

# ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

Indirizzo segretariato: ACT / Via delle Aie 17, 6900 Lugano

---

**Segretario:**

☎ 091 972 43 41

e-mail [ass.comuniTI@bluewin.ch](mailto:ass.comuniTI@bluewin.ch)

web [www.comuniticinesi.ch](http://www.comuniticinesi.ch)

Lodevole  
Dipartimento del Territorio  
del Cantone Ticino  
Piazza del Governo  
6501 Bellinzona

Lugano, 16 aprile 2018

**Oggetto: Procedura di consultazione – Regolamento della legge sulle commesse pubbliche**

Egregio Signor Consigliere di Stato On. Claudio Zali,  
Gentili Signore, Egregi Signori,

con la presente siamo a scrivervi in merito alla consultazione della revisione completa del regolamento di applicazione della legge sulle commesse pubbliche e del concordato intercantonale sugli appalti pubblici (RLCPubb/CIAP) ed in particolare per portare alla vostra attenzione alcune osservazioni da parte dell'Associazione dei Comuni Ticinesi.

Vi ringraziamo per l'attenzione e restiamo a vostra completa disposizione per qualsiasi richiesta di informazioni supplementari in proposito.

Per l'Associazione dei Comuni Ticinesi

Il Presidente  
Avv. Felice Dafond

Il Segretario  
Dr. sc. ec. Tobio Gianella

Allegato:

- citato

**Rapporto di lavoro in merito alla procedura di consultazione della Legge sulle commesse pubbliche – Regolamento sulla legge sulle commesse pubbliche<sup>1</sup>**

**I. Contesto**

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

In data 28 febbraio 2018 il Dipartimento del territorio ha messo in consultazione la revisione del Regolamento di applicazione della Legge sulle commesse pubbliche e del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici tramite procedura elettronica, chiedendo ai principali destinatari di esprimersi entro il 16 aprile 2018.

Qui di seguito alcune riflessioni sulle principali novità dell’impianto normativo proposto dal Consiglio di Stato.

La revisione della Legge sulle commesse pubbliche nasce dalla volontà politica del Governo ticinese di favorire – per quanto possibile e nel rispetto della LMI (legge sul mercato interno) – l’economia locale nell’assegnazione delle commesse pubbliche.

**II. Commesse nazionali e commesse internazionali**

In linea con l’obiettivo, secondo cui i fondi pubblici siano impiegati a favore di PMI locali, la nuova nLcpubb introduce una **clausola nazionale** per favorire il più possibile l’attribuzione delle commesse a soggetti locali.

Tale impostazione non può che essere favorevolmente accolta, dal momento che aderisce pienamente alla prassi attuale del mercato delle commesse a livello comunale e cantonale.

Il campo di applicazione della Lcpubb è quindi quello, non vincolato alle commesse internazionali, in base al valore soglia stabilito dall’Organo intercantonale<sup>2</sup>.

Di fatto tale norma codifica una pratica da tempo diffusa presso diverse stazioni appaltanti comunali e cantonali, che inserivano, nelle loro prescrizioni di gara, una clausola secondo cui il concorrente dovesse avere sede o domicilio in Svizzera.

---

<sup>1</sup> Si ringrazia sentitamente l’avv. Betty Gatti per il lavoro di supporto nella stesura del presente rapporto.

<sup>2</sup> Per le commesse edili il valore soglia internazionale è di CHF 8,7 Mio, quello per le forniture di merci o di servizi è di CHF 350'000.-.

## ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

L'attenzione delle stazioni appaltanti comunali è da sempre rivolta al territorio, tant'è che la stragrande maggioranza dei servizi, delle forniture e delle commesse edili messe a concorso sono attribuite, anche attualmente e malgrado i dubbi sollevati da diverse interrogazioni parlamentari, ad aziende locali.

Soltanto una minima parte delle commesse è attribuita ad aziende estere e riguarda il **mercato delle commesse pubbliche internazionali** e cioè quella riguardanti commesse di edilizia che superano un volume di investimento di CHF 8. 7 Mio o che richiedono prestazioni di servizio o forniture oltre i CHF 350'000.-.

Nella realtà comunale, soprattutto quella urbana, trattasi di commesse legate ad opere pubbliche quali scuole, case per anziani palestre, autosili, etc.

A livello cantonale, tali opere riguardano ristrutturazioni di sedi di scuola superiore (centri di formazione, liceo), di ospedali, case di cura, di edifici destinati ad accogliere tribunali, centri socio sanitari.

Altri committenti, ora anche indicati nella lista dei committenti allegata al nRLCpubb/CIAP, (fondazioni con scopi sociali o di cura), sussidiati nella realizzazione delle loro opere sono pure coinvolti in commesse pubbliche che raggiungono valori soglia internazionali.

Il fenomeno dell'attribuzione a ditte estere di commesse - nella misura in cui le prestazioni messe a concorso non raggiungono valori soglia internazionali – tocca meno la gestione amministrativa comunale.

Da un profilo della sistematica si rileva tuttavia che il regolamento, che per sua natura è un regolamento di trasposizione anche delle norme del CIAP (concordato intercantonale appalti pubblici) dedica alle commesse internazionali pochi articoli, l'art. 7a nRLCPubb/CIAP in cui si precisa che alle commesse internazionali si applicano tutte le norme del regolamento e in cui vengono precisati i termini di pubblicazione di una commessa estera, i termini di presentazione dell'offerta, le dichiarazioni e documentazione di legge richiesti al concorrente estero, i documenti di rispetto delle condizioni di lavoro.

### **III. Le novità in breve**

#### **1. Semplificazione delle procedure – revisione della sistematica della legge**

L'origine della revisione, oltre a risiedere nella volontà di favorire il mercato indigeno, trova la sua genesi nel fatto che l'impianto normativo attualmente in vigore è stato appesantito nella sua sistematica, dalle numerose modifiche che si sono susseguite dal 2001 ad oggi.

In particolare modo il Regolamento (RLCPubb/CIAP) ha sofferto, negli anni, di una sistematica poco chiara e meno vicina agli operatori, che ha reso la materia già di per sé complicata dalla stesura di atti di gara voluminosi, ancora più ermetica.

Le modifiche presentate nella consultazione intendono innanzitutto creare un testo normativo che abbia una maggiore sistematica, rendendolo più snello. Sono quindi state abrogate, sia a livello di legge, che di regolamento diverse disposizioni, che hanno trovato posto in altra sede o sono state radiate dall'impianto normativo.

Per gli appalti internazionali il nuovo regolamento prevede delle regole di rispetto dei contratti collettivi di lavoro riguardanti in primo luogo delle normative in essere in Svizzera, e in maniera subordinata degli accordi internazionali.

#### **2. Campo di applicazione soggettivo: i committenti pubblici e quelli sussidiati**

Nell'intento di fare chiarezza sui soggetti sottoposti alla Legge sulle commesse pubbliche, il legislatore cantonale, nel definire il perimetro di assoggettamento, ha trascritto all'art. 2 nRLCPubb, una lista non esaustiva di committenti assoggettati.

Parallelamente, è stato affrontato l'importante tema, in termini economici, del sussidio<sup>3</sup> e della redistribuzione sul territorio del denaro erogato nella forma di sussidio.

In base all'art. 2 nLCPubb sono infatti assoggettati al campo di applicazione della LCPubb tutti quei committenti che sono sussidiati, per oggetti o prestazioni, in misura superiore alla metà della spesa computabile o a un milione di franchi.

Nell'ambito della spesa pubblica i sussidi rappresentano una componente molto importante:

---

<sup>3</sup> I sussidi sono prestazioni quantificabili in denaro accordate a terzi senza un'usuale controprestazione di mercato, che hanno lo scopo di assicurare e promuovere, l'adempimento di compiti specifici di pubblico interesse.

## ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

parecchi milioni di franchi vengono destinati ogni anno a Enti pubblici o para pubblici, associazioni, società e privati.

In questo contesto, il legislatore ha inteso innanzitutto chiarire, a titolo esemplificativo, quali basi legali diano origine a sussidi e ha pubblicato nel nRLCPubb/CIAP, una lista non esaustiva delle norme che danno diritto a sussidi.

### **3. Valore della commessa**

Il nRLCPubb/CIAP ha chiarito, riprendendo di principio quanto precedentemente emanato nelle circolari di ULSA, i principi di determinazione del valore della commessa.

Queste precisazioni sono preziose, nella misura in cui chiariscono definitivamente tematiche a volte inutilmente dibattute.

La determinazione del valore della commessa è un passaggio cardine per la scelta della procedura di assegnazione.

Il regolamento specifica che nel determinare il valore della commessa si deve tenere conto di tutte le componenti della remunerazione (retribuzioni e/o prestazioni), incluse le opzioni di proroga e le opzioni di commesse successive, nonché tutti i premi, gli emolumenti e gli indennizzi le commissioni e gli interessi attesi, senza considerare l'imposta sul valore aggiunto.

Il paragrafo impone ai committenti di valutare attentamente il valore della commessa soprattutto nel caso di prestazioni di servizio che si ripetono o che possono includere delle opzioni di proroga.

In ragione di questa precisazione, si rende necessario valutare attentamente, prima della messa in appalto, il genere della commessa, tanto più che **la durata massima contrattuale è stata fissata in cinque anni.**

Si precisa infine che con l'introduzione del **divieto di splitting** non è più possibile, rispetto al recente passato, lottizzare delle commesse al fine di evitare l'applicazione di determinate procedure in base al valore soglia più basso e più favorevole al committente. Se in passato avessero seguito le norme ora codificate all'art. 5 avrebbero dovuto uscire con un'unica commessa.

### **4. Abrogazione degli articoli sul concorso d'idee o di progettazione**

Agli artt. 19 segg. LCPubb troviamo oggi regolato il concorso di progettazione. In futuro si troverà un accenno alle procedure per concorsi d'idee o di progetto e per mandati di studio paralleli soltanto all'art. 13c nRLCPubb/CIAP.

Il legislatore cantonale, in ossequio agli intenti semplificatori dell'impianto normativo, non ha ritenuto necessario introdurre a livello di base legale formale un rinvio esplicito a delle norme di categoria **professionali** quali il regolamento SIA 142<sup>4</sup>. L'ACT è soddisfatta di questa scelta. Anche perché il concorso di progettazione è solo uno degli strumenti per le amministrazioni comunali. Già da tempo nel resto della Svizzera vi sono differenti e proficue forme di collaborazione tra pubblico e privato. Tali forme di PPP permettono ai Comuni di avere molte più possibilità operative e gestionali per portare a termini i loro compiti in maniera equa, efficiente ed efficace.

#### **5. Prevalenza dell'incarico diretto e delle procedure su invito sulle procedure libere e selettive**

L'attuale art. 7 LCPubb prevede che una commessa pubblica debba di regola essere aggiudicata nell'ambito di una procedura libera o selettiva. Le procedure a invito o incarico diretto sono ammesse alle condizioni previste dalla legge.

In sede di consultazione della nLCPubb i Comuni hanno segnalato alla Commissione speciale del Gran Consiglio, che anche quando i valori soglia permettevano l'uso di una procedura d'incarico diretto o su invito, quest'ultime erano predilette all'uso di una procedura libera.

Il principio secondo cui si debba, di regola, fare capo ad una procedura libera è stato di lungo sorpassato dalla prassi in uso alle stazioni appaltanti comunali.

Di frequente esse prediligono forme di messa in concorrenza più semplici e meno onerose quali la procedura su incarico diretto e la procedura su invito. Queste due forme permettono di favorire l'economia locale e non ingenerano importanti costi per l'allestimento di bandi di concorso. La modifica legislativa ha tenuto conto di questa realtà radicata soprattutto nei Comuni, ma anche presso altri committenti e propone un innalzamento dei valori soglia degli incarichi diretti e delle procedure su invito.

Quest'adeguamento non è da ritenersi eccezionale o esageratamente favorevole ai committenti pubblici, posto che nel resto della Svizzera, tutti i Cantoni hanno aumentato le soglie delle procedure su incarico diretto, allineandole, al valore massimo previsto dal CIAP, per permettere ai committenti di rinunciare alla procedura più complessa del concorso pubblico o selettivo. Cosa facciamo dunque per i Comuni ticinesi?

Il Ticino, di fatto conosce in questo momento dei valori soglia inferiori a quelli in uso in altri Cantoni della Svizzera. La modifica proposta in consultazione permette di recuperare parzialmente il

---

<sup>4</sup> Regolamento SIA 142 riguardante i concorsi di architettura e di ingegneria.

## ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

distacco rispetto ad altri Cantoni, facendo uso della possibilità data dall'attuale CIAP in modo molto prudente e deve essere accolta in modo favorevole.

La **procedura d'incarico diretto** (art.7 nLCPubb) è possibile per:

- commesse edili di impresario costruttore o di pavimentazione sino ad un importo di CHF 200'000.-, senza IVA;
- commesse edili di altro genere e artigianali sino ad un importo di CHF 60'000.-, senza IVA;
- commesse di fornitura sino ad un importo di CHF 100'000.-, senza IVA;
- commesse di prestazioni di servizio sino ad un importo di CHF 150'000.-, senza IVA;

La nLCPubb codifica infine la possibilità, in uso da anni nella prassi, di potere richiedere, nell'ambito di un incarico diretto sino ad importo di delibera di CHF 10'000.-, delle offerte comparative.

Il regolamento, a tale proposito, precisa che non sono ammesse negoziazioni separando il processo di valutazione delle offerte dal suo naturale iter negoziale. Tale scelta appare corretta perché penalizza inutilmente le stazioni appaltanti che sono spesso confrontate con offerte meno vantaggiose, rispetto a quelle in uso nel settore privato.

A nostro giudizio tale divieto va allentato dando fiducia ai committenti pubblici.

Nel caso in cui non si rendesse necessario richiedere o avere delle offerte comparative, deve quindi essere possibile, negoziare l'offerta e a maggiore ragione quando si sollecita un solo offerente.

Il Canton Vaud ha riconosciuto la bontà e l'efficacia della negoziazione, introducendo nel suo regolamento di trasposizione al CIAP una speciale procedura di incarico diretta chiamata "gré à gré comparatif", in cui per commesse semplici e nei valori soglia previsti per questo tipo di procedura, è possibile richiedere offerte e negoziarle in ossequio al principio di un uso parsimonioso dei denari pubblici.

Tale esempio dimostra che si può dare fiducia alle stazioni appaltanti senza pensare che quest'ultime pregiudichino gli interessi dei concorrenti.

Per quel che concerne **la procedura su invito** (art. 7. nLCPubb) essa è ammessa per:

- commesse edili di impresario costruttore o di pavimentazione stradale sino ad un importo di CHF 350'000. -;
- commesse edili di altro genere e artigianali sino ad un importo di CHF 100'000. -;
- per commesse di fornitura sino ad un importo di CHF 200'000. -;

## ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

- per commesse di prestazioni di servizio sino ad un importo di CHF 250'000.-.

Per le procedure su invito non è infine più prevista l'apertura delle offerte.

L'alleggerimento procedurale, generato dall'innalzamento dei valori soglia, ha come contropartita un maggiore controllo sul committente, che si traduce nelle misure che andremo a illustrare nei paragrafi successivi.

### **6. Misure di controllo sul committente**

Già nell'attuale impianto normativo esistono degli strumenti di controllo per verificare che il Committente operi nel rispetto del diritto sulle commesse pubbliche.

L'art. 7 cpv. 3 dell'attuale LCPubb prevede infatti, ossequiando il principio della trasparenza, una pubblicazione delle commesse aggiudicate a invito o incarico diretto con importo superiori ai CHF 5'000.-.

La modifica di legge e di regolamento ha voluto dare maggiore risalto all'operato dell'amministrazione, introducendo l'obbligo di pubblicare tempestivamente e in modo continuativo, durante tutto l'anno, le commesse aggiudicate al di sopra di CHF 5'000.-

La nLCPubb sancisce infatti all'art. 7 cpv.5 nLCPubb e all'art. 13 nRLCPubb/CIAP l'obbligo per il Cantone e i Comuni, di pubblicare quanto prima e non oltre il mese successivo alla crescita in giudicato delle delibere, in forma elettronica, tutte le commesse superiori ai CHF 5'000.-, aggiudicate su invito o per incarico diretto.

L'ACT in proposito è fortemente contraria alle pubblicazioni mensili per degli ovi aggravati a livello amministrativo e procedurale a danno dei Comuni. Siamo chiaramente convinti e certi che la pubblicazione una volta all'anno sia più che sufficiente.

La **pubblicazione** ha per oggetto i seguenti contenuti:

- Nome del Committente;
- Nome dell'aggiudicatario, suo domicilio o sede;
- Valore e genere della commessa;
- Base legale dell'incarico diretto o dell'invito.

In aggiunta, i Comuni e il Cantone sono tenuti:

- annualmente e entro il mese di febbraio, a pubblicare l'elenco delle commesse relative all'anno civile precedente, con i contenuti sopraindicati.

## ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

- a pubblicare l'elenco degli offerenti non considerati
- a tenere un rapporto interno per ogni commessa aggiudicata mediante incarico diretto o invito di importo superiore a fr. 5'000.- (IVA esclusa).

Il legislatore ha inteso dare trasparenza alle delibere delle maggiori stazioni appaltanti (Cantone e Comune) senza tenere conto che una pubblicazione annuale sarebbe stata più che sufficiente.

La pubblicazione mensile non solo si rivela un doppione rispetto a quella annuale ma va a caricare ulteriormente l'amministrazione (UT o progettisti per i piccoli e medi Comuni) già sufficientemente oberata da oneri di diverso genere. L'ACT è contraria alla pubblicazione mensile.

Lo stesso dicasi per l'introduzione di un obbligo di rendicontazione aggiuntivo, nella forma di un rapporto interno.

Si tratta di un atto amministrativo che deve avere carattere facoltativo e lasciato alla scelta della singola amministrazione comunale e cantonale.

D'altro canto, ogni obbligo assunto, se non correttamente adempiuto, può facilmente tradursi in una violazione.

Per le commesse internazionali va stesa annualmente la statistica delle commesse internazionali, comunicandole all'Organo intercantonale all'indirizzo della Confederazione.

### **7. Il subappalto e il prestito di manodopera (art. 24 nLCPubb e art. 37 nRLCPubb/CIAP)**

Il legislatore cantonale ha confermato all'art. 24 nLCPubb il divieto del subappalto, confermando la volontà politica di mettere un freno agli abusi in materia di subappalti.

Parallelamente, nel regolamento, ha introdotto un regime restrittivo in relazione al ricorso a **manodopera** presa in prestito da terzi.

Per **subappalto** si intende *“ogni forma di esecuzione di parte della prestazione oggetto di una commessa edile, di servizio o di fornitura, ivi compreso l'impiego di lavoratori indipendenti o autonomi e/o l'impiego di personale fornito da terzi.”*

Il divieto di subappalto è essenzialmente volto ad impedire che l'aggiudicatario, valutato dalla stazione appaltante, quantomeno dal profilo della sua idoneità generale a partecipare alla gara, deleghi tutto o in parte l'esecuzione effettiva della commessa a terzi, da lui scelti in modo autonomo, indipendente dal committente.

Esso si giustifica specialmente nell'ambito delle commesse edili e per prestazioni di servizio, nelle quali l'idoneità tecnica, le capacità e le attitudini dell'aggiudicatario assumono particolare rilevanza.

## ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

Il precitato divieto non è tuttavia assoluto: è possibile fare capo ad un subappalto, quando le condizioni di gara lo sanciscano e alle condizioni minime stabilite dall'art. 37 nRLCPubb/CIAP:

- Il subappaltatore deve rispettare tutti i requisiti di legge in particolare avere domicilio in Svizzera (art. 19 nLCPubb);
- La parte preponderante o determinante delle prestazioni deve essere eseguita direttamente dall'offerente;
- L'offerente deve assumere la responsabilità solidale e illimitata con il subappaltatore verso il committente per l'esecuzione della prestazione oggetto del subappalto e per il rispetto dei requisiti di legge e di contratto;
- La sostituzione del subappaltatore è subordinata al preventivo consenso del committente e consentita solo per necessità oggettiva e alle medesime esatte per il subappaltatore iniziale;
- L'offerente deve allegare l'offerta del subappaltatore alla propria;
- L'offerente ha l'obbligo di rivolgersi all'URC nel caso di una necessità ulteriore di manodopera.

L'art.37 nRLCPubb/CIAP precisa che l'offerente deve allegare all'offerta l'elenco dei subappaltatori con tutti i documenti richiesti dal bando. Nello stesso articolo viene infine trattato il tema del **prestito di manodopera**.

L'impiego, successivo alla delibera, di lavoratori indipendenti o autonomi e/o di personale fornito da terzi (prestito di manodopera fra ditte del ramo) deve essere preventivamente autorizzato dal Committente ed è ammesso unicamente a condizione che il bisogno di tale manodopera non risulti prevedibile al momento della presentazione dell'offerta.

In tale contesto l'autorizzazione del Committente deve essere preceduta da verifiche sull'organizzazione aziendale del concorrente, le cui risultanze non saranno di facile apprezzamento per la stazione appaltante. Quest'obbligo è particolarmente oneroso per il committente.

Per l'impiego di personale fornito da agenzie di collocamento e prestito di personale (interinali) è inoltre necessaria l'attestazione della ricerca infruttuosa di personale disoccupato rilasciata dal competente ufficio cantonale.

L'attuale regime permette invece il prestito di manodopera in una forchetta massima del 25% del personale incaricato dalla deliberataria negli atti di appalto per lo svolgimento della commessa introducendo una verifica di tipo matematico, di grand lunga preferibile alla soluzione proposta dalla modifica.

## **8. Riduzione della burocrazia – produzione dei documenti di legge**

### **Autocertificazione liberatoria e svincolo dal segreto d'ufficio**

Se il valore della commessa è inferiore a fr. 10'000.- (IVA esclusa) è ammessa, secondo l'art. 39a nRLCPubb/CIAP un'autocertificazione sostitutiva della produzione dei documenti di legge richiesti all'art. 39 RLCPubb/CIAP. Per valori inferiori a fr. 1'000.- (IVA esclusa) non è necessario produrre alcun documento.

L'accertamento nella forma di un'autocertificazione del pagamento degli oneri sociali e delle imposte era già stato oggetto di una precedente revisione del 23 agosto 2016.

L'autocertificazione ha permesso di ridurre l'onere amministrativo per tutte le commesse sino ai CHF 10'000 ed è quindi stata riconfermata nel nuovo impianto legislativo.

Accanto alla comprova del pagamento di oneri sociali e imposte dirette si pretende con la modifica di richiedere anche l'attestato del pagamento dell'IVA e la dichiarazione, di validità accresciuta, del rispetto della parità salariale tra uomo e donna.

L'attestazione del pagamento dell'IVA è richiesta di solito dalla Confederazione e non dai Cantoni.

Si chiede che quest'obbligo di attestazione venga stralciato dal testo del regolamento, in quanto sfavorisce le piccole aziende che notoriamente beneficiano di proroghe nel pagamento di tale imposta sul consumo.

### **Piattaforma informatica gestita in modo centralizzato dal Cantone**

Ai fini di snellire la burocrazia legata alla raccolta e verifica dei documenti di legge, a breve termine, il Cantone, accogliendo una proposta portata avanti dai Comuni ticinesi, metterà in esercizio una piattaforma elettronica che consentirà ai committenti, in una prima fase all'amministrazione cantonale ed in seguito anche ad altri, di ottenere la certificazione elettronica del rispetto di tutti i requisiti dell'articolo 39 RLCPubb/CIAP, semplicemente consultando il portale.

## **9. Responsabilità sociale e commesse in house**

Una delle importanti novità della legge e del suo regolamento, ora in consultazione, è l'introduzione, a livello di criteri di aggiudicazione, di un criterio dedicato alla responsabilità sociale d'impresa.

## ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

La **Responsabilità sociale d'impresa**, nella letteratura anglosassone *corporate social responsibility*, CSR, è, nel gergo economico e finanziario, l'ambito riguardante le implicazioni di natura etica all'interno della visione strategica d'impresa: è una manifestazione della volontà delle grandi, piccole e medie imprese di gestire efficacemente le problematiche d'impatto sociale ed etico al loro interno e nelle zone di attività.

Nelle precedenti modifiche del regolamento, introducendo quali criteri di aggiudicazione obbligatori, il **criterio della formazione degli apprendisti e il contributo alla formazione professionale**, si era inteso costringere i committenti a valutare l'offerta dei concorrenti anche in base a criteri di aggiudicazione che tenessero conto della politica del personale promossa dagli stessi.

In quest'ottica era stato introdotto dapprima il criterio di aggiudicazione di formazione degli apprendisti, ora codificato all'art. 53b nRLCPubb/CIAP e, in seguito il criterio di aggiudicazione riguardante il contributo alla formazione professionale (art. 53c nRLCPubb/CIAP).

In un mercato del lavoro sempre più in difficoltà, soprattutto fra i giovani, è stato necessario lanciare un segnale importante a favore della formazione e della successiva occupazione degli apprendisti che avessero conseguito l'attestato di capacità federale nell'esercizio della professione prescelta (AFC e CFP).

Introducendo il terzo **criterio della responsabilità sociale** il legislatore ha voluto spingersi oltre i precitati criteri di aggiudicazione e premiare i concorrenti che hanno deciso di assumere personale tramite gli uffici regionali di collocamento e quelli che promuovono delle condizioni di lavoro e di rispetto dell'ambiente oltre gli standard vigenti.

La responsabilità sociale dell'offerente è infatti riconosciuta in funzione della sua politica di assunzione di personale tramite gli URC e, nella misura in cui sono superiori agli standard vigenti, di promozione delle condizioni di lavoro e di rispetto dell'ambiente.

L'offerente deve illustrare e comprovare il superamento degli standard vigenti al momento della presentazione dell'offerta e per i tre anni civili precedenti l'anno di presentazione dell'offerta.

Il valore di ponderazione è fisso e pari al 4% e viene assegnato solo se tutti i criteri del cpv. 1 sono soddisfatti.

## ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

Accanto alla responsabilità sociale è stato dibattuto anche il tema delle **commesse in house** rispetto alla promozione dell'economia locale.

Nel solco di una sana concorrenza si è invitato il Consiglio di Stato a considerare al suo interno e, sensibilizzare in generale l'ente pubblico, in particolare a livello comunale, rinunciando alle cosiddette commesse in house.

Di qui l'emanazione dell'art.13a nRLCPubb/CIAP espressamente dedicato alle commesse "in state", "in house" e "quasi in house", in cui si stabilisce che le stesse non sono sottoposte al campo di applicazione della legge sulle commesse pubbliche.

Si tratta di prestazioni eseguite:

- da unità organizzative non autonome di un committente, che rientra nel campo di applicazione soggettivo della legge;
- da imprese sulle quali il committente esercita un controllo corrispondente a quello sui propri servizi, a condizione che queste imprese forniscano le loro prestazioni essenzialmente per il committente (commesse quasi - in house);
- da altri committenti giuridicamente autonomo, sottoposti a loro volta al diritto sulle commesse pubbliche, a condizione che i committenti non forniscano queste prestazioni in concorrenza con offerenti privati (commesse in - state).

### **10 Appalto generale e totale - subappalto**

L'art. 50 RLCPubb/CIAP ammette l'appalto generale precisando che *"per commesse edili, se le circostanze tecniche e organizzative lo giustificano, si può ricorrere all'appalto dell'intera opera ad un unico offerente che si rende responsabile nei confronti dell'appaltante per la sua prestazione e per quelle delle altre categorie artigianali"*.

L'appalto totale è invece vietato (art. 52 RLCPubb/CIAP).

Il Consiglio di Stato, nelle definizioni fornite all'art. 4nRLCPubb/CIAP, ha descritto l'appalto generale come quella commessa in cui è previsto un unico aggiudicatario responsabile per l'esecuzione di un'opera già progettata assumendo la direzione e l'esecuzione dei lavori nel loro insieme.

L'appalto totale è stato di riflesso definito come la commessa di appalto generale che comprende anche la progettazione dell'opera.

## ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

La questione dell'utilizzo di queste forme di messa in appalto è molto delicata essendo intimamente legata al concetto di subappalto. Avrebbe quindi dovuto essere trattata a livello di legge e non solo di regolamento, anche perché entrambe le forme sono ampiamente diffuse nel settore privato della costruzione. È a maggiore ragione importante che la formulazione dei motivi che possono dare origine ad una richiesta di autorizzazione sia il più chiara possibile.

L'art. 13b nRLCpubb/CIAP prevede la possibilità per il Committente di fare capo all'appalto generale e totale chiedendo un'autorizzazione preventiva al Consiglio di Stato, rispettivamente all'autorità di vigilanza sulle commesse pubbliche indicando quali motivi le circostanze tecniche e organizzative. La formulazione non tiene conto del fatto che il ricorso alle due precitate forme di appalto dipende anche dalla complessità dell'opera messa in appalto e dal tipo di finanziamento. In caso di un finanziamento di tipo partecipativo nell'ambito di un partenariato pubblico e privato la realizzazione dell'opera cofinanziata avviene quasi sempre nella forma di un appalto generale se non totale. È quindi importante, per non precludere queste modalità di collaborazioni tra ente pubblico e privato che la formulazione venga modificata e integri anche queste realtà.

### **11. Rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori, delle condizioni di lavoro e dell'adempimento degli obblighi di pagamento nei confronti delle istituzioni sociali e degli enti pubblici**

L'art. 7 nRLCPubb/CIAP modifica il regime di controllo del rispetto dei contratti collettivi di lavoro e delle disposizioni in materia di protezione del lavoratore a delibera avvenuta, attribuendo ai committenti delle competenze aggiuntive.

Nell'attuale versione del regolamento il Consiglio di Stato conferisce alle Commissioni paritetiche cantonali il controllo del rispetto dei contratti collettivi di lavoro vigenti nei Cantoni per le categorie di arti e mestieri.

Il regolamento modificato impone, dopo la delibera, delle verifiche sul rispetto dei requisiti delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori e delle condizioni di lavoro direttamente al committente.

Tale obbligo appare oneroso tenuto conto del fatto che in genere le realtà comunali non dispongono di competenze e di risorse umane tali da potere assumere anche tale compito aggiuntivo, peraltro già ampiamente svolto dagli organi ispettivi e dalle Commissioni paritetiche preposte.

L'articolo va su questo punto riconsiderato.

Per le commesse internazionali è stato codificato l'obbligo del rispetto delle condizioni dei CCL del luogo di esecuzione della prestazione oggetto della commessa.

## **12. Informazioni supplementari (art.12 nRLCPubb/CIAP)**

Nell'ambito del processo partecipativo che precede l'inoltro dell'offerta, il concorrente può, se il bando lo prevede, formulare delle richieste di informazioni supplementari.

L'introduzione di una specifica norma che regoli compiutamente anche questo processo di interazione tra committente e concorrenti appare inutilmente rigida, in quanto le condizioni di gara, che assurgono a tutti gli effetti a *lex specialis*, esplicitano, laddove è prevista la possibilità di formulare domande anche i termini temporali per inoltrarle.

La precedente formulazione risultava più snella ed efficace e rispettosa dell'autonomia di giudizio della stazione appaltante, che a dipendenza del genere e volume della commessa, poteva indicare nel bando se concedere la possibilità di fare domande (quasi sempre escluse per commesse di fornitura standardizzate).

Un'eccessiva regolamentazione confonde inutilmente il committente, perfettamente in grado di valutare se e entro quali limiti temporali introdurre la facoltà di porre quesiti.

Il bando deve rimanere una facoltà per il committente di adattare, secondo le sue peculiari esigenze, le regole di gara alle caratteristiche della commessa. Il fatto di prorogare per una sola volta e per un massimo di 30 giorni il periodo utile per la presentazione dell'offerta appare riduttivo.

## **13. Sopralluogo o incontri obbligatori con il committente**

La norma appare nella sua sostanza invariata, tranne per le indicazioni riguardanti le qualità del personale tecnico che può partecipare al sopralluogo.

Essa infatti specifica che il concorrente per cui è indetto nel bando un sopralluogo obbligatorio, deve essere rappresentato, da un suo titolare o da un dipendente, in possesso dei requisiti determinati richiesti dal bando di concorso e deve presenziare per tutta la durata al sopralluogo.

Questa richiesta aggiuntiva è condivisa da ACT e crediamo non vada ad intaccare la libertà del concorrente di organizzarsi secondo le sue esigenze aziendali, anche durante i sopralluoghi e si presta a futuri ricorsi contro la delibera del committente.

**14. Unificazione dei termini per l'inoltro delle commesse**

Sono unificati i termini di partecipazione alle procedure libere e selettive. Per entrambi i generi di procedura varrà quale termine minimo di presentazione dell'offerta il termine di 30 giorni.

Nello spirito della legge che regola soltanto le commesse sotto i valori soglia internazionali, il suo regolamento non contiene indicazioni sui termini per le commesse internazionali.

**15. Riorganizzazione delle competenze in seno al precedente Ufficio dei lavori sussidiati e degli appalti (ULSA)**

L'art. 61 nRLCPubb riflette la riorganizzazione dell'Ufficio dei lavori sussidiati e degli appalti (ULSA) in vigore dal mese di giugno 2017 dovuta all'incompatibilità fra le responsabilità di applicazione della legge e quelle di vigilanza e alla necessità di disporre di un ufficio di supporto tecnico per i sussidi di opere edili per l'esame dei progetti, dei preventivi e dei pagamenti erogati dallo Stato.

L'Ufficio di vigilanza sulle commesse pubbliche (UVCP) è il servizio delegato di vigilanza in materia di commesse pubbliche (art. 61 RLCPubb/CIAP) che promuove, di regola su segnalazione, procedure amministrative e contravvenzionali esterne all'Amministrazione cantonale (AC), conduce le inchieste e propone l'adozione di sanzioni e provvedimenti. Su mandato speciale del Consiglio di Stato, fornisce inoltre le proprie valutazioni in merito ad eventuali violazioni della legislazione sulle commesse pubbliche all'interno dell'AC.

L'UVCP assicura la consulenza generale e la formazione in materia, in particolare tramite interventi puntuali (corsi) e pubblicazioni mirate quali direttive, schede informative, circolari e raccomandazioni. L'ACT fa richiesta che tale ufficio metta a disposizione delle risorse umane a favore di una migliore consulenza per gli stessi Comuni.

L'Ufficio di consulenza tecnica e dei lavori sussidiati (UCTLS) si occupa invece degli aspetti tecnico-finanziari delle opere edili sussidiate. L'UCTLS è competente per la verifica dei progetti e dei preventivi, per la gestione degli acconti sui sussidi concessi in base all'avanzamento dei lavori, nonché per la verifica delle liquidazioni finali delle opere con collaudo tecnico/finanziario delle opere edili sussidiate dai servizi dell'Amministrazione cantonale.

**16. Archiviazione e conservazione della documentazione di appalto in forma elettronica**

L'art. 64 nRLCPubb/CIAP prevede la conservazione dei documenti in forma esclusivamente elettronica. L'autorità di vigilanza può richiedere la trasmissione dei documenti in ogni momento a titolo gratuito.

## ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

Quest'articolo va rivisto in quanto non tutte le amministrazioni sono in grado di conservare la documentazione riguardante l'appalto (offerte comprese) in formato elettronico. La conservazione in formato elettronico deve essere facoltativa.

### **IV. Conclusioni**

Il regolamento in consultazione presenta una struttura molto semplificata e ripulita dalle puntuali modifiche che negli anni passati ne avevano intaccato la sistematica.

Pur comprendendo che gli obiettivi della nLCPubb siano quelli di favorire le aziende locali, il regolamento risulta poco normativo degli aspetti riguardanti il settore delle commesse pubbliche internazionali, dedicando allo stesso poche norme di attuazione.

L'innalzamento dei valori soglia per le procedure di incarico diretto e su invito, si traduce, per i Comuni in una concreta possibilità di semplificare le procedure sulle commesse pubbliche e di risparmiare onorari di consulenza esterna.

Per rendere questo strumento realmente efficace e soprattutto per ossequiare un uso parsimonioso dei fondi pubblici, sarebbe tuttavia opportuno introdurre la possibilità di negoziare in genere le offerte comparative richieste nella procedura per incarico diretto. Il regolamento prevede ora la possibilità di richiedere offerte comparative soltanto sino a un massimo di CHF 10'000.- e non precisa se esse siano negoziabili o meno. Spesso l'incarico diretto avviene rivolgendosi ad un solo concorrente presente sul territorio comunale con il quale deve essere possibile, se si intende privilegiare gli attori presenti nel Comune, rivedere l'offerta qualora fosse troppo cara o non completa.

Per l'Associazione dei Comuni Ticinesi

Il Presidente  
Avv. Felice Dafond

Il Segretario  
Dr. sc. ec. Tobio Gianella