

# Rapporto sul messaggio

---

|              |                      |
|--------------|----------------------|
| numero       | 4444                 |
| data         | 12 gennaio 1996      |
| dipartimento | Territorio e finanze |

---

Della Commissione della legislazione sul Messaggio concernente l'approvazione del decreto legislativo concernente l'adesione del Cantone Ticino al Concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 25 novembre 1994

## PREMESSA

### Accordi bilaterali, GATT ed adeguamenti interni

Dopo il NO del popolo svizzero allo SEE del 6 dicembre 1992, il Consiglio federale ha ricevuto mandato specifico per sottoscrivere accordi bilaterali allo scopo di mantenere produttivi legami con il resto dell' Europa, indispensabili soprattutto per l' industria di esportazione, per i trasporti e per tutti quei servizi che da sempre, anche in funzione della sua posizione geografica, la Svizzera è naturalmente chiamata a svolgere.

Accordi bilaterali non sempre facili da raggiungere se non con concessioni di varia natura ed entità.

Con la sottoscrizione dell' accordo GATT, voluta anche dagli ambienti economici ed approvata dalle Camere federali nella sessione autunnale 1994, la Svizzera si è assunta precisi obblighi e regole commerciali multilaterali che si fondano essenzialmente sul principio della non discriminazione e della reciprocità. Si tratta di standard minimi per un' integrazione a tappe. La Confederazione è dunque chiamata a fare tutto il possibile, con i mezzi di cui dispone, per concretizzare gli impegni assunti.

L' Autorità federale, per convinzione propria, per adeguarsi all' evoluzione in atto a livello internazionale e per rispondere efficacemente al mandato ricevuto, ha altresì deciso di adottare misure di rinnovamento dell' economia di mercato. Lo vuol fare sopprimendo gli ostacoli di diritto pubblico alla concorrenza previsti dalle legislazioni cantonali e comunali per favorire la mobilità, accrescere la competitività all' interno e verso l' estero, ma soprattutto per rafforzare la sua piazza economica nel contesto europeo ed intenzionale. La Svizzera arrischia altrimenti di trovarsi presa in una morsa, formata da un lato dai paesi con bassi salari e, dall' altro, dai paesi all' avanguardia in materia tecnologica.

Oltre all'elaborazione del messaggio 94.101 del Consiglio federale concernente la legge sul mercato interno, di prossima approvazione, per l' inderogabile necessità, come detto sopra, di adeguamento al GATT delle norme vigenti sugli appalti pubblici, si è deciso di convocare il 2 settembre 1994 è come scritto nel Messaggio n. 4444 oggi in discussione un' Assemblea plenaria con i Direttori dei Dipartimenti cantonali delle pubbliche costruzioni, dell' economia pubblica, della pianificazione del territorio, ecc., allo scopo di formulare i principi fondamentali per l' indispensabile liberalizzazione degli appalti pubblici e per una loro impostazione cantonale ed intercantonale che tenesse in debito conto le specificità internazionali sottoscritte.

Proprio sulla reciprocità dovrà fondarsi il giudizio futuro per le nuove regole d' appalto che potranno favorire il mercato in senso lato piuttosto che la realtà locale. Quest' ultima, per essere vincente, dovrà ottimizzare il rapporto tra qualità e prezzo ed inserirsi nella nuova filosofia di concorrenza, più aperta e dinamica.

Si tratta perciò di un cambiamento molto importante, forse epocale, per tutto l' ambito economico ed imprenditoriale ticinese chiamato, con altri, ad operare con nuove regole più selettive di quelle avute sin qui.

In altre parole, l'armonizzazione alle condizioni di accesso agli appalti pubblici dà pari diritti è dunque senza discriminazione è ai concorrenti del luogo ed agli esterni. Chiunque abbia il proprio domicilio è o la propria sede nel caso di una ditta è in Svizzera ha il diritto di offrire merci, servizi e prestazioni di lavoro senza restrizione alcuna su tutto il territorio della Confederazione.

## 1. NECESSITÀ DI RAFFORZARE IL MERCATO INTERNO SVIZZERO E TICINESE

Occorre riconoscere che lo spazio economico svizzero, inteso come mercato interno, è disseminato di ostacoli di diritto pubblico peraltro poco visibili in momenti di buona congiuntura. Questa densa regolamentazione sul mercato del lavoro e dei prodotti porta senz' altro ad un rallentamento della produttività. Anche il nostro Paese è sempre più caratterizzato dall' indebolimento ad oltranza del ciclo economico, produttivo e del consumo. Si tratta di un cedimento esteso, al quale proprio non siamo abituati e che viviamo senza quella aggressività competitiva che è oggi necessaria.

Tendenzialmente percepiamo molto più nitidamente le minacce e meno le opportunità. che pure esistono ma che sono meno facilmente raggiungibili che non nel passato. Se non impareremo a vivere del cambiamento cercando, proprio a partire dalla crisi attuale, il possibile vettore di ripresa, arrischiamo una forte recessione dalla quale sarà difficile riprendersi.

E' purtroppo un fenomeno che investe tutti i settori economici e sociali e che chiama l' attenzione, molta attenzione, da parte di tutti noi ad una maggiore sensibilità verso l' evoluzione dei modelli di consumo e di sviluppo, che pesano molto anche sulla vita degli imprenditori costretti all' erosione continua dei propri margini ed al contenimento dei costi.

