

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

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub), che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

14 maggio 2013

In nome della Commissione:

Il presidente, Christophe Darbellay

Compendio

Il presente progetto risale a un'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Ruedi Lustenberger depositata il 20 giugno 2003 (03.445), con la quale si chiede che nella procedura di aggiudicazione di commesse pubbliche sia tenuta in considerazione la formazione di apprendisti. Di conseguenza, il progetto prevede di modificare l'articolo 21 capoverso 1 della legge sugli acquisti pubblici (LAPub). Questo articolo stabilisce i criteri che devono essere applicati nell'aggiudicazione di commesse pubbliche. A quelli già in vigore viene aggiunto un nuovo criterio: la formazione di persone nella formazione professionale di base.

In tal modo, il progetto va oltre quanto era stato previsto nella revisione dell'ordinanza sugli acquisti pubblici (OAPub), entrata in vigore il 1° gennaio 2010, la quale permette di tener conto dell'offerta di posti di formazione soltanto nel caso di offerte equivalenti di offerenti svizzeri.

Con il suo progetto, la maggioranza della Commissione sostiene chiaramente il sistema di formazione duale in vigore in Svizzera. Essa ritiene che la formazione professionale di base sia un modello di successo da preservare e da promuovere a lungo termine.

Rapporto

1 Genesi del progetto

L'iniziativa parlamentare è stata depositata dal consigliere nazionale Ruedi Lustenberger il 20 giugno 2003. Essa chiede un adeguamento della *legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub, RS 172.056.1)* 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 mese di maggio del 2004, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) propose, con 15 voti contro 5 e 2 astensioni, di dar seguito all'iniziativa. Nel marzo del 2005 il Consiglio nazionale si attenne a questa proposta con 126 voti contro 49, secondo la procedura prevista dall'allora vigente legge sui rapporti fra i Consigli. Nell'aprile del 2005 la CET-N, con 12 voti contro 12 e il voto preponderante del presidente, decise di sospendere l'elaborazione di un progetto fino alla presentazione di un messaggio concernente una revisione della *LAPub* da parte del Consiglio federale. Essendo la revisione della *LAPub* ancora pendente, il Consiglio nazionale prorogò di due anni, dapprima negli anni 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 una riforma totale della *LAPub* soltanto dopo la revisione dell' *Accordo OMC del 15 aprile 1994 sugli appalti pubblici (Government Procurement Agreement, GPA, RS 0.632.231.422)* 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 (v. n. 2.1.3.2). La CET-N accolse con favore l'aggiunta di un capoverso 3 nell'articolo 27 dell'*ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (OAPub, RS 172.056.11)*. 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 del 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.

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. Il progetto di atto legislativo è sottoposto al Consiglio nazionale e simultaneamente per parere al Consiglio federale. Il Consiglio nazionale tratterà il progetto presumibilmente nel corso della sessione autunnale 2013.

2 Puntii essenziali del progetto

2.1 Diritto vigente

2.1.1 Principio

Il diritto sugli appalti pubblici è volto a garantire la trasparenza delle procedure di aggiudicazione delle commesse pubbliche e la parità di trattamento di tutti gli offerenti, a favorire l'utilizzazione economica delle risorse pubbliche e a promuovere la concorrenza tra gli offerenti (art. 1 *LAPub*).

2.1.2 Diritto internazionale

Il diritto sugli appalti pubblici va sempre considerato nel contesto internazionale. Le disposizioni della legislazione federale sugli appalti pubblici contenute nella legge (*LAPub*) e nell'ordinanza (*OAPub*) attuano le prescrizioni dei trattati internazionali che la Svizzera si è impegnata a rispettare. Sono determinanti il *GPA*, l'*Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici (Accordo bilaterale RS 0.172.052.68)* e i diversi accordi di libero scambio conclusi nel quadro dell'AELS o direttamente con la Svizzera.

Il diritto internazionale sugli appalti è fondato sulla reciprocità. Ciò significa che le misure di liberalizzazione sono efficaci soltanto nei confronti degli Stati membri che accordano la reciprocità alla Svizzera. L'elenco degli enti aggiudicanti assoggettati e l'accesso al mercato da parte di imprese svizzere ad appalti pubblici all'estero nell'ambito del *GPA* vengono negoziati individualmente con ogni Stato contraente. Le disposizioni di non discriminazione contenute nei trattati internazionali sugli appalti pubblici permettono alla Svizzera di garantire l'accesso degli offerenti svizzeri agli appalti all'estero e, nel caso di problemi di accesso al mercato, di difendersi con successo.

Le commesse pubbliche di una determinata entità e che raggiungono un cosiddetto valore soglia devono essere aperte alla concorrenza degli offerenti degli Stati contraenti. La procedura per le commesse pubbliche della Confederazione che raggiungono questo valore soglia è regolamentata nella *LAPub*: le commesse devono essere bandite pubblicamente per l'aggiudicazione e agli offerenti degli Stati contraenti deve essere consentito di presentare le loro offerte senza essere discriminati rispetto agli offerenti svizzeri. Le norme circa la procedura concernente le commesse pubbliche d'importo inferiore al valore soglia si trovano nel capitolo 3 dell'*OAPub*.

In campo internazionale, i valori soglia sono sottoposti a fluttuazioni valutarie e vengono ridefiniti ogni due anni. L'ultima revisione risale al novembre del 2011. Per quanto concerne le commesse della Confederazione, questi valori sono attualmente

fissati a 8,7 milioni di franchi per le opere edili, a 230 000 franchi per servizi e forniture e a 700 000 franchi per commesse aggiudicate tramite organizzazioni di diritto pubblico e privato che esercitano in Svizzera attività nei settori dell'ero-gazione dell'acqua e dell'energia, nonché dei trasporti e delle telecomunicazioni, oppure per il trasporto di persone da parte dei servizi automobilistici della Posta svizzera (art. 6 cpv. 1 *LAPub*). Valori soglia analoghi sono previsti dalla legislazione cantonale sugli appalti (v. www.simap.ch).

2.1.3 Diritto federale

Il diritto internazionale sugli appalti è trasposto negli atti normativi della Confederazione e dei Cantoni conformemente alla ripartizione delle competenze sancita dalla Costituzione federale e in base ai diversi impegni, derivanti in particolare dall'adesione al GPA e all'*Accordo bilaterale con l'UE*. Le direttive per i servizi d'acquisto della Confederazione sono contenute nella *LAPub* e nell'*OAPub*.

Criteri e principi procedurali

L'articolo 8 capoverso 1 della *LAPub* stabilisce determinate condizioni di partecipazione per offerenti da tenere in considerazione nell'aggiudicazione di commesse pubbliche da parte della Confederazione. In tal senso, gli offerenti devono garantire l'osservanza delle disposizioni in materia di protezione del lavoro e delle condizioni di lavoro per la manodopera vigenti nel luogo della prestazione (lett. b) nonché la garanzia della parità tra uomo e donna, in ambito salariale, ai lavoratori che forniscono prestazioni in Svizzera (lett. c)

Adempite le condizioni di partecipazione, l'aggiudicazione va all'offerente che ha le capacità richieste e presenta l'offerta economicamente più vantaggiosa. Quest'ultima è determinata in base ai criteri di idoneità e di aggiudicazione stabiliti dal servizio aggiudicante.

I criteri di idoneità servono a verificare la capacità finanziaria, economica e tecnica dell'offerente commisurata alla prestazione richiesta (art. 9 *LAPub* e 9 *OAPub*). Ogni partecipante deve adempiere i criteri d'idoneità nella procedura concreta; in caso contrario l'offerente e l'offerta vengono esclusi dalla procedura.

I criteri di aggiudicazione servono alla determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'aggiudicazione deve essere attribuita non all'offerta meno elevata in termini di costi, quale primo criterio, ma all'offerta che presenta il migliore rapporto tra costi e benefici, in modo tale per cui il denaro dei contribuenti venga impiegato nel migliore dei modi. L'articolo 21 della *LAPub* menziona in maniera esemplificativa i criteri: termine, qualità, prezzo, economicità, costi d'esercizio, servizio clientela, opportunità della prestazione, estetica, compatibilità ambientale e valore tecnico. Si aggiungono i criteri enumerati nell'articolo 27 *OAPub*: sostenibilità, contenuto innovativo, funzionalità, prontezza di servizio, competenza specialistica, efficienza della metodica e costi attesi sull'intera durata di vita. Sono possibili anche ulteriori criteri, a condizione che si riferiscano alla prestazione richiesta, siano circoscritti in maniera sufficientemente trasparente, non siano discriminanti, servano alla differenziazione delle offerte e, infine, alla determinazione dell'offerta più favorevole dal profilo economico.

I criteri di aggiudicazione summenzionati vengono ponderati individualmente in maniera differenziata. Questa ponderazione va stabilita e resa pubblica all'inizio della procedura. Il peso relativo dei criteri monetari e dei criteri non monetari va definito in funzione della complessità della commessa. Nella precisazione del principio dell'utilizzazione economica dei mezzi pubblici, la giurisprudenza ha tuttavia definito (ad es. in DTF 129 I 313) alcuni valori indicativi almeno per la valutazione dei criteri monetari (prezzi e costi d'esercizio).

La vigente legislazione sugli appalti e le persone in formazione nella formazione professionale di base

La *LAPub* vigente non consente di tener conto della formazione di persone nella formazione professionale di base quale criterio di aggiudicazione. Il Consiglio federale ha tuttavia tenuto in considerazione – nell'ambito dell'ordinamento normativo vigente – la richiesta dell'iniziativa parlamentare 03.445, introducendo il 1° gennaio 2010 nell'*OAPub* il nuovo articolo 27 capoverso 3, secondo cui:

«In caso di offerte equivalenti il committente tiene conto della misura nella quale l'offerente offre posti di formazione.»

Nel commento alla *OAPub* riveduta, il Consiglio federale indicava quanto segue:

«Se due offerte di offerenti svizzeri, vale a dire di offerenti con sede o stabile organizzazione in Svizzera sono equivalenti, l'aggiudicazione va accordata all'offerente che offre un numero maggiore di posti di lavoro e si assume in tal modo una responsabilità economica globale. Offerte equivalenti sono considerate offerte con uguale punteggio. Tra i posti di formazione possono essere annoverati (a seconda del settore) oltre agli apprendistati anche ad esempio posti di praticantato e posti per dottorandi. Ai fini della valutazione dell'offerta di formazione, il committente si basa in generale sul rapporto tra il numero dei posti di formazione e l'effettivo totale del personale dell'azienda onde evitare che le piccole imprese siano svantaggiate rispetto alle più grandi.

*Il numero dei posti di formazione messi a disposizione non può costituire un criterio di idoneità o di aggiudicazione, in quanto si mescolerebbero criteri di idoneità e criteri di aggiudicazione legati e non legati alla prestazione. Una miscela siffatta restringerebbe il margine di concorrenza e distorcerebbe l'accertamento dell'offerta economicamente più favorevole. La disposizione è applicabile soltanto agli offerenti con stabile organizzazione in Svizzera. Si correrebbe altrimenti il rischio di discriminare offerenti esteri provenienti da uno Stato membro dell'AAP o da altri Stati con i quali la Svizzera ha stipulato un accordo internazionale. La maggior parte di questi Stati non dispone di una struttura formativa professionale confrontabile con quella svizzera.» (rapporto esplicativo sulla modifica dell'*OAPub* del 1° gennaio 2010, pag. 20).*

2.1.4 Diritto cantonale

I principi del diritto sugli appalti pubblici dei Cantoni sono stabiliti nel concordato intercantonale del 15 marzo 2001 sugli appalti pubblici (CIAP). I servizi di aggiudicazione di tutti i Cantoni e Comuni sottostanno al rispettivo ordinamento sugli

appalti fondato su questo concordato. Una panoramica degli atti normativi cantonali si trova nella piattaforma per la pubblicazione dei bandi di Confederazione, Cantoni e Comuni (www.simap.ch).

La maggior parte dei Cantoni accetta, nella legislazione e nella prassi, che la formazione professionale di base serva da criterio di aggiudicazione, seppur debolmente ponderato, ma solo nei casi di aggiudicazione di appalti di valore inferiore ai valori soglia internazionali (cfr. ad es. il § 22 della *Submissionsverordnung des Kantons Zürich del 23 luglio 2003, LS 720.11*). Solo quattro Cantoni non hanno iscritto questo criterio nella loro legislazione sugli acquisti pubblici, mentre un Cantone prevede che «prestazioni particolari in materia di formazione professionale» possono costituire un criterio di idoneità.

Questo criterio è conforme alle direttive della Commissione degli appalti pubblici Confederazione-Cantoni (CAPCC), dato che viene utilizzato soltanto per gli appalti non sottoposti a trattati internazionali, vale a dire gli appalti al di sotto dei valori soglia del GPA, dell'*Accordo bilaterale tra la Svizzera e l'Ue* e degli *accordi di libero scambio*, dove dunque il problema di un'eventuale discriminazione di offerenti esteri non si pone! Il settore dell'aggiudicazione di appalti inferiori a questi valori soglia è nettamente più esteso a livello cantonale che non a livello della Confederazione, sia per il numero sia per il valore degli appalti. Attualmente non esiste alcuna statistica affidabile del numero e del valore totale delle aggiudicazioni che non rientrano nel campo d'applicazione dei trattati internazionali.

In singoli Cantoni vige una giurisprudenza differenziata riguardo all'utilizzo del criterio d'aggiudicazione «persone in formazione nella formazione professionale di base»: così, ad esempio, nel Cantone di Zurigo il criterio non deve avere un peso troppo importante, al massimo del 10 per cento (sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone di Zurigo VB.2001.00215 consid. 6, confermata nella sentenza VB.2005.00526 consid. 6). In altri Cantoni è stato stabilito che il criterio della «formazione professionale di base» nell'aggiudicazione di commesse pubbliche deve essere applicato soltanto nel caso di offerte pressoché equivalenti (cfr. ad es. la sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone di Argovia BE.99.00179 del 15 settembre 1999, consid. 3, non pubblicata; sentenza del Tribunale d'appello del Cantone di Uri OG V 07 45 del 7 aprile 2008, consid. 6 b; DTF 129 I 313 a conferma della decisione del Tribunale cantonale del Vallese). Inoltre, conformemente a diverse decisioni di tribunali cantonali, il numero degli apprendisti in un'impresa deve essere valutato in rapporto al numero complessivo dei collaboratori dell'impresa (cfr. ad es. la sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone di Zurigo VB.2001.00215 consid. 6, confermata nella sentenza VB.2005.00526 consid. 6; sentenza del Tribunale d'appello del Cantone di Uri del 7 aprile 2008, OG V 07 45 consid. 6 b), al fine di non discriminare le piccole imprese rispetto alle più grandi.

¹ Anche gli offerenti stranieri possono presentare le loro offerte in occasione della messa a concorso di appalti pubblici il cui valore è inferiore alle soglie internazionali. Tuttavia contrariamente a quanto avviene nel caso di appalti non sottoposti ai trattati internazionali, non possono pretendere il trattamento riservato agli offerenti svizzeri. Lo stesso vale per le imprese svizzere che partecipano a una procedura di aggiudicazione di commesse pubbliche all'estero. Inoltre, per gli appalti non sottoposti ai trattati internazionali, lo Stato applica di regola la procedura mediante invito. In casi siffatti, succede spesso che, a seconda del mercato, vengano invitati soltanto offerenti svizzeri.

2.2

Diritto europeo

Nella legislazione sugli appalti, il diritto europeo ammette, a determinate condizioni, che si tenga conto di considerazioni di natura sociale. Il riferimento all'oggetto dell'acquisto deve essere previsto, l'attuazione nel contratto proporzionata, il principio dell'impiego economico delle risorse pubbliche non deve essere violato e il libero accesso per tutti i fornitori UE tutelato (*direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE; pag. 5, Acquisti sociali – una guida per la considerazione della dimensione sociale nell'aggiudicazione degli appalti pubblici, UE 2011*).

La legislazione e la giurisprudenza europee riconoscono attualmente soltanto criteri sociali che hanno un riferimento materiale all'oggetto dell'acquisto. Criteri sociali estranei a questo riferimento possono però essere impiegati nel caso di offerte equivalenti quali «criteri di aggiudicazione supplementari» (dopo la valutazione in base ai criteri di aggiudicazione ponderati) per l'esercizio del potere discrezionale o inseriti quali clausole contrattuali (fase esecutiva). Che una clausola contrattuale riferita alla formazione di persone nella formazione professionale di base possa essere discriminante è una questione ancora da definire. L'impiego di siffatti criteri di aggiudicazione supplementari richiede ulteriori chiarimenti da parte della giurisprudenza (*cf. in merito i consid. 1 e 46 e l'art. 26 della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114 nonché consid. 38 e art. 1 della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, GU L 134 del 30.4.2004, pag. 1 nonché la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee CGCE, 17 settembre 2002, Concordia Bus Finland, causa C-513/99, I-7213 e CGCE, 4 dicembre 2003, EVN e Wienstrom, causa C-448/01, I-14527, pagg. 38–40 del documento menzionato sopra*).

2.3

La situazione sul mercato dei posti di tirocinio

Le cifre del barometro dei posti di tirocinio che la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI, in passato Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia) rileva ogni semestre mostrano negli ultimi anni una tendenza di sviluppo leggermente positiva nella formazione professionale di base. A partire dal 2004, il 55–60 per cento di tutti i giovani è interessato, al momento di scegliere una formazione, a un posto di tirocinio. La maggior parte di essi riesce anche a trovare un posto di formazione. La lista d'attesa senza garanzia – ossia quella dei giovani che cercano un posto di tirocinio per l'anno successivo e non hanno ottenuto una risposta positiva – si è ridotta, ad esempio, dal 16–17 per cento degli anni 2003–2007 al 10 per cento del 2012. In cifre assolute, ciò corrisponde a una riduzione da circa 20 000 a 15 000 giovani. Inoltre, secondo il rilevamento del mese di agosto 2012 del barometro dei posti di tirocinio, circa il 77 per cento dei giovani che nel mese di aprile 2012 avevano manifestato interesse verso una formazione professionale di base, nel mese di agosto 2012 sono riusciti a realizzare il loro intento. Questa quota è lievemente aumentata rispetto agli anni precedenti.

Il motivo per cui non tutti i giovani riescono a trovare un posto di tirocinio non è tanto la mancanza di posti di formazione quanto piuttosto l'incompatibilità tra offerta e domanda, sia dal profilo geografico sia per interessi e capacità dei giovani. Infatti, negli ultimi anni si è avuta complessivamente un'offerta eccedentaria di posti di formazione. A partire dal 2003, circa il 5–10 per cento in media di tutti i posti di tirocinio offerti non sono stati occupati. In tal senso, emergono però anche grandi differenze tra i diversi settori. Mentre in particolare nei settori dei servizi, della salute, del sociale nonché in quello della vendita il numero dei giovani interessati è superiore a quello dei posti di tirocinio disponibili, nelle professioni tecniche e nel settore dell'architettura e dell'edilizia l'offerta prevale nettamente sulla domanda.

In generale, la situazione sul mercato dei posti di tirocinio è dunque migliorata dal deposito dell'iniziativa parlamentare 03.445 nel 2003. Ciò è riconducibile anche a diverse misure statali adottate a livello federale e cantonale, come ad esempio il rafforzamento dell'orientamento professionale, l'assunzione di promotori di posti di tirocinio, l'offerta da parte dello Stato di soluzioni temporanee e l'istituzione di programmi di mentorato e di reti di aziende di tirocinio.

2.4 Proposte della Commissione

2.4.1 Proposta della maggioranza

La maggioranza della Commissione propone di inserire la formazione di persone nella formazione professionale di base nel catalogo dei criteri di aggiudicazione dell'articolo 27 capoverso 1 della *LAPub*. Il progetto va oltre la regolamentazione vigente dell'articolo 27 capoverso 3 *OAPub*, secondo la quale soltanto nel caso di offerte equivalenti da parte di offerenti svizzeri il committente tiene conto della misura nella quale l'offerente offre posti di formazione. Viene permesso di utilizzare in generale la formazione di apprendisti quale criterio di aggiudicazione. Nell'aggiudicazione di commesse pubbliche, questa possibilità va considerata non quale criterio secondario ma allo stesso livello di tutti gli altri criteri di aggiudicazione, sia per gli offerenti svizzeri che per gli offerenti stranieri. Rispetto all'*OAPub* riveduta, il progetto è tuttavia più restrittivo nel senso che riguarda puntualmente la formazione professionale e non le persone in formazione in generale.

La maggioranza della Commissione è consapevole del fatto che rispetto al 2003 non vi è più penuria di posti d'apprendistato. Essa motiva pertanto il suo atteggiamento positivo nei confronti del progetto non con la necessità assoluta di creare nuovi posti di tirocinio ma con la sua adesione di principio al sistema di formazione duale in vigore in Svizzera. La maggioranza della Commissione è del parere che la formazione professionale secondo il modello svizzero sia un modello di successo che va sostenuto e promosso anche a livello internazionale. Sottolinea che proprio grazie alla formazione professionale di base la Svizzera registra un tasso di disoccupazione molto basso rispetto agli altri Paesi europei, e in particolare tra i giovani. Tuttavia, la maggioranza della Commissione constata che l'importanza accordata alla formazione professionale tende ultimamente a decrescere, al contrario di quanto avviene per la formazione terziaria. Per questo motivo essa ritiene importante adottare misure per il rafforzamento del sistema di formazione duale, al fine di dare in tal modo un chiaro segnale. Con la modifica di legge proposta si mira, da un lato, a ricompensare le imprese operanti nel settore degli appalti pubblici che sono già impegnate nella

formazione professionale; dall'altro, a permettere l'adozione di incentivi che favoriscano la messa a disposizione di nuovi posti di formazione nell'economia privata.

La maggioranza della Commissione considera marginale, per diversi motivi, il problema dell'incompatibilità delle misure proposte con gli impegni internazionali della Svizzera, segnatamente con il *GPA*, e il rischio di discriminare gli offerenti provenienti da Paesi che non conoscono un sistema di formazione duale. A suo avviso la maggior parte degli appalti pubblici non entrano nel campo d'applicazione dei trattati internazionali. In questi casi non si applica l'obbligo di parità di trattamento conformemente al *GPA*, e le imprese partecipanti sono in generale soltanto imprese svizzere. Inoltre, la maggioranza considera che la maggior parte di imprese straniere che si occupano in Svizzera di commesse pubbliche hanno una stabile organizzazione nel nostro Paese. Queste ultime possono dunque formare a loro volta apprendisti e non sarebbero pertanto discriminate. Oltre a ciò, al criterio di aggiudicazione della formazione di apprendisti nella formazione professionale di base è attribuito, come agli altri criteri «morbidi» enumerati negli articoli 21 *LAPub* e 27 capoverso 2 *OAPub*, soltanto un peso molto modesto (p. es. dall'1 al 3 %) nell'aggiudicazione di commesse pubbliche. Di conseguenza, alle imprese di Paesi che non conoscono una formazione professionale di base in una forma equivalente a quella svizzera dovrebbe esser possibile compensare in misura sufficiente la mancanza di posti di formazione mediante altri criteri di aggiudicazione². Infine, dovrebbe essere possibile applicare il criterio della formazione professionale alle imprese straniere tenendo in considerazione modelli di formazione equivalenti (ad es. posti di praticantato).

La maggioranza della Commissione ritiene anche che non vi sia il rischio di discriminare imprese che in Svizzera non possono occupare e offrire posti di formazione, dato che ai bandi pubblici concorrono in generale imprese dello stesso settore. Di conseguenza, per tutti i partecipanti dovrebbero valere le stesse condizioni.

Inoltre, la maggioranza della Commissione non è interamente d'accordo con l'argomentazione secondo cui la formazione degli apprendisti sarebbe un criterio non conforme alla prestazione richiesta e, pertanto, non potrebbe costituire un criterio di aggiudicazione. Essa fa notare che è indispensabile formare nuove leve professionali, per garantire a lungo termine un'offerta di prestazioni professionale e diversificata. La promozione della formazione di persone nella formazione professionale di base fornisce pertanto un contributo a un'economia impostata sul lungo periodo.

2.4.2 Proposta della minoranza

Una minoranza della Commissione (*Noser, Fischer Roland, Germanier, Maier Thomas, Müller Philipp, Pelli*) propone di non entrare in materia sul progetto in

² Si noti a questo proposito che la *LAPub* fa una distinzione tra criteri d'aggiudicazione e criteri di idoneità. Ogni partecipante alla procedura deve adempiere i criteri di idoneità, in caso contrario l'offerente viene escluso dalla procedura. Se la formazione di persone nella formazione professionale di base venisse riconosciuta come criterio di idoneità, tutti gli offerenti che non sono in grado di formare dette persone verrebbero esclusi dall'aggiudicazione di commesse della Confederazione, indipendentemente dal fatto di essere in grado o no di soddisfare la commessa dal punto di vista finanziario, economico e tecnico. Sarebbe negato l'accesso alle commesse della Confederazione a tutti gli offerenti stranieri la cui formazione professionale non fosse fondata su un sistema duale.

quanto quest'ultimo affronta un problema che l'economia avrebbe già risolto da sé. La minoranza della Commissione fa notare che la situazione del mercato dei posti di tirocinio, allora preoccupante, è molto migliorata dal 2003, anno in cui è stata depositata l'iniziativa parlamentare, in particolare grazie alle misure adottate dall'ufficio federale competente. Perciò, oggi non è più possibile parlare di penuria generale di posti di tirocinio: se alcuni settori non propongono un numero sufficiente di posti di formazione, ve ne sono altri che non riescono a coprire tutti i posti vacanti. Per lo più questa difficoltà di trovare apprendisti concerne proprio i settori che dipendono in misura notevole dalle commesse pubbliche (ad es. il settore edile) e per i quali la revisione legislativa proposta non sarebbe di alcuna utilità. La minoranza teme inoltre che l'attuazione del progetto provochi una distorsione della concorrenza a scapito degli offerenti svizzeri. Poiché altri Stati non conoscono il sistema della formazione duale, i posti di praticantato dovrebbero essere considerati equivalenti affinché il nuovo criterio di aggiudicazione sia compatibile con il *GPA*. In altre parole, le imprese svizzere che sono obbligate a formare apprendisti (nel senso stretto del termine) dovrebbero adempiere esigenze più severe rispetto ai concorrenti stranieri. Si fa altresì notare che non tutte le imprese sono in grado di formare apprendisti, in particolare le piccole e medie imprese e le imprese di recente fondazione (segnatamente le start-up). Queste imprese sarebbero svantaggiate rispetto a quelle più grandi o affermate, situazione che contrasterebbe nettamente gli sforzi dispiegati a favore delle PMI, da un lato, e della promozione dell'innovazione, dall'altro. Inoltre, la minoranza della Commissione sostiene che occorrerebbe introdurre nuovi meccanismi di controllo e di ricorso al fine di verificare se le imprese rispettano debitamente il criterio della formazione di apprendisti, come dichiarano di fare. Ciò comporterebbe anche un importante onere amministrativo supplementare. Concludendo, la minoranza della Commissione ritiene che l'iscrizione della formazione degli apprendisti quale criterio di aggiudicazione crei un precedente politico che potrebbe condurre all'ammissione di altri criteri senza legame con le prestazioni richieste (ad es. l'integrazione dei disabili, il reclutamento di lavoratori più anziani o di persone provenienti con un passato migratorio, quote femminili nei consigli d'amministrazione ecc.).

2.5 Procedura di consultazione

La consultazione si è svolta dall'11 dicembre 2012 al 18 marzo 2013. In tutto sono stati presentati 63 pareri, che sono stati valutati dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) e riassunti in un rapporto a destinazione della CET-N. In sintesi 17 Cantoni sono favorevoli al progetto, mentre 3 Cantoni lo respingono. Due Cantoni non assumono una posizione chiara. Per quanto concerne i partiti, quattro possono essere annoverati tra i favorevoli e uno (PLR) tra i contrari, mentre, un partito (UDC) non può essere attribuito chiaramente a uno o l'altro schieramento. Infine, tra le associazioni partecipanti e le altre organizzazioni interessate 19 si esprimono a favore del progetto e 14 contro³.

³ Un elenco dei partecipanti alla consultazione e dei relativi pareri e argomentazioni è contenuto nel rapporto sui risultati della procedura di consultazione, disponibile all'indirizzo: www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2012.html.

2.6

Attuazione

Oltre all'abrogazione del capoverso 3 dell'articolo 27 cpv. 3 *OAPub*, non è necessaria alcuna precisazione a livello di ordinanza.

3

Commento ai singoli articoli

È modificata la legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1).

Ingresso

La revisione parziale della legge federale sugli acquisti pubblici offre l'occasione per modificare l'ingresso in maniera tale che la legge si fondi sull'articolo corrispondente della Costituzione federale del 1999.

Art. 21 cpv. 1

La menzione della formazione di persone nella formazione professionale di base nell'elenco dei criteri di aggiudicazione permette di considerare questo aspetto per determinare l'offerta più favorevole dal profilo economico.

Nell'impiego di questo criterio di aggiudicazione, gli offerenti che formano persone nella formazione professionale di base possono guadagnare punti. Gli offerenti che non dispongono di posti di tirocinio possono comunque partecipare alla procedura e ottenere l'aggiudicazione dell'appalto se i punti persi a livello di questo criterio sono compensati dai punti ottenuti con gli altri criteri. Sulla base della prassi e della giurisprudenza relative ai criteri di aggiudicazione si può supporre che questo criterio verrà solo debolmente ponderato rispetto agli altri criteri di aggiudicazione. È ipotizzabile concretamente un fattore di ponderazione dall'1 al 3 per cento. Introducendo l'elenco dei criteri con «in particolare», si lascia al servizio aggiudicante la possibilità di non utilizzare il criterio di aggiudicazione «formazione di persone nella formazione professionale di base», se reputa opportuno non considerarlo (ad es. nei casi di aggiudicazione in settori che non prevedono la formazione di persone nella formazione professionale di base).

Per «formazione di persone nella formazione professionale di base» s'intende una formazione fondata su un contratto di apprendistato ai sensi della *legge del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (LFPr, RS 412.10)*. Di conseguenza, questa definizione è più ristretta di quella prevista dall'articolo 27 capoverso 3 *OAPub*, dove si parla di posti di formazione, senza alcuna specificazione (v. n. 2.1.3.2).

Per analogia con l'articolo 27 capoverso 3 *OAPub*, il criterio di aggiudicazione dovrebbe essere applicato in modo tale per cui sia determinante non il numero effettivo degli apprendisti impiegati ma il numero dei posti di formazione: è infatti possibile che le imprese non siano in grado di occupare tutti i posti che propongono perché non hanno ricevuto alcuna candidatura o soltanto candidature inappropriate.

Infine, il numero dei posti di tirocinio non è valutato in termini assoluti ma messo in relazione con tutto l'effettivo del personale, al fine di evitare che le piccole imprese siano svantaggiate rispetto a quelle più grandi.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'ampiezza delle ripercussioni finanziarie non è ancora quantificabile esattamente. L'introduzione del criterio supplementare comporterà per la Confederazione un aumento dell'onere di lavoro legato alla valutazione delle offerte.

4.2 Applicabilità

La valutazione delle offerte da parte dei committenti pubblici avviene di regola mediante esperti interni al settore della prestazione richiesta. I committenti della Confederazione dispongono di aiuti per la valutazione, tra cui anche mezzi ausiliari elettronici che andranno opportunamente adeguati. Per l'applicazione dettagliata del nuovo criterio di aggiudicazione è possibile far riferimento alle esperienze dei servizi di aggiudicazione cantonali e comunali nonché all'ampia giurisprudenza dei tribunali amministrativi cantonali.

Non è ancora stato definito se l'impresa formatrice debba presentare un attestato dell'organo che fornisce le autorizzazioni di formazione. In ogni caso, il lavoro supplementare per le imprese deve essere ridotto al minimo.

4.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Le disposizioni internazionali del diritto sugli appalti pubblici vengono attuate dai Cantoni in maniera autonoma. L'inserimento della formazione di apprendisti nell'elenco dei criteri d'aggiudicazione della Confederazione non ha alcuna ripercussione diretta su Cantoni e Comuni e, in questo settore, significa persino un'armonizzazione con le legislazioni della maggior parte dei Cantoni, che ammette già l'utilizzazione di questo criterio anche se esclusivamente per i mercati che non sottostanno ai trattati internazionali, conformemente alle prescrizioni della CAPCC (v. n. 2.1.4).

4.4 Ripercussioni per l'economia

La modifica proposta costituisce uno stimolo a creare posti di formazione per la formazione professionale di base, il che determinerà verosimilmente un aumento del numero di persone che beneficiano di una formazione professionale e una riduzione del numero di giovani che si trovano disoccupati al termine della scolarità. A lungo termine sono attesi effetti positivi per l'economia e una diminuzione della spesa sociale.

5 Basi legali

5.1 Costituzionalità

La *LAPub* è fondata sulla competenza della Confederazione di emanare prescrizioni di natura organizzativa e procedurale. La base costituzionale formale di questa competenza è l'articolo 173 capoverso 2 *Cost.* Nel contesto di tale disposto costituzionale, la Confederazione può prevedere nella *LAPub* che la formazione di persone nella formazione professionale di base sia un criterio ulteriore per l'aggiudicazione in materia di diritto degli appalti pubblici. Prescrizioni relative alla formazione di persone nella formazione professionale di base in quanto tali sono fondate sull'articolo 63 capoverso 1 *Cost.* (formazione professionale). Stimolando la creazione di posti di formazione professionale di base, la misura proposta contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo sociale secondo il quale «le persone abili al lavoro possano provvedere al proprio sostentamento con un lavoro a condizioni adeguate» (art. 41 cpv. 1 lett. d *Cost.*).

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La *LAPub* serve a trasporre nel diritto nazionale gli impegni della Svizzera derivanti dal *GPA*, dall'*Accordo bilaterale con l'UE* e dagli *accordi di libero scambio dell'AEELS*. I principi della non discriminazione, della trasparenza della procedura di aggiudicazione e dell'utilizzazione economica delle risorse pubbliche costituiscono la chiave di volta delle norme internazionali in vigore e devono essere ripresi senza restrizioni.

La formazione di persone nella formazione professionale di base, in sé e per sé, non ha legami diretti con la prestazione richiesta e potrebbe pertanto essere considerata, nel contesto internazionale – vale a dire se si tengono presenti le procedure concernenti gli appalti di valore superiore alle soglie internazionali –, un criterio discriminatorio nei confronti degli Stati che non dispongono di un sistema di formazione duale. Tuttavia, la Commissione ritiene per diversi motivi che il pericolo della discriminazione di offerenti esteri sia assai esiguo (v. n. 2.4.1).

5.3 Delega di competenze legislative

Non è prevista alcuna delega di competenze legislative.

5.4 Forma dell'atto

L'attuazione dell'iniziativa parlamentare 03.445 avviene sotto forma di una revisione parziale della *LAPub*.