

● DI VISTA

SBV
SSE
SSIC Schweizerischer Baumeisterverband
Société Suisse des Entrepreneurs
Società Svizzera degli Impresari-Costruttori
Societad Svizra dals Impresaris-Constructurs

Concorsi mirati e aggiudicazioni corrette

Posizione del settore principale della costruzione in materia di appalti pubblici



Fachverband Fédération Federazione

infra

Indice

Postulati (ressegna)	2
Obiettivo	3
Contesto	3
Condizioni quadro e margine di manovra	4
Principi di un diritto equo in materia di appalti	5
Fasi progettuali	6
Postulati	7

Colofone

Editore
Società Svizzera degli Impresari Costruttori
Weinbergstrasse 49
8042 Zurigo

Federazione Infra
Weinbergstrasse 49
8042 Zurigo

Ideazione e grafica
Schminke und Team
Werbe- und Webagentur
Gämsenstrasse 11
8042 Zurigo

Traduzione
si dice sàrl
Rue de Romont 14
CP 1434
1701 Friburgo

Stampa
Sihldruck AG
Binzstrasse 9
8045 Zurigo

Postulati (ressegna)

Nota introduttiva

Basandosi sulla propria esperienza e su quella degli impresari-costruttori, la SSIC e l'Infra hanno formulato dei postulati per le fasi progettuali più importanti. Questi postulati permettono di pianificare e realizzare i progetti in modo più efficace, riducendo inoltre sensibilmente il rischio di ricorsi e contenziosi.

Postulati 1-10

Postulato 1

Il committente sa cosa vuole costruire e come intende procedere.

Postulato 2

I progetti di costruzione sono descritti chiaramente e pianificati bene.

Postulato 3

I documenti di appalto devono essere allestiti in modo preciso, chiaro e completo.

Postulato 4

I criteri di idoneità e di aggiudicazione sono resi noti nel bando di concorso. I criteri di aggiudicazione sono riferiti al progetto e debitamente ponderati.

Postulato 5

Contro i bandi abusivi vanno applicati gli strumenti incisivi previsti dal diritto di ricorso.

Postulato 6

Per elaborare una buona offerta ci vuole tempo a sufficienza. Dopo l'aggiudicazione bisogna concedere al deliberatario il tempo necessario per i lavori di preparazione e di esecuzione.

Postulato 7

È vietato negoziare i prezzi. L'apertura pubblica delle offerte fa parte della procedura standard di ogni committente.

Postulato 8

Ai concorrenti devono essere richiesti solo i documenti necessari per valutare l'offerta in modo equo ed esaustivo.

Postulato 9

Il committente accetta solo gli offerenti che rispettano le condizioni di lavoro, le disposizioni in materia di protezione dei lavoratori e le norme specifiche del settore.

Postulato 10

Rifiuto di un trasferimento unilaterale dei rischi ai concorrenti. Rischi e opportunità sono ripartiti in modo equo e razionale tra le parti.

Obiettivo

La Società Svizzera degli Impresari-Costruttori e la Federazione Infra rappresentano buona parte della costruzione principale. In questo documento espongono il loro parere in materia di appalti pubblici, evidenziando in particolare:

1. quali fattori, in fase di progettazione, hanno un influsso determinante sulla riuscita di un progetto;
2. il modo ottimale per impostare i concorsi e le aggiudicazioni di appalti pubblici nel quadro legislativo vigente;
3. quali punti occorre osservare per realizzare il progetto in modo efficace ed efficiente.

Contesto

Il settore degli appalti pubblici, che vede come committenti Confederazione, Cantoni, Comuni e le loro aziende, si presenta in modo estremamente eterogeneo per i seguenti motivi:

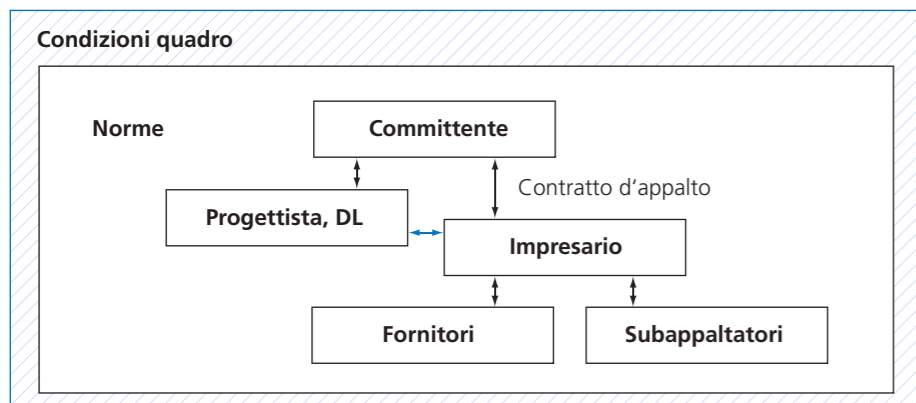
- a livello federale, cantonale e comunale vigono legislazioni diverse (legge federale sugli acquisti pubblici contrapposta al concordato intercantonale sugli appalti pubblici e alle leggi cantonali);
- i servizi cui compete l'aggiudicazione sfruttano in modo diverso le possibilità di interpretazione, il loro potere discrezionale e i margini di manovra;
- si fa capo a progettisti (studi di architettura e d'ingegneria) con conoscenze ed esperienze diverse;
- le esigenze non sono standardizzate, ad esempio non vigono valori soglia unitari. Ciò ostacola la concorrenza e aumenta i costi, soprattutto se si considerano l'elevata mobilità degli offerenti e l'apertura dei mercati.

Questa situazione destabilizza i committenti, i progettisti, le imprese e le autorità di ricorso. Genera un onere maggiore per le parti e costi di progetto più elevati. L'apertura dei mercati e una situazione economica tesa acuiscono ulteriormente la situazione.

Condizioni quadro e margine di manovra

I servizi pubblici che appaltano lavori devono rispettare diverse condizioni quadro legali: accordo OMC, accordi bilaterali con l'UE, convenzioni internazionali, leggi e ordinanze federali, normative cantonali, una moltitudine di direttive, linee guida e sentenze. Questi servizi hanno quindi margini di manovra diversi e li sfruttano in modo altrettanto diverso.

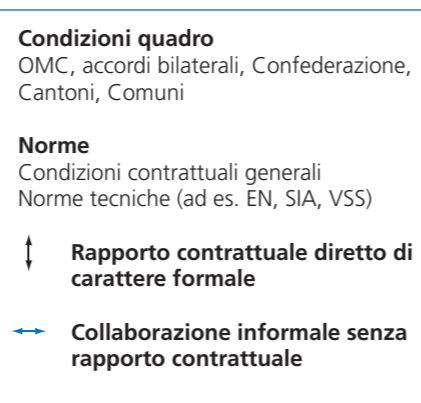
I progetti di costruzione sono di solito prototipi che sottostanno a condizioni quadro particolari dal punto di vista politico, economico e tecnico. Committenti, progettisti e impresari devono attenersi alle normative vigenti.



Le imprese di costruzione e le associazioni di categoria possono influenzare in vari modi il settore degli appalti pubblici:

- collaborando a livello politico;
- collaborando nell'elaborazione delle norme;
- collaborando nella formazione delle istituzioni e delle persone coinvolte nella messa a concorso e nell'aggiudicazione degli appalti.

La giurisprudenza non è influenzabile.



Principi di un diritto equo in materia di appalti

Al fine di garantire che il diritto in materia di appalti pubblici venga applicato equamente per tutte le parti coinvolte, è opportuno rispettare i criteri seguenti¹:

1. economicità
2. trasparenza
3. parità di trattamento
4. concorrenza
5. protezione giuridica efficace.

Osservazione

Nel singolo caso può sorgere un problema di fondo: la valutazione oggettiva di una procedura di appalto e di un'aggiudicazione non coincide sempre con la percezione soggettiva.

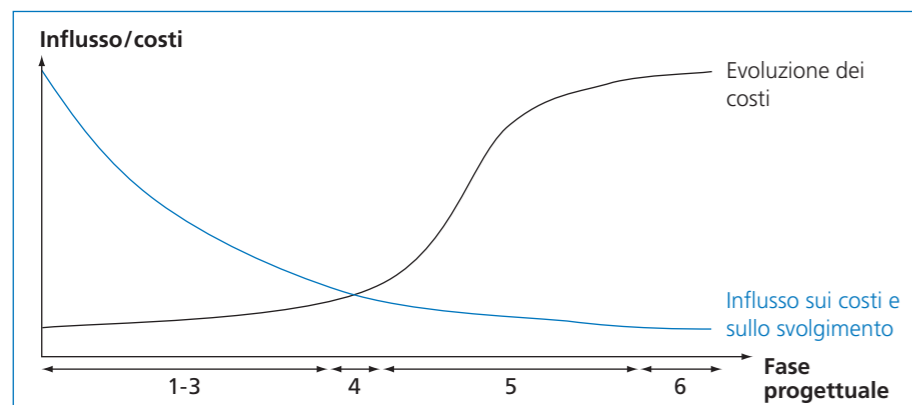
¹ Fonte: Martin Beyeler (2008), Ziele und Instrumente des Vergaberechts, pag. 5