Soprattutto il Ticino vive una drammatica realtà di concorrenza imperfetta che non può portare a nulla di buono. Il futuro ci chiama certo a dei sacrifici, unitamente alla necessità di ritenere valida una visione globale e trasversale dell'economia basata sulla piena collaborazione di tutte le forze in campo. Una possibilità in più viene oggi offerta dalla "gestione della qualità totale" ( Total Quality-Management ). Essa mira all' aumento della produttività basata sulle attese del cliente piuttosto che sui costi e si concentra sulla qualità del processo.

L'evoluzione è inarrestabile e si orienta su modelli nuovi. Evoluzione, meglio sarebbe dire rivoluzione, che porta ad una più severa selezione dell'offerta, alla sua qualificazione e, se del caso, alla sua personalizzazione. Gli studiosi in materia ritengono che il processo in atto sarà sempre più marcato. Si può ben concludere, dunque, che la scelta strategica è divenuta una scelta necessaria, per non dire imposta.

Ma la si può anche interpretare quale sfida per progressivamente imparare a gestire il cambiamento con una logica di processo: ai problemi andranno possibilmente anticipate le soluzioni. Se poi si riuscisse anche ad imprimere il nostro marchio di qualità, riconosciuto ed apprezzato pur in misura minore rispetto al passato, ecco che potrebbe aprirsi un nuovo scenario operativo, coinvolgendo il cliente o utente in un' interazione proficua, poiché messo nella ottimale condizione di apprezzare ancor di più il valore intrinseco dell' offerta. Solo però con un nuovo impegno congiunto e solidale di tutti gli attori del mercato saranno percorribili nuove vie. Per gli imprenditori, ad esempio, gli investimenti che aumentano la produttività presuppongono la disponibilità di capitali. In Svizzera ed anche in Ticino, ciò che manca sono le condizioni favorevoli nell' ottenimento di capitale-rischio. Non lo ottengono, se non con difficoltà, nemmeno le medie e piccole imprese che offrono in Svizzera il 74% dei posti di lavoro.

## **2. LIBERALIZZAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI ED ADESIONE AL CONCORDATO INTERCANTONALE**

Il Messaggio n. 4444 è completo ed esaustivo, oltre che chiaro. Ci limitiamo pertanto a riprendere le parti essenziali, precisando al tempo stesso che il Concordato intercantonale può essere accettato o respinto.

L'unico risicato margine di manovra è quello della sua applicabilità o meno ai comuni, di cui si riferisce in seguito:

### **a) Oggetto e scopo del Concordato**

Il Concordato intercantonale sugli appalti pubblici si prefigge essenzialmente due scopi. In primo luogo, impedire gli intralci agli scambi tra i Cantoni e realizzare un mercato interno. In secondo luogo, provvedere all' apertura internazionale degli appalti pubblici e procedere alla trasposizione dell' Accordo GATT sugli appalti pubblici. La conversione intercantonale è giustificata in particolare perché solo così si possono efficacemente garantire la parità di trattamento e la non discriminazione degli offerenti locali e nazionali rispetto a quelli esteri.

Se il Gran Consiglio ticinese decidesse di non aderire al Concordato intercantonale proposto con il Messaggio n. 4444, rimarrebbe immutato l' obbligo per l' Autorità politica di adeguamento, con soluzione interna, ritenuto che la stessa non debba scostarsi dalle precise direttive federali.

E' pertanto parere della Commissione della legislazione che sia più ragionevole ed opportuno accettare la proposta di Concordato intercantonale, frutto di approfondite discussioni e di esame nell' ambito dell' Assemblea plenaria del 2 settembre 1994 ( come indicato nella premessa ) piuttosto che procedere autonomamente, soprattutto considerando l' inesistente possibilità di alternative condivisibili poi a livello federale. Il Concordato oggi sottoposto per esame ed approvazione è ritenuto lo strumento idoneo per trasporre nella legislazione cantonale gli accordi vincolanti sottoscritti a livello federale.

### **b) Principi su cui si basa il Concordato**

Parità di trattamento e non discriminazione, rispetto delle norme di ricusa, della protezione dei lavoratori, delle condizioni di lavoro e della parità di trattamento tra donna e uomo, nonché promozione della concorrenza tra gli offerenti. Nella misura in cui il Concordato intercantonale può essere applicato (ovvero se il valore stimato della commessa raggiunge i valori soglia previsti dall' Accordo GATT ) è esclusa la negoziazione delle offerte presentate. Tuttavia la parità di trattamento e la non discriminazione valgono solo se sussiste la reciprocità.

Diventa così di grande importanza e più complesso il potere di apprezzamento dell' ente deliberatorio, costretto a muoversi con nuove coordinate. Il principio della reciprocità, decisamente importante, sul quale poggia tutto il discorso di apertura e di liberalizzazione dei mercati, sarà determinante per garantire alle imprese locali pari opportunità fuori Cantone. Sarebbe scorretto non evidenziare il pericolo insito in un' applicazione non equilibrata di questa norma. In questo preciso ambito, l' Europa sta dando un "cattivo" esempio ( a dipendenza dei punti di vista ) nel senso che ogni nazione prima bada a sé stessa ( appalti interni ), attivando sistematicamente le facoltà di delibera all' offerta economicamente più interessante.

Qual è l'offerta economicamente più interessante? Quella a minor prezzo, quella che nel tempo dà più garanzie, oppure quella che, da un punto di vista più generale, incide in modo più vigoroso, economicamente parlando, sul tessuto imprenditoriale e sociale del paese appaltante?

