

# Rapporto al messaggio 2543

Della Commissione della legislazione sul messaggio 8 settembre 1981 concernente la modifica della Legge sugli appalti 12 settembre 1978

## INDICE

- I. INTRODUZIONE
  - II. ISTORIATO
  - III. LE DIVERSE POSIZIONI
  - IV. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE
  - V. CONCLUSIONI
- 

## **I. INTRODUZIONE**

1. In data 8 settembre 1981 il Consiglio di Stato adottava il Messaggio n. 2543 concernente la modifica della legge sugli appalti del 12 settembre 1978 (LA). Oggetto del messaggio era la soppressione dell' istituto del preventivo normale (PN) nell' ambito dell' aggiudicazione di lavori pubblici da parte dello Stato. Con l' abolizione del PN si proponeva il sistema del miglior offerente. Giova inoltre ricordare che sette anni fa, le finanze cantonali navigavano in acque mosse e la modifica, come si può leggere nel messaggio, era dettata anche, ma non solo e non prioritariamente, da motivi di natura finanziaria:

2. Prima di entrare nel merito é opportuno e necessario spiegare i motivi di un cosi grande ritardo nel presentare un rapporto al Gran Consiglio. Sono infatti trascorsi 7 anni e 6 mesi dall' approvazione del messaggio da parte del Consiglio di Stato.

2.1. Subito dopo l' adozione del messaggio, il Consiglio di Stato si dichiarava d' accordo di sospendere l' esame per dare modo alla Camera di commercio e ai Sindacati di esprimersi in merito. Nel febbraio del 1982 i pareri delle associazioni citate venivano trasmessi alla Commissione, la quale iniziava la discussione. Già nel 1982 era emersa una certa volontà di aderire alle conclusioni del messaggio. Nella seduta del 5 novembre 1982 la Commissione decideva a larghissima maggioranza di continuare i lavori "nell' ipotesi di abolire il PN". Da quel momento però, per motivi ignoti al sottoscritto, la discussione non veniva più ripresa.

2.2. Nel maggio/giugno 1987, dopo le elezioni cantonali, il Messaggio n. 2543 veniva nuovamente attribuito e la discussione era ripresa all' inizio del marzo 1988 a seguito di una, giusta, sollecitazione del Consiglio di Stato. Il relatore interpellava nuovamente le associazioni interessate e veniva pure sentito il direttore del Dipartimento. Il 24 marzo u.s. si poteva quindi giungere ad una conclusione che é quella che vi sottoponiamo con il presente rapporto.

## **II. ISTORIATO**

1. La legge sugli appalti del 1942 prevedeva l'allestimento di un preventivo normale che costituiva la base per l'aggiudicazione. Già allora ci si riferiva al concetto del "giusto prezzo" che si contrapponeva a quello del "prezzo più basso". Gli art. 16 e 17 regolavano poi il modo di aggiudicare un'opera. In sostanza il sistema era il seguente. Se fra la più bassa e la più alta delle offerte valide non si verificava una differenza superiore al 15% della più bassa, l'aggiudicazione avveniva a favore dell'impresa che aveva presentato questa ultima offerta. Se invece la differenza era superiore al 15% l'aggiudicazione veniva effettuata in base all'indice di delibera che era determinato dalla media fra il preventivo normale e la media delle offerte.

2. Nel 1974 il Consiglio di Stato presentava un messaggio di revisione totale della LA del 1942. Relativamente al tema in oggetto il Consiglio di Stato proponeva di tener conto dell'offerta più vantaggiosa nei limiti del giusto prezzo.

Più oltre si esprimeva un giudizio sulla legge del 1942 e fra l'altro si affermava:

"Preventivo normale:

Critiche sono invece state mosse all'istituto del preventivo normale. L'esperienza ha dimostrato che spesso, soprattutto per opere di una certa mole, il giusto prezzo non corrisponde al preventivo normale" (Messaggio n. 1999, pag. 7).

Di conseguenza era giunto alla conclusione di proporre "l'eliminazione di questo sistema, che nessun altro Cantone conosce" (Messaggio n. 1999 pag. 13) in quanto non si realizzava in questo campo, quella libertà di aggiudicazione che tutelasse sufficientemente l'interesse pubblico. Importante è riproporre un altro stralcio, parecchio significativo e attuale del messaggio citato.

"Le disposizioni secondo cui devono essere controllate l'attendibilità e la convenienza dei prezzi offerti, la qualifica del concorrente, idoneità dell'offerta e la norma secondo la quale a minor prezzo danno sufficiente garanzia che la soppressione del preventivo normale non avrà ripercussioni negative sull'edilizia ticinese" (pag. 13).

3. Il rapporto commissionale del 1978, dopo un'ampia discussione, presentava una soluzione di compromesso. Si osservava che "in un periodo di recessione come quello attuale, una corsa al ribasso con il pericolo della presentazione di offerte a prezzi che non coprivano i costi, fatte unicamente a danno di altre imprese per motivi di liquidità o per mantenere in attività inventario e maestranze in attesa di tempi migliori" (R pag. 7) poteva essere pericolosa. La Commissione proponeva quindi di abbandonare l'applicazione dell'indice di delibera e di mantenere il preventivo normale, allestito dall'ente appaltante, ritenuto che esso costituisce l'espressione del giusto prezzo.

Tuttavia la Commissione era cosciente che con ciò non si era raggiunta una soluzione ottimale soprattutto dal profilo economico immediato.

Il rapporto commissionale veniva poi approvato, senza opposizione il 12 settembre 1978.

4. Dopo appena tre anni dall'approvazione della riforma totale della LA, il Consiglio di Stato proponeva una modifica relativa al metodo di aggiudicazione. Rifacendosi a quanto già esposto nel messaggio del 1974, in sostanza si rimproverava al sistema del PN di condizionare le offerte delle ditte inoltre si dimostrava un maggior onere per l'ente pubblico e infine si ricordava che il nostro Cantone era l'unico a conoscere il PN, mentre tutti gli altri, oltre alla Confederazione e a tutti gli enti pubblici cantonali, per lavori non sussidiati dallo Stato, deliberano al miglior offerente.

La proposta prevedeva quindi di abolire il PN passando quindi al sistema del miglior offerente.

### III. LE DIVERSE POSIZIONI

1. L'aggiudicazione di lavori e forniture a livello nazionale é regolata dall' Ordinanza sugli appalti del 31 marzo 1971. L' art. 8 fissa i principi per l' aggiudicazione e precisa che i lavori sono aggiudicati al concorrente che ha presentato l' offerta più vantaggiosa. Tale offerta é quella che, tenuto conto segnatamente dell' esecuzione tecnicamente appropriata e tempestiva del lavoro, propone il prezzo più modico. Quindi l' offerta più bassa non é dunque necessariamente quella più vantaggiosa.

2. Coerentemente con la norma citata, il Consiglio federale in data 27 giugno 1979 ha rifiutato il riconoscimento della LA del 1978. Il mancato riconoscimento é da ricondurre esclusivamente all' istituto del preventivo normale, siccome si riscontrerebbe una violazione della prassi e dell' Ordinanza succitata.

3. La Fondazione per la collaborazione confederale concernente i principi relativi all' aggiudicazione dei lavori pubblici in una circolare del 9 marzo 1978, richiamata pure dal Consiglio federale nella risposta del 27 giugno 1979, raccomandava, in modo fermo e deciso, di rinunciare al protezionismo e successivamente di dare Priorità all' offerta "la plus avantageuse".

Riportiamo un breve, ma significativo passaggio:

L' objectif principal de la politique d' adjudication doit consister à se procurer aux conditions les plus avantageuses, les moyens nécessaires à l' exécution des tâches d' intérêt public. Mais l' offre la meilleur marché n' est pas fatalement la plus avantageuse. Il importe aussi de considérer, à côté des prix, divers indices de qualité des prestations offertes, ainsi que l' aptitude du soumissionnaire à s' acquitter du mandat d' une manière adéquate et le crédit dont il jouit".

4. Infine riportiamo le posizioni della Camera di commercio e delle organizzazioni sindacali interpellate già nel 1981, cioè poco dopo la pubblicazione del messaggio in esame. La loro posizione era (ed é) estremamente critica nei confronti della proposta governativa, coerentemente con l' atteggiamento assunto già nel corso della revisione della LA del 1942. In sostanza si teme che abolendo il PN vi sia "il rischio di scatenare una pericolosa corsa al ribasso fra le aziende" e inoltre che mancherebbero le premesse per un rispetto integrale dei contratti collettivi di lavoro.

Infine si criticava che la proposta di modifica era intempestiva essendo necessario un periodo maggiore per verificare o meno un' applicazione buona o meno della LA del 1978.

### IV. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE

1. Le critiche al messaggio in esame sono di triplice natura:

- innanzitutto si potrebbe contestare l' opportunità di una modifica legislativa parziale a soli tre anni della revisione globale (ricordiamo che la LA e del 1978, mentre il messaggio e del 1981);
- inoltre si potrebbe interpretare il messaggio come uno dei mezzi per combattere le difficoltà finanziarie dello Stato agli inizi degli anni '80. Saremmo quindi in presenza di una modifica legislativa avente quale fondamento unicamente motivi di natura finanziaria;
- infine devono essere considerati gli argomenti avanzati dalla Camera di commercio e dalle organizzazioni sindacali esposte più sopra ad III. 4.

2. Relativamente alla prima critica la Commissione osserva come il Consiglio di Stato abbia, coerentemente, riproposto la tesi che già aveva presentato nel 1974. Infatti il

messaggio riporta le motivazioni che nel 1979 avevano convinto il Consiglio di Stato a proporre l' abbandono del preventivo normale e la delibera al miglior offerente. Inoltre la tabella a pag. 2 del messaggio, la quale riporta i dati relativi a soli due anni, poteva legittimamente dare adito a perplessità circa l' applicazione della legge in un lasso di tempo troppo breve. Tuttavia, i dati aggiornati al 31 dicembre 1987 hanno confermato la tendenza che già il messaggio del 1981 evidenziava.

Nel 1987 si ebbero 744 appalti di cui 138 (18%) aggiudicati col sistema del PN; per un valore complessivo di fr. 163 mio e solo 26 mio (16%) col PN.

Segnaliamo anche la media dal 1981 al 1987, compresi:

Totale appalti:	4'525		fr. 790 mio	
PN:	922	(20%)	fr. 177 mio	(22%)
Senza PN:	3'603		fr. 613 mio	

Infine le percentuali indicate nella tabella a pag. 2, relative a due anni, trovano perfetto riscontro nella tabella aggiornata aprile 1979/dicembre 1981 che alleghiamo al presente rapporto e che ci risparmia altri commenti.

Risulta quindi evidente che le motivazioni che stavano alla base del messaggio del 1974, riproposte nel 1981, seppure dopo poco più di tre anni di applicazione della legge, sono risultate conformi anche ai dati aggiornati al 1987.

Di conseguenza non riteniamo si possa parlare di dubbia tempestività nel presentare il messaggio in oggetto.

3. Nemmeno può essere ritenuta la critica che alla base del messaggio ci fossero, a quel momento, motivazioni di natura finanziaria, in modo preponderante. Se è vero, infatti che nel 1981, data la precaria situazione finanziaria e la necessità di cercare economie in ogni settore, era sostenibile e legittimo avanzare una misura ulteriore di risparmio perché in effetti, l' abolizione del PN provoca un minor onere per l' ente pubblico, come è dimostrato dalla tabella dinanzi citata è altrettanto vero che tale preoccupazione non era il motivo principale. Occorre invero rifarsi alle preoccupazioni del Consiglio di Stato, illustrate a pag. 1 del messaggio, già sviluppate e quasi integralmente fatte proprie dalla Commissione nel corso delle discussioni del 1982.

In sostanza, in un' economia di libero mercato, basata su principi di sana concorrenza si deve evitare che, per restare al nostro oggetto, le ditte concorrenti elaborino le proprie offerte in funzione del PN, per schivare eventuali eliminazioni quando sarebbero in grado di inoltrarne altre conformi alle loro effettive esigenze, fermo restando il conseguimento, da tutti incontestato, di un giusto guadagno

4. L' esame delle critiche della Camera di commercio e dei sindacati hanno permesso alla Commissione di svolgere un ampio ed approfondito dibattito, che non poteva essere limitato agli art. 16-18 sul PN e all' art. 22 sulle modalità di aggiudicazione, ma che si è allargato doverosamente all' art. 20 relativo ai motivi di esclusione dall' aggiudicazione, e all' art. 23 circa i criteri che il Consiglio di Stato deve considerare, prima di appaltare un lavoro. Tali normative, adottate dal legislatore del 1978, sono tuttora valide, anzi sono conformi sia all' Ordinanza federale sugli appalti del 1971, sia alle raccomandazioni della Fondazione per la collaborazione confederale emanata nel 1978 e citate più sopra ad III. 3.

Siamo quindi in presenza di buone norme che dovrebbero fornire tutte le garanzie per permettere all' ente pubblico di aggiudicare un lavoro al miglior (e non minor!) offerente. Ci si potrebbe quindi chiedere perché si debba modificare la legge.

4.1. Il PN é allestito da funzionari del Dipartimento in collaborazione con i rappresentanti di categoria. Si lavora su dati teorici e si debbono considerare diversi fattori (ubicazione dell' opera, attrezzature necessarie, manodopera, materiali, ecc.). Le difficoltà sono parecchie e tali che per finire i prezzi considerati in un PN sono di solito superiori a quelli reali. In seguito il Consiglio di Stato deve deliberare in funzione del PN con un margine di scelta del 12%, ciò che risulta essere estremamente limitativo. Ora, se vengono tolti i limiti dell' art. 22, automaticamente si dovrà far capo all' art. 23 in quanto il Consiglio di Stato dovrà poi giustificare le proprie decisioni e non potrà più riferirsi al PN. La Commissione ritiene quindi che abolendo il PN, si potrà e si dovrà applicare con più rigore sia le condizioni di esclusione (ad esempio ditte che non rispettano i contratti collettivi non pagano i contributi sociali, ecc.) sia i criteri di aggiudicazione, con lo scopo di deliberare al miglior offerente che non dovrà essere, necessariamente, colui che avrà inoltrato l' offerta più bassa. Così facendo lo Stato potrà fruire di una buona esecuzione dell' opera alle migliori condizioni. Questo é, in sostanza, lo scopo della legge.

Ma v' è di più. Una scelta operata secondo i principi già esistenti nella LA, ma che dovranno essere applicati più rigorosamente non avrà nessuna ripercussione negativa sull' economia. Riteniamo infatti che indipendentemente dall' attuale periodo favorevole per l' edilizia in genere, non vi sarà nessuna corsa al ribasso dei prezzi, con le conseguenze paventate sia dai datori di lavoro sia dalle maestranze, perché lo Stato potrà sempre escludere offerte manifestamente insostenibili, perché troppo basse, e che non possono reggere ad una richiesta, sempre possibile, di analisi dei prezzi e dei costi. Anzi, la Commissione intende ribadire che le offerte sottocosto devono essere scartate. Certo non é facile determinare un' offerta sottocosto. Essa può, ad esempio, essere individuata quanto non permette di coprire i costi del materiale e dei salari. D' altro lato ogni ditta ha il diritto di realizzare un profitto ragionevole, dopo aver coperto le proprie spese (salari, contributi, materiale, ecc.).

5. Prima di concludere, uno sguardo ad altre possibili soluzioni. Si poteva immaginare su un sistema detto del prezzo medio, dopo aver scartato l' offerta più bassa e più alta. Un tale sistema non é auspicabile in quanto potrebbero verificarsi degli accordi fra imprese, tali da snaturare l' aggiudicazione. Potrebbero quindi ripetersi le critiche mosse al PN, riguardo la facilità per alcune ditte di avvicinarlo e quasi indovinarlo.

## **V. CONCLUSIONI**

1. La Commissione ha ritenuto opportuno proporre all' attenzione del Parlamento un ampio rapporto, soprattutto in considerazione del tempo trascorso dalla presentazione del messaggio ad oggi. Aderendo sostanzialmente alla proposta del Consiglio di Stato, per i motivi indicati nel messaggio e nel presente rapporto, si intende concedere all' ente pubblico uno strumento di scelta valido ed efficace, consono ai nostri principi economici contrari ad ogni forma di protezionismo, nell' interesse sia dello Stato (ente appaltante) sia delle imprese e delle maestranze. Tutti i requisiti legati (art. 20 e 23) dovranno, ripetiamo, trovare rigorosa applicazione.

Si dovrà considerare, congiuntamente ai prezzi offerti, la qualità delle prestazioni offerte, la capacità dell' aggiudicatario di portare a compimento il mandato nel migliore dei modi, la tempestività, l' osservanza dei contratti collettivi di lavoro, le imprese del luogo di esecuzione dell' opera.

In un altro campo, ma che potrebbe trovare un' applicazione per analogia, sono state recentemente emanate raccomandazioni per una politica conforme al principio della libera concorrenza. Nell' agosto 1988 la Commissione dei cartelli si è infatti opposta in modo deciso al protezionismo negli appalti pubblici e fra l' altro indicava che l' aggiudicazione

deve essere accordata all' offerta che presenta il miglior rapporto fra prezzo e prestazione. Riteniamo che il nostro Cantone deve andare in questa direzione, anche per adeguarsi alla Confederazione e alle norme o alle prassi degli altri Cantoni.

2. Il Consiglio di Stato propone un limite del 2%. Tale limite é parso troppo esiguo e tale da diminuire il margine di apprezzamento dell' ente appaltante. La Commissione propone di allargarlo al 5%. Inoltre si precisa che l' aggiudicazione avviene sulla base di un preavviso (rapporto) al Dipartimento competente.

3. Come detto la delibera al miglior offerente potrà avvenire con piena cognizione di causa solo con un' applicazione rigorosa degli art. 20 e 23.

La Commissione propone alcune aggiunte per renderli più chiari e precisi:

**Art. 20**

lett. o) le offerte che sembrano inferiori ai prezzi di costo

**Art. 23**

lett. i) volume dei lavori pubblici effettuati negli ultimi tre anni

lett. l) sicurezza e mantenimento dei posti di lavoro nel Cantone

Per concludere riteniamo che l' abolizione del PN permetterà una più attenta e migliore applicazione degli art. 20 e 23 e quindi la scelta dell' impresa aggiudicataria cadrà su chi, effettivamente, avrà inoltrato la miglior offerta.

Con questa condizione vi invitiamo ad accogliere il Messaggio n. 2543 con le modifiche commissionali.

**Per la Commissione della legislazione:**

Guido Brioschi relatore

Bacciarini - Ballabio - Bianchi -

Canevascini - Catenazzi - Cereda -

Lepori A. - Lepori Bonetti M. - Pozzoli -

Righinetti - Simoneschi - Cortesi.

Disegno di

**LEGGE**

sugli appalti del 12 settembre 1978; modificazione

**Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino**

- visto il messaggio 8 settembre 1981 n. 2543 del Consiglio di Stato,

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

**Articolo 1**

La legge sugli appalti del 12 settembre 1978 é modificata come segue:

**Art. 16**  
Abrogato.

**Art. 17**  
Abrogato.

**Art. 18**  
Abrogato.

**Art. 20, lett. o) (nuova)**  
o) le offerte che sembrano inferiori ai prezzi di costo.

**Art. 22**  
Abrogato.

**Art. 23, lett. i) e l) (nuova)**  
i) volume dei lavori pubblici effettuati negli ultimi tre anni.  
l) sicurezza e mantenimento dei posti di lavoro nel Cantone.

**Art. 26, lett. c)**  
c) Abrogata.

---

## Articolo 2

Trascorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum la presente modificazione e pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

---

### AGGIORNAMENTO TABELLA A PAG. 2 DEL MESSAGGIO 2543 COSTRUZIONI DELL' 8 SETTEMBRE 1981

<b>Delibere del Consiglio di Stato da aprile 1979 a fine 1987</b>	<b>n. concorsi</b>	<b>Importo preventivo normale</b>	<b>Importo delibera effettiva nel - 10 % dal PN</b>	<b>Possibile delibera al miglior offerente</b>	<b>Differenza fra delibera effettiva e delibera al miglior offerente</b>
<u>STRADE CANTONALI</u>					
1. Impresario	44	31'734'807	29'189'675 Pari al - 8.02 %	28'077'409	1'112'266 Pari al - 3.81 %
2. Artigiani diversi	141	40'919'028	37'882'836 Pari al - 7.42 %	36'727'410	1'155'426 Pari al - 3.05 %
	185	72'653'835	67'072'511 Pari al - 7.68 %	64'804'819	2'267'692 Pari al - 3.50 %

<u>STABILI ERARIALI</u>					
1. Impresario	46	32'478'930	29'386'935 Pari al - 9.52 %	27'835'305	1'551'630 Pari al - 5.28 %
2. Artigiani diversi	450	37'661'676	34'603'547 Pari al - 8.12 %	31'894'090	2'709'457 Pari al - 7.83 %
	496	70'140'606	63'990'482 Pari al - 8.77%	59'729'395	4'261'087 Pari al - 7.13 %
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b><u>681</u></b>	<b><u>142'794'441</u></b>	<b><u>131'062'993</u></b> <b><u>Pari al -</u></b> <b><u>8.21 %</u></b>	<b><u>124'534'214</u></b>	<b><u>6'528'779</u></b> <b><u>Pari al -</u></b> <b><u>5.24 %</u></b>