

**RAPPORTO**

**DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SULLA SEZIONE DELLA LOGISTICA (CPIL)**

**Bellinzona, 8 ottobre 2013**



**Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica CPIL**



## Sommario

1. INTRODUZIONE .....	1
a. <i>Istituzione</i> .....	1
b. <i>Composizione</i> .....	2
c. <i>Aspetti procedurali</i> .....	2
d. <i>Attività</i> .....	4
e. <i>Collaborazioni con il Controllo Cantonale delle Finanze (CCF) e con il perito esterno Renzo Tarchini Cantieri &amp; Contratti SA (TAR)</i> .....	6
f. <i>Rapporti con il Consiglio di Stato e con l'Amministrazione</i> .....	8
g. <i>Interpretazione del mandato</i> .....	9
2. IL "CASO CHIT SA" .....	13
a. <i>Cronistoria</i> .....	13
b. <i>Domande</i> .....	19
c. <i>Conclusioni</i> .....	21
3. MISURE DECISE DAL PARLAMENTO NEGLI ANNI, LORO IMPLEMENTAZIONE E LORO EFFICACIA .....	23
a. <i>Cronistoria riassuntiva e documenti significativi</i> .....	23
1. <i>Gran Consiglio</i> .....	23
Discussioni, richieste e interventi parlamentari .....	23
Atti parlamentari.....	24
2. <i>Consiglio di Stato</i> .....	25
In generale .....	25
"Gestione progetto" e rapporti di programmazione.....	25
b. <i>Conclusioni</i> .....	26
4. I RAPPORTI SPECIALI DEL CONTROLLO CANTONALE DELLE FINANZE (CCF) .....	28
1. <i>Ambito delle verifiche</i> .....	28
2. <i>Rispetto LCPubb e Rdeleghe</i> .....	29
3. <i>Gestione progetto/qualità</i> .....	30
4. <i>Aspetti finanziari</i> .....	32
5. <i>Aspetti strategici</i> .....	33
6. <i>Aggiornamento dati finanziari</i> .....	33
5. IL RAPPORTO DELLA CPIL E IL RAPPORTO PERITALE DELLA RENZO TARCHINI CANTIERI & CONTRATTI SA .....	35
a. <i>I motivi della scelta della CPIL di ricorrere ad un perito esterno</i> .....	35
b. <i>Il mandato peritale: valutare in modo mirato due progetti e in modo più generale le caratteristiche organizzative e gestionali della SL</i> .....	35
c. <i>Il rapporto peritale: un documento condiviso interamente e fatto suo dalla CPIL</i> .....	35
d. <i>Alcuni punti salienti del rapporto peritale</i> .....	36
1. <i>La nozione di "preventivo", la nozione di "rispetto del preventivo" e la nozione di "ottimizzazione dei costi": anche la SL non può sfuggire al dovere di puntare costantemente a quest'ultima</i> .....	36
2. <i>Le modifiche introdotte dal progetto (interno alla SL) di ristrutturazione della Sezione devono essere riviste in modo critico e costruttivo, con l'obiettivo del suo innalzamento di livello, da Sezione a Divisione, alla luce delle proposte del rapporto peritale</i> .....	37

3.	<i>Vi è la necessità di chinarsi sulle qualifiche e potenzialità dei singoli funzionari (in particolare tecnici) della SL</i>	37
4.	<i>Centro Professionale Commerciale (CPC) di Chiasso: vi è stata una serie impressionante di errori organizzativi e gestionali, anche di enorme portata, non impediti preventivamente, né tantomeno corretti o contenuti successivamente</i>	37
5.	<i>Stabile amministrativo 3 (SA3) a Bellinzona: il progetto è caratterizzato da una certa efficienza organizzativa e gestionale, parzialmente oscurata da diverse manchevolezze e da alcune “zone d’ombra”</i>	38
e.	<i>“Valutazioni mirate della gestione di due progetti e valutazioni generali dell’organizzazione della Sezione della logistica”: rapporto peritale e complemento</i>	39
6.	<b>ANALISI TECNICO-POLITICA DELLE RISULTANZE DEGLI APPROFONDIMENTI RICHIESTI AL CCF SULLA BASE DEI RISULTATI DELLA PERIZIA TARCHINI</b>	116
a.	<i>Obiettivo delle verifiche</i>	116
b.	<i>Risultanze degli approfondimenti</i>	117
1.	<i>Il problema da affrontare</i>	117
2.	<i>Approfondimento della sistematica di gestione degli strumenti derivanti dalle diverse leggi e regolamenti</i>	118
3.	<i>La valutazione e l’applicazione degli strumenti a disposizione</i>	118
4.	<i>L’individuazione di eventuali inadempienze in relazione alla normativa regolamentare</i>	120
5.	<i>Formulazione di suggerimenti atti ad un’implementazione meno burocratica e più attinente ad una metodologia costruttiva in continuo mutamento</i>	121
6.	<i>Verifica dell’idoneità degli strumenti a disposizione in funzione delle esigenze di approfondimento legate ai lavori commissionali (in particolare della Commissione della gestione e finanze)</i>	122
7.	<i>I possibili correttivi tenuto conto delle risultanze degli approfondimenti e del mutato quadro organizzativo del settore della costruzione</i>	123
8.	<i>Due esempi concreti dei problemi connessi con cantieri complessi, di lunga durata, con svolgimento dei lavori a tappe: il CPT di Trevano e il PGL di Lugano</i>	124
	<i>CPT Trevano</i>	124
	<i>Palazzo di Giustizia di Lugano</i>	126
9.	<i>Excursus: la gestione del personale</i>	127
7.	<b>DEBOLEZZA POLITICA DEL CONSIGLIO DI STATO NELL’AFFRONTARE I PROBLEMI DELLA SEZIONE DELLA LOGISTICA: IL CASO EMBLEMATICO DELLA RISTRUTTURAZIONE DEL PALAZZO DELLE ORSOLINE, DEGLI ACCESSI E DEI POSTEGGI</b>	129
a.	<i>Il punto di partenza: la ristrutturazione in più fasi dell’edificio istituzionalmente più prestigioso del Cantone, sede del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato</i>	129
b.	<i>La ristrutturazione del Palazzo delle Orsoline: un cantiere infinito, ovvero come gli ordini impartiti dall’Esecutivo cantonale vengono regolarmente disattesi</i>	129
c.	<i>Gli accessi al Palazzo delle Orsoline e allo Stabile amministrativo 1 (sede della Divisione delle contribuzioni) e l’utilizzo dei posteggi, in particolare degli Stabili amministrativi 1 e 2 e del Posteggio 1 riservato ai deputati</i>	131