Fasi progettuali

Il regolamento SIA 103 «Regolamento per le prestazioni e gli onorari nell'ingegneria civile» suddivide la realizzazione di un progetto edilizio nelle fasi seguenti. Il presente documento si concentra sulle prime quattro fasi (cfr. tabella a destra).

Fasi	Fasi parziali
1 Pianificazione strategica	11 Formulazione delle esigenze, strategie
2 Studi preliminari	21 Definizione del progetto, studio di fattibilità
	22 Scelta dei mandatari
3 Progettazione	31 Progetto di massima
	32 Progetto definitivo
	33 Procedura di autorizzazione, progetto di pubblicazione
4 Appalto	41 Procedura d'appalto, confronto delle offerte, proposta di aggiudicazione
5 Realizzazione	51 Progetto esecutivo
	52 Esecuzione
	53 Messa in esercizio, liquidazione
6 Gestione	61 Esercizio
	62 Conservazione

È possibile intervenire sui costi e sullo svolgimento di un progetto soprattutto nelle fasi iniziali (fasi 1-3):



Fasi secondo la norma SIA 103 (vedi sopra)

1. Pianificazione strategica
2. Studi preliminari
3. Progettazione
4. Appalto
5. Realizzazione
6. Gestione

Postulati

Postulato 1

Il committente sa cosa vuole costruire e come intende procedere.

Il committente deve:

- definire al più presto lo scopo dell'opera e le condizioni da rispettare dal suo punto di vista, fornire tempestivamente informazioni precise ai progettisti e assegnare i mandati;
- essere ben consapevole del proprio ruolo di committente;
- rivolgersi a progettisti e direzioni lavori (DL) competenti;
- assegnare alla DL le competenze necessarie;
- permettere all'impresario-costruttore di realizzare i lavori autonomamente;
- attenersi alla norma SIA 118.

Motivazione

Spesso i committenti non sanno quale obiettivo vogliono raggiungere con la loro costruzione né quali aspetti considerano effettivamente prioritari. È però fondamentale che il committente definisca con precisione la funzionalità e le condizioni cui attribuisce maggiore importanza. Nelle prime fasi non dovrebbe tuttavia occuparsi dei dettagli. Ciò potrebbe infatti creare insicurezza tra le parti, generando ritardi e costi supplementari.

Il fatto che le competenze sui cantieri siano sovente ripartite in modo poco chiaro crea screzi e disaccordi che possono a loro volta comportare ritardi. Il committente deve avvalersi di progettisti validi e lasciare alla direzione lavori le dovute competenze in loco. Ciò permette di portare avanti il progetto senza grandi ritardi e senza oneri amministrativi eccessivi. È molto importante che il committente informi adeguatamente l'impresario-costruttore, prima

dell'inizio dei lavori, sulle competenze decisionali della direzione lavori.

Postulato 2

I progetti di costruzione sono descritti chiaramente e pianificati bene.

Prima che il concorso venga pubblicato, bisogna definire, pianificare e descrivere il progetto con sufficiente chiarezza. Il committente dispone inoltre di:

- un modello di realizzazione e una soluzione contrattuale adatta (contratto a prezzi unitari, forfetario, di impresa generale, ecc.);
- un preventivo affidabile;
- un piano di finanziamento;
- le autorizzazioni necessarie;
- una pianificazione affidabile dei termini.

Motivazione

Molti committenti mettono a concorso progetti incompleti aspettandosi che i concorrenti capiscano comunque le loro intenzioni. Inoltre, i committenti dispongono sempre più raramente di preventivi affidabili e sperano che le offerte inoltrate dagli impresari-costruttori consentiranno loro di farsi un'idea più

precisa dei costi. Questo atteggiamento può comportare delle difficoltà in fase di realizzazione poiché se le stime iniziali sono troppo basse, il finanziamento previsto non basta più. Progetti la cui pianificazione non è sufficientemente dettagliata costringono spesso l'impresario-costruttore a studiare nu-

merose varianti per redigere la propria offerta: un'operazione difficile che comporta maggiori costi.