Le risposte sono sin qui variegata e conflittuali. Di ciò se ne deve assolutamente tenere conto.

### **c) Pubblico concorso e procedura di aggiudicazione**

E' prevista la pubblicazione dei concorsi almeno nel competente Foglio Ufficiale cantonale. Dopo l' apertura delle offerte, il committente ne verifica l' idoneità applicando i criteri previsti.

Si rimanda invece alle pagine 6 e 13 del Messaggio n. 4444 per quanto concerne le aggiudicazioni. Il pubblico concorso darà a tutti la possibilità di presentare un' offerta. Non è vietata la richiesta di prequalificazione, se reciprocamente

concordata, rispettivamente la procedura selettiva e l'incarico diretto. Prioritaria per la delibera rimane la migliore offerta, giudicata in base a criteri analitici oggettivi quali il prezzo, l'economicità, la qualità, il valore tecnico, ecc. L'autorità di aggiudicazione può stabilire altri metodi oggettivi, a condizione che questi non siano conflittuali con le regole principali. Dunque non si potranno più giustificare in futuro attenzioni particolari alle realtà locali o regionali se sono state presentate regolari offerte più vantaggiose. Nell'apprezzamento si potranno però considerare altri aspetti quali la garanzia di esecuzione nel tempo, la possibilità di disporre di immediati ed adeguati interventi in caso di necessità, ecc. che sono più affini ad imprese del luogo. Si aggiudicherà infine l'appalto al concorrente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, che può anche essere ma non necessariamente è la meno cara.

#### **d) Valore soglia**

Si rimanda alla pagina 8 del messaggio 4444.11 Concordato si applica unicamente quando si raggiungono i valori soglia sotto menzionati, al netto dell'IVA, di:

|  |                          |
|--|--------------------------|
| a) Commesse edili  | <b>fr. 10'070'000.00</b> |
| b) Forniture e prestazioni di servizio   | <b>fr. 403'000.00</b>    |
| c) Forniture e prestazioni di servizio che, su incarico di un committente ed in conformità all'art. 8 del Concordato, vengono aggiudicate nei settori dell'erogazione dell'acqua e dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni | <b>fr. 806'000.00</b>    |

Dall'adeguamento periodico di questi valori soglia, conformemente alle disposizioni dell'Accordo GATT, si occupa l'organo intercantonale.

Se per la realizzazione dell'opera edile il committente aggiudica diverse commesse, fa fede il valore globale delle stesse. Sotto questi limiti faranno stato le disposizioni cantonali e comunali.

La Camera di commercio, dell'industria e dell'artigianato del Canton Ticino ha formulato, unitamente alla Società svizzera impresari costruttori Sezione Ticino e ad altre associazioni di categoria, una richiesta specifica relativa all'applicazione della clausola bagattella. In sostanza si chiedeva di deviare dalle direttive europee che si fondano sul principio dell'appalto totale e generale, ritenuto che i lavori artigianali costituiscono circa il 60% dell'intero valore della costruzione. Il tema è stato espressamente segnalato dal Consiglio di Stato alla Conferenza svizzera dei Direttori dei Dipartimenti delle pubbliche costruzioni e finanze. Purtroppo i vincoli posti da questa clausola sono dettati direttamente dalle norme GATT, che l'Autorità federale ha accettato.

Sarà la pratica dei primi tempi di applicazione delle nuove norme a suggerire interventi mirati per il tramite di emendamenti.

Di positivo rimane il fatto che, d'ora innanzi, non sarà più concesso condurre ulteriori trattative sul prezzo, ritenuto che ciò sia implicitamente avvenuto con l'aumento della concorrenza.

#### **e) Adeguamento delle disposizioni cantonali**

Si rileva nuovamente che, indipendentemente dall'approvazione del Concordato, la legislazione cantonale sugli appalti dovrà essere modificata già nel corso del 1996 per renderla compatibile con la probabile entrata in vigore della Legge federale sul mercato interno ed in ogni caso per armonizzarla con l'Accordo GATT sugli appalti pubblici che è operativo dal 1° gennaio 1996.

Le normative in materia di appalti subiranno a seguito dell'entrata in vigore, riservato il diritto di referendum, della legge federale sul mercato interno, una sostanziale modifica anche in Ticino. In effetti, l'art. 5 LMI obbliga Cantoni e comuni, come pure gli altri enti preposti a compiti cantonali e comunali, a non discriminare nelle loro prescrizioni e decisioni sugli appalti pubblici coloro che hanno il loro domicilio o la propria sede in Svizzera. Il Governo, come indicato nelle linee direttive, ha deciso di dar seguito alla revisione della legge appalti cantonale nel corso del 1996/1997.

#### **f) Iniziativa elaborata dell'ono Luigi Brenni del 22 maggio 1995 e Concordato intercantonale sugli appalti**

Nella sostanza l'iniziativa Brenni chiede che il potere di apprezzamento della stazione appaltante, sancito dall'art. 23 LApp, non sia limitato alle offerte contenute nel 5% dal minor offerente.

Per gli appalti che raggiungono i limiti soglia (pag. 4 del presente rapporto), il Concordato intercantonale non prevede percentuali limite e dunque l'iniziativa è in sintonia. Al di sotto dei limiti soglia la stessa sarà oggetto di specifico esame da parte della Commissione della legislazione.

Il Concordato preconizza l'introduzione dell'aggiudicazione al miglior offerente.

