



Repubblica e Cantone
Ticino

Corso di aggiornamento per controllori della combustione e addetti alla fatturazione nei comuni

**Incarico al controllore e aggiudicazione della commessa
Novità in ambito LCPubb e nella sua applicazione**

Ing. Daniel Jean-Richard

Centro professionale CPTB – Biasca, 20 febbraio 2019

Repubblica e Cantone Ticino

Dipartimento del Territorio

Ufficio dell'aria, del clima e delle energie rinnovabili

Trattande

- 1. Scopo della LCPubb e procedure**
- 2. Valore della commessa**
- 3. Incarico / contratto di durata imprecisata**
- 4. Esclusione di un concorrente dalla gara**
- 5. Esecuzione in proprio della commessa**
- 6. Nuovo Allegato 1 Art. 11 Direttive**
- 7. Novità / attualità in ambito LCPubb**

Trattande

- 1. Scopo della LCPubb e procedure**
2. Valore della commessa
3. Incarico / contratto di durata imprecisata
4. Esclusione di un concorrente dalla gara
5. Esecuzione in proprio della commessa
6. Nuovo Allegato 1 Art. 11 Direttive
7. Novità / attualità in ambito LCPubb

1. Scopo della LCPubb e procedure

- Le prestazioni nel campo del controllo degli impianti a combustione rientrano nel novero delle commesse di servizio (Art. 6 cpv. 1 lett. c CIAP e Art. 4 cpv. 3 LCPubb), ossia vi è un contratto oneroso tra committente e offerente riguardante la fornitura di una prestazione non annoverata tra le commesse edili o le forniture
- Non a caso l'Art. 11 cpv. 1 delle Direttive per i controlli della combustione (DirCC) recita: "*1 I municipi conferiscono o rinnovano entro l'inizio di un nuovo ciclo l'incarico ad uno o più controllori per l'esecuzione dei controlli della combustione di competenza comunale. Nel caso di nuovi bandi di concorso, questi devono essere svolti giusta la LCPubb unitamente alle linee guida dell'Autorità cantonale*"

1. Scopo della LCPubb e procedure

Scopo (Art. 1 LCPubb)

- **Garantire delle procedure trasparenti**
- **Promuovere un'efficace e libera concorrenza tra gli offerenti**
- **Garantire la parità di trattamento degli offerenti**
- **Promuovere l'impiego parsimonioso delle risorse finanziarie**

Tipi di procedura

- Le commesse pubbliche sono di principio aggiudicate mediante la **procedura libera** o **selettiva** (procedure aperte, Artt. 12, 12 bis CIAP e Artt. 7-9 LCPubb). A determinate condizioni, possono inoltre essere aggiudicate secondo le **procedure a concorrenza limitata**: procedura a invito (Artt. 10-11 LCPubb) o mediante incarico diretto (Artt. 12-13)

Trattande

1. Scopo della LCPubb e procedure
- 2. Valore della commessa**
3. Incarico / contratto di durata imprecisata
4. Esclusione di un concorrente dalla gara
5. Esecuzione in proprio della commessa
6. Nuovo Allegato 1 Art. 11 Direttive
7. Novità / attualità in ambito LCPubb

2. Valore della commessa

- **Art. 6 cpv. 1** LCPubb: una commessa **non può essere suddivisa** con l'intento di eludere la procedura del pubblico concorso (procedura libera e selettiva), rispettivamente della procedura a invito.
- L'Accordo GATT/OMC sugli appalti pubblici del 15 aprile 1994 (AAP o GPA – RS 0.632.231.422) prevede all'Art. 2 cpv. 6 che "*qualora un progetto di appalto preveda espressamente opzioni, la base di valutazione è costituita dal valore totale dell'appalto massimo autorizzato, **comprese le opzioni***", principio ripreso dall'Art. 6 cpv. 4 LCPubb: "Se per esempio una commessa contiene l'opzione per commesse successive, **è determinante il valore complessivo**".

2. Valore della commessa

- **Art. 5 cpv. 2 RLCpubb/CIAP:** nel calcolo del valore della commessa si deve tener conto di ogni forma di indennizzo. **L'imposta sul valore aggiunto**, in seguito IVA, **non viene considerata**.
- A riguardo si segnala che, malgrado non sia codificato, il **divieto di instaurare commesse pubbliche di durata indeterminata o rinnovabili un numero imprecisato di volte** deve essere dedotto direttamente dal principio della parità di trattamento, nonché dall'obbligo imposto ai committenti di promuovere un'efficace e libera concorrenza (Art. 1 cpv. 3 lett. a e b CIAP).
- Questione riconfermata nella recente sentenza **STA 52.2018.472** del 17 gennaio 2019 considerandi 4.1 e riferimenti

2. Valore della commessa

- Il valore della commessa **va stimato in maniera affidabile** e con prudenza (Poltier, Droit des marchés publics, n° 220 pag. 139)
 - In caso di dubbi, specialmente se il valore della commessa è molto vicino a un determinato valore soglia (tenendo conto degli opportuni margini di errore), è opportuno optare per la procedura di aggiudicazione che garantisce maggiore concorrenza. In altre parole il committente deve preventivamente e coscienziosamente stimare il valore della commessa, tenendo conto dei principi esposti all'Art. 1 LCPubb.
- Col 19° ciclo occorrerà tenere presente anche gli impianti a legna e i motori stazionari che andranno ad aumentare il n° di impianti da controllare!

3. Incarico / contratto di durata imprecisata

- Un contratto di durata imprecisata o rinnovabile "all'infinito" finirebbe infatti per precludere in modo inammissibile l'accesso al mercato a potenziali concorrenti ciò che, avuto riguardo alle finalità che si prefigge l'ordinamento delle commesse pubbliche, **non può essere tollerato!**
 - Nella sentenza citata era stata annullata una disposizione del bando che prevedeva la possibilità di rinnovo tacito di anno in anno senza specificare un limite temporale
- Si constata che molti comuni rinnovano perennemente gli incarichi ai controllori della combustione. A ciò si aggiunge l'aggravante dell'assegnazione dei mandati senza un concorso

4. Esclusione di un concorrente dalla gara

Possibilità di escludere un offerente

- Sulla possibilità di escludere un offerente con il quale il committente, nel caso di specie un Comune, ha già avuto modo di collaborare e con il quale ha avuto difficoltà si rimanda alla sentenza **STA 52.2017.382**
→ In caso di gravi mancanze pregresse un CC può essere escluso

Offerta insolitamente bassa/sottocosto

- Secondo la STA 52.2016.215 del 29 settembre 2016 considerandi 3.1 "in presenza di un'offerta insolitamente bassa il committente, sentito il concorrente che l'ha inoltrata, **può e dovrebbe escluderlo dalla gara** nella misura in cui matura la convinzione che esso non sia in grado di eseguire correttamente la commessa al prezzo che gli ha proposto "

Trattande

1. Scopo della LCPubb e procedure
2. Valore della commessa
3. Incarico / contratto di durata imprecisata
4. Esclusione di un concorrente dalla gara
- 5. Esecuzione in proprio della commessa**
6. Nuovo Allegato 1 Art. 11 Direttive
7. Novità / attualità in ambito LCPubb

5. Esecuzione in proprio della commessa

- **Art. 24 LCPubb: il subappalto è vietato** salvo se ammesso negli atti di gara per casi motivati e ben precisi – ogni subappaltatore deve rispettare tutti i requisiti richiesti dalla presente legge
 - **Art. 37 RLCPubb cpv. 1:** il concorrente deve di principio eseguire la commessa completa in proprio
 - Anche il modello di applicazione del Feuko 1 prevede **l'esecuzione diretta** della commessa da parte di uno specialista neutrale, ossia che il controllore esegua il lavoro personalmente e non per conto di terzi. Infatti l'aggiudicazione è e **deve essere di carattere personale**
- Il subappalto sarà in futuro ammesso limitatamente alle condizioni poste nell'**allegato 1** delle Direttive per i controlli della combustione

5. Esecuzione in proprio della commessa

- **Il subappalto** senza l'accordo del committente **rientra nelle gravi violazioni della Legge** e sanzionabile secondo l'Art. 45 LCPubb come pure comportamenti tali da impedire un'effettiva e libera concorrenza o da ostacolarla in modo rilevante
 - A volte il Comune è consapevole del fatto che i controlli sul suo territorio vengano svolti in subappalto pur sapendo che non sarebbe ammissibile, ma a volte il Comune è **del tutto all'oscuro** che vengano eseguiti i controlli in questa modalità e **questo è grave!**
 - Il controllore **deve essere leale** e dichiarare esattamente quanti impianti sono già stati confermati da altri comuni a suo carico al momento di una nuova gara d'appalto, rispettivamente non partecipare a un concorso se dispone già di sufficienti impianti

