

Spettabile  
Dipartimento del Territorio  
A.c.a. On. Claudio Zali  
Piazza Governo 7  
6501 Bellinzona

Camorino, 28 aprile 2018

**Consultazione della revisione del Regolamento di applicazione della legge sulle commesse pubbliche e del concordato intercantonale sugli appalti pubblici (RLCPubb/CIAP)**

Onorevole Consigliere di Stato,  
Egregi Signori,

il Partito liberale radicale (PLR) presenta le proprie osservazioni alla revisione del Regolamento di applicazione della legge sulle commesse pubbliche e del concordato intercantonale sugli appalti pubblici (RLCPubb/CIAP).

**Premessa**

In entrata ci preme ringraziare il Lodevole Dipartimento del territorio per la decisione di porre in consultazione il testo normativo in oggetto e per la posticipazione del termine di inoltro delle osservazioni. Anche la documentazione prodotta merita una nota positiva. La tabella sinottica per la consultazione permette infatti un confronto chiaro tra il testo attualmente in vigore e le modifiche proposte.

Pur consapevoli della necessità di consentire un'analisi efficiente e tempestiva di tutte le osservazioni, non condividiamo che la consultazione si svolga esclusivamente in forma elettronica. Per questo motivo i dati inseriti nel questionario elettronico sono accompagnati dalla presente presa di posizione, che invitiamo a considerare quale complemento alla consultazione vera e propria.

Il PLR si è chinato attentamente sulle modifiche in oggetto e la qualità della documentazione prodotta ha permesso un'analisi approfondita della tematica. Le osservazioni e le proposte che seguono sono dunque, come d'abitudine, il frutto di un ampio coinvolgimento interno ed esterno al nostro Partito.

Per una migliore lettura abbiamo suddiviso il testo tra introduzione, considerazioni generali e osservazioni a singoli articoli del regolamento. Laddove non sono formulate osservazioni il PLR si rimette alle proposte del Dipartimento del territorio.

### **Introduzione**

Lo scorso 14 aprile 2017 è stata pubblicata sul Foglio ufficiale la modifica della Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb) del 2001.

In data 28 febbraio il Dipartimento del territorio ha posto in consultazione la revisione del Regolamento di applicazione della legge sulle commesse pubbliche e del concordato intercantonale sugli appalti pubblici, chiedendo ai destinatari di esprimersi entro il 16 aprile 2018. Termine poi posticipato alla fine del corrente mese di aprile.

La revisione della Legge sulle commesse pubbliche era volta essenzialmente a garantire, tramite l'introduzione di una clausola nazionale, l'esclusiva nell'aggiudicazione delle commesse pubbliche alle aziende con sede o domicilio in Svizzera.

Inoltre il messaggio governativo si prefiggeva l'obiettivo di mantenere ampio il campo di applicazione in modo da obbligare il più largo spettro di committenti pubblici o privati ad applicare il principio summenzionato della clausola nazionale, semplificando nel contempo le procedure e aumentando le soglie delle procedure ad invito e ad incarico diretto.

Questi obiettivi hanno raccolto un consenso significativo nell'ambito della procedura di consultazione promossa dal Dipartimento del territorio a fine 2014.

La Commissione della legislazione prima, e il Gran consiglio poi, hanno infine introdotto ulteriori modifiche al testo di legge presentato dal Consiglio di Stato. In particolar modo con l'inserimento del principio della responsabilità sociale di impresa e l'inasprimento delle norme relative alla trasparenza, con la modifica dei termini per Cantone e Comuni entro cui pubblicare la lista delle commesse che superano Fr. 5'000.- aggiudicate su invito o incarico diretto.

### **Considerazioni generali**

Il PLR ha sin da subito condiviso gli obiettivi di fondo della modifica della LCPubb - seppur con alcune perplessità legate in particolare alle ripercussioni pratiche sugli enti chiamati ad applicarla e sulla giurisprudenza che era stata prodotta nel corso degli anni - con particolare riferimento all'alleggerimento dell'impianto normativo e alla conseguente semplificazione delle procedure. Così come l'introduzione di una clausola nazionale aderente alla legislazione superiore e agli obblighi internazionali.

Il PLR ribadisce la necessità di trovare una soluzione che per quanto attiene le commesse pubbliche riesca in modo virtuoso ad abbinare, da un lato la giusta attenzione alle aziende residenti in Svizzera, e dall'altro evitare un'eccessiva e generalizzata burocratizzazione delle procedure. Procedure amministrative eccessivamente complicate sono contrarie agli interessi stessi delle aziende svizzere, sono estranee alla cultura amministrativa della Confederazione e non rispettano il principio efficacia e efficienza nell'uso delle risorse degli enti pubblici.

Sia nei lavori commissionali che in quelli parlamentari il nostro Gruppo in Gran consiglio ha sostenuto quanto proposto dalla Commissione della legislazione con alcuni distinguo in merito a tematiche specifiche e puntuali che non risultavano particolarmente chiare in sede di impianto legislativo (ad esempio sulla codificazione della responsabilità di impresa) o sulle norme inerenti il prestito del personale.

Diverse modifiche apportate durante il dibattito parlamentare, come ad esempio l'emendamento relativo al prestito di manodopera, con l'introduzione dell'obbligo di rivolgersi agli URC prima di poter procedere al prestito di manodopera, non sono state da noi condivise.

**Occorre però subito chiarire che il RLCPubb, così come impostato, non soddisfa il PLR.** E non ci soddisfa per almeno quattro punti principali, e meglio:

- L'obiettivo di alleggerire l'impianto normativo non risulta raggiunto e anzi è completamente vanificato con l'introduzione degli allegati relativi ai committenti assoggettati (art. 2);
- la concretizzazione della responsabilità sociale di impresa, oltre che di dubbia efficacia, risulta essere di difficile applicazione;
- la formazione professionale in generale e l'Attestato Federale di Capacità in particolare vengono indeboliti con la modifica della norma relativa all'idoneità degli offerenti (art. 34);
- non si sono tenuti in considerazione diversi impegni presi durante il dibattito in aula ad esempio in merito al concorso di idee o di progettazione (che doveva esservi inserito) rispettivamente della trattazione del prestito di personale tra ditte sottoposte al medesimo CCL.

Oltre a questi quattro punti riferiti al RLCPubb qui in consultazione, non possiamo non segnalare la difficoltà pratica, soprattutto per i Comuni, nell'applicazione di quanto previsto dalla LCPubb in merito alla scelta della procedura (art. 7 LCPubb) e in particolare gli art. 7 cpv. 5, 6 e 7 poi ripresi nell'art. 13 del RLCPubb, Rapporto sulle procedure su invito e per incarico diretto e pubblicazione. Abbiamo segnali concreti da parte di diverse Amministrazioni comunali che l'applicazione dei summenzionati disposti, con la pubblicazione mensile delle commesse aggiudicate mediante incarico diretto o invito di importo superiore a Fr. 5'000.- (IVA esclusa) e quella annuale degli offerenti non considerati, rischia di sovraccaricare eccessivamente i Comuni senza alcun beneficio tangibile.

In questo senso ci si chiede se non sia possibile proporre una modifica puntuale della LCPubb, reintroducendo quanto previsto nella precedente versione del 20 febbraio 2001 o subordinatamente di prevedere un periodo di prova entro cui valutare le conseguenze pratiche per le Amministrazioni cantonale e comunali e se del caso proporre la modifica in un secondo tempo.

Di seguito sono formulate le osservazioni e le proposte ai singoli articoli del RLCPubb. Come detto in entrata, laddove non sono formulate osservazioni ci si rimette a quanto proposto dal Lodevole Dipartimento del territorio.

### **Osservazioni ai singoli articoli del regolamento**

#### **Art. 2 Committenti assoggettati**

Come indicato nelle considerazioni generali il PLR ritiene eccessiva l'introduzione nel RLCPubb degli allegati 1 e 2 relativi ai committenti assoggettati indicanti, da un lato gli enti di diritto pubblico e gli altri committenti preposti a compiti pubblici, e dall'altro gli atti normativi che disciplinano l'erogazione di sussidi ai committenti suscettibili di essere assoggettati alla LCPubb.

Tale modifica, oltre ad appesantire l'impianto normativo generando un ulteriore carico amministrativo e di accertamento per l'Amministrazione cantonale, arrischia di creare, contestualmente alla pubblicazione degli allegati, parecchie contestazioni di ordine giuridico con coloro che non ritengono di essere assoggettati alla legge. Tutto questo in un periodo temporale limitato con evidenti effetti negativi per coloro che saranno chiamati a dover decidere.

In luogo della presente modifica il PLR propone il mantenimento della precedente formulazione (dettagliandola maggiormente) richiamando, al di fuori di quanto scritto nel RLCPubb, al senso di responsabilità gli enti pubblici, i committenti preposti a compiti pubblici e tutti coloro che operano con soldi pubblici e che in forza alla legge sono assoggettati ad ossequiarne i dettami.

In alternativa, l'allegato 1 va modificato, iscrivendo nell'elenco solo i soggetti giuridici retti dal diritto pubblico (Cantone, Comuni, Patriziati, Parrocchie, Consorzi, EOC, ecc.), ma non i soggetti giuridici (privati) eventualmente qualificabili come *Organismi di diritto pubblico* o come *Altri Privati*, il cui assoggettamento deve essere determinato caso per caso. Inoltre la remunerazione delle prestazioni ospedaliere stazionarie, giusta l'art. 49a LAMAL, non va considerata quale sussidio.

Allo Stato, responsabile dell'applicazione della legge, è sempre data facoltà di intervenire, su segnalazione o di propria sponte, presso coloro che non adempiono alle normative. In questo senso potrebbero anche essere rafforzate le raccomandazioni preventive nell'ambito dell'erogazione di sussidi in quantità determinante per l'assoggettamento alla LCPubb.

### **Art. 7 Protezione dei lavoratori e rispetto delle condizioni dei contratti collettivi di lavoro**

Il PLR non condivide la formulazione del cpv. 3, con la quale viene definito che per gli offerenti svizzeri (che operano in Canton Ticino) sono determinanti le condizioni dei contratti collettivi di lavoro (CCL) delle rispettive categorie di arti e mestieri vigenti nel loro cantone di domicilio o sede.

Alla stregua degli offerenti esteri (cfr. art. 7 cpv. 3) anche gli offerenti svizzeri devono rispettare le condizioni dei CCL del luogo di esecuzione della prestazione oggetto della commessa (nella fattispecie il Canton Ticino). È infatti noto che per determinate categorie di arti e mestieri i CCL vigenti in Canton Ticino impongono condizioni superiori rispetto ai CCL di altri Cantoni. Appare dunque evidente che nell'ambito delle gare d'appalto che interessano queste categorie, gli offerenti svizzeri sono avvantaggiati rispetto agli offerenti ticinesi, creando una disparità di trattamento che non può essere accettata.

Chiediamo pertanto che la formulazione del capoverso venga rivista introducendo l'obbligo, sia per gli offerenti svizzeri che esteri, di rispettare le condizioni dei CCL delle rispettive categorie di arti e mestieri vigenti nel luogo di esecuzione della prestazione oggetto della commessa.

### **Art. 12 Informazioni supplementari**

Da un'attenta lettura dell'articolo in oggetto rileviamo che al capoverso 3 è stata introdotta la possibilità per il committente di prorogare il periodo utile per la presentazione dell'offerta. Dal punto di vista formale, l'inserimento di questo capoverso nell'articolo 12, appare alquanto discutibile.

Il contenuto del capoverso desta poi maggiore sconcerto. Non vediamo infatti la necessità per il committente di dover prorogare il termine di presentazione dell'offerta dal momento poi che le informazioni supplementari (rispetto a quanto contenuto negli atti d'appalto o spiegato durante il sopralluogo) possono essere richieste entro un determinato termine. Riteniamo piuttosto che tale capoverso possa essere utilizzato arbitrariamente. Per questi motivi chiediamo lo stralcio del capoverso 3.

### **Art. 13 Rapporto sulle procedure su invito e per incarico diretto e pubblicazione**

Questo articolo, come indicato nel commento al RLCPubb, concretizza quanto previsto dall'art. 7 cpv. 5, 6 e 7 della LCPubb secondo il volere del Legislatore che nella fattispecie ha modificato quanto proposto nel messaggio governativo approvando una norma più restrittiva che in sintesi obbliga Cantone e Comuni a pubblicare mensilmente la lista delle commesse aggiudicate mediante incarico diretto o invito di importo superiore a Fr. 5'000.- (IVA esclusa) e, annualmente, gli offerenti sollecitati ma non considerati.

L'introduzione di tale articolo nella LCPubb e la sua concretizzazione nel RLCPubb è sicuramente un passo nella direzione della trasparenza degli enti pubblici. Ma la perfezione è spesso il contrario del bene e dell'interesse generale. Il carico amministrativo richiesto alle Amministrazioni cantonale e

comunali è sicuramente eccessivo. Senza troppi commenti appaiono evidenti le difficoltà pratiche nell'applicare tale disposto di legge e soprattutto se non sia possibile trovare una soluzione che raggiunga lo stesso scopo ma in modo meno complicato.

A questo proposito chiediamo che la LCPubb venga modificata reintroducendo, in una forma più snella e semplice, quanto previsto dalla versione precedente della legge, e meglio: la pubblicazione una volta all'anno della lista delle commesse aggiudicate mediante incarico diretto o invito di importo superiore a Fr. 5'000.- (IVA esclusa).

Subordinatamente di prevedere un periodo di prova entro cui valutare le conseguenze pratiche per le Amministrazioni cantonale e comunali e se del caso proporre la modifica in un secondo tempo.

### **Art. 13c Concorso di idee o di progetto e mandati di studio paralleli**

Nel dibattito riguardante l'eliminazione dell'articolo 14 dell'attuale Legge vi è stato un chiaro impegno da parte del Governo, nella persona del Direttore del DT, che ha dichiarato come l'abrogazione dell'articolo in questione era un atto di "semplice pulizia legislativa" e che "ciò che non deve stare nella Legge deve essere posto nel regolamento"<sup>1</sup>. In questo senso è ampiamente insoddisfacente che ora il tutto venga liquidato con un rimando generico dell'articolo 13c del regolamento posto in consultazione.

Fatta questa considerazione si chiede che i contenuti dell'articolo 14 dell'attuale Legge vengano ripresi nel regolamento e che gli articoli da 19 a 33 dell'attuale regolamento (che ne prescrivono i dettagli) siano codificati eventualmente nella forma dell'allegato.

### **Art. 18 Centro di consulenza**

Il Centro di consulenza per le commesse pubbliche (CComm) sarà composto da 12 membri di cui al massimo 6 rappresentanti dei committenti pubblici e al massimo 6 rappresentanti dell'economia cantonale e dei partner sociali equamente rappresentati.

Rispetto alla precedente versione del RLCPubb il CComm è ampliato anche ai partner sociali. Il PLR non condivide questa proposta che mina l'equità della rappresentanza tra le parti (Committente e Offerente) chiamate a sottostare alla LCPubb, coinvolgendo inoltre una parte che non ha ruoli definiti dalla legge.

### **Art. 34 Idoneità degli offerenti**

La proposta di articolo in oggetto, già menzionato nelle considerazioni generali, merita alcune considerazioni anche nel dettaglio.

---

<sup>1</sup> Verbale del GC pagina 4335

È indubbio che, come riportato nel commento, la versione attualmente in vigore sia il frutto di innumerevoli revisioni ed emendamenti ad hoc introdotti di anno in anno. È però altrettanto indubbio che tali modifiche sono state introdotte conseguentemente al rafforzamento della formazione professionale in Canton Ticino. Formazione professionale che negli anni ha permesso di aumentare la qualità degli offerenti e delle relative prestazioni fornite agli enti pubblici.

Le modifiche proposte nell'articolo 34 e in particolar modo al capoverso 2 indeboliscono la formazione professionale in generale e l'Attestato Federale di Capacità in particolare, ponendolo allo stesso piano del Certificato Federale Professionale (CFP).

Il PLR crede che, a fronte degli sforzi chiesti e profusi dalle Aziende formatrici, nonché alla qualità richiesta per le prestazioni fornite agli enti pubblici, per gli stessi debbano poter fornire prestazioni unicamente quegli offerenti che hanno conseguito almeno l'AFC o un titolo parificato (tramite attestazione ufficiale). Va dunque escluso il CFP dai titoli professionali idonei a partecipare ad una commessa pubblica.

#### **Art. 37 Prestito di manodopera**

Durante il dibattito parlamentare si è discusso a lungo sulla tematica del prestito di manodopera e su quali limiti vadano posti a questo fenomeno, in particolare si è dichiarato che la limitazione deve essere posta al prestito tramite agenzia interinale. Assodato che una limitazione è sicuramente accettabile (senza però arrivare ad un divieto assoluto) si ritiene che per quanto concerne il prestito di personale tra aziende sottoposte al medesimo contratto collettivo di lavoro (in particolare se di obbligatorietà generale) il prestito sia da interpretarsi come una misura che da un lato garantisce la flessibilità dell'impiego salvaguardando al contempo i posti di lavoro. In questo senso si ritiene che le due fattispecie debbano essere chiaramente distinte limitando il prestito tramite agenzie interinali ma non ponendo particolari limitazioni a quello tra imprese sottoposte al medesimo CCL .

#### **Art.39 Dichiarazione oneri sociali, imposte e rispetto CCL**

Si rende attenti che la durata annuale degli attestati potrebbe porre alcuni problemi in quanto anche recenti fatti di cronaca mostrano come sia possibile nell'arco dell'anno accumulare scoperti per cifre considerevoli. In attesa di un controllo informatizzato che potrebbe risolvere definitivamente il problema sarebbe quindi opportuno, nell'interesse di una concorrenza leale e a tutela in particolare delle assicurazioni sociali, mantenere un termine di validità di 3 mesi.

#### **Art. 53 Criteri di aggiudicazione**

Siccome il RLCPubb si applica anche al concordato intercantonale sugli appalti pubblici si ritiene che vada aggiunto uno specifico capoverso conforme all'art. 32 della Legge:

<sup>3</sup>La ponderazione di un singolo criterio non può superare il 50%.

### **Art. 53a Responsabilità sociale**

Pur consapevoli della volontà del legislatore di codificare la responsabilità sociale di impresa nella LCPubb, il PLR ritiene quantomeno problematica la sua concretizzazione nel RLCPubb e ritiene quindi che alla prova dei fatti la modifica legislativa sia da rimettere in discussione. In particolare la proposta non trova riscontro nella logica perseguita con l'introduzione di questo principio.

Appare infatti molto discutibile riconoscere la responsabilità sociale in funzione della politica di assunzione di personale tramite gli URC. La responsabilità sociale delle imprese è un tema molto articolato e ampiamente dibattuto sul piano accademico che non può essere ridotto e banalizzato a un singolo aspetto dandogli una valenza eccessiva. Piuttosto sia sottolineata un'adeguata tutela contrattuale delle parti, segnatamente tramite la sottoscrizione dei CCL. In questo senso crediamo più opportuno valutare questo criterio settore per settore sulla base delle condizioni contrattuali e se le stesse sono adempiute dalle imprese partecipanti alla gara d'appalto.

A questo proposito rileviamo che già oggi in molti settori sono in vigore CCL con condizioni interessanti dal profilo della responsabilità sociale. Basti pensare a quei settori dove è stato introdotto il congedo paternità su volontà delle parti sociali.

Per questi motivi chiediamo che il criterio in oggetto venga stralciato dal regolamento e dalla Legge in quanto la sua applicazione risulterebbe confusa, problematica e creatrice di innumerevoli problemi dal profilo dell'aggiudicazione delle commesse senza peraltro garantire dei particolari benefici.

### **Art 53b Formazione degli apprendisti**

Considerata che l'attuale formulazione del criterio con una scheda dell'ULSA, cui si è aggiunta quella del perfezionamento professionale, ha dato prova di funzionare ed è chiara si chiede di mantenere l'impianto normativo attuale senza codificare il criterio in questa maniera nel regolamento (un discorso analogo si applica all'articolo 53c).

### **Conclusioni**

Il RLCPubb posto in consultazione presenta sicuramente, insieme a diversi aspetti positivi, anche parecchie criticità prova ne è che per la sua messa in consultazione, nonostante nel dibattito sia stato dichiarato che vi era una bozza quasi definitiva, l'amministrazione cantonale ha impiegato quasi un anno ad elaborarlo. In questo senso è evidente che in fase di concretizzazione di alcune modifiche, magari anche frutto di emendamenti o di compromessi raggiunti, sono sorte delle problematiche che non necessariamente possono essere affrontate in sede di regolamento ma che richiederebbero un ulteriore adattamento della legge che dovrà andare in vigore.

Fatte queste considerazioni il PLR ritiene che se necessario, oltre a quanto indicato nella consultazione, è essenziale che il Governo proponga gli eventuali adattamenti legislativi da apportare. Questo onde evitare che una legge così importante per il funzionamento di tutti gli enti pubblici entri in vigore presentando delle problematiche che poi richiederebbero in ogni caso un intervento a posteriori che però presenterebbe degli ovvi svantaggi. Proseguire nell'impostazione proposta contribuisce solo a creare confusione, un carico amministrativo eccessivo e l'apertura a probabili ulteriori procedure ricorsuali di cui il Paese non sente particolare mancanza.

Da ultimo, anche prendendo spunto dalle recenti vicende successe su più piani istituzionali, nell'applicazione dell'attuale Legge (peraltro conosciuta in quanto in vigore da tempo) si ritiene che, a prescindere dalla soluzione che sarà approvata, prima di mettere in vigore nuove basi legali sarà indispensabile predisporre un'adeguata formazione all'interno dell'amministrazione cantonale e verso gli enti locali rispettivamente indicare un ufficio cantonale che possa fare da consulente interno ed esterno per chi si troverà confrontato con l'applicazione della nuova legge: in effetti anche in questo caso è valido il vecchio adagio "meglio prevenire che curare" evitando quindi di intervenire solo ex post con un ufficio di vigilanza.

Per il Partito Liberale Radicale Ticinese



Bixio Caprara, presidente