L'obiettivo principale della politica d'appalto, ancorato nella nostra legge cantonale, consiste nel procurarsi prestazioni di pubblico interesse alle condizioni più vantaggiose per l'ente appaltante. Il nostro sistema alterna il rigido meccanismo aritmetico di aggiudicazione già presente nella vecchia legge del 1978 e, mantenendo quale criterio fondamentale quello della delibera al minor offerente, lascia alla stazione appaltante una più ampia facoltà di scelta (art. 22 e 23 LApp).

Se è vero che la miglior offerta non è sempre la più vantaggiosa, è altrettanto vero ed importante garantire un'ottima esecuzione dell'opera anche in rapporto alla qualità delle prestazioni offerte, all'attendibilità delle garanzie date, tenendo pur presente la necessità di una certa politica di favorire le imprese del luogo (concetto che verrà modificato). Il committente deve in sostanza attenersi a criteri di aggiudicazione esenti da equivoco, in particolare evitando di adagiarsi a considerazioni di opportunità, a scapito dei principi dell'economia di mercato.

Gli articoli 22 e 23 LApp tendono a salvaguardare innanzitutto l'interesse finanziario dell'ente pubblico, ad evitare che i lavori vengano assegnati per un prezzo che non corrisponde alla media effettiva del mercato, rispettivamente a garantire la serietà e la regolarità dell'aggiudicazione e quindi la corretta esecuzione dell'opera o ancora a privilegiare nella misura del possibile le ditte che soddisfano determinate condizioni ( si pensi alle prestazioni fiscali del luogo d'esecuzione, ai contributi nella formazione di apprendisti ).

A questa conclusione è giunta pure la Commissione della legislazione:

"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. 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".

#### **g) Abilitazione delle imprese d'oltre Gottardo ed italiane è specie della zona di frontiera è ad eseguire lavori in Ticino**

Le imprese/aziende d'oltre Gottardo potranno inoltrare le loro offerte ma dovranno rispettare le condizioni previste dal contratto collettivo di lavoro cantonale. Le stesse, oltre che dalla protezione delle norme concordatarie, in particolare quelle fissate dall'art. 11, godranno pure, al pari delle imprese ticinesi che opereranno oltralpe, delle disposizioni contenute nella legge federale sul mercato interno L'obbligo del rispetto delle condizioni previste dai contratti collettivi e dalle prescrizioni locali di lavoro vigenti nel Cantone è espressamente sancito dall'art. 11. lett. e ) del Concordato e dal paragrafo 23 cpv. 2 delle Direttive di applicazione elaborate dalla Conferenza svizzera dei Direttori dei Dipartimenti delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente ( versione dicembre 1995 ).

Per quanto concerne le imprese estere, la loro possibilità di intervento sul territorio ticinese rimane come attualmente limitata e condizionata al rispetto delle disposizioni della polizia degli stranieri, dell'Ufficio cantonale del lavoro rispettivamente ad autorizzazione speciale con il consenso delle Commissioni paritetiche interessate. Vi sarà pure una verifica rispetto alla LEPIC ( legge sull'esercizio della professione di impresario costruttore ).

Diverso il discorso quando si tratterà di appalti oltre i valori soglia ( art. 7 del Concordato ). In questi casi avranno accesso ai concorsi nei termini previsti dal Concordato, in particolare dall'art. 11 ( procedura di aggiudicazione ).

#### **h) Norme di contratto collettivo relative alle condizioni di lavoro ed alla protezione dei lavoratori**

Il Concordato intercantonale fa esplicita menzione dell'obbligo di rispettare le norme contenute nei contratti collettivi di lavoro del luogo dove si esegue l'opera, segnatamente per garantire le conquiste sociali e per tutelare la pace assoluta sul lavoro. Con l'ondata di forzato dimagrimento delle aziende si dovrà evitare, nell'interesse stesso della produttività, lo spreco di preziose risorse umane, incoraggiando invece lo sviluppo di conoscenze a lungo termine ed inducendo a riflessioni globali piuttosto che personali, soprattutto nella prospettiva di turbolenze che in futuro saranno probabilmente ancora più forti.

Questa condizione pone quantomeno ai concorrenti, per quanto concerne l'impiego e la remunerazione della manodopera, la medesima base di partenza. Nel settore degli appalti pubblici occorrerà conseguentemente agire in modo offensivo, cercando sbocchi al di fuori dei confini cantonali e possibilmente nazionali. L'evoluzione in atto dall'esterno, come pure gli impegni internazionali sottoscritti non ci permettono il mantenimento dello status quo.

#### **i) Parità di trattamento fra uomo e donna**

Anche su questo punto il Concordato è esplicito e richiama la norma stabilita nell'art. 4 cpv. 2 della Costituzione federale.

### **3. APPLICAZIONE DEL CONCORDATO INTERCANTONALE AI COMUNI**

La Commissione della legislazione ritiene opportuno che le norme del Concordato intercantonale debbano valere anche per i comuni, le Associazioni di comuni e gli altri enti pubblici, come proposto all'art. 3 del decreto legislativo ( pag. 19 ), parte integrante del Messaggio n. 4444. Si tratta di anticipare le nuove normative in materia di appalti che entreranno in vigore con la Legge federale sul mercato interno ( LMI art. 5 ). Il Concordato ha, per la sua specificità, la precedenza di applicazione rispetto alla LMI.