8. LA RIORGANIZZAZIONE DELLA SEZIONE DELLA LOGISTICA E LE PROPOSTE DEL RAPPORTO PERITALE .....	134
a. <i>Relazione con “gestione progetto”</i> .....	136
1. <i>Fase di programmazione</i> .....	136
2. <i>Pianificazione strategica</i> .....	137
9. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI ULTERIORI.....	139
a. <i>Conclusioni (risposte alle domande poste dal decreto istitutivo della CPIL)</i> .....	139
1. <i>Esaminare le risultanze dell'inchiesta disciplinare sul “caso CHIT” (art. 2 cpv. 1)</i> .....	139
2. <i>Verificare se altre ditte o professionisti sono stati indebitamente avvantaggiati (art. 2 cpv. 1)</i> .....	139
3. <i>Accertare eventuali lacune ricorrenti nell'operato della Sezione della logistica e nei settori dell'Amministrazione che collaborano con essa (art. 2 cpv. 2)</i> .....	140
4. <i>Accertare le relative responsabilità amministrative e politiche (art. 2 cpv. 2)</i> .....	140
5. <i>Valutare l'implementazione e l'efficacia delle misure decise negli anni, con particolare attenzione a quelle proposte dal Parlamento (art. 2 cpv. 3)</i> .....	141
6. <i>Proporre misure e provvedimenti atti a risolvere i problemi riscontrati (art. 2 cpv. 4)</i> .....	141
b. <i>Raccomandazioni ulteriori</i> .....	143
10. ELENCO DEGLI ALLEGATI.....	145



## 1. INTRODUZIONE

### a. Istituzione

Il Consiglio di Stato, durante la seduta del 1° febbraio 2012, prende atto del rapporto d'inchiesta disciplinare concernente presunte irregolarità riguardo ai mandati attribuiti alla CHIT SA nell'ambito dei lavori presso lo stabile Ronchetto a Lugano e presso l'OSC a Mendrisio, e adotta una serie di decisioni:

- *Il Capo sezione viene trasferito in una funzione da stabilire e verrà cercata una nuova collocazione;*
- *Verrà conferito ai Signori Nicola Novaresi, Capo della divisione delle risorse e Verena Vizzardi, Caposezione delle risorse umane, un mandato interno per la pianificazione di un progetto di riforma della Sezione della logistica. In questo ambito si dovrà tener conto dei suggerimenti contenuti nel rapporto d'inchiesta.*
- *poiché un progetto organizzativo di questa portata si estenderà su un certo lasso di tempo, ai fini di garantire l'operatività corrente la conduzione della Sezione verrà assunta ad interim dal Capo Divisione risorse coadiuvato per gli aspetti operativi dal Capoarea della costruzione, signor Walter Bizzozero. Nel frattempo sarà pure necessario identificare il profilo adeguato alla conduzione definitiva di questa importante Sezione dell'Amministrazione.*
- *Considerate le risultanze dell'inchiesta la Sezione delle risorse umane procederà ad accertamenti per verificare la necessità di apertura di ulteriori inchieste disciplinari o amministrative nei confronti di altri funzionari della Sezione della logistica.*

Lo stesso giorno tramite lettera [All.48/Doc.D0003] la Direttrice del DFE informa la Commissione della gestione e una settimana dopo è davanti ad essa per «discutere l'esito degli accertamenti esperiti e le decisioni prese dal Consiglio di Stato».

