

ad 03.445

Iniziativa parlamentare
La formazione di apprendisti come criterio per
l'aggiudicazione di appalti pubblici

Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale del 14 maggio 2013

Parere del Consiglio federale

del 3 luglio 2013

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi sottoponiamo il nostro parere sul rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale del 14 maggio 2013 concernente l'iniziativa parlamentare 03.445 «La formazione di apprendisti come criterio per l'aggiudicazione di appalti pubblici».

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

3 luglio 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

L'iniziativa parlamentare è stata depositata dal consigliere nazionale Ruedi Lustenberger il 20 giugno 2003 (03.445). Essa chiede un adeguamento della *legge federale del 16 dicembre 1994¹ sugli acquisti pubblici (LAPub)* affinché, nell'aggiudicazione di appalti pubblici, si tenga debitamente conto del contributo apportato dagli offerenti alla formazione di persone nella formazione professionale di base.

Nel maggio 2004, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) propose, con 15 voti contro 5 e 2 astensioni, di dare seguito all'iniziativa. Nel marzo 2005 il Consiglio nazionale si attenne a questa proposta con 126 voti contro 49 secondo la vecchia legge sui rapporti fra i Consigli, applicabile alle iniziative parlamentari pendenti sulla base di una disposizione transitoria della nuova legge del 13 dicembre 2002² sul Parlamento. Nell'aprile del 2005 la CET-N decise, con 12 voti contro 12 e il voto decisivo del presidente, di sospendere l'elaborazione di un progetto fino alla presentazione di un messaggio concernente una revisione della *LAPub* da parte del Consiglio federale. Poiché la revisione della *LAPub* era ancora pendente, il Consiglio nazionale prorogò di due anni, dapprima nel 2007 e 2009 e una terza volta nella sessione primaverile del 2011, il termine per l'elaborazione di un progetto.

Nelle sue sedute del 17 gennaio e del 5 luglio 2011, la CET-N era stata informata dall'Amministrazione circa la decisione presa, alla fine della consultazione, di proseguire la trattazione del progetto di riforma totale della *LAPub* soltanto dopo la revisione dell'*Accordo OMC del 15 aprile 1994³ sugli appalti pubblici (Government Procurement Agreement, GPA)* e che la richiesta dell'iniziativa parlamentare 03.445 sarebbe stata nel frattempo attuata per via d'ordinanza, nella misura in cui le vigenti basi legali lo avessero consentito. La CET-N accolse con favore l'aggiunta del capoverso 3 all'articolo 27⁴ dell'*ordinanza dell'11 dicembre 1995⁵ sugli acquisti pubblici (OAPub)*. Secondo tale capoverso, nel caso di offerte equivalenti da parte di offerenti svizzeri, il committente tiene conto della misura nella quale l'offerente offre posti di formazione. Una maggioranza della Commissione considerava tuttavia questa nuova disposizione soltanto un primo passo. Con 19 voti contro 4 si decise pertanto di proseguire i lavori e di elaborare una modifica di legge che attuasse integralmente l'obiettivo dell'iniziativa. La Commissione incaricò l'Amministrazione di elaborare un progetto preliminare corredato dal relativo rapporto esplicativo.

Nella sua seduta del 12 e del 13 novembre 2012, la CET-N ha esaminato il progetto preliminare elaborato dall'Amministrazione e lo ha approvato. Inoltre, essendo stato deciso di indire una procedura di consultazione, la Commissione ha chiesto una nuova proroga del termine per l'elaborazione di un progetto, che il Consiglio nazionale ha accolto nel corso della sessione invernale 2012.

1 RS 172.056.1

2 RS 171.10; RU 2002 3543, art. 173 n. 3

3 RS 0.632.231.422

4 RU 2009 6149

5 RS 172.056.11

La procedura di consultazione è iniziata l'11 dicembre 2012 e si è conclusa l'8 marzo 2013. Complessivamente sono pervenuti 63 pareri. In totale 17 Cantoni sono favorevoli al progetto, mentre 3 Cantoni lo respingono e 2 Cantoni non hanno preso una chiara posizione. Tra i partiti, quattro sono favorevoli, il PLR contrario e l'UDC non si esprime né a favore né contro. Infine, 19 associazioni e altre organizzazioni interessate accolgono il progetto e 14 lo respingono.

Nella sua seduta del 13 e del 14 maggio 2013 la CET-N ha preso conoscenza del rapporto sui risultati della consultazione e approvato la sua pubblicazione. Inoltre, è stata informata del corapporto positivo della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N). Infine, la Commissione ha esaminato un'ultima volta il progetto preliminare di legge e lo ha approvato in via definitiva con 19 voti contro 6.

Con lettera del 21 maggio 2013 il disegno di legge è stato sottoposto per parere al Consiglio federale. Il Consiglio nazionale tratterà il progetto verosimilmente nella sessione autunnale 2013.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale è chiaramente favorevole al sistema di formazione duale in vigore in Svizzera. Allo stesso tempo è però anche consapevole del fatto che gli impegni assunti dalla Svizzera nel quadro dei vari accordi sugli appalti pubblici vietano la discriminazione di offerenti esteri.

Il Consiglio federale propone pertanto di modificare la proposta della maggioranza della Commissione come segue: anziché inserire la formazione di persone nella formazione professionale di base nel catalogo dei criteri di aggiudicazione dell'articolo 21 capoverso 1 *LAPub* occorre introdurre un nuovo *articolo 21 capoverso 1^{ter} LAPub* (l'attuale capoverso 1^{bis} diventa il capoverso 1^{ter}), del seguente tenore:

1^{bis} Il Consiglio federale disciplina la formazione di persone nella formazione professionale di base come ulteriore criterio di aggiudicazione per tutti gli acquisti pubblici, ad eccezione di quelli per i quali i trattati internazionali garantiscono un accesso effettivo e non discriminatorio a offerenti stranieri.

1^{ter} (nuovo) ex capoverso 1^{bis}

Il Consiglio federale motiva come segue la sua proposta.

La *LAPub* serve a trasporre nel diritto nazionale gli impegni della Svizzera derivanti dal *GPA*, dall'*Accordo del 21 giugno 1999⁶ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici* e dagli *accordi di libero scambio AELS*. I principi della non discriminazione, della trasparenza della procedura di aggiudicazione e dell'utilizzazione economica delle risorse pubbliche rappresentano il pilastro delle norme internazionali in vigore e devono essere ripresi nel diritto nazionale senza restrizioni.

Secondo il Consiglio federale il criterio di aggiudicazione «formazione di persone nella formazione professionale di base» non ha alcun legame diretto con la prestazione richiesta. Nel contesto internazionale – ovvero in caso di appalti che sottostan-

no a trattati internazionali – potrebbe pertanto essere considerato un criterio discriminatorio nei confronti degli Stati che non dispongono di un sistema di formazione duale.

Anche la Commissione degli appalti pubblici Confederazione-Cantoni (CAPCC) adduce una motivazione analoga: in una raccomandazione giunge alla conclusione che la codificazione del criterio non è conciliabile con gli impegni internazionali della Svizzera e non è quindi applicabile ai trattati internazionali.

Per il Consiglio federale il principio della non discriminazione è centrale non solo a causa dell'importanza dell'accesso equo agli appalti pubblici all'estero per l'economia svizzera di esportazione. Qualora la discriminazione di offerenti esteri in Svizzera dovesse essere sancita a livello di legge, il Governo svizzero perderebbe credibilità laddove dovesse intervenire in caso di problemi di accesso al mercato estero per gli offerenti svizzeri. Inoltre, dal canto loro, i partner contrattuali della Svizzera potrebbero limitare o addirittura non garantire l'accesso ai loro mercati degli appalti pubblici. Poiché questi mercati sono di dimensioni di gran lunga più grandi di quello svizzero, i posti di lavoro e di formazione in Svizzera sarebbero minacciati.

Diversi Cantoni accettano, nella prassi, che i criteri di aggiudicazione corrispondenti alla «formazione di persone nella formazione professionale di base» vengano applicati solo in caso di aggiudicazione di appalti che non sottostanno a trattati internazionali. Altri Cantoni considerano il criterio della formazione di apprendisti esclusivamente in caso di offerte equivalenti.

Come puntualizzato nel rapporto del Consiglio federale sulla politica di crescita 2012–2015, a seguito della revisione del *GPA* 2012 è attualmente in corso una revisione parallela della legislazione federale e cantonale in materia di acquisti pubblici. L'obiettivo della revisione parallela è di trasporre nel diritto nazionale il *GPA* riveduto, armonizzando per quanto possibile dal profilo materiale il diritto federale e il diritto cantonale. Inoltre bisognerebbe uniformare nel limite del possibile sotto il profilo materiale i regimi relativi agli appalti della Confederazione e dei Cantoni. Un gruppo di lavoro paritetico composto di rappresentanti dei Cantoni e della Confederazione si sta occupando dell'elaborazione dei relativi testi riveduti. Anche secondo questi esperti l'applicazione del criterio «formazione di persone nella formazione professionale di base» è sostenibile solo in caso di aggiudicazione di appalti che non sottostanno a trattati internazionali.

Alla luce di queste considerazioni il Consiglio federale propone di introdurre la suddetta regolamentazione nella *LAPub*. La proposta ribadisce il riconoscimento a livello di legge del sistema di formazione duale richiesto dalla maggioranza della CET-N. Corrisponde inoltre alla richiesta della maggioranza della Commissione secondo la quale la «formazione di persone nella formazione professionale di base» deve essere disciplinata come criterio di aggiudicazione. Al contempo con lo scorporo degli acquisti pubblici che sottostanno a trattati internazionali si evita la violazione di disposizioni internazionali. Il fatto che, anche secondo la maggioranza della Commissione, la maggior parte degli appalti pubblici non rientra nel campo di applicazione dei trattati internazionali favorisce la soluzione proposta dal Consiglio federale. Inoltre una siffatta regolamentazione potrebbe favorire l'armonizzazione della legislazione in materia di acquisti pubblici in Svizzera poiché soddisfa la prassi dei Cantoni in materia di diritto degli acquisti.

In considerazione di tutti gli elementi presi in considerazione, il Consiglio federale ritiene la regolamentazione equilibrata.

3 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone:

1. di stralciare il criterio il criterio di aggiudicazione della formazione di persone nella formazione professionale di base nell'articolo 21 capoverso 1 *LAPub*;
2. di *modificare la LAPub* come segue:

1bis Il Consiglio federale disciplina la formazione di persone nella formazione professionale di base come ulteriore criterio di aggiudicazione per tutti gli acquisti pubblici, ad eccezione di quelli per i quali i trattati internazionali garantiscono un accesso effettivo e non discriminatorio a offerenti stranieri.

Iter (nuovo) ex capoverso 1^{bis}