Estendendo il campo di applicazione ai comuni ci si garantisce la reciprocità per rapporto agli appalti e commesse comunali di altri Cantoni che adotteranno questa via. La norma quindi favorisce gli offerenti ticinesi, permettendo loro di concorrere per appalti messi a concorso dai comuni che garantiscono un analogo trattamento. In ossequio all'art. 5 della LMI anche i comuni devono garantire delle procedure non discriminanti. Opportunità, dunque, nello spirito di razionalità, di avere delle norme comuni d'appalto tra Cantone e comuni. In sede di consultazione non sono state sollevate critiche al proposito.

### **4. CONCLUSIONI**

Le istituzioni europee sono in evoluzione al punto da sconsigliare, almeno per determinate questioni, la via autonoma. L'impegno assunto dalla Confederazione con la firma degli accordi GATT ci dà questa possibilità di "apertura controllata", cui sarebbe improprio opporsi. E' giunto il momento, in funzione dell'evoluzione in atto, di sottolineare maggiormente le

molte cose che ci uniscono ai paesi circostanti piuttosto che rafforzare ad oltranza le differenze. L'esperienza, opportuna, di questi ultimi anni ci chiede una ragionata modifica di rotta, creando premesse migliori per uno sviluppo positivo. In caso contrario saremo costretti a subire, senza poter validamente reagire con adeguati ed efficaci strumenti legislativi.

Quanto a dire che non possiamo più mantenere la posizione attuale, ma persino che ogni arresto rappresenta la sicura avanzata di altri. Mentre ieri avevamo il diritto di essere fatalisti per ottimismo, ora dobbiamo essere audaci e volenterosi per necessità.

Come già espresso, nel campo degli appalti pubblici dobbiamo imparare, seppur con qualche sacrificio, a muoverci in un modo nuovo, tentando l'inserimento in un mercato ben più ampio di quello cui siamo stati sin qui abituati.

La scelta è importante quanto semplice: restare al margine ( ma come? ) per paura di svantaggi economici, oppure prendere le proprie responsabilità ed avere tutti i diritti. La risposta può risultare fondamentale per il futuro.

I tempi cambiano e cambieranno Ognuno di noi se ne rende ben conto ma, tendenzialmente e forse inconsciamente, aspira a mantenere gelosamente acceso il proprio braciere é simbolo effettivo ed inequivocabile di calore e di diffuso benessere é quasi rassegnati ad essere "scippati", tra poco, di spazi ed interessi da parte di altri.

Tanto più necessario, quindi, creare le condizioni migliori per attivare una convinta controtendenza.

La Commissione della legislazione ha poi esaminato il Messaggio n. 4444 anche in funzione delle sue ripercussioni sul mercato ticinese.

Essa è ben consapevole che si tratta di adottare, per il tramite del Concordato intercantonale, misure nuove che muteranno radicalmente la prassi sin qui vigente in materia di appalti a partire dai limiti soglia. A parte la sancita obbligatorietà di adattamento è sia con l'adesione al Concordato sia con azione autonoma è la Commissione della legislazione, proprio per le considerazioni precedentemente espresse, è altresì del parere che l'apertura a nuovi mercati sia obiettivo da perseguire proprio per assicurarci lavoro e competitività in una realtà sempre più aperta e dinamica.

Sono stati valutati anche certi rischi, soprattutto in funzione del fatto che ad esempio l'edilizia ticinese si è generalmente mossa a livello locale, sia per assecondare lo sviluppo del Cantone, sia per la marginalizzazione geografica. Meglio ha fatto il settore del genio civile che, con imprese ticinesi o miste, ha saputo affermarsi anche fuori dai confini cantonale nazionali.

Rischi contenuti se l'imprenditoria e l'artigianato locali sapranno adeguarsi alla nuova concorrenza esterna che arriva in modo palese e che già adesso, indipendentemente dal Concordato intercantonale, pone qualche problema di troppo.

Non possiamo più illuderci di tenerla fuori dai nostri confini. Dobbiamo viceversa conoscerla, contrastarla e possibilmente vincerla con la flessibilità, la creatività, la tenacia ed il dinamismo imprenditoriali di cui certamente disponiamo, mettendo coraggiosamente in discussione granitiche certezze e teorie consolidate ma di fatto solo apparentemente ineluttabili.

E' altresì evidente, come accennato in precedenza, che l'Ente pubblico appaltante dovrà far suoi determinati principi fondamentali quali:

- a) il principio di reciprocità, unitamente alla non discriminazione;
- b) l'individuazione del miglior offerente, soprattutto per le garanzie future di assistenza e di.
- c) la valutazione economica dell'offerta, che può ma non deve necessariamente essere la meno cara.

Per concludere, si ribadisce che il Messaggio n. 4444 è compatibile con quanto previsto dalle Linee direttive e dal Piano finanziario. La sua applicazione non comporta aumenti di personale. L'adesione all'Accordo intercantonale sugli appalti pubblici anche a livello comunale è una prima risposta del Ticino agli accordi GATT.

La Commissione della legislazione raccomanda perciò al Gran Consiglio la sua approvazione e ratifica.

#### **Per la Commissione della legislazione:**

Edo Bobbià, relatore

Bergonzoli S. - Bernasconi - Camponovo-

Ermotti - Lepori Ferrari - Testa - Fiori -

Genazzi- Marzorini - Merlini - Nova - Righinetti.

BPUK Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente  
VDK Conferenza dei direttori della economia pubblica.

Progetto appalti pubblici C/O Ufficio Dr. George Ganz, Gsteigstrasse 52, 8049 Zurigo, T: 01 342 23 00 F: 01 342 23 01

CONCORDATO INTERCANTONALE SUGLI APPALTI PUBBLICI ( CIAP ) INDICE

|                                 |              |
|---------------------------------|--------------|
| I. Disposizioni generali        | Art. 1 - 3   |
| II. Applicazione del concordato | Art. 4 - 5   |
| III. Campo di applicazione      | Art. 6 - 10  |
| IV. Procedura di aggiudicazione | Art. 11 - 14 |
| V. Protezione giuridica         | Art. 15 - 18 |
| VI. Vigilanza                   | Art. 19      |
| VII. Disposizioni finali        | Art. 20 - 22 |

## Parte 1 - Disposizioni generali

### Art. 1

#### Scopo

<sup>1</sup> Il presente concordato regola la reciproca apertura dei Cantoni nell' ambito dell' aggiudicazione delle loro commesse pubbliche.

<sup>2</sup> Esso intende armonizzare le norme di aggiudicazione cantonali mediante principi stabiliti di comune accordo e in conformità agli impegni internazionali della Svizzera. In particolare i suoi obiettivi sono:

- promuovere un'efficace concorrenza tra gli/le offerenti;
- garantire la parità di trattamento tra tutti gli/tutte le offerenti nonché un' aggiudicazione imparziale;
- assicurare la trasparenza della procedura di aggiudicazione;
- consentire un impiego parsimonioso delle risorse finanziarie pubbliche.

### Art. 2

#### Riserva di altre convenzioni

I Cantoni interessati si riservano il diritto di:

- concludere tra loro altre convenzioni bilaterali o multilaterali al fine di estendere il campo di applicazione del presente concordato, o consolidare ulteriormente la loro collaborazione in altro modo;
- concludere convenzioni analoghe con le regioni confinanti e gli Stati limitrofi.

### Art. 3

#### Esecuzione

Le autorità competenti di ogni Cantone promulgano le disposizioni di esecuzione che devono essere conformi al concordato.

## Parte 2 - Applicazione del concordato

### Art. 4

#### Organo intercantonale

<sup>1</sup> L'Organo intercantonale è costituito dai membri della Conferenza svizzera dei Direttori dei Dipartimenti delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell' ambiente, dei Cantoni concordatari.

<sup>2</sup> All'Organo intercantonale competono:

- la modifica del concordato, con riserva del consenso dei Cantoni concordatari;
- la promulgazione delle direttive di applicazione del concordato;
- l'adeguamento periodico dei valori soglia conformemente alle disposizioni dell' Accordo GATT;
- la determinazione della clausola bagatella generale come da art. 7 capoverso 2 del presente concordato;
- il controllo sull'esecuzione dell'accordo da parte dei Cantoni, in particolare sull'allestimento e la tenuta a giorno della necessaria documentazione, nonché la composizione amichevole di controversie tra i Cantoni circa l'applicazione del concordato;
- la regolamentazione dell'organizzazione e della procedura per l'applicazione dell'accordo.

<sup>3</sup> L'Organo intercantonale prende le sue decisioni a maggioranza di tre quarti dei presenti, purché sia rappresentata almeno la metà dei Cantoni. Ogni Cantone partecipante ha diritto ad un voto, che deve essere espresso da un membro del competente governo cantonale.

<sup>4</sup> L'Organo intercantonale collabora con le Conferenze dei Direttori cantonali interessate, in particolare con la Conferenza dei Direttori cantonali dei Dipartimenti dell' economia pubblica, consultandole preventivamente o invitandole alle riunioni.

### Art. 5

#### Collaborazione con la Confederazione

L'Organo intercantonale, in collaborazione con la Confederazione, cerca soluzioni comuni per una regolamentazione coordinata delle procedure di aggiudicazione federali e cantonali.

## **Parte 3 - Campo di applicazione**

### **Art. 6**

#### Tipi di commesse

<sup>1</sup> Il presente concordato è applicabile all'aggiudicazione di commesse:

- a) edili, vale a dire contratti tra committente e offerente in merito all'esecuzione di opere di edilizia o di genio civile, conformemente al numero 51 della classificazione centrale dei prodotti ( elenco CPC ) di cui all' Allegato 1, appendice 5 dell' Accordo GATT;
- b) forniture, vale a dire contratti tra committente e offerente in merito all'acquisto di beni mobili, segnatamente mediante compravendita, leasing, locazione, affitto o nolo-vendita;
- c) prestazioni di servizi, vale a dire contratti tra committente e offerente in merito alla fornitura di prestazioni di servizio, conformemente all'Allegato 1, Appendice 4 dell' Accordo GATT.

<sup>2</sup> L'opera edile è il risultato del complesso di lavori di sopra e sotto struttura di cui al capoverso 1 lettera.

### **Art. 7**

#### Valori soglia

<sup>1</sup> Il presente concordato si applica all'aggiudicazione di commesse allorché il valore stimato delle stesse, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, raggiunge i seguenti valori soglia.

- a) 10'070'000.-- di franchi per opere edili
- b) 403'000.-- di franchi per forniture e prestazioni di servizio;
- c) 806'000.-- di franchi per forniture e prestazioni di servizio che, su incarico di un committente ed in conformità all' art. 8 del presente concordato, vengono aggiudicate nei settori dell' erogazione dell' acqua e dell' energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni

<sup>2</sup> Se per la realizzazione dell' opera edile il committente aggiudica diverse commesse, fa fede il valore globale delle medesime. L' Organo intercantonale determina la percentuale del valore che ogni singola commessa deve rappresentare per rapporto al valore globale dell' opera, al fine dell' applicazione del presente concordato ( clausola bagattella ).

### **Art. 8**

#### Committente

<sup>1</sup> Al presente concordato sottostanno in qualità di committente:

- a) lo Stato, i suoi istituti pubblici e le sue aziende, nonché le corporazioni di diritto pubblico a cui esso partecipa;
- b) i Comuni, le associazioni di Comuni e gli altri enti pubblici verso quei cantoni e quegli Stati firmatari dell' Accordo GATT che garantiscono loro la reciprocità;
- c) le organizzazioni e le imprese che, indipendentemente dalla loro forma giuridica, operano nei settori dell'erogazione dell' acqua, dell' energia, nonché dei trasporti, come pure delle telecomunicazioni e la cui maggioranza è controllata da uno/una o più committenti tra quelli menzionati alle lettere a ) e b ), a prescindere dalla reciprocità. Sottostanno al presente concordato unicamente le commesse da esse aggiudicate in Svizzera, nell' esercizio di queste attività.
- d) altre organizzazioni soggette all'Accordo GATT o ad altri trattati internazionali analoghi.

<sup>2</sup> Al presente concordato sottostanno altresì gli oggetti e le prestazioni sussidiate per più del 50% dei costi complessivi dalla Confederazione o da una o più organizzazioni tra quelle menzionate alle lettere a ) e b ) del capoverso 1.

### **Art. 9**

#### Offerente

Il concordato è applicabile agli/alle offerenti che hanno la loro sede o il loro domicilio:

- a) in uno dei Cantoni concordatari;
- b) in uno degli Stati parte all' Accordo GATT sugli appalti pubblici, purché essi garantiscano la reciprocità,
- c) in altri Stati, nella misura in cui sono stati conclusi accordi analoghi.

### **Art. 10**

#### Eccezioni

<sup>1</sup> Questo concordato non è applicabile:

- a) alle commesse assegnate ad istituti per portatori di handicap, istituti di beneficenza e istituti di pena;
- b) alle commesse assegnate nell' ambito di programmi d' aiuto all' agricoltura e alimentazione;
- c) alle commesse riguardanti oggetti di comune responsabilità e d'attuazione, aggiudicate in virtù di un trattato internazionale tra gli Stati parte all' Accordo GATT o tra la Svizzera ed altri Stati;
- d) alle commesse aggiudicate a un' organizzazione internazionale in virtù di una speciale procedura;
- e) alle commesse per l' acquisto di armi, munizioni o materiale bellico, nonché per la costruzione di infrastrutture belliche e di comando nell' ambito della difesa e dell' esercito.

<sup>2</sup> Il/la committente non è tenuto/a ad aggiudicare una commessa conformemente alle disposizioni del presente concordato:

- a) se sono in pericolo la moralità, l' ordine e la sicurezza pubblica;

- b) se ciò si rivela necessario per la tutela della salute e la vita dell' uomo, degli animali e dei vegetali, o
- c) se con ciò si violano i diritti inerenti la tutela della proprietà intellettuale.

## **Parte 4 - Procedura di aggiudicazione**

### **Art. 11**

#### Principi generali

Nell'aggiudicazione delle commesse vengono osservati i seguenti principi:

- a) non discriminazione e parità di trattamento tra gli/le offerenti.
- b) concorrenza efficace;
- c) divieto di negoziare le offerte presentate;
- d) rispetto delle norme di ricusa;
- e) osservanza delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori nonché delle condizioni di lavoro;
- f) parità di trattamento tra donna e uomo;
- g) trattamento confidenziale delle informazioni;

### **Art. 12**

#### Tipi di procedura

1 Sono applicabili i seguenti tipi di procedura:

- a) il pubblico concorso, con cui il/la committente mette pubblicamente a concorso la commessa prevista e tutti gli/tutte le offerenti possono presentare un' offerta;
- b) la procedura selettiva, con cui la/il committente mette pubblicamente a concorso la commessa prevista. Tutti gli/ tutte le offerenti possono presentare una domanda di partecipazione. Il/la committente stabilisce, in base ai criteri di idoneità, quali offerenti possono presentare un' offerta. Il/la committente può limitare il numero degli/delle offerenti invitati /e a presentare un' offerta, nel caso in cui altrimenti l' aggiudicazione della commessa non potrebbe svolgersi in modo opportuno. Una concorrenza efficace deve, però, essere garantita.
- c) incarico diretto con cui il/la committente aggiudica una commessa direttamente, senza bando di concorso.

2 Nelle disposizioni d' esecuzione, i Cantoni disciplinano, conformemente all' Accordo GATT, le condizioni che regolano la scelta tra i diversi tipi di procedura.

### **Art. 13**

#### Disposizioni cantonali d'esecuzione

Le disposizioni d' esecuzione garantiscono:

- a) le necessarie pubblicazioni, almeno nel competente foglio ufficiale cantonale;
- b) il riferimento a specifiche tecniche non discriminatorie;
- c) la fissazione di congrui termini per la presentazione delle offerte,
- d) una procedura di verifica dell' idoneità degli/delle offerenti secondo criteri oggettivi e verificabili;
- e) il reciproco riconoscimento della qualifica degli/delle offerenti iscritti/e in liste permanenti dei Cantoni concordatari;
- f) adeguati criteri di aggiudicazione che garantiscano l' aggiudicazione all' offerta economicamente più vantaggiosa;
- g) l'aggiudicazione mediante decisione;
- h) la notifica dell' aggiudicazione corredata da una breve motivazione,
- i) la limitazione dell' interruzione e della ripetizione della procedura di aggiudicazione per gravi motivi.

### **Art. 14**

#### Conclusione del contratto

1 Il contratto con l'offerente può essere concluso dopo l'aggiudicazione scaduto il termine di ricorso, a meno che l'istanza di ricorso non abbia accordato al ricorso l' effetto sospensivo.

2 Se al ricorso non è stato accordato l' effetto sospensivo, il committente comunica tempestivamente la conclusione del contratto all' istanza di ricorso.

## **Parte 5 - Protezione giuridica**

### **Art. 15**

#### Diritto di ricorso e termine

1 Contro le decisioni del/della committente e dato ricorso a un' istanza cantonale indipendente. Quest'ultima decide in via definitiva.

2 I ricorsi devono essere inoltrati in forma scritta, debitamente motivati, entro 10 giorni dalla notifica delle decisioni.

3 In mancanza di disposizioni d' esecuzione cantonali d' applicazione, il Tribunale federale è competente per i ricorsi relativi all' applicazione del presente concordato.

### **Art. 16**

#### Motivi di ricorso

1 Il ricorso è proponibile contro:

- a) le violazioni di diritto, compreso l' abuso e l' eccesso del potere di apprezzamento;
- b) l'accertamento errato o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti.



<sup>2</sup> Non può essere addotto il motivo dell' inadeguatezza.

<sup>3</sup> In mancanza di disposizioni d' esecuzione cantonali, possono essere fatte valere direttamente dagli offerenti le disposizioni del presente concordato.

#### **Art. 17**

##### Effetto sospensivo

<sup>1</sup> Il ricorso non ha effetto sospensivo..

<sup>2</sup> L'istanza di ricorso può, su richiesta o d' ufficio, accordare l' effetto sospensivo qualora il ricorso appaia sufficientemente motivato e a ciò non si oppongano interessi prevalenti, siano essi pubblici o privati..

<sup>3</sup> Se l'effetto sospensivo viene accordato su richiesta del/della ricorrente e se può causare un notevole pregiudizio, il/la ricorrente può, entro un termine ragionevole, essere obbligato/a a prestare delle garanzie per le spese processuali e per eventuali risarcimenti in favore della controparte. Se la garanzia non viene prestata in termine utile, la decisione sull' effetto sospensivo decade.

<sup>4</sup> Il/la ricorrente è tenuto/a a risarcire il danno derivante dalla concessione dell' effetto sospensivo se ha agito intenzionalmente o con grave negligenza.

#### **Art. 18**

##### Decisione

<sup>1</sup> Se il contratto non è stato ancora concluso l' istanza di ricorso può annullare la decisione e decidere essa stessa nel merito. Essa può pure rinviare la decisione, con o senza condizioni vincolanti, al/alla committente affinché renda una nuova decisione.

<sup>2</sup> Se il contratto è già stato concluso ed il ricorso è fondato, l' istanza di ricorso constata il carattere illegale della decisione.

### **Parte 6 - Vigilanza**

#### **Art. 19**

##### Controllo e sanzioni

<sup>1</sup> I Cantoni vigilano affinché, prima e dopo l' aggiudicazione, i/le committenti e gli/le offerenti si attengano alle disposizioni d' aggiudicazione.

<sup>2</sup> Essi prevedono sanzioni in caso di violazione delle disposizioni di aggiudicazione.

### **Parte 7 - Disposizioni finali**

#### **Art. 20**

##### Adesioni e recesso

<sup>1</sup> Ogni Cantone può aderire al presente concordato consegnando la propria dichiarazione di adesione all' Organo intercantonale, il quale provvede a comunicarla alla Confederazione.

<sup>2</sup> Il recesso può avvenire per la fine di un nuovo anno civile e deve essere comunicato con preavviso di 6 mesi all' Organo intercantonale, il quale provvede a comunicarlo alla Confederazione.

#### **Art. 21**

##### Entrata in vigore

<sup>1</sup> Il concordato entra in vigore non appena due Cantoni vi aderiscono, mediante pubblicazione nella Raccolta ufficiale delle leggi federali, per ulteriori membri, mediante pubblicazione della loro adesione nel medesimo organo

#### **Art. 22**

##### Diritto transitorio

<sup>1</sup> La convenzione vale per l' aggiudicazione delle commesse che sono state messe a concorso o aggiudicate dopo l' entrata in vigore del concordato.

<sup>2</sup> In caso di recesso, il concordato esplica i suoi effetti per l' aggiudicazione delle commesse che sono state messe a concorso prima della fine dell' anno civile in cui il recesso acquista efficacia.

\* \* \* \* \*

Approvata dalla Conferenza svizzera dei Direttori dei Dipartimenti cantonali delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell' ambiente e dalla Conferenza svizzera dei Direttori cantonali dei Dipartimenti dell' economia pubblica in occasione dell' assemblea plenaria comune tenutasi a Bema il 25 novembre 1994.

#### **Per la Conferenza Svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente:**

Il Presidente, Pierre Hirschy

Il segretario generale, Dr. Geoge Ganz

#### **Per la Conferenza dei direttori dei Dipartimenti della economia pubblica:**

Il Presidente, Robert Bisig

Il segretario generale, Michel Kammerunann