La mattina del 7 febbraio 2012, prima del plenum della CGF, si riunisce la sottocommissione "Finanze e logistica". Come sarà riferito qualche ora dopo alla Direttrice del DFE, «(...) la Sc. – alla luce sia di quanto avvenuto in questi mesi sia dell'esito dell'inchiesta amministrativa – si è interrogata sull'opportunità di istituire una Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) ai sensi degli art. 36 e ss. della LGC/CdS allo scopo di fare ulteriore chiarezza sull'operato della Sezione della logistica (SL)».

Il Consiglio di Stato è favorevole all'istituzione di una Commissione d'inchiesta [All.1/Doc.A0007], e il 15 febbraio 2012 formula

*«l'auspicio che possa esaminare il merito della problematica tramite un profondo esame retroattivo di almeno 10 anni, ciò con un duplice scopo:*

- *la corretta ricerca della verità con l'assunzione di tutti i mezzi di prova utili a questo scopo, in particolare tramite dettagliato esame documentale e audizioni ad ampio raggio in particolare sia delle persone ancora attive nelle Istituzioni e nell'Amministrazione sia delle persone che non lo sono più;*
- *concreta propositività di correttivi legislativi e procedurali.*

*Il Consiglio di Stato si dichiara già sin d'ora assolutamente disponibile ad una collaborazione e partecipazione, se così richiesto».*

L'idea ottiene il sostegno di tutti i gruppi parlamentari. Infatti, il 15 febbraio 2012 il Parlamento approva, all'unanimità dei 76 deputati presenti, la costituzione di una commissione parlamentare di inchiesta con il seguente mandato (art. 2 cpv. 1-4 del decreto istitutivo) [All.2/Doc.A0002]:

<sup>1</sup>*La Commissione è incaricata di esaminare le risultanze dell'inchiesta disciplinare oggetto del rapporto di indagine del 30 novembre 2011, svolta su mandato del Consiglio di Stato, riguardante la Sezione della logistica e in particolare il cosiddetto "caso CHIT". La Commissione evidenzierà nel suo rapporto le lacune che dovessero emergere da questa analisi, in particolare se altre ditte o professionisti sono stati sistematicamente e/o indebitamente avvantaggiati nell'assegnazione di lavori; se sì, attraverso quali modalità.*

<sup>2</sup>*La Commissione potrà estendere il campo della propria azione a tutto l'operato della Sezione della logistica e di altri settori dell'Amministrazione cantonale che hanno collaborato o collaborano con la stessa, al fine di accertare eventuali lacune ricorrenti e le relative responsabilità amministrative e politiche.*

<sup>3</sup>*La Commissione valuterà l'efficacia delle misure decise negli anni, con particolare attenzione a quelle proposte dal Parlamento, e la loro effettiva implementazione.*

<sup>4</sup>*La Commissione dovrà proporre misure e provvedimenti atti a risolvere i problemi e le eventuali mancanze riscontrate.*

## **b. Composizione**

Il Gran Consiglio lo stesso 15 febbraio 2012 definisce la composizione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL): Carlo Luigi Caimi (PPD), Fabio Badasci (Lega), Nicola Brivio (PLR), Marco Chiesa (UDC), Saverio Lurati (PS), Sergio Savoia (Verdi).<sup>1</sup> Lo stesso giorno Carlo Luigi Caimi viene eletto presidente della CPIL, con 39 voti.<sup>2</sup>

## **c. Aspetti procedurali**

Il 24 aprile 2012 la CPIL si dota del regolamento previsto dall'art. 38 cpv. 2 LGC/CdS [All.3/Doc.A0016] e il 4 maggio 2012 vengono fissate le indennità per i membri della Commissione, tramite una convenzione [All.4/Doc.A0018] tra il Presidente pro tempore (2011-2012) del Gran Consiglio Gianni Guidicelli e il Presidente pro tempore (2012-2013) del Gran Consiglio Michele Foletti, da una parte, e il Presidente della CPIL Carlo Luigi Caimi, dall'altra. Entrambi i documenti vengono sollecitamente pubblicati nel sito Internet del Parlamento.

La CPIL è la prima commissione parlamentare d'inchiesta istituita dal Parlamento dopo l'entrata in vigore, nel 2003, della nuova Legge sul Gran Consiglio e i rapporti con il Consiglio di Stato, che contiene un capitolo – il sesto – specificamente dedicato alle inchieste parlamentari. Questa novità ha reso necessario, in particolare all'inizio dell'attività, un chiarimento degli aspetti procedurali, con la collaborazione del Consulente giuridico del Gran Consiglio, dott. Michele Albertini.

---

<sup>1</sup> Il 27 maggio 2013 Sergio Savoia, rappresentante dei Verdi, lascia la CPIL; il 24 giugno 2013 il gruppo UDC decide di ritirare il proprio rappresentante dalla CPIL, Marco Chiesa.

<sup>2</sup> 29 voti andarono a Sergio Savoia.