Postulato 3

I documenti di appalto devono essere allestiti in modo preciso, chiaro e completo.

Nella documentazione il committente deve descrivere in dettaglio:

- le esigenze poste alla prestazione da fornire;
- i quantitativi necessari alla realizzazione;
- i criteri di idoneità e di aggiudicazione;
- la possibilità di inoltrare varianti;
- gli elementi di costo da considerare nei prezzi dell'offerta;
- i termini e le condizioni di pagamento;
- lo svolgimento previsto della procedura;
- il termine di validità dell'offerta;
- la procedura e il metodo per il calcolo delle variazioni di prezzo (la data di riferimento corrisponde al giorno di inoltro dell'offerta).

La documentazione deve essere disponibile su richiesta sia in forma elettronica sia cartacea.

Motivazione

La documentazione del bando deve essere completa affinché gli offerenti possano inoltrare offerte paragonabili. Occorre inoltre badare a che i concorsi siano trattati esattamente secondo il modello stabilito, ossia come concorso funzionale, concorso di impresa generale o concorso di prestazioni unitarie

(conformemente al CPN). Bisogna evitare di mescolare i diversi modelli per garantire la massima trasparenza in sede di calcolo e di esecuzione.

Postulato 4

I criteri di idoneità e di aggiudicazione sono resi noti nel bando di concorso. I criteri di aggiudicazione sono riferiti al progetto e debitamente ponderati.

Negli atti di appalto il committente (il servizio competente per gli acquisti) deve indicare:

- i criteri di idoneità: i requisiti devono essere descritti in modo da non limitare inutilmente il mercato o da non avvantaggiare sistematicamente singoli offerenti;
- i singoli criteri di aggiudicazione riferiti al progetto, incluse la ponderazione e le griglie di valutazione.

Motivazione

I criteri di idoneità pongono spesso esigenze tanto elevate da escludere anche offerenti competenti, costringendoli a costituire grandi consorzi. In un'ottica di politica concorrenziale occorre garantire che i criteri di idoneità si riferiscano al progetto previsto: a seconda del tipo di progetto gli offerenti devono soddisfare criteri diversi.

In molti casi, i criteri di aggiudicazione non vengono precisati a sufficienza prima del concorso. Ciò impedisce agli offerenti di stimare con la dovuta accuratezza l'importanza di singoli aspetti e crea insicurezza. Se si confondono i criteri di idoneità e di aggiudicazione, è più difficile allestire un'offerta attendibile. Esiste inoltre il pericolo di valutare male deter-

minati criteri e di escludere a torto singole imprese.

Postulato 5

Contro i bandi abusivi vanno applicati gli strumenti incisivi previsti dal diritto di ricorso.

Agli offerenti e ai consorzi va concesso il diritto di ricorrere contro le disposizioni illecite contenute nei bandi.

Motivazione

I bandi sono spesso imprecisi, incompleti o in contraddizione con le disposizioni legali. Anche in caso di violazioni palesi delle normative, gli impresari-costruttori non osano tuttavia ricorrere poiché temono che ciò potrà essere controproducente in futuro. Ecco perché è opportuno concedere alle associazioni che difendono gli interessi de-

gli offerenti la possibilità di intervenire o, nei casi più gravi, di interporre ricorso.

Postulato 6

Per elaborare una buona offerta ci vuole tempo a sufficienza. Dopo l'aggiudicazione bisogna concedere al deliberatario il tempo necessario per i lavori di preparazione e di esecuzione.

Agli offerenti va concesso un termine conforme alla complessità del progetto per preparare l'offerta, tenendo adeguatamente conto delle vacanze e dei giorni festivi previsti dalla legge.

Dopo l'aggiudicazione bisogna pianificare accuratamente lo svolgimento dei lavori. Ciò è possibile solo se all'impresa deliberataria viene concesso tempo a sufficienza. Lo stesso vale per l'esecuzione dei lavori. Solo così si possono evitare errori gravi e costi imputabili a lacune della pianificazione e della progettazione.

Motivazione

Gli offerenti hanno bisogno di tempo per studiare a fondo il progetto e analizzarne i dettagli, soprattutto quando si tratta di una costruzione complessa. Come noto, le insidie maggiori si celano proprio nei dettagli. Oggi i termini variano tra i dieci e i venti giorni, ma il più delle volte non bastano. Dovrebbe quindi essere possibile ricorrere contro un bando. La stesura di un'offerta per

costruzioni complesse implica un onere molto importante. L'esperienza insegna che questa fase è determinante in seguito per la qualità e la stabilità del progetto. Quando si fissano i termini e le scadenze è inoltre opportuno tenere in debita considerazione il fatto che molte imprese chiudono per ferie in estate e a fine anno, così come molti subappaltatori e fornitori. Se la prepa-

razione del progetto e il concorso richiedono più tempo del previsto, si cerca di rimediare accorciando i tempi di realizzazione. Ciò genera tuttavia pressioni, ritardi e maggiori costi.

Postulato 7

È vietato negoziare i prezzi. L'apertura pubblica delle offerte fa parte della procedura standard di ogni committente.

Se i bandi sono redatti accuratamente non serve negoziare i prezzi. Le trattative sono del resto ammesse solo nella misura in cui servono a chiarire possibili dubbi su qualche posizione a garanzia della qualità. Le aperture pubbliche delle offerte creano trasparenza e fiducia.

Motivazione

Quando si negoziano i prezzi offerti, è difficile garantire la parità di trattamento per tutti gli offerenti e tantomeno rispettare il principio della trasparenza. Poiché i negoziati permettono di modificare il prezzo, quest'ultimo assume un'importanza maggiore rispetto a quella effettivamente prevista dal bando. Nelle trattative sul prezzo esiste inoltre il pericolo concreto che il commit-

tente eserciti il proprio grande potere contrattuale a scapito dei concorrenti.

Postulato 8

Ai concorrenti devono essere richiesti solo i documenti necessari per valutare l'offerta in modo equo ed esaustivo.

Il volume degli allegati dev'essere per quanto possibile ridotto. Se dopo l'apertura delle offerte dovesse rivelarsi necessario disporre di altri documenti o dichiarazioni, questi possono essere richiesti ai tre offerenti meglio piazzati.

Motivazione

La quantità e il volume degli allegati aumentano costantemente. Molte volte si tratta di documenti che non sono necessari ai fini della valutazione delle offerte. Per ragioni di efficienza e di costi bisogna cercare di contenere la mole di lavoro che questa tendenza comporta. Gli uffici che indicano il con-

corso devono quindi stabilire prima della pubblicazione quali documenti sono effettivamente necessari ai fini di una corretta valutazione delle offerte.

Postulato 9

Il committente accetta solo gli offerenti che rispettano le condizioni di lavoro, le disposizioni in materia di protezione dei lavoratori e le norme specifiche del settore.

Il committente esige che gli offerenti documentino in modo attendibile di rispettare le condizioni di lavoro vigenti come i contratti collettivi (CNM), la legge sul lavoro e le disposizioni in materia di protezione dei lavoratori in uso nel settore e contemplate dalla legge. Committenti, progettisti e concorrenti devono inoltre garantire di applicare i disposti di legge così come di conoscere e adottare le norme professionali.

Motivazione

Un appalto deve essere aggiudicato solo a concorrenti che dimostrano il rispetto delle condizioni di lavoro e delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori. Altrettanto importante è l'ossequio, da parte dei committenti, dei progettisti e dei concorrenti, delle norme senza modifiche.

Postulato 10

Rifiuto di un trasferimento unilaterale dei rischi ai concorrenti. Rischi e opportunità sono ripartiti in modo equo e razionale tra le parti.

I rischi sono per principio a carico della parte che può influenzarli e di conseguenza meglio gestirli. La norma SIA 118 è la base e il riferimento per una equa ripartizione dei rischi.

Motivazione

I committenti tendono sovente ad attribuire ai concorrenti anche i rischi che rientrano chiaramente nelle loro responsabilità. La norma SIA 118 costituisce una base affidabile e riconosciuta in materia di ripartizione di rischi e opportunità. La stessa deve essere integrata nei contratti d'appalto.

Società Svizzera degli Impresari Costruttori
Weinbergstrasse 49
Casella postale
8042 Zurigo

Telefono 044 258 81 11
Telefax 044 258 83 35

verband@baumeister.ch
www.costruttori.ch

Federazione Infra
Weinbergstrasse 49
Casella postale
8042 Zurigo

Telefono 044 258 84 90
Telefax 044 258 84 99

info@infra-schweiz.ch
www.infra-schweiz.ch