5. Esecuzione in proprio della commessa

- Se nel frattempo il CC dovesse ricevere altri incarichi e superare il numero massimo di impianti da lui controllabili, deve rinunciare e comunicare al Municipio nel caso di una vincita, di assegnare l'incarico al CC giunto al 2° posto in graduatoria
- L'UACER per contro **non è in grado di fare alcuna verifica** affidabile sul numero di impianti per CC al momento del bando, in quanto fornirebbe l'informazione sul ciclo in corso registrata nel ConComDat che non per forza viene riconfermata nel ciclo successivo di controlli
 - **Ai Comuni resta l'obbligo di trasmettere all'UACER copia dell'incarico dei controlli** fino a 1 MW di P_t giusta l'Art. 11 cpv. 1 DirCC parallelamente alla comunicazione al CC

5. Esecuzione in proprio della commessa

- Spesso i comuni **non inviano** all'UACER **la comunicazione del conferimento** dei controlli appaltati al CC
- **L'UACER è a disposizione dei comuni** per la corretta applicazione delle procedure nell'ambito dei controlli degli impianti, rispettivamente per discutere e **trovare una soluzione** nei casi che presentano delle particolarità o delle problematiche specifiche

Trattande

1. Scopo della LCPubb e procedure
2. Valore della commessa
3. Incarico / contratto di durata imprecisata
4. Esclusione di un concorrente dalla gara
5. Esecuzione in proprio della commessa
- 6. Nuovo Allegato 1 Art. 11 Direttive**
7. Novità / attualità in ambito LCPubb

6. Nuovo Allegato 1 Art. 11 Direttive

- Si precisa come gli Artt. 11 cpv. 2 e 13 cpv. 2 LCPubb indicano come i Comuni e gli altri enti pubblici possano fissare per regolamento valori soglia inferiori, rispettivamente porre delle condizioni particolari
- Nel caso concreto l'Art. 11 delle Direttive per i controlli della combustione **verrà modificato come segue:** " *¹ I municipi conferiscono o rinnovano entro l'inizio di un nuovo ciclo l'incarico a uno o più controllori per l'esecuzione dei controlli della combustione di competenza comunale **secondo la LCPubb e unitamente alle linee guida dell'Autorità cantonale descritte nell'allegato 1*** "
- Verrà codificato nelle DirCC un allegato che descrive e quantifica nel dettaglio cosa si intende per "**linee guida**" della SPAAS

6. Nuovo Allegato 1 Art. 11 Direttive

Valori soglia (Art. 11 cpv. 2 e 13 cpv. 2 LCPubb)

- **Fino a 200** impianti → **Incarico diretto**
- **Da 200 a 800** impianti → **Procedura a invito** (almeno 3 offerte valide)
- **Oltre 800** impianti → **Procedura libera**

Condizioni particolari di ambito soggettivo

- **Massimo 1760 controlli annui** per controllore (**3500 per ciclo**)
 - **Massimo 10 controlli giornalieri** per controllore
- Valori calcolati considerando un'occupazione a tempo pieno, ossia:
220 giorni lavorativi all'anno con una media di **8 controlli al giorno**

6. Nuovo Allegato 1 Art. 11 Direttive

Durata massima della commessa (CAS)

- **Massimo 2 rinnovi** a seguito di un nuovo incarico (totale 6 anni)
→ In pratica significa che incarichi consolidati da più di 6 anni devono essere rimessi a concorso, rispettivamente incarichi in comuni con più di 200 impianti conferiti in assenza di un concorso devono essere rimessi in gioco a prescindere.

Modelli di bando di concorso uguali per tutti (CAS)

- Utilizzo unicamente di modelli di bando approvati dall'ACCSI+UACER
- Modelli di bando non "modificabili" dai comuni: finora gli esecutivi comunali stravolgevano spesso i modelli cantonali

6. Nuovo Allegato 1 Art. 11 Direttive

- I comuni avranno **il vantaggio di disporre di bandi già preparati** al contesto della commessa
- Eventuali modifiche, qualora necessarie, dovranno essere sottoposte al benessere dell'UACER
- Rimarrà un compito degli esecutivi comunali ponderare criteri di aggiudicazione e punteggi, decidere e motivare l'aggiudicazione dell'incarico
- Per i prezzi da considerare è auspicabile fare riferimento al tariffario approvato dell'Associazione controllori della Svizzera italiana (ACCSI)

6. Nuovo Allegato 1 Art. 11 Direttive

Modelli di ordinanze (CAS)

- Discorso analogo ai modelli di bando
- Rimarrà un compito degli esecutivi comunali adeguare l'ordinanza agli specifici bisogni e decidere nel merito delle tasse e tariffe da applicare
- Modelli di bando e di ordinanza saranno a breve disponibili sul sito dell'UACER: www.ti.ch/aria → Basi legali

CAS = campo d'applicazione soggettivo delle norme in materia di commesse pubbliche (Lex specialis)

Trattande

1. Scopo della LCPubb e procedure
2. Valore della commessa
3. Incarico / contratto di durata imprecisata
4. Esclusione di un concorrente dalla gara
5. Esecuzione in proprio della commessa
6. Nuovo Allegato 1 Art. 11 Direttive
- 7. Novità / attualità in ambito LCPubb**

7. Novità/attualità in ambito LCPubb

- Nel corso del 2019 entrerà in vigore la nuova LCPubb col relativo regolamento di applicazione RLCPubb, con molta probabilità a decorrere dal 1° luglio
- È entrato da poco in attività l'Ufficio di vigilanza sulle commesse pubbliche (**UVCP**), il quale funge da Autorità di vigilanza delegata in materia di commesse pubbliche.
Questo ufficio offre anche una consulenza a titolo generale, ma non entra nel merito di casi specifici
Sito: www.ti.ch/commesse – Telefono: 091 / 814 04 31
- Documentazione supplementare disponibile al seguente [link](#)

7. Novità/attualità in ambito LCPubb

- Dal 1° gennaio 2019 a supporto delle attività legate ai controlli della combustione l'UACER dispone di un nuovo collaboratore a tempo parziale: **Stefano Fiocchetta**

Risponde tutti i venerdì al n° di telefono: 091/814 29 33

Aggiudicazioni apparentemente illecite

- Nel caso in cui l'UACER dovesse venire a conoscenza di commesse assegnate apparentemente in modo illecito, ne informa il Comune interessato. Se dovesse essere confermata la modalità non conforme dell'incarico e il Comune fosse reticente nel modificarla, l'UACER **informa l'UVCP che si occuperà del proseguo del caso**

7. Novità/attualità in ambito LCPubb

Subappalto

- Il subappalto sarà possibile unicamente e limitatamente per il controllo degli impianti a legna fino a 70kW e per i motori stazionari qualora il controllore non dovesse possedere le abilitazioni per tali controlli.
- Nella fattispecie il subappalto va inteso come una sorta di delega unicamente verso un altro CC per questa categoria di impianti limitata al controllo, ma non alla gestione dell'onere amministrativo o del catasto
- Tutti gli eventuali altri casi vanno discussi fra CC–Comune–UACER e la soluzione che ne sortisce essere approvata da tutti gli attori

7. Novità/attualità in ambito LCPubb

Concorsi difformi per l'assegnazione dei controlli della combustione

- **Nota importante**

- Qualora un Comune dovesse mettere a concorso un bando che si discosta dai modelli concordati e i controllori dovessero parteciparvi senza contestarne i contenuti, il concorrente deve essere consapevole che ne accetta le conseguenze nel bene e nel male, ma soprattutto **non sarà possibile fare ricorso** su qualsivoglia decisione presa dall'esecutivo comunale in questione!
- Si ricorda che anche l'Autorità committente, ossia l'esecutivo comunale, può essere sanzionato (Art. 45a LCPubb) segnatamente con l'imminente entrata in vigore della revisione della LCPubb

Grazie per l'attenzione

Si ringrazia il team del Dipartimento del territorio per aver collaborato alla redazione della presentazione

Ing. Daniel Jean-Richard

daniel.jean-richard@ti.ch

Ufficio dell'aria, del clima e delle energie rinnovabili
Sezione protezione aria, acqua e suolo (SPAAS)

Repubblica e Cantone Ticino

Dipartimento del Territorio

Ufficio dell'aria, del clima e delle energie rinnovabili