Dal verbale della CPIL del 27 marzo 2012:

*Il presidente ha preparato, in collaborazione con Michele Albertini, il modello di citazione di testimone e il modello di verbale.*

*Albertini ha approfondito gli aspetti procedurali attingendo dalla documentazione della Sezione delle risorse umane (SRU). Anche se per certi versi analoghe, vi sono comunque differenze molto importanti tra il tipo di inchiesta svolta dalla CPIL e le inchieste amministrative disciplinari svolte dall'Amministrazione cantonale. La CPIL si muove sulla base della LGC/CdS; per quanto non disciplinato da questa legge si rinvia alla legge di procedura per le cause amministrative (LPamm), che, a sua volta, per vari aspetti rinvia al Codice di procedura civile (CPC).*

*Considerate le esigenze e la natura della CPIL, con riferimento all'art. 38 LGC/CdS, combinato con gli art. 19 LPamm e 168 cpv. 1 CPC, sono da ritenere ammissibili come mezzi di prova:*

- a. la testimonianza (interrogatorio o deposizione)*
  - delle persone interessate dai fatti oggetto dell'inchiesta*
  - di terzi*
- b. i documenti;*
- c. le ispezioni oculari / i sopralluoghi;*
- d. le perizie;*
- e. le informazioni scritte;*

*La CPIL sentirà due sole categorie di persone: le persone interessate dai fatti oggetto dell'inchiesta e i terzi. La Commissione deve quindi disporre di pochi formulari.*

*La citazione (Art. 133 CPC: La citazione contiene: a. il nome e l'indirizzo della persona citata; b. l'oggetto della causa e le parti; c. la qualità nella quale la persona è citata; d. il luogo, la data e l'ora della prevista comparizione; e. l'atto processuale per il quale la persona è citata; f. le conseguenze in caso di mancata comparizione; g. la data della citazione medesima e la firma dell'autorità citante) è l'atto con cui la Commissione chiama una persona a comparire. Deve contenere il motivo della citazione e la qualità nella quale la persona è citata (cioè se terzo o persona interessata dai fatti oggetto dell'inchiesta). La citazione inoltre richiama le norme che impongono l'obbligo di collaborare (art. 39 LGC/CdS, art. 292 Codice penale).*

*Il verbale dell'interrogatorio non si discosta molto dal formulario utilizzato dalla SRU ed è molto simile per entrambe tipologie di persone sentite. Questo documento deve essere sottoscritto dalla persona sentita e poi acquisito agli atti della Commissione.*

*Caimi sottolinea l'importanza degli aspetti formali. In particolare le persone devono sapere in che veste sono sentite. La CPIL non ha un ruolo inquisitorio, ma ha il mandato di proporre misure migliorative dell'attività dell'Amministrazione. Se nella sua attività incorresse in qualcuno che reputa debba essere sottoposto a un'inchiesta amministrativa o addirittura penale, informerà l'autorità competente.*

*Sempre con la collaborazione di Michele Albertini venne inoltre elaborato il testo della dichiarazione relativa al segreto d'ufficio, che sarà sottoscritta sia dai membri della Commissione sia dai suoi collaboratori.*

#### d. Attività

La CPIL ha tenuto 29 riunioni (di cui 10 di una giornata intera) nel 2012 e 28 (di cui una di una giornata intera) nel 2013.

<b>Interrogatori</b>	
03.04.2012, 19.04.2012, 03.06.2013	Walter Bizzozero, prima Capo dell'Area di costruzione, Coadiutore per gli aspetti operativi della Sezione Logistica e in seguito Capo Sezione [All.5/Doc.B0034, All.6/Doc.B0039, All.7/Doc.Da0108]
19.04.2012	Verena Vizzardi, Capo della Sezione delle risorse umane [All.8/Doc.B0038]
03.05.2012	Claudio Andina, ex Capo progetto, Area di costruzione [All.9/Doc.B0043]
10.05.2012	Arnaldo Burini, Capo progetto, Area di costruzione [All.10/Doc.B0047]
29.05.2012	Renato Bernasconi, Capo della Sezione delle finanze, e Morisoli Sergio, ex Direttore della Divisione delle risorse [All.11/Doc.B0057]
06.06.2012	Tiziano Jam, Capo progetto, Area di costruzione [All.12/Doc.K0010]
27.06.2012	Silvia Montalbano, funzionaria dell'Ufficio appalti del DT
05.09.2012	Stefano Di Pasquale, Ufficio dell'ispettorato del lavoro
05.09.2012	Fausto Rossi, Ufficio di sanità
27.09.2012	Lorenza Mazzola, architetto [All.13/Doc.M0004]
02.10.2012	Nicola Novaresi, Direttore della Sezione delle risorse [All.14/Doc.B0065]
24.10.2012	Vinicio Malfanti, Direttore Divisione servizi generali del DT [All.15/Doc.O0018]
16.01.2013	Massimo Martignoni, ex Capo della Sezione della logistica [All.16/Doc.B0075]
20.02.2013	Pietro Martinelli, ex Consigliere di Stato [All.17/Doc.B0080]
28.02.2013	Lorenzo Orsi, architetto e Granconsigliere [All.18/Doc.B0092]
13.03.2013	Gabriele Gendotti, ex Consigliere di Stato [All.19/Doc.B0095]
26.03.2013	Luigi Pedrazzini, ex Consigliere di Stato [All.20/Doc.B0098]
02.05.2013	Marina Masoni, ex Consigliere di Stato [All.21/Doc.B0106]
05.06.2013, 11.06.2013	Daniele Pronzini, ex Capo progetto, Area di costruzione [All.22/Doc.Da0109 e All.23/Doc.Da0112]
26.06.2013, 27.06.2013	Laura Sadis, Consigliera di Stato, Direttrice del DFE [All.24/Doc.B0112 e All.25/Doc.B0113]
17.09.2013	Kim Aeberhard, Capo progetto, Area di costruzione [All.26/Doc.G0032]
25.09.2013	Attilio Bignasca, Granconsigliere [All.27/Doc.Da0146]

<b>Altri incontri</b>	
10.05.2012	Marco Chiesa e Sergio Savoia incontrano Timothy Delcò, Servizio "Ingegneria di manutenzione", Area di programmazione, per avere informazioni sulla certificazione ISO. Il 22.11.2012 Chiesa incontrerà nuovamente Delcò per alcune precisazioni [All.28/B0046].
29.08.2012	A seguito della stampa dello schema con la "classificazione" dei funzionari della SL, Carlo Luigi Caimi, accompagnato dal Segretario generale del Gran Consiglio, Rodolfo Schnyder, si reca nella sede della SL e domanda chiarimenti a Walter Bizzozero e Fernando Cattaneo, Capo dell'Area di manutenzione.
11.09.2012	La CPIL incontra il CdS in corpore e il Cancelliere, Giampiero Gianella [All.31/Doc.A0033.01].

01.10.2012	Una delegazione (presieduta da Carlo Luigi Caimi), accompagnata da Giovanni Cavallero, Direttore del CCF, ed Eugenio Corti, Capo Settore revisione informatica del CCF, si reca nella sede della SL per presentare il lavoro che il CCF si accinge a svolgere. È accolta da Walter Bizzozero e Roberto Bevacqua, Capo dell'Area di gestione.
01.10.2012	Una delegazione (Carlo Luigi Caimi e Saverio Lurati) incontra la Commissione del personale SL.
09.11.2012	Il Presidente della CPIL e Rodolfo Schnyder, Segretario generale del Gran Consiglio, accompagnati da Giovanni Cavallero ed Eugenio Corti, incontrano l'ing. Renzo Tarchini in vista del conferimento del mandato in qualità di consulente/perito. Il mandato viene attribuito alla Renzo Tarchini Cantieri & Contratti SA il 22 novembre 2012.
06.12.2012	Carlo Luigi Caimi e l'ing. Renzo Tarchini incontrano i vertici della SL in sede. Sono presenti Walter Bizzozero, Fernando Cattaneo e Roberto Bevacqua.
06.02.2013	Carlo Luigi Caimi incontra Giovanni Cavallero ed Eugenio Corti del CCF.
12.03.2013	La CPIL incontra Paolo Beltraminelli, Presidente del Consiglio di Stato, Laura Sadis, Direttrice del DFE, Giampiero Gianella, Cancelliere, e Nicola Novaresi, Direttore della Divisione delle risorse [All.38/Doc.A0064.01].
22.03.2013	Carlo Luigi Caimi incontra l'ing. Renzo Tarchini.
08.04.2013	Carlo Luigi Caimi incontra l'ing. Renzo Tarchini.
17.04.2013	La CPIL incontra il perito ing. Renzo Tarchini.
14.05.2013	Giovanni Cavallero relaziona la CPIL sul lavoro svolto dal CCF.
31.05.2013	Carlo Luigi Caimi incontra l'ing. Renzo Tarchini, che gli presenta una proposta di riorganizzazione della SL che contempla due possibili nuove strutture organizzative.
26.06.2013	Carlo Luigi Caimi incontra Eugenio Corti del CCF.
06.08.2013	Carlo Luigi Caimi incontra l'ing. Renzo Tarchini.
13.09.2013	Carlo Luigi Caimi incontra l'ing. Renzo Tarchini.

<b>Sopralluoghi</b>	
09.05.2012	Saverio Lurati e Fabio Badasci esaminano la documentazione concernente Mezzana.
23.05.2012	Saverio Lurati e Fabio Badasci si recano alla sede della SL per raccogliere ulteriore documentazione su Mezzana. Sono assistiti da Walter Bizzozero, Kim Eberhardt (Capo progetto), Daniele Pronzini ed Elis Domenighini.
05.06.2012	Saverio Lurati e Fabio Badasci si recano una seconda volta alla SL per Mezzana. Incontrano Daniele Pronzini.
03.07.2012	Carlo Luigi Caimi e Nicola Brivio effettuano un sopralluogo al Palazzo di Giustizia di Lugano. È presente per la SL Fernando Cattaneo, capo area manutenzione.
13.07.2012	Saverio Lurati e Fabio Badasci compiono un sopralluogo a Mezzana. Sono presenti: per la progettazione e la direzione lavori gli architetti Bardelli e gli architetti Conte e Pianetta; per la SL Walter Bizzozero, Kim Aeberhard, Daniele Pronzini ed Elis Domenighini.
20.08.2012	Saverio Lurati e Fabio Badasci effettuano un sopralluogo al CPC di Chiasso. Sono presenti: per la progettazione e la direzione lavori gli architetti Diego Ostinelli e Marco Piccinelli; per la SL: Walter Bizzozero e Kim Aeberhard; per il DECS Vincenzo Nembrini.

04.03.2013	Carlo Luigi Caimi, Marco Chiesa e Saverio Lurati compiono un sopralluogo al Centro professionale di Trevano. Sono presenti il progettista Roberto Schwendener, il Capo progetto SL Arnaldo Burini, il direttore del Centro professionale Roberto Valaperta e Vincenzo Nembrini in rappresentanza del DECS.
21.03.2013	Una delegazione della CPIL, composta da Carlo Luigi Caimi e Saverio Lurati, visita il cantiere dello Stabile amministrativo 3 a Bellinzona. Sono presenti Walter Bizzozero, Mauro Fransioli, Capo progetto SL, Sandro De Stefani, Capo dell'Ufficio del controlling e dei servizi centrali del DT e Luca Veronese, dello stesso ufficio [All.29/Doc.O0022].

Il 20 marzo 2013 la CPIL ha aggiornato la pianificazione dei propri lavori e fissato la data della loro conclusione, e cioè l'8 ottobre 2013. La consegna del rapporto commissionale al Consiglio di Stato è stata prevista per mercoledì 9 ottobre 2013.

**e. Collaborazioni con il Controllo Cantonale delle Finanze (CCF) e con il perito esterno Renzo Tarchini Cantieri & Contratti SA (TAR)**

Il mandato molto ampio ricevuto e il settore oggetto di indagine – la SL, in cui svariati rami di attività sono prettamente tecnici e specialistici – hanno costretto la CPIL a confrontarsi con i limiti di tempo e di competenze che inevitabilmente caratterizzano una commissione parlamentare d'inchiesta formata di deputati di milizia. Impossibilitata a compiere direttamente tutti gli accertamenti necessari per portare a termine adeguatamente il suo compito, la CPIL si è quindi appoggiata a *due importanti aiuti, uno parzialmente interno e l'altro esterno all'Amministrazione cantonale.*

- Una proficua collaborazione è stata avviata – ma solo dopo oltre 6 mesi dall'istituzione della CPIL – con il **Controllo cantonale delle finanze (CCF)**, una volta risolta una controversia sorta con il Consiglio di Stato circa le modalità di trasmissione delle informazioni tra CCF e CPIL.

*Il Consiglio di Stato infatti, con lettera del 4 luglio 2012, scrive: «con riferimento alle verifiche provenienti dal Controllo cantonale delle finanze (CCF), riguardo le modalità di comunicazione e di informazione per le richieste formulate dalla vostra Commissione, vi invitiamo a voler formalizzare ogni domanda e/o mandato al CCF per iscritto, in modo da definire le finalità e le condizioni della richiesta formulata, nonché garantirne la tracciabilità dei flussi tra voi e il CCF. Vi informiamo parimenti che il CCF darà scarico delle proprie attività e dei dati trasmessi direttamente al nostro rappresentante, il Cancelliere dello Stato G. Gianella». [All.33/Doc.A0026]*

Queste disposizioni risultano in contrasto con la richiesta, avanzata dalla CPIL, che la dichiarazione relativa al segreto d'ufficio sia sottoscritta anche dai funzionari del CCF che collaboreranno con essa. Per questo motivo, *«il Consiglio di Stato, allo scopo di chiarire la situazione, ha chiesto ai consulenti giuridici G. Corti e M. Albertini di valutare la questione e di fornire un parere in merito. In buona sostanza questi ultimi hanno rilevato che il "CCF deve esprimersi liberamente davanti alla Commissione senza ottenere il consenso preventivo del Consiglio di Stato e senza informarlo direttamente su quanto espresso dai suoi rappresentanti. L'informazione del Consiglio di Stato avviene soltanto tramite il Cancelliere quale rappresentante del Governo in*

seno alla CPIL nell'ambito dei lavori commissionali, e solo in quanto non vi siano esigenze preminenti di inchiesta (ed è la sola CPIL a definirle). La sottoscrizione delle dichiarazioni di impegno a tutela del segreto risponde correttamente a queste esigenze ed è senz'altro conforme alla legislazione applicabile"» (lettera inviata dal Governo alla CPIL il 30 agosto 2012). [All.34/Doc.A0029]

La CPIL incarica, quindi, il CCF (è il 6 settembre 2012) di esperire una serie di verifiche e analisi, in parte aggiornando rapporti già allestiti in precedenza per il Consiglio di Stato e per la CGF, in parte su oggetti nuovi [All.35/Doc.A0032].

In totale il CCF allestirà 14 rapporti, concentrandosi principalmente (ma non soltanto) sugli aspetti finanziari e giuridici, dedicandovi complessivamente 280 giorni di lavoro/uomo.

I rapporti speciali del CCF rappresentano una lettura quasi obbligatoria per chi vuole capire compiutamente i dettagli dei problemi riguardanti la SL evidenziati dal CCF e le proposte per la loro soluzione.

Il mandato della CPIL prevedeva, in particolare:

- 1) di aggiornare e completare alla data del nuovo rapporto documenti già esistenti;
- 2) di redigere rapporti riguardanti oggetti nuovi.
- 3) di compiere per l'esercizio 2011 l'esame delle procedure e del sistema di controllo interno della Sezione della logistica riguardo all'attribuzione dei mandati inferiori a CHF 10'000.00, analogamente a quanto effettuato per l'esercizio 2010 (rapporto speciale 7 luglio 2011). In particolare si dovrà evidenziare le situazioni in cui si è ricorso all'appalto generale (accertando a chi sono state subappaltate le opere), indicare se è stata rispettata la LCPubb e se sono state rispettate – e da chi – le procedure previste dalla normativa vigente.

Dopo questo primo pacchetto di richieste la CPIL domanderà al CCF tre ulteriori verifiche, concernenti:

- il "Rapporto di programmazione";
- gli accessi al Palazzo delle Orsoline e allo Stabile amministrativo 1 e l'utilizzo dei posteggi degli Stabili amministrativi 1 e 2;
- i mandati di progettazione (architetto) e direzione lavori relativi al risanamento dell'involucro e alla ristrutturazione interna del Palazzo degli studi di Lugano.

- Un secondo imprescindibile sostegno è stato trovato all'esterno dell'Amministrazione cantonale. Il 7 novembre 2012 la CPIL ha accolto le *Considerazioni basilari sul contenuto del contratto di mandato con l'esperto (prima fase)* [All.78/Doc.A0043.01], inviate dall' **ing. Renzo Tarchini**, contattato in precedenza dal presidente, della **Renzo Tarchini Cantieri e Contratti SA**, con sede a Lugano, **un esperto qualificato** del settore che vanta un eccezionale *curriculum vitae* [All.79/Doc.A0043.02]. Nelle settimane seguenti l'ing. Tarchini e i suoi collaboratori avviano le attività peritali. Il

mandato, conferito formalmente il 22 novembre 2012, visto il tempo limitato e le risorse finanziarie ridotte a disposizione, viene concentrato su tre punti. Saranno analizzati e valutati, focalizzandosi sugli aspetti gestionali tecnici e contrattuali, due progetti: CPC di Chiasso (una ristrutturazione complessa nel Sottoceneri) e Stabile amministrativo 3 di Bellinzona (la costruzione di un edificio nuovo importante nel Sopraceneri). Inoltre sarà analizzata e valutata, a livello generale, l'organizzazione della Sezione della logistica.

#### **f. Rapporti con il Consiglio di Stato e con l'Amministrazione**

Il Consiglio di Stato, valendosi della facoltà concessagli dall'art. 41 cpv. 1 LGC/CdS, aveva designato il Cancelliere dello Stato, Giampiero Gianella, quale suo rappresentante autorizzato a presenziare ai lavori commissionali<sup>3</sup>. Nella stessa lettera (del 21 marzo 2012) in cui ne dava comunicazione alla CPIL, il Consiglio di Stato la invitava a *«esplicitare, nel regolamento di cui si doterà, una procedura da seguire per quanto riguarda la raccolta di informazioni presso l'Amministrazione. Impregiudicato il diritto della Commissione di ottenere le informazioni necessarie alla propria inchiesta, il Governo chiede in particolare che al suo rappresentante – il quale assumerà in un certo senso il ruolo di coordinatore all'interno dell'Amministrazione – sia data informazione per conoscenza di tutte le richieste che verranno formulate ai Servizi e a singoli funzionari. E ciò nella duplice ottica di assicurare completa e tempestiva informazione alla Commissione stessa, ma anche di predisporre le migliori e chiare premesse affinché l'attività corrente ordinaria dei servizi dello Stato non venga influenzata eccessivamente dalla necessità di dar seguito a mansioni supplementari richieste dalla vostra Commissione»*. [All.5/Doc.A0010]

Una funzione di tramite, come proposta nella persona del Cancelliere, avrebbe potuto facilitare la CPIL, confrontata a un unico referente, ma avrebbe presentato alcuni inconvenienti:

1. la raccolta di informazioni avrebbe rischiato di essere rallentata a causa dei vari livelli gerarchici che le domande e le risposte avrebbero dovuto attraversare;
2. il numero di persone coinvolte sarebbe aumentato, facendo aumentare di conseguenza il pericolo di fughe di notizie;
3. i passi della CPIL sarebbero stati dettagliatamente noti ai vertici dell'Amministrazione e al Consiglio di Stato, anch'essi potenzialmente soggetti all'attenzione della CPIL in virtù del mandato ricevuto, che comprende l'accertamento delle responsabilità amministrative e politiche delle lacune riscontrate.

Per questi motivi la CPIL decise di servirsi – quando fosse apparso opportuno – della libertà concessale dalla legge di rivolgersi direttamente alle persone o ai servizi competenti per raccogliere le informazioni desiderate. Il parere dei consulenti giuridici del GC e del Consiglio di Stato (di cui uno stralcio è riportato nella lettera che il Consiglio di Stato ha scritto alla CPIL il 30 agosto 2012, citata più sopra) confermarono la correttezza di questo agire.

---

<sup>3</sup> Il Cancelliere, informato di volta in volta sulla data della successiva riunione, parteciperà in totale a dieci sedute della CPIL, otto nel 2012 e due nel 2013.

Nonostante – o forse a causa – di questa decisione, ottenere le informazioni e i dati desiderati spesso è stato problematico. Perciò in due occasioni la CPIL decise di incontrare il Consiglio di Stato per dei chiarimenti. Il primo incontro avvenne l'11 settembre 2012, in presenza del Presidente del Gran Consiglio, Michele Foletti; il secondo il 12 marzo 2013. La CPIL puntualizzò in quell'occasione:

*Facoltà - L'operato della CPIL è sottratto al giudizio di qualsiasi istanza che non sia il Parlamento. La CPIL, in virtù delle norme della LGC/CdS ha poteri di cui nessun'altra Commissione dispone (v. artt. da 36 a 43 LGC/CdS). La Commissione può, direttamente e senza intermediari, rivolgere domande e chiedere documenti a qualsiasi funzionario e questi è tenuto a rispondere.*

*Attività SL - L'inchiesta condotta dalla CPIL non può essere addotta a scusa da funzionari della Sezione della logistica per non continuare regolarmente le loro attività. Una comunicazione in tal senso è stata inviata ai sindacati – che avevano chiesto il massimo rispetto verso la personalità dei funzionari – e al Consiglio di Stato: la principale preoccupazione della CPIL è che il lavoro presso la Sezione continui con serenità e professionalità.<sup>4</sup>*

*Collaborazione - Nella lettera datata 15 febbraio 2012 inviata all'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio con le sue osservazioni in merito alla richiesta d'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta, il Consiglio di Stato scriveva: «Il Consiglio di Stato si dichiara già sin d'ora assolutamente disponibile ad una collaborazione e partecipazione, se così richiesto». La medesima disponibilità è stata ribadita nel corso del dibattito parlamentare sul tema.*

*Proattività - Dati l'ampiezza del lavoro, la sua proiezione verso il futuro, la disponibilità a collaborare espressa dal Consiglio di Stato, la CPIL rinnova l'invito a quest'ultimo ad assumere un ruolo proattivo, cioè non solo a trasmettere le informazioni in seguito ad una precisa richiesta, ma anche ad anticipare la Commissione fornendole spontaneamente ciò che può essere utile all'espletamento del suo mandato.*

#### **g. Interpretazione del mandato**

Il fattore decisivo che ha portato alla costituzione della CPIL è il caso "Chit SA", evidenziato nel decreto istitutivo. Esso è stato, soprattutto inizialmente, l'oggetto primario dell'indagine. Si è dovuto approfondirlo e ulteriormente chiarificarlo: quali le condizioni che ne hanno permesso il verificarsi, quali i provvedimenti da adottare affinché non si ripetano casi analoghi.

Partendo da questo caso il testo del decreto istitutivo ha esteso sempre più il mandato, arrivando a includere l'operato in generale della SL; domandando di stabilire le responsabilità amministrative e politiche per le lacune riscontrate, ma chiedendo anche di valutare l'applicazione dei provvedimenti decisi nel corso degli anni per ovviare alle lacune già emerse in passato e di proporre correttivi per il futuro.

---

<sup>4</sup> Saverio Lurati, il 12 marzo 2013 esplicita ulteriormente il concetto davanti al Consiglio di Stato: «(...) le stesse persone da un lato come deputati che siedono in Commissione della gestione devono collaborare con la SL per portare avanti dei messaggi; dall'altro come membri della CPIL devono indagare sul funzionamento della SL stessa. L'unico scopo della CPIL è riuscire a presentare proposte di miglioramento dell'attività della SL e dell'Amministrazione. Nessuno vuole ostacolare la SL nel suo lavoro».

Questa ampiezza ha due spiegazioni. La prima concerne la forma, e la esprime Carlo Luigi Caimi nel dibattito parlamentare del 15.02.2012: *«Si è trovata una convergenza sul fatto che il mandato debba essere il più corretto e ampio possibile, come è stato anche confermato oggi dai gruppi parlamentari, evitando però di entrare troppo nei dettagli. Privilegiando i dettagli nell'intento di ampliare la portata di un mandato si arrischia invece di restringerlo, volendo regolