

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7888	16 settembre 2020	TERRITORIO
Concerne		

Modifica della Legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb)

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

la revisione della Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb), approvata il 10 aprile 2017, e del relativo regolamento di applicazione (RLCPubb/CIAP) del 12 giugno 2019 sono in vigore dal 1° gennaio scorso ma la genesi di questa riforma risale a 5 anni orsono e meglio al messaggio n. 7094 del 3 giugno 2015, che ha ampiamente approfittato dei lavori di revisione totale del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP) del 25 novembre 1994. Il testo del CIAP 2019 che è stato approvato il 15 novembre 2019, segue la parallela revisione della Legge federale sugli appalti pubblici (LAPub) del 21 giugno 2019 e della relativa ordinanza (OAPub), che entreranno in vigore il 1° gennaio 2021.

Il CIAP 2019 entrerà in vigore progressivamente e solo per i cantoni che vorranno aderirvi. Esso lascerà ai cantoni solo la competenza per le norme esecutive e quindi la nostra decisione di un'eventuale adesione andrà valutata con ponderazione. Nel frattempo il Cantone dispone di uno strumento valido, autonomo e compatibile con il diritto superiore aggiornato pur senza essere, almeno per il momento, vincolato al ruolo di esecutore (non autonomo) che deriverebbe dall'adesione al nuovo concordato.

La via autonoma richiede tuttavia flessibilità e la recente emergenza sanitaria, con le conseguenti necessità di incentivi al rilancio economico, dimostrano l'importanza cruciale della possibilità di dar seguito alle legittime sollecitazioni di snellimento e (ulteriore) semplificazione normativa, senza però sconfinare nell'assenza di regole e delle necessarie verifiche, al fine di garantire la parità di trattamento, la concorrenza e la trasparenza, secondo i principi fondamentali che reggono la materia.

Il presente messaggio propone quindi di rispondere, in modo rapido e coerente con gli scopi e i principi procedurali della legge, alle richieste di semplificare e snellire le procedure in materia di commesse pubbliche, con i seguenti provvedimenti:

- incrementare le possibilità di far capo alle procedure semplificate di incarico diretto e invito, allineando i valori soglia, come già fatto da tutti gli altri Cantoni (salvo Glarona), ai massimi consentiti dal CIAP, con l'effetto di accelerare le aggiudicazioni;
- stabilire una base legale formale per la piattaforma informatica *Portale offerenti* che consente alle aziende la produzione unica (valida per tutte le commesse) dei numerosi documenti e attestati di idoneità ed evita ai committenti di doverli controllare ogni volta, essendo infatti sufficiente caricarli inizialmente e poi aggiornarli, a richiesta automatica del sistema. La verifica sarà effettuata a cura dei soggetti preposti alla valutazione

dell'idoneità (servizi specializzati dei committenti) e attesterà pubblicamente l'idoneità degli offerenti che sceglieranno questa opportunità, con importante effetto di semplificazione burocratica;

- stabilire una base legale formale per la riduzione degli adempimenti procedurali che necessitano la presenza fisica, così come sperimentato a seguito dell'emergenza sanitaria, segnatamente per quanto riguarda l'apertura pubblica delle offerte e per i sopralluoghi, permettendo l'esecuzione a distanza (ad esempio tramite videoconferenza).

In questa sede sono già presentate anche le parallele modiche di regolamento che si prevede di adottare.

1. MODIFICHE DELLA LEGGE E DEL REGOLAMENTO

1.1 Aumento dei valori soglia per gli incarichi diretti e gli inviti (art. 7 LCPubb)

Quale prima misura si propone l'allineamento dei valori soglia per gli incarichi diretti¹ e gli inviti² (settore non contemplato dai trattati internazionali) con quanto previsto dall'allegato 2 del vigente CIAP.

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

La proposta corrisponde a quanto in vigore in tutti gli altri cantoni (Allegato 2 del CIAP), ad eccezione del Canton Glarona che prevede la soglia di CHF 100'000.- per incarichi diretti inerenti commesse di servizio³. In questo caso, il Ticino è già allineato a quanto previsto dal CIAP (valore soglia di CHF 150'000.-).

L'ipotesi era già evocata, riscontrando ampi consensi, nella passata legislatura (cfr. Rapporto 7094R della Commissione della legislazione del 22 febbraio 2017, pp. 20-21) e si ritiene meriti ora concretizzazione, specialmente alla luce dell'attuale contesto socio-economico.

