottenere una decisione impugnabile; art. 9 LMI).

Per gli offerenti esteri, invece, il principio della concorrenza efficace è garantito nell'ambito delle norme internazionali e del CIAP (cfr. art. 3 cpv. 2 LCPubb).

Queste normative – soprattutto gli accordi OMC – stabiliscono principi imperativi (e direttamente giustiziabili) quali:

- la clausola della nazione più favorita (una parte contraente è tenuta ad estendere a tutte le altre ogni concessione o vantaggio di natura commerciale da essa accordato ad uno Stato);
- il principio del trattamento nazionale (la parte contraente è di principio tenuta a trattare un prodotto importato nello stesso modo di un prodotto nazionale simile);
- il divieto delle restrizioni quantitative (alla parte contraente è vietato ricorrere a quote e divieti all'importazione o per l'esportazione).

Si tratta di principi che sono stati recepiti e in parte concretizzati negli **accordi bilaterali** del 1999 e del 2004 con l'UE.

Per quanto attiene agli appalti pubblici, in particolare, va detto che l'accordo settoriale tra la Svizzera e l'UE si basa sull'analogo accordo concluso nel quadro dell'OMC entrato in vigore il 1. gennaio 1996 (Accordo sugli appalti pubblici; AAP), che liberalizza, a condizione che superino determinati valori soglia, gli appalti per beni, servizi e lavori edili commissionati dalla Confederazione, dai Cantoni e da determinate imprese pubbliche. Da un lato, l'accordo settoriale mira ad ampliare l'AAP; d'altro lato, esso liberalizza nuovi settori, fissando regole e condizioni di apertura, trasparenza e non discriminazione che devono disciplinare le procedure di aggiudicazione e di ricorso. Riguardo agli acquisti sotto i valori soglia, l'accordo contiene poi una raccomandazione generale di non discriminazione, ovvero un *impegno ad incoraggiare i rispettivi entri interessati a trattare i fornitori e i prestatori di servizi della controparte conformemente alle disposizioni relative agli appalti che superano i valori soglia.*

c) Conclusioni

Alla luce di quanto precede, risulta evidente che il Cantone **non dispone di margini di manovra per modificare la Legge sulle commesse pubbliche nel senso indicato dai mozionanti.**

Qualsiasi limitazione del diritto al libero accesso al mercato è di principio ammissibile soltanto nell'ambito delle singole procedure di aggiudicazione ed entro i limiti stabiliti dal diritto superiore e, segnatamente, dall'art. 3 LMI, che, per completezza, viene qui riportato integralmente:

Art. 3 Restrizioni del libero accesso al mercato

¹ Agli offerenti esterni non può essere negato il libero accesso al mercato. Le restrizioni devono rivestire la forma di oneri o condizioni e sono ammissibili soltanto se:

- a. si applicano nella stessa misura agli offerenti locali;
- b. sono indispensabili per preservare interessi pubblici preponderanti; e
- c. sono conformi al principio di proporzionalità.

² Le restrizioni non sono conformi al principio di proporzionalità in particolare se:

- a. le prescrizioni del luogo d'origine garantiscono già una protezione sufficiente degli interessi pubblici preponderanti;
- b. i certificati e gli attestati di sicurezza già prodotti dall'offerente al luogo d'origine sono sufficienti;
- c. il domicilio o la sede costituisce condizione preliminare per l'esercizio di un'attività lucrativa nel luogo di destinazione;
- d. la pratica acquisita dall'offerente nel luogo d'origine consente di garantire una protezione sufficiente degli interessi pubblici preponderanti.

³ Le restrizioni ammissibili secondo il capoverso 1 non devono in alcun caso costituire una barriera dissimulata all'accesso al mercato, volta a favorire interessi economici locali.

⁴ Le decisioni concernenti le restrizioni sono prese con procedura semplice, rapida e gratuita

Non possiamo però dimenticare né la nostra posizione geografica né il contesto in cui stiamo operando, elementi che ci impongono maggiore coraggio nel difendere sia l'occupazione che il lavoro degli artigiani e dei prestatori di servizi indigeni. In particolar modo non possiamo dimenticare che la collocazione geografica del nostro cantone, se da una parte ci rende poco appetibili (anche per una questione di costi) per le imprese d'oltralpe, dall'altra ci immerge costantemente nel tessuto lombardo/piemontese, dotato di mezzi infinitamente superiori ai nostri. Mezzi che permettono un'economia di scala da cui noi siamo sistematicamente esclusi. A ciò va aggiunta la sistematica pressione proveniente da est in atto su tutta l'Europa.

In questo contesto appare evidente che i limiti dei nostri prodotti – materie prime, semilavorati e produzioni artigianali – appaiono scontati e che, soprattutto nell'ambito delle forniture, se i mercati a cui dobbiamo concorrenziarci sono quelli asiatici e dell'est europeo, oltre a quelli della vicina penisola, gli strumenti a nostra disposizione sono nettamente insufficienti. In questi Paesi vigono, infatti, condizioni di lavoro tutt'altro che idilliache e che nessuno riesce a controllare, ma che incidono certamente meno dei nostri contenuti salari sul prodotto finito.

2. LE RICHIESTE AVANZATE E LA REALTÀ TICINESE

I mozionanti, avanzano alcuni esempi che riteniamo estremamente indicativi. Pensiamo al settore del granito e a quello del legname e sui quali ci pare opportuno soffermarci.

Il granito proveniente dalle nostre cave deve sottostare a concessioni di estrazione chiaramente definite, rispettare dei parametri di sicurezza dettati dalla SUVA, onorare un CCL settoriale che prevede salari decenti, operare secondo dettami di rispetto ambientali molto severi, fornire garanzie sul prodotto molto vincolanti, smaltire convenientemente tutti gli inerti.

Il granito proveniente dalla Cina o dal Vietnam (ma in parte anche dalla vicina penisola almeno per i parametri ambientali e della sicurezza), viene estratto da Cave dove lavorano ancora dei bambini e molte donne, i parametri di sicurezza sono praticamente inesistenti, le condizioni contrattuali sono inaccettabili (quando ci sono), il rispetto ambientale è un optional e per supplemento, molta parte della lavorazione viene eseguita sulle navi cargo durante il trasporto e quindi l'eliminazione degli inerti diventa automatica.

La produzione di legname, da noi sottostà innanzi tutto a dei permessi di taglio puntuali che toccano zone spesso impervie, per cui il solo trasporto presso i centri di lavorazione produce già dei costi enormi, la lavorazione avviene con molto personale indigeno (da un paio d'anni, purtroppo per volere del padronato senza un CCL) che ha visto le condizioni di lavoro peggiorare, il prodotto ha una durata ed una tenuta superiore alla media.

Il legname proveniente dall'est europeo è molto sovente meno duraturo, proviene da disboscamenti selvaggi, viene lavorato in condizioni di sicurezza precarie da lavoratori che non beneficiano dei più elementari diritti.

A tutto ciò va aggiunto che un intervento radicale per la salvaguardia del valore dei nostri boschi è oramai irrinunciabile. E ciò poiché, se da una parte la superficie boschiva cantonale è in costante aumento, dall'altra la qualità del bosco è oramai in condizioni assolutamente precarie, ciò che nei prossimi anni rischia di provocare gravi danni per la

oramai evidente incapacità di molte superfici boschive di fare da protezione per il fondo valle.

Inoltre è bene sapere che il legname prodotto e lavorato da noi, se non altamente pregiato, può essere utilizzato solo come combustibile e ciò pure dopo la debita lavorazione. Pertanto, pregiato o meno, i costi derivanti dal taglio e dalla lavorazione degli alberi nel bosco, il trasporto nell'azienda, la stagionatura e la lavorazione sono praticamente uguali.

3. LA POLITICA REGIONALE E L'ELEMENTO UMANO

I due prodotti sopraccitati sono, inoltre, due materiali che provengono, in massima parte, dalle regioni più periferiche del cantone. Regioni in gran parte solcate da valli impervie che hanno certamente bisogno di maggiore attenzione nella gestione e manutenzione del patrimonio naturale. Basti pensare agli ingenti danni provocati da frane, smottamenti, formazione di invasi dovuti all'accumulo di detriti nelle valli più impervie.

Questi elementi devono forzatamente farci riflettere onde trovare soluzioni che permettano gli interventi necessari per fare della prevenzione attiva ricavandone, nel limite del possibile, materia prima dalle nostre risorse naturali e quindi quest'ultime hanno certamente più bisogno di altre di avere uno sbocco sul mercato.

Rinunciare ad operare in questa direzione significherebbe:

- abbandonare le regioni periferiche alla mercé degli eventi naturali sempre più frequenti ed estremi;
- mettere a rischio gli agglomerati e le vie di comunicazione del fondo valle;
- rinunciare ad una politica ambientale attiva favorendo, tra l'altro, il trasporto da un continente all'altro di materie presenti in loco;
- ridurre l'attrattiva turistica di molte valli;
- smantellare inesorabilmente un apparato produttivo tuttora efficiente e chiudere industrie;
- cancellare posti di lavoro e di apprendistato decentemente remunerati;
- eliminare entrate fiscali importanti per parecchi comuni delle valli;
- trasferire una serie di costi alle generazioni future.

Come si può vedere la promozione delle nostre materie prime non può essere confinata dentro un'interpretazione limitativa di accordi intercantionali ed internazionali, che fondamentalmente vorrebbero lasciare al solo libero arbitrio del mercato la soluzione dei problemi. E quindi sorprende l'atteggiamento eminentemente tecnocratico utilizzato dal Governo, nel messaggio in oggetto. Atteggiamento tendente a liquidare le due mozioni senza trarre nessun spunto dai suggerimenti avanzati.

Qui si tratta di politica regionale a favore delle zone periferiche, si tratta di promozione di alcune materie di cui abbondiamo e sarebbe perlomeno poco intelligente andare ad acquistarle da un'altra parte, si tratta di sostenere e promuovere occupazione, si tratta di difendere i contenuti di buoni CCL, si tratta di dare risposte concrete ad una popolazione molto preoccupata per come stanno andando le cose in questo Paese.

Un atteggiamento, quello del Governo, tra l'altro contraddittorio rispetto alle enunciazioni contenute nelle **linee direttive e nel piano finanziario** (punto 2.1.1. Nuova politica

regionale e management territoriale e punto 2.1.2 Organizzazione turistica) due elementi strettamente. Pertanto stupisce che il DFE abbia allestito questo messaggio senza inquadrare il problema in un contesto più ampio che tenesse veramente conto di tutte le sue complesse implicazioni.

4. COSA CI PROSPETTA IL FUTURO

Senza voler essere catastrofisti ad ogni costo, è comunque assai facile ipotizzare che l'attuale congiuntura, date le premesse di ordine finanziario venute alla luce negli ultimi mesi, non potrà continuare ancora a lungo. Quindi quello che potrà succedere a quel momento è abbastanza prevedibile: senza più una possibilità di gestire preventivamente il mercato del lavoro saremo inevitabilmente confrontati con un aumento della disoccupazione. Una situazione che evidenzierà in tutta la sua ampiezza la pressione sui salari che già attualmente si riesce a malapena a contenere, ma che a quel momento non sarà più possibile arginare. Ciò impone già da ora la messa in campo di ulteriori misure atte a sostenere la nostra economia e quel che più conta - e che forse è stato parzialmente sottovalutato finora - rendere la loro applicazione più concreta nel quotidiano.

Il Governo non può dimenticare che, molto probabilmente, il prossimo anno saremo chiamati a votare sull'estensione della libera circolazione delle persone a Romania e Bulgaria e quindi implicitamente a confermare gli accordi già in vigore. Quindi ogni occasione dataci per approfondire la discussione e l'eventuale ripensamento su quanto già messo in atto deve essere presa seriamente in considerazione e non sminuita e trattata solo dal profilo tecnico/applicativo.

L'avanzata liberalizzatrice in Europa non si arresta e quel che ci deve maggiormente preoccupare, sono le continue modifiche legislative imposteci dall'adattamento della nostra legislazione a quella in atto in Europa.

Ultima in ordine di tempo, ma non per importanza, quella riferita al caso "Rüffert" che, se adottata e quindi molto probabilmente imposta anche alla Svizzera, rivoluzionerebbe la prassi in atto relativamente all'accesso ai mercati pubblici.

La questione è ora al vaglio del Seco e prossimamente sarà posta in consultazione, ma se si intendessero adottare quelle che sono le prime interpretazioni è evidente che potremmo gettare nei rifiuti praticamente tutti i contratti collettivi di lavoro in quanto ritenuti un impedimento alla libertà di mercato.

Ciò equivarrebbe allo smantellamento di buona parte delle nostre imprese del settore artigianale che si vedrebbero regolarmente estromesse dagli appalti pubblici da parte di imprese o prestatori d'opera esteri che, grazie a salari nettamente inferiori a quelli normalmente corrisposti alle nostre latitudini, potranno imporsi non solo nei settori privati ma anche negli appalti pubblici.

Una situazione che penalizzerebbe la produzione locale e l'impiego di materie prime indigene in modo irreversibile e costituirebbe un ulteriore impoverimento per tutta l'economia cantonale, con conseguenze catastrofiche per tutti settori che si adoperano a favore della formazione duale e per finire anche sulla coesione sociale del cantone. Una situazione che vedrebbe gli operatori finanziari continuare per la loro strada, mentre gli artigiani e a seguire anche l'industria viaggerebbero a scartamento ridotto con tutte le conseguenze del caso.

5. CONCLUSIONI

La commissione della gestione, pur apprezzando l'esaustivo contenuto del messaggio, ritiene che l'approccio eminentemente tecnico che lo contraddistingue risponde solo in modo parziale ai quesiti posti dalle due mozioni.

Inoltre, l'approccio formale e settoriale con cui sono stati affrontati i temi sollevati non ha tenuto conto di tutta una serie di questioni che implicitamente le due mozioni avrebbero permesso di approfondire, dando così modo al Governo e all'amministrazione pubblica di abbozzare alcune risposte meglio confacenti alle crescenti preoccupazioni della popolazione.



Pertanto, la Commissione della gestione, invita il Gran Consiglio ad accogliere, ai sensi dei considerandi, le due mozioni e invita quindi il CdS, in applicazione alle direttive della Nuova politica regionale, ad approfondire le tematiche sollevate e ad adoperarsi affinché le materie prime e la produzione locale possano costantemente competere ad armi pari rispetto alle offerte provenienti dall'estero. E ciò, in particolare, alla luce dell'evoluzione in atto in ambito di aggiudicazioni per le opere pubbliche.

Per la Commissione gestione e finanze:

Saverio Lurati, relatore
Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bertoli -
Bignasca A. - Bobbià - Celio - Ghisletta R. - Merlini -
Orelli Vassere - Pinoja - Regazzi - Righinetti - Vitta