

MUNICIPIO

Lugano, 29 novembre 2013/PIM/MAF/BG
centro inf.: 101.0 / 106.0 / 230.0

ris. mun.: 28/11/2013

Posta A

Onorevoli Signora e Signori

. Stefano Fraschina

. Maruska Ortelli

. Daniele Casalini

rispettivi indirizzi

Oggetto: interrogazioni n. 418 del 13 marzo 2012 e n. 479 dell'11 febbraio 2013

Onorevoli Signora e Signori,

facciamo riferimento alle interrogazioni da Voi presentate il 13 marzo 2012 (interrogazione no. 418) e l'11 febbraio 2013 (interrogazione no. 479) con le quali vengono poste al Municipio numerose domande riguardanti la gestione dei subappalti e degli appalti al cantiere del NCCL.

Ci scusiamo innanzitutto del ritardo con cui è data evasione a tali atti parlamentari. Ci preme osservare che il ritardo è da ricondurre al notevole carico di lavoro ordinario e straordinario con cui i servizi preposti alla loro evasione sono stati confrontati negli ultimi 18 mesi a fronte di una sempre più impegnativa gestione di cantiere e di aspetti contrattuali legati al progetto, che hanno dato origine alla recente modifica contrattuale presentata alla lodevole Commissione della Gestione lo scorso 14 ottobre.

A questo proposito si rileva che la commessa in questione presenta un grado di complessità tecnico - architettonica, economica e giuridica (i contenuti delle interrogazioni ne sono la prova) - molto elevato. Queste circostanze, accanto alla pressione esercitata dagli interessi economici privati in gioco da un lato e a quelli del territorio dall'altro, sovrapposti ad azioni giudiziarie anche strumentali e ad una campagna mediatica ostile, hanno distorto la normale mole di lavoro e attività tipica legata all'evolvere di un cantiere e obbligato i servizi coinvolti a volgere lo sguardo verso aspetti ancor più prioritari.

In linea con quanto sopra ci preme pertanto ricordare che l'evasione ritardata delle interrogazioni in oggetto non ha a che vedere con il mancato rispetto della funzione di controllo e vigilanza del Consiglio Comunale, al quale sin dall'inizio si è voluto destinare uno strumento di informazione privilegiato sull'evoluzione e andamento del cantiere. La Direzione di progetto ha rassegnato otto rapporti sull'andamento del cantiere e su eventuali aspetti difficoltosi dello stesso. A breve è prevista la consegna del nono rapporto informativo.

A fronte dell'identità di contenuti delle due interrogazioni le stesse vengono evase

congiuntamente.

Interrogazione n. 418

- 1. Rispetto alla distinta dei subappaltatori presentati in fase di bando di concorso per l'appalto LAC dal Consorzio Comsa (Spagna)/ED.IM.SUISSE può il lodevole Municipio, presentarci, dall'inizio (bando di concorso) ad oggi, una lista completa dei mutamenti che comprenda almeno ed in particolare le seguenti informazioni:**
 - A. Data della mutazione della distinta dei subappaltatori;**
 - B. Nome e domicilio della ditta subappaltante prevista in fase di concorso e anno di costituzione;**
 - C. Nome e domicilio della nuova ditta subappaltante proposta, con domicilio e anno di costituzione;**
 - D. Motivo comprovato della sostituzione ai sensi dell'art. 51 cpv. 5 RLC Pubbl;**
 - E. Data della risoluzione municipale che autorizza il mutamento della distinta dei subappaltanti comunicati in fase di concorso.**

La Direzione di progetto ha allestito nel tempo, sin dall'inizio della messa in esecuzione della commessa, una distinta riassuntiva dei subappaltatori attivi sul cantiere. Alla presente risposta viene allegata la tabella che sintetizza le indicazioni richieste nell'interrogazione.

- 2. La Città di Lugano, e il Dicastero del Territorio in particolare, tengono conto in fase di richieste di mutamento delle ditte appaltanti del proprio stato di servizio pubblico privilegiando ditte o enti locali e facendo sì in tal modo che l'indotto diretto e/o indiretto rimanga all'interno del Cantone?**

Il Municipio, nonché la Direzione di progetto, hanno sempre avuto un occhio di riguardo rispetto alle ditte attive sul proprio territorio e quindi hanno chiesto e ottenuto dal Consorzio Comsa NCCL in più occasioni che favorisse, nella ricerca dei subappaltatori necessari, il mercato locale. La lista dei subappaltatori qui allegata, comprova che la gran parte dei subappaltatori coinvolti nella commessa hanno sede in Svizzera, rispettivamente in Ticino. In una commessa a carattere internazionale, non è tuttavia possibile imporre all'impresa generale di fare capo soltanto a subappaltatori ticinesi o svizzeri.

- 3. Nel caso cui siano state accettate aziende nella distinta dei subappaltatori del cantiere LAC che sono state costituite dopo l'aggiudicazione dell'appalto al Consorzio Comsa (Spagna) /ED.IM.SUISSE non ritiene, il lodevole Municipio che questo possa conformare un aggiramento della concorrenza rispetto alle ditte che concorsero a suo tempo per l'appalto?**

Il concorso indetto dal Comune di Lugano per la realizzazione del LAC era retto per valore soglia, dal Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP) del 25 novembre 1994 / 15 marzo 2001 e RLC Pubbl/CIAP del 12 settembre 2006. Tale ordinamento sulle commesse pubbliche non pone limiti particolari all'impiego di subappaltatori, sempre che questa forma di intervento nell'esecuzione della commessa

sia prevista negli atti di gara.

Richiamandosi al tenore dell'art. 36 RLCPubb/CIAP il Committente ha richiesto ai concorrenti di presentare, al momento della consegna dell'offerta, la lista dei subappaltatori coinvolti nella commessa.

Nel caso concreto l'appalto si configurava come appalto di impresa generale, che per sua natura ammetteva il subappalto nell'ambito di una commessa pubblica di elevata complessità tecnica e con un grado di specializzazione delle singole prestazioni molto alto. Non si deve dimenticare che già a livello di progettazione, il Team dell'architetto Gianola aveva fatto capo a diversi specialisti, e che il Committente stesso è assistito, proprio per la complessità del progetto, da una serie di controller specializzati in diversi campi (sicurezza, polizia del fuoco, acustica, scenotecnica, ecc).

Considerando il tempo che intercorre fra la delibera, l'inizio e il susseguirsi dei lavori, l'elenco dei subappaltatori consegnato con l'offerta può subire delle modifiche. La realizzazione del progetto in questione spazia su più anni.

I subappaltatori inizialmente annunciati possono essere cambiati, con l'autorizzazione del Committente, nella misura in cui non sono più in grado di fornire la prestazione subappaltata o l'appaltatore generale ritiene di dovere affidare a terzi una prestazione specialistica per meglio garantire la qualità esecutiva della commessa.

Nel rispondere alla domanda posta dagli interroganti si precisa che la delibera dei lavori al Consorzio Comsa NCCL è avvenuta in data 8 aprile 2009, mentre la sottoscrizione vera e propria del contratto di appalto generale è avvenuta in data 26 novembre 2009. I lavori hanno avuto inizio nei primi mesi del 2010.

Contro la delibera municipale il secondo classificato ha infatti interposto ricorso e l'intero incarto, composto di oltre 90 faldoni, compreso l'elenco dei subappaltatori indicato nell'offerta, è stato esaminato a fondo in sede di evasione di ricorso dal Tribunale amministrativo, che ha integralmente confermato la delibera municipale.

Tra l'offerta inoltrata il 17 dicembre 2008 e l'effettivo inizio dei lavori da parte dell'impresa generale e dei singoli subappaltatori è quindi trascorso molto tempo.

Si consideri infine che buona parte degli specialisti è stata coinvolta soltanto a far conto dal 2011.

E' inevitabile che, a distanza di oltre due anni dalla consegna dell'offerta, possano esservi stati dei mutamenti nella gestione della commessa subappaltata.

L'art. 2 della Legge federale contro la concorrenza sleale del 19 dicembre 1986 (LCS1) definisce come sleale e illecito qualsiasi comportamento o pratica d'affari ingannevole, o altrimenti lesivo della buona fede, che influisce sui rapporti tra concorrenti o tra fornitori e clienti.

Concretamente, il fatto che i subappaltatori in questione siano stati costituiti dopo la delibera non ha creato una situazione di disparità di trattamento rispetto agli altri subappaltatori, né esso configura un comportamento sleale rispetto al mercato interno, nella misura in cui è stato possibile verificare la solidità ed esperienza tecnica delle singole società in base alle referenze portate.

Ad eccezione di una ditta (subappaltatore no. 44) la Ignifugacions generals SL che ha svolto un'attività specialistica molto limitata di trattamento ignifugo delle travi metalliche dell'ala Museo, i subappaltatori indicati nella lista sono stati regolarmente

verificati in punto alla loro idoneità assoluta prevista dall'art. 39 RLC Pubblica/CIA P (pagamento oneri sociali, imposte, ecc.) e rispetto alla loro capacità tecnica, sia in fase di delibera, sia successivamente. Alcune ditte sono state scartate e quindi non autorizzate in difetto della loro idoneità.

In nessuno dei casi figuranti nell'elenco (tabella allegata) sono emersi elementi tali da fare pensare all'esistenza di un atto sleale ed illecito rispetto ad eventuali prezzi sottocosto ottenuti in violazione delle normative legali in vigore.

In ogni caso si fa notare che il legislatore ticinese ha volutamente escluso la possibilità di scartare offerte sottocosto, poiché anche sulla base di esperienze fatte in altri Cantoni, una simile valutazione risulta quanto mai difficile in considerazione di molteplici componenti e variabili che concorrono alla determinazione di un prezzo corretto per ogni singolo offerente.

Parecchie circostanze particolari possono infatti mettere in condizione un partecipante di praticare dei prezzi che altri offerenti non sono in grado di offrire senza che ciò configuri forzatamente una situazione di concorrenza sleale. Un obbligo di investigare del Committente, nel senso di una raccolta di informazioni supplementari sussiste peraltro soltanto sulla base del prezzo di un'offerta straordinariamente inferiore in confronto alle altre offerte. Esso è limitato a casi evidenti rispettivamente estremi.

Ciò malgrado, il Committente ha fatto esperire da uno specialista del settore economico della costruzione una verifica puntuale di tutti i centri di costo che presentavano delle anomalie. L'offerta del Consorzio Comsa NCCL è risultata in linea con il mercato.

4. Sono stati autorizzati cambiamenti della distinta dei subappaltatori inserendo aziende senza esperienza tecnica e con referenze prestate all'interno di configurazioni giuridiche (a titolo esemplificativo si potrebbe pensare a subappalti a consorzi)?

Come detto sono state esperite tutte le verifiche tecniche sulla base delle referenze consegnate dal Consorzio Comsa NCCL al Committente. Le verifiche sono avvenute con l'obiettivo di verificare che il segmento di commessa subappaltato fosse eseguito da un subappaltatore con un bagaglio tecnico adeguato.

Non risultano dagli atti messi a disposizione esservi stati travasi di competenze tecniche non ammessi. Peraltro il consorzio di subappaltatori non era vietato dagli atti di gara.

5. Se sì, visto che la legge limita il ruolo del Committente alla verifica di eventuali violazioni contrattuali, su quale base o valutazione esterna si è avvalso il Municipio per accettare, ai sensi dell'art. 36 lett. e rispettivamente dell'art. 51 cpv. 5, il mutamento della distinta dei subappaltatori?

I motivi del mutamento della distinta sono indicati nella tabella allegata per ogni singolo subappaltatore. Trattasi di motivi di diversa natura, che hanno impedito di proseguire l'esecuzione della commessa subappaltata con il subappaltatore in questione.

6. Quante delle nuove aziende accettate dal Municipio nella distinta dei subappaltanti hanno modificato scopo sociale e/o ragione sociale in un periodo di 1 anno antecedente alla loro inclusione nella distinta?

Come detto, la realizzazione della commessa spazia su diversi anni e non è insolito che lungo tale periodo intervengano delle modifiche societarie anche in seno ai subappaltatori prescelti inizialmente in sede di offerta, o successivamente presi in considerazione. Tale stato di cose non è indice di per sè dell'esistenza di abusi.

In ogni caso dalla distinta allegata risulta che le seguenti ditte hanno cambiato ragione sociale nell'arco dell'anno antecedente alla loro inclusione nella stessa (momento della richiesta di autorizzazione):

- Alpiq in tec Ticino SA, precedentemente Atel SA, modifica di ragione sociale;
- IPI Industrial Plans SA, Lugano, modifica di scopo;
- Concrete SA, Lugano, modifica di scopo.

Vi sono infine due ditte che sono state create per costituire una succursale svizzera ad una precedente società italiana:

- Edilizia integrale, Arezzo, che ha creato una succursale svizzera della omonima ditta italiana;
- Pedrera LAC, Lugano, succursale svizzera della Pedrera Spa di Venezia.

Si veda a questo proposito per i dettagli la distinta allegata.

Interrogazione n. 479

Qui di seguito si riassumono le risposte all'interrogazione no. 479 di Maruska Ortelli, Angelo Paparelli, Stefano Frascina e Daniele Casalini (LdT) del 11.02.2013 intitolata "*Appalti e subappalti al cantiere LAC*".

La struttura delle risposte riprende, modificandole laddove necessario per chiarezza del lettore, le domande formulate nell'interpellanza citata.

1. All'offerta del concorrente Comsa e Edimsuisse era allegata la distinta dei subappaltatori che con il concorso collaboreranno nell'esecuzione della commessa? Questo elenco indicava un solo nominativo per ogni subappalto come prevedono l'art. 36 RLCPubb/CIAP?

La gara di appalto richiedeva a tutti i concorrenti di produrre un elenco dei subappaltatori che sarebbero entrati in considerazione per la successiva realizzazione dell'opera. Il Consorzio vincitore, come peraltro tutti i concorrenti, ha presentato una sua lista di subappaltatori. L'elenco indicava un subappaltatore per ogni parte di commessa subappaltata.

La delibera municipale, impugnata dal concorrente classificatosi al secondo posto, è stata confermata integralmente dal Tribunale amministrativo cantonale con sentenza del 14 settembre 2009.

2.1 Quali subappaltatori sono stati nel frattempo sostituiti con il consenso del Committente?

- a) data della richiesta da parte del Consorzio;**
- b) motivazioni indotte e genere di subappalto;**
- c) data dell'autorizzazione comunale con indicazione dell'autorità che l'ha rilasciata (Municipio o Dicastero del Territorio);**

Nell'ambito dell'esecuzione della commessa d'appalto generale - che come detto nella precedente risposta all'interrogazione no. 418 ha subito un differimento temporale non indifferente tra la data dell'offerta e l'inizio dei lavori effettivo - il consorzio vincitore ha formalmente richiesto al Committente di essere autorizzato a subappaltare alcune attività della commessa a terzi, ritenendo che i centri di costo subappaltati richiedessero conoscenze specialistiche.

Le richieste di autorizzazione sono state registrate e verificate dandone riscontro in una tabella, allegata alla presente risposta (cfr. allegato 1) che indica i dati richiesti dagli estensori dell'interrogazione e meglio la data di richiesta, le motivazioni, i centri di costi, la data di autorizzazione comunale con l'indicazione della relativa risoluzione municipale o autorizzazione, in pochi casi di minore entità da parte del Dicastero Progetti di Sviluppo e del Dicastero Edilizia pubblica e genio civile.

2.2 Requisiti lettera a) dell'art. 39 RLCPubb/CIAP

Chi ha controllato se i subappaltatori indicati rispettavano tali requisiti?

Ad eccezione di una ditta (subappaltatore no. 44) la Ignifugacions generals SL che ha svolto un'attività specialistica molto limitata di trattamento ignifugo delle travi metalliche dell'ala Museo, i subappaltatori indicati nella lista sono stati regolarmente verificati in punto alla loro idoneità assoluta prevista dall'art. 39 RLCPubb (pagamento oneri sociali, imposte, etc) e rispetto alla loro capacità tecnica, sia in fase di delibera, sia successivamente. Rispetto a quest'ultima sono state verificate le referenze tecniche presentate dai subappaltatori, analogamente a quanto richiesto all'impresa generale. Se i subappaltatori non erano provvisti dei documenti di legge richiesti, non veniva preavvisata favorevolmente l'autorizzazione, già dallo stesso Dicastero Progetti di Sviluppo e dal Dicastero Edilizia pubblica e genio civile. E' comunque importante rilevare che il controllo di tale documentazione ha dato origine ad un importante dispendio di tempo dei funzionari preposti; quando la documentazione non sembrava chiara o era equivoca sono stati richiesti puntuali spiegazioni e complementi di informazione e documentazione.

2.3 La Commissione Paritetica competente ha rilasciato la dichiarazione che attesti il rispetto dei contratti collettivi di lavoro vigenti nei cantoni per le categorie di arti e mestieri alle quali si riferisce il subappalto?

Laddove il settore di mercato toccato dal subappalto è sottoposto ad una Commissione Paritetica sono stati richiesti ed ottenuti dai subappaltatori le rispettive dichiarazioni.

2.4 La legge prevede che i concorrenti con domicilio o sede in uno stato estero devono produrre i documenti equivalenti e che con l'inoltro dell'offerta il concorrente autorizza il Committente a verificare presso gli enti preposti l'adempimento degli obblighi previsti.

Quanti di queste verifiche sono state eseguite e con quale esito?

Sono state eseguite tutte le verifiche necessarie a comprovare l'idoneità assoluta del subappaltatore.

Esse sono state fatte all'interno del Dicastero Progetti di Sviluppo e dal Dicastero Edilizia pubblica e genio civile, chiarendo laddove necessario con il Servizio Giuridico, la valenza e validità di singoli documenti messi a disposizione dal Consorzio Comsa NCCL. In assenza di documenti validi la richiesta di subappalto è stata respinta.

2.5 Disposizioni vigenti in materia di protezione dei lavoratori e condizioni di lavoro, come pure parità di trattamento tra uomo e donna.

I consiglieri comunali richiamano come premessa alla domanda no. 6 il tenore dell'art. 6 RLCPubb/CIAP, figurante anche all'art. 12.1 e art. 12.3 del contratto generale di appalto. Il tema oggetto della domanda parrebbe essere il mancato rispetto delle disposizioni di legge sopraindicate.

Il contratto di appalto generale all'art.12.1 prevede che il deliberatario riporti nel contratto di appalto con il subappaltatore tutte le clausole contrattuali figuranti nel contratto di appalto principale necessarie alla salvaguardia degli interessi di quest'ultimo.

Fanno parte delle sopraccitate clausole quelle disposizioni di legge e contrattuali che tutelano i lavoratori.

Aldilà delle verifiche, introdotte nel contratto, che andremo a spiegare successivamente (verifiche accesso cantiere e verifiche pagamenti da COMSA ai subappaltatori) introdotte proprio per l'importanza che il Committente attribuisce al tema, non compete al Committente pubblico ai sensi dell'art. 2 LCpubb e RLCPubb/CIAP verificare il rispetto delle disposizioni vigenti in materia di protezione dei lavoratori e le condizioni di lavoro, come pure il rispetto della parità di trattamento tra uomo e donna.

Non vi sono infatti strumenti legali che permettano alla stazione appaltante di pretendere dall'impresa generale di sottoporsi a verifiche di tale natura. Le responsabilità della stazione appaltante sono commisurate alle sue competenze.

Le verifiche a cui accennano i Consiglieri comunali non possono essere svolte dal Committente.

Conscio di questo limite, da tempo il Committente ha cercato e attuato la più ampia collaborazione con gli organi cantonali preposti a tali verifiche.

3. Chi era responsabile dei controlli sul cantiere?

Il Deliberatario è per contratto responsabile per l'attività svolta dai suoi subappaltatori e per le forniture dei suoi fornitori. In prima istanza quindi l'impresa generale è tenuta a rispettare e fare rispettare dai suoi subappaltatori tutte le disposizioni di legge in vigore. Di conseguenza la Direzione Lavori compete all'impresa generale. Il Committente si è invece arrogato la facoltà contrattuale di avere un supervisore di cantiere con funzione di controller tecnico sull'esecuzione dell'opera rispetto ai termini temporali e alla qualità esecutiva. Accanto alle verifiche sopraccitate il Committente svolge mensilmente - ad opera dei propri Servizi Finanziari - delle verifiche di natura finanziaria sui pagamenti eseguiti dal Consorzio Comsa NCCL ai suoi subappaltatori e fornitori.

4. Quali comunicazioni sono state trasmesse al Dicastero del Territorio e al Municipio?

Le comunicazioni relative alle richieste di autorizzazione di subappalto sono state gestite nella massima trasparenza, dandone debita e tempestiva comunicazione all'Esecutivo. Esso ha successivamente autorizzato in taluni casi il subappalto e in altri casi rifiutato l'autorizzazione, su proposta stessa del Dicastero Progetti di Sviluppo e del Dicastero Edilizia pubblica e genio civile o per decisione propria.

Solo in pochi casi di minore entità che necessitavano un riscontro consono alle tempistiche di cantiere, vi è stata un'autorizzazione diretta da parte del Dicastero Progetti di Sviluppo e del Dicastero Edilizia pubblica e genio civile.

5. Quando e quali di queste gravi violazioni (vedi art. 45 LCPubb) sono state comunicate al Consiglio di Stato che è autorità preposta alle sanzioni amministrative?

Innanzitutto precisiamo che la versione del citato disposto in vigore sino al 13 dicembre 2011 permetteva al Consiglio di Stato, in caso di gravi violazioni, di escludere il contravventore da ogni aggiudicazione per un periodo di 5 anni. All'epoca erano considerate gravi violazioni (elenco esaustivo):

- la cessione parziale o totale del contratto senza l'accordo del Committente;
- il subappalto senza l'accordo del Committente;
- l'ottenimento dell'aggiudicazione sulla scorta di false indicazioni;
- condanne giudiziarie per cattiva condotta dei lavori o per infrazioni alle disposizioni legislative sulla protezione dei lavoratori o sui contratti collettivi di lavoro nei cinque anni precedenti l'aggiudicazione;
- comportamenti tali da impedire un'effettiva e libera concorrenza o da ostacolarla in modo rilevante;
- la corruzione attiva o passiva ai sensi del codice penale svizzero.

Sino al 13 dicembre 2011 l'articolo in questione non considerava come grave violazione le infrazioni alla Legge di applicazione della Legge federale concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (LDist) e della Legge federale concernente i provvedimenti in materia di

lotta contro il lavoro nero (LLN).

Non era nemmeno contemplata la possibilità, introdotta successivamente, di sanzionare i contravventori con pene pecuniarie.

Nel mese di aprile 2011, quando emersero gli episodi di caporalato, che videro coinvolto un subappaltatore dell'impresa generale, per diversi reati patrimoniali penali ai danni di suoi dipendenti, era in vigore la versione sopra menzionata.

Non vi era quindi una base legale per sanzionare, da un profilo amministrativo, l'eventuale coinvolgimento dell'impresa generale nell'infrazione sopraindicata per violazioni di condizioni minime salariali ai danni di dipendenti. D'altro canto l'impresa generale è risultata estranea ai fatti e reati ipotizzati e oggetto dell'inchiesta penale successivamente svolta.

Ad oggi non sono conosciute ulteriori infrazioni sanzionabili ai sensi del nuovo articolo di legge.

6. Qual è e da chi è composta la Direzione Lavori responsabile delle verifiche amministrative e dei controlli sul cantiere quanto al rispetto dei requisiti dei subappaltatori?

Come detto la Direzione Lavori compete all'impresa generale. Il Committente è rappresentato dal Dicastero Progetti di Sviluppo e dal Dicastero Edilizia pubblica e genio civile, che si occupano di verifiche di natura amministrativa e tecnica. Nell'ambito di tali competenze il Dicastero Progetti di Sviluppo e il Dicastero Edilizia pubblica e genio civile verificano, tra le altre, sia il rispetto dell'idoneità assoluta che tecnica (referenze) dei subappaltatori, danno il loro preavviso in merito e, nel caso in cui sia positivo o dubbio, sottopongono per decisione al Municipio. Nel caso in cui il preavviso è negativo, il Dicastero Progetti di Sviluppo e il Dicastero Edilizia pubblica e genio civile invitano l'impresa generale a rinunciare alla modifica.

6.1 Ha controllato se i subappaltatori indicati nelle offerte e quelli successivamente impiegati in fase di cantiere fossero in possesso individualmente dei requisiti richiesti e indicati nel CPN102 rispettivamente di quelli richiesti dalla Legge (vedi art. 6 cpv 1 lett. a e 39 RLCPubb(CIAP)?

Sì, il Dicastero Progetti di Sviluppo e il Dicastero Edilizia pubblica e genio civile eseguono queste verifiche in fase di autorizzazione del subappaltatore.

6.2 La medesima Direzione Lavori ha verificato se gli offerenti a cui sono state aggiudicate le singole commesse hanno obbligato per contratto i subappaltatori a rispettare le disposizioni in materia di protezione dei lavoratori e le condizioni di lavoro (art. 6 cpv 1 lett. b RLCPubb(CIAP)?

La verifica dell'attuazione delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori non compete al Committente, bensì ad altri organi preposti a tale materia (paritetiche, associazione interprofessionale di controllo, SUVA, ecc.).

6.3 In caso di dubbio la Direzione Lavori ha verificato il rispetto dei singoli contratti tra l'appaltatore ed i suoi subappaltatori prima dell'inizio dei lavori o in corso d'opera (vecchio art. 36 lett. c RLCPubb/CIAP in vigore fino al 15.03.2012)?

La domanda impone una premessa in merito alla questione sollevata.

La Legge sulle commesse pubbliche e il relativo regolamento disciplinano la procedura di appalto e le relative verifiche sino alla crescita in giudicato della delibera. A contratto di appalto sottoscritto fra le parti entra in essere un rapporto contrattuale di natura giusprivatistica.

Nel caso concreto il contratto di appalto generale è stato sottoscritto dalle parti il 26 novembre 2009, quando ancora era in vigore la versione dell'art. 36 RLCPubb/CIAP citata dagli interrogandi, la quale recitava:

“L'ente appaltante ha la facoltà di verificare in ogni momento il rispetto dei singoli contratti fra l'appaltatore ed i suoi subappaltatori”

Il Committente ha contrattualmente concretizzato le verifiche attorno al rispetto dei singoli contratti di subappalto, indicate in modo generico all'articolo sopraccitato, in diversi modi:

- regolare verifica dei pagamenti effettuati dal conto COMSA ai subappaltatori;
- *verifica a carattere finanziario* : la verifica del pagamento dell'opera subappaltata, in sede di liquidazione dell'opera totale, richiedendo all'impresa generale una dichiarazione da parte dei subappaltatori di essere stati integralmente tacitati. In presenza di una segnalazione puntuale da parte del subappaltatore o di un'iscrizione d'ipoteca legale il Committente si adopera per le verifiche del caso ed in base al contratto di appalto generale (art. 12.4) può addirittura procedere ad un pagamento diretto al subappaltatore con effetto liberatorio rispetto all'impresa generale;
- *verifica delle presenze in cantiere* attraverso un controllo effettivo degli accessi di cantiere rispetto all'elenco dei subappaltatori autorizzati.

Per arrogarsi l'effettiva verifica delle presenze in cantiere il Committente ha introdotto nel contratto di appalto generale uno strumento che permettesse di accertare l'esclusiva presenza di subappaltatori precedentemente autorizzati in base alla procedura sopra descritta.

La clausola del contratto di appalto generale del 26.11.2009 che permette di ottenere dall'impresa generale la lista costantemente aggiornata degli operai impiegati nel cantiere ha di fatto anticipato la modifica normativa attuata successivamente dal legislatore cantonale.

Tale strumento si è peraltro rivelato utile per prevenire totalmente i casi di lavoro nero (lo strumento era a suo tempo nato essenzialmente per questo) e per reprimere i casi che hanno dato oggetto all'intervento della magistratura (abusi come il caporalato al momento dell'elaborazione del sistema non erano qui noti, non hanno purtroppo potuto essere prevenuti, ma il sistema è servito per l'accertamento e la repressione); tant'è che il Procuratore generale stesso ha avuto parole chiare di soddisfazione per la collaborazione con la Città e riguardo all'estraneità totale del Committente di Comsa da tali procedure.

Nell'adempimento del contratto di appalto generale le successive modifiche del RLCPubb/CIAP che andremo a riprendere nei paragrafi successivi in quanto citate dagli interroganti, non hanno potuto essere opposte all'impresa generale, nella misura in cui non è stato possibile integrarle quali obblighi contrattuali.

Precisiamo che la normativa sopraindicata relativa ai subappaltatori ha subito due modifiche: quella del 15 marzo 2012 e quella successiva del 3 luglio 2012.

La prima modifica prevedeva che il Committente dovesse richiedere all'appaltatore la lista dei singoli contratti con i suoi subappaltatori e trasmetterla alle autorità preposte al controllo del rispetto dei contratti collettivi di lavoro. A questo scopo era previsto che l'appaltatore dovesse fornire al Committente la lista regolarmente aggiornata dei lavoratori impiegati sul cantiere (cfr. FU 11/2012 del 16 marzo 2012).

La seconda modifica che ha abrogato la versione sopraindicata ha rinunciato alla lista dei singoli contratti di appalto, mantenendo l'obbligo di fornire al Committente la lista regolarmente aggiornata dei lavoratori impiegati sul cantiere. Una volta verificati i nominativi, il Committente è tenuto a trasmettere tempestivamente la lista alle autorità preposte al controllo del rispetto dei contratti collettivi di lavoro e delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori per le verifiche di loro competenza (FU 30/2012 del 13 luglio 2012).

Pur non essendo stato possibile andare oltre l'obbligo contrattuale verso il Consorzio Comsa NCCL, il sistema di verifica rispecchia a grandi linee il tenore e lo scopo dell'attuale norma.

6.4 Quali verifiche sono state eseguite dalla Direzione Lavori in merito alle domande di cui ai punti 8, 9, 10? Quante e in quale periodo e con quale metodologie? Quali sono le risultanze? E la segnalazione di abusi (parlare di "eventuali" abusi dopo l'intervento della Magistratura è impossibile) sono state comunicate al Committente, in quale forma e quali sono state le decisioni del Municipio quale Committente?

Si rimanda a quanto esposto precedentemente.

7. Quale è l'ammontare dei lavori in subappalto al momento delle firme del contratto principale e quale importo è stato eseguito dai subappaltatori a fine 2012?

Al momento della sottoscrizione del contratto di appalto generale erano stati indicati una dozzina di subappaltatori (quelle relative alle opere specialistiche principali). A fine del 2012 sono stati subappaltati CHF 64 Mio. I subappaltatori coinvolti erano per il 90% ditte con sede principale o succursale in Svizzera.

8. Controlli sull'accesso al cantiere LAC vantato dalla Municipale on. Masoni-Brenni come una primizia a livello europeo. Quale è l'esito?

I controlli sull'accesso di cantiere non hanno avuto genesi nel cantiere del LAC: essi costituiscono per molte realtà di cantiere un usuale strumento di verifica.

In questo senso né l'on. Masoni Brenni né la Direzione di progetto hanno mai parlato di una primizia a livello europeo.

Periodicamente l'impresa generale trasmette al Dicastero Progetti di Sviluppo e al Dicastero Edilizia pubblica e genio civile l'elenco dei lavoratori in cantiere con la relativa ditta di appartenenza.

8.1 È tutt'ora in vigore?

Il controllo degli accessi è garantito da un lato con una registrazione attraverso badge presso l'accesso agli uffici di cantiere. Questo sistema è previsto per le maestranze dell'impresa munite di badge. Dall'altro lato presso gli accessi veicolari del cantiere, non gestibili con un sistema di badge, è installata una verifica manuale degli accessi con personale di una ditta di sicurezza privata alle dipendenze dell'impresa generale.

8.2 Da chi è monitorato?

Principalmente dall'impresa generale, che successivamente trasmette i dati convenuti (problema privacy) al Dicastero Progetti di Sviluppo e al Dicastero Edilizia pubblica e genio civile.

8.3 Chi è autorizzato a rilasciare i necessari pass e con quale criteri e controlli?

I pass vengono confezionati dall'impresa generale e vengono rilasciati ai dipendenti di subappaltatori, fornitori e coimprenditori autorizzati.

In conclusione l'operato del Dicastero Progetti di Sviluppo e del Dicastero Edilizia Pubblica e genio civile e attorno alla gestione della commessa è stato improntato sulla trasparenza, in ossequio alle normative in materia di commesse pubbliche e contraddistinto da un agire improntato al raggiungimento degli interessi della Città, fra cui non da ultimo anche un impiego parsimonioso delle risorse economiche.

La natura della commessa, come detto a carattere internazionale, e la natura specialistica e di nicchia di alcuni lavori subappaltati, può non avere permesso di dare sempre un reale riscontro all'economia del territorio. E' però un dato di fatto che buona parte dei lavori sono stati subappaltati a ditte attive in Ticino e/o in Svizzera. La latitudine di giudizio conferita alla stazione appaltante limitata agli aspetti sopraindicati e l'esercizio del concreto potere di apprezzamento in funzione di preavvisare ogni singolo subappalto, sulla scorta delle verifiche fatte, sono stati anche fortemente condizionati dai tempi ristretti delle necessità operative di cantiere. Non è quindi escluso che un giudizio pur corretto e sostenibile in base agli atti all'epoca a

disposizione, possa prestare il fianco, a posteriori, a qualche critica successiva.
Per quanto dotata infatti di risorse umane interne ed esterne qualificate, la Città, non è né un perito giuridico né è infallibile. Assicuriamo comunque che l'agire è stato improntato all'interesse pubblico e generale della Città e alla buona riuscita del progetto, mantenendo la rotta anche di fronte ad interessi particolari o parziali di natura privata.

Ci è grata l'occasione per porgerVi, Onorevoli Signora e Signori, l'espressione dei nostri migliori saluti.

PER IL MUNICIPIO

Il Sindaco:

Il Segretario:

Avv. M. Borradori

lic. jur. M. Delorenzi

Allegata:

. Tabella lista subappaltatori

C.p.c.:

. Consiglio Comunale
. Municipio
. Segretario Generale
. Direttore Operativo
. Dicastero Progetti di Sviluppo
. Dicastero Edilizia pubblica e genio civile