¹ Art. 7 cpv. 2 LCPubb.

² Art. 7 cpv. 3 lett. h LCPubb.

³ Artt. 19 e 20 del *Kantonales Submissionsgesetz* del 4 maggio 1997 (GS II G/2/1).

Il ricorso in misura maggiore a incarichi diretti e inviti permette infatti procedure più snelle e di limitare la burocrazia. I controlli, in particolare dell'idoneità – tra cui l'adempimento degli obblighi verso le istituzioni sociali, il pagamento delle imposte e il rispetto delle disposizioni e convenzioni a tutela lavoratori – sono mantenuti quali elementi fondamentali ad assicurare la "parità di armi" tra i fornitori di beni e servizi, seppur con l'importante facilitazione di poter fare capo al *Portale offerenti*. La pubblicazione annuale obbligatoria delle commesse aggiudicate tramite incarico diretto e invito⁴, concretizza infine il principio della massima trasparenza per quanto riguarda le commesse del Cantone e dei Comuni.

Infine, quale semplice modifica formale, al cpv. 3 dell'art. 7 LCPubb, relativo ai casi di incarico diretto, si propone di stralciare la dicitura "oltre alle soglie", probabilmente frutto di un refuso. Il valore della commessa inferiore ai relativi valori soglia è infatti uno dei casi (esaustivi) di incarico diretto già indicati alle lettere a-h dello stesso capoverso.

1.2 Semplificazione dei requisiti di idoneità (artt. 20 LCPubb e 34 RLCPubb/CIAP)

L'attuale art. 20 cpv. 3 LCPubb prevede l'esenzione, per l'offerente, dal produrre i documenti già con l'iscrizione ad un albo obbligatorio. La norma era stata elaborata con l'intento di semplificazione, parallelamente all'adozione dell'Albo delle imprese artigianali (LIA), ora abbandonato. Con l'abrogazione della LIA, la disposizione non riveste più portata pratica e pertanto se ne propone lo stralcio. Nel contempo si ritiene di esplicitare il principio secondo cui lo Stato deve limitarsi a stabilire i requisiti minimi di idoneità, lasciando ai committenti di predeterminare eventualmente adeguate esigenze superiori, a dipendenza delle particolarità delle singole commesse. Infatti, tale prova deve essere limitata ai criteri d'idoneità indispensabili affinché l'offerente possa eseguire con successo la commessa in oggetto considerato che essi non devono essere stabiliti con l'intenzione di escludere a priori determinati offerenti (cfr. art. VIII cpv. 1 lett. b dell'*Accordo GATT/OMC sugli appalti pubblici* del 15 aprile 1994, GPA⁵ e art. 4 cpv. 1 lett. c e d dell'*Accordo bilaterale tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici* del 21 giugno 1999, ABAP⁶). In questo senso, la capacità economica, la solidità finanziaria e l'idoneità tecnica sono i tre requisiti fondamentali da riscontrare nel soggetto che si propone quale esecutore di commesse pubbliche, quali criteri di selezione dei potenziali offerenti⁷.

Al contempo si intende semplificare i requisiti di idoneità tecnica dell'art. 34 RLCPubb/CIAP (in combinazione con l'art. 22 lett. a LCPubb), la cui versione attuale si è rilevata difficilmente applicabile al di fuori del settore edile, in particolare per le commesse di servizio, come per esempio nel settore delle arti grafiche, generando difficoltà per molti offerenti di accedere al mercato pubblico. Questo ha già portato il Governo a una differenziazione in funzione del tipo di commessa in oggetto (cfr. art. 3 del *Decreto esecutivo concernente la modifica delle procedure in materia di commesse pubbliche in tempo di emergenza epidemiologica da COVID-19* del 15 aprile 2020⁸). In concreto, si è agito mantenendo integralmente i contenuti dell'art. 34 cpv. 3 RLCPubb/CIAP per le commesse edili e le commesse per le quali vi è un albo o un registro professionale obbligatorio (idoneità di un titolare, direttore o membro dirigente effettivo). Posto che per le pure forniture non sono necessari requisiti particolari, mentre per le commesse di servizio si è invece constatato che, sovente, i titolari o dirigenti

⁴ Art. 7 cpv. 5 LCPubb.

⁵ RS 0.632.231.422.

⁶ RS 0.172.052.68.

⁷ Messaggio n. 5364 del 18 febbraio 2003, p. 1.

⁸ RL 730.150.

effettivi non possiedono i requisiti tecnici specifici per ogni attività della società: oltre le tipografie, può trattarsi ad esempio di imprese attive in diversi rami professionali. In questi casi per ottenere la necessaria qualità della commessa è sufficiente che la prestazione sia effettuata e garantita da personale adeguatamente formato e qualificato. Quindi si ammetterà anche l'idoneità del collaboratore responsabile dell'esecuzione della commessa e non più solo quella dei titolari o dirigenti. Al riguardo si intende quindi confermare nel regolamento quanto previsto dal citato Decreto esecutivo, affinandone la formulazione. In entrambi i casi, per evitare il rischio di prestanome, sarà mantenuta la condizione che l'attività effettivamente prestata in seno all'azienda sia superiore al 50%.

1.3 Portale offerenti cantonale per la verifica dell'idoneità (artt. 20a LCPubb e 39b-39c RLCPubb/CIAP)

Quale concretizzazione di un importante esercizio di semplificazione e sburocratizzazione a beneficio dei committenti e offerenti, si propone l'introduzione di una base legale formale per un *Portale offerenti* cantonale per la verifica dell'idoneità (artt. 5 lett. a-b e 20 cpv. 3 LCPubb, rispettivamente 34 e 39 RLCPubb/CIAP). Si tratta di un primo passo verso l'informatizzazione delle procedure.

In concreto sarà possibile l'implementazione del portale internet www.offerenti.ti.ch, già in fase di test all'interno dell'Amministrazione cantonale e la sua messa a disposizione per tutti i committenti pubblici e gli offerenti svizzeri.

Come avuto modo di verificare con l'Incaricato cantonale della protezione dei dati, la tenuta del Portale necessita una base legale formale che ne stabilisca i principi.

Il Portale permetterà anzitutto (se data) l'informazione dell'idoneità tecnico/professionale secondo l'art. 34 RLCPubb/CIAP, tramite l'indicazione del titolare/membro dirigente o del collaboratore responsabile dell'esecuzione della commessa (effettivi), con menzione del relativo titolo di studio. Inoltre fornirà (se positivo) l'esito del controllo dell'idoneità secondo l'art. 39 RLCPubb/CIAP, riguardo l'avvenuto pagamento degli oneri sociali, delle imposte e dell'autocertificazione della parità tra uomo e donna nonché l'indicazione dei contratti collettivi di lavoro, dei contratti nazionali mantello o dei contratti normali di lavoro rispettati (secondo le attestazioni delle competenti autorità di controllo).

Deve essere sottolineato che il sistema fornirà unicamente l'indicazione dell'idoneità secondo gli artt. 34 e 39 RLCPubb/CIAP. La partecipazione è assolutamente facoltativa. Se un offerente non apparirà nel Portale, non significherà nulla e segnatamente ciò non permetterà di concludere che lo stesso non sia idoneo, ma semplicemente che l'idoneità dovrà essere comprovata dall'offerente e verificata dal committente con le modalità (cartacee) usuali, nell'ambito di una procedura di aggiudicazione. Ovviamente anche l'idoneità attestata dal portale resta contestabile e verificabile in sede giudiziaria.

L'iscrizione e l'inserimento della documentazione non conferiscono infine alcun diritto, segnatamente di partecipare a una procedura, di ottenere un'aggiudicazione o alla conclusione di un contratto.

La raccolta dati avverrà mediante l'inserimento nel sistema dei documenti da parte degli offerenti (certificati, attestati e altri documenti) e per il tramite dei dati già a disposizione del cantone (segnatamente relativi al pagamento dell'AVS/AI/IPG/AD, delle imposte alla fonte, delle imposte federali e cantonali), che saranno trasmessi gratuitamente dai relativi servizi

cantionali. L'offerente, cui spetta fornire informazioni veritiere e documenti autentici, sarà responsabile dell'aggiornamento dei dati e di far procedere regolarmente alle verifiche del caso. Il sistema permetterà di avvisare preventivamente l'offerente sulle necessità di rinnovo della documentazione.

I dati saranno conservati per la durata di 5 anni a partire dall'avvenuta valutazione dell'idoneità o dal rinnovo. L'art. 44a LCPubb sull'archiviazione è stato adattato di conseguenza (cfr. pto 4).

Il Consiglio di Stato è competente per stabilire i dettagli del Portale, segnatamente i soggetti che effettueranno la verifica dell'idoneità (superutenti). L'importante ruolo di superutente potrà essere affidato solo a servizi che garantiscano la qualità necessaria ad attestare l'idoneità tramite il portale. Questi servizi saranno designati all'interno dell'Amministrazione cantonale ma potranno appartenere anche ad amministrazioni comunali o Enti autorizzati, che avessero interesse ad assumere questo ruolo. L'eventuale intervento di superutenti esterni all'AC sarà regolato tramite convenzione che, per gli aspetti finanziari, dovrà prevedere la partecipazione del soggetto ai costi interni ed esterni di sviluppo della piattaforma sostenuti dal Cantone.

Infine è prevista una tassa d'uso a carico degli offerenti che faranno capo al Portale, giustificata dai costi di verifica che assume l'amministrazione e dal notevole risparmio per gli offerenti rispetto alla puntuale produzione cartacea della documentazione (non più per ogni commessa a cui si partecipa).

1.4 Altre modifiche

La situazione di emergenza di inizio anno e le principali sollecitazioni ricevute da diversi attori dell'ambito economico sono alla base, dove non è stato possibile intervenire tramite specifiche direttive o schede informative, delle seguenti ulteriori proposte di modifica, tenuto conto del diritto superiore preminente.

1.4.1 Ampliamento delle modalità di apertura pubblica delle offerte (art. 31 LCPubb)

L'attuale crisi sanitaria ha fatto comprendere la necessità di permettere altre modalità oltre all'apertura pubblica in presenza, pur mantenendo trasparenza e controllo. Il Decreto esecutivo COVID-19 (art. 3a) consente l'apertura tramite conferenza audio/video o tramite attestazione di un notaio. Con la modifica proposta, si intende confermare la possibilità, a scelta del committente, di prevedere nella documentazione di gara questa o altre modalità equivalenti all'apertura pubblica, permettendo anche la semplificazione della procedura a dipendenza delle particolarità della commessa.

1.4.2 Sopralluogo o incontro con la committenza (art. 17 RLCPubb/CIAP)

Per vantaggio sanitario e anche per seguire le raccomandazioni della COMCO volte a contenere i rischi di "perturbative d'asta", tramite il regolamento, si prevede di rinunciare alla regola del sopralluogo obbligatorio, lasciando comunque al committente la facoltà di prevederli nella documentazione di gara. Inoltre, nel caso di sopralluogo o incontro obbligatorio il concorrente dovrà essere rappresentato da una persona che garantisce i requisiti tecnici minimi secondo l'art. 34 RLCPubb/CIAP.

1.4.3 Archiviazione (art. 44a LCPubb)

Il primo capoverso raggruppa la disciplina attuale in merito alla conservazione degli atti e documenti relativi alle aggiudicazioni. Il cpv. 2 stabilisce che la durata di conservazione della documentazione caricata nel Portale offerenti è di 5 anni a partire dall'avvenuta valutazione dell'idoneità o dal rinnovo.

1.4.4 Rafforzamento dell'obbligo di collaborazione (art. 45a LCPubb)

Per ovviare ad abusi si esplicita l'obbligo di collaborare con l'autorità di vigilanza durante i suoi accertamenti.

1.5 Progetto di legge e proposta di regolamento

Al fine di garantire un quadro complessivo e trasparente della proposta di revisione, la tabella che segue riporta il testo delle modifiche alla legge, accostato al relativo progetto di regolamento. Quest'ultimo potrà ancora subire delle modifiche e degli adattamenti.

Disegno di
Legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb) - modifica

Disegno di
Regolamento di applicazione della legge sulle commesse pubbliche e del concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 12 settembre 2006 (RLCPubb/CIAP) - modifica

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

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

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

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

(...)

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

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

Art. 20 cpv. 3

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

Art. 20a (nuovo)

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

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

³Sono autorizzati a inserire nel portale:

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

⁴La procedura è soggetta a tassa.

Art. 17 cpv. 1 e 3

¹Il sopralluogo o l'incontro con la committenza devono essere annunciati nella documentazione di gara.

³Il concorrente deve essere rappresentato dal detentore dei requisiti di idoneità richiesti dall'art. 34.

Art. 34 cpv. 1 e 3

¹Gli offerenti devono essere iscritti nel rispettivo albo o registro professionale, se obbligatorio per l'esecuzione della prestazione.

³Se l'offerente è una società, i requisiti devono essere adempiuti:

- a) nelle commesse edili e in quelle per le quali è richiesta l'iscrizione in un albo o registro professionale obbligatorio, da un titolare, direttore o membro dirigente effettivo che partecipi alla gestione della medesima con presenza superiore al 50% della normale durata del lavoro;
- b) nelle altre commesse di servizio, da un titolare o collaboratore professionale responsabili dell'esecuzione della commessa con presenza superiore al 50% della normale durata del lavoro.

Art. 39b (nuovo)

¹Il portale attesta l'adempimento dei requisiti d'idoneità degli art. 34 e 39, riservata la prova del contrario.

²Il Centro di competenza in materia di commesse pubbliche della Cancelleria dello Stato gestisce il portale conformemente allo scopo previsto della legge, in particolare coordina le verifiche dei soggetti autorizzati alla valutazione dell'idoneità, disciplina gli accessi ai dati del sistema, l'inserimento, la sicurezza e la distruzione dei dati.

³I soggetti abilitati alla valutazione dell'idoneità sono designati dal Consiglio di Stato tramite direttiva pubblicata nel portale.

⁴L'autorità di vigilanza può accedere in ogni tempo ai contenuti del portale.

Art. 39c (nuovo)

¹La consultazione del portale è pubblica e gratuita.

²L'offerente che fa uso del portale è soggetto a una tassa annua di 200 franchi da versare anticipatamente.

³L'abilitazione alla valutazione dell'idoneità da parte di soggetti esterni all'Amministrazione cantonale è soggetta alla partecipazione ai costi.

Art. 31 cpv. 1

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

Art. 44a

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

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

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

Art. 45a cpv 5.

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

2. ATTI PARLAMENTARI EVASI CON IL PRESENTE MESSAGGIO

2.1 Iniziativa parlamentare presentata il 18 settembre 2019 nella forma elaborata dal deputato Fabio Badasci per la “modifica della Legge sulle commesse pubbliche (Semplificare la legge)”

Le revisione della LCPubb e del relativo regolamento RLCPubb/CIAP entrati in vigore il 1° gennaio 2020 hanno comportato un importante snellimento normativo, con l’abrogazione di una trentina di articoli (la LCPubb ne contiene attualmente 43), ma soprattutto ha inteso chiarire chi deve applicarla (anche con un elenco esemplificativo contenuto negli allegati del regolamento), tutelare maggiormente gli offerenti dalla concorrenza sleale – tramite la clausola nazionale di sede o domicilio abbinata alle restrizioni in materia di subappalto, in particolare per l’impiego di padroncini e di lavoratori interinali – e infine subordinare espressamente l’erogazione di sussidi pubblici rilevanti al rispetto della legge.

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

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

- in generale sono assenti o lacunose delle importanti norme di carattere procedurale, ad esempio quelle relative alla fase di preparazione del bando, alla fase di aggiudicazione, alla conclusione del contratto, alle decisioni impugnabili, eccetera;
- non vi è alcun riferimento alle procedure di aggiudicazione di pubblico concorso, selettive, su invito e per incarico diretto (tra cui quelli a carattere eccezionale) e alle relative modalità di aggiudicazione (cfr. art. 12bis CIAP), così come ai valori soglia e in generale a quanto prescritto dall’art. 13 CIAP;
- non sarebbe in particolare più prescritta la verifica obbligatoria dei requisiti di idoneità, segnatamente tramite dichiarazioni/attestazioni comprovanti il pagamento degli oneri sociali, il rispetto dei CCL e la parità tra uomo e donna. Verifica della cui importanza si è detto in precedenza e che sarà ampiamente semplificata con l’auspicata introduzione della piattaforma informatica *Portale offerenti*;
- mancherebbe inoltre la definizione dei criteri di aggiudicazione, tra cui quelli di carattere sociale (la responsabilità sociale delle imprese, la formazione degli apprendisti e il contributo alla formazione professionale) che necessitano di una base legale formale per essere previsti sia a titolo facoltativo sia obbligatorio;
- inoltre sarebbe stravolta la disciplina del subappalto, eliminando le restrizioni attuali e quelle volute dal Parlamento con la recente revisione: tra cui il principio dell’esecuzione in proprio della commessa, l’assimilazione alla disciplina del subappalto dell’impiego di lavoratori indipendenti o autonomi (padroncini) e personale proveniente da agenzie interinali, così come il divieto di subappalto di secondo livello;
- la proposta non prevede infine, inspiegabilmente, la possibilità di sanzionare gli offerenti che si dovessero rendere colpevoli di violazioni della legge, ciò che contraddice anche lo spirito stesso dell’iniziativa in oggetto di garantire la concorrenza efficace.

Aggiungendo al testo dell'iniziativa questi aspetti, importanti e necessari, si giungerebbe alla densità normativa attuale, comunque già semplificata e snellita in maniera importante rispetto al passato.

Per tutti questi motivi si invita il Gran Consiglio a non dare seguito all'iniziativa parlamentare in oggetto.

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

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

Al riguardo, l'art. 5 lett. a LCPubb sancisce anzitutto un criterio d'idoneità di carattere generale, volto a garantire le conquiste sociali e la pace del lavoro, prevenendo il cosiddetto *dumping sociale*⁹. Accanto a questo scopo di politica sociale, la norma tende inoltre ad assicurare la parità di trattamento tra i concorrenti, impedendo loro di trarre indebiti vantaggi dalle inadempienze degli obblighi in questione¹⁰. In questo senso, l'adempimento degli obblighi verso le istituzioni sociali, il pagamento delle imposte, il rispetto delle disposizioni relative alla protezione dei lavoratori e alle condizioni di lavoro (cfr. anche il corrispondente art. 11 lett. e CIAP) mirano in particolare ad evitare il potenziale vantaggio concorrenziale (in particolare prezzo inferiore) di un offerente rispetto ad altri che rispettano gli obblighi sociali. Trattandosi di una condizione imperativa all'accesso alle commesse pubbliche, il principio ha inoltre valore di incentivo generale al rispetto dell'ordinamento giuridico anche per le attività a carattere privato. Come ribadito dal Tribunale federale, il mancato rispetto di questi obblighi comporta l'esclusione dell'offerente (art. 25 lett. c LCPubb)¹¹.

In ragione di quanto precede, si ritiene che il ricorso all'autocertificazione generalizzata non sia lo strumento adatto agli scopi ricercati, in particolare alla necessaria verifica del rispetto da parte degli offerenti di importanti norme di diritto imperativo. La verifica andrebbe ad ogni modo effettuata almeno per tutti i potenziali aggiudicatari. Il sistema sarebbe poi oltremodo problematico nel caso (non raro) in cui la valutazione dei criteri di aggiudicazione dipende anche dagli altri offerenti idonei, per cui la verifica a posteriori potrebbe falsare irrimediabilmente le graduatorie. Rispettivamente l'autocertificazione sarebbe nei fatti inoperante nelle procedure ordinarie di incarico diretto e invito dove la verifica preventiva dell'idoneità è indispensabile prerogativa (per ovvi motivi, non è per esempio ammissibile procedere con l'invito di offerenti non idonei e che sarebbero giocoforza da escludere).

⁹ Messaggio n. 4806 del Consiglio di Stato concernente l'adozione della LCPubb del 28 ottobre 1998, commento ad art. 5.

¹⁰ STA 52.2018.281 del 3 settembre 2018 consid. 3.1; M. Cassina, *Principali aspetti del diritto delle commesse pubbliche nel Cantone Ticino*, in “Atti della serata di studio del 23 ottobre 2008”, Commissione ticinese per la formazione permanente dei giuristi: Lugano, 2008, p. 39.

¹¹ cfr. DTF 140 II 447, consid. 5.3.

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

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

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

3. CONCLUSIONI

Sulla scorta delle considerazioni sopraesposte, lo scrivente Consiglio invita il Gran Consiglio ad approvare l'annessa proposta di modifica della LCPubb, a non entrare nel merito dell'iniziativa parlamentare presentata il 18 settembre 2019 da Fabio Badasci e di respingere la mozione 17 febbraio 2020 presentata da Daniele Caverzasio e cofirmatari.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Norman Gobbi
Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Disegno di

LEGGE

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

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del 16 settembre 2020 n. 7888 del Consiglio di Stato

d e c r e t a :

I

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

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

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

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

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

(...)

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

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

Art. 20 cpv. 3

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

Portale offerenti

Art. 20a (nuovo)

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

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

³Sono autorizzati a inserire nel portale:

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

⁴La procedura è soggetta a tassa.

Art. 31 cpv. 1

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

Art. 44a

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

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

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

Art. 45a cpv. 5

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

II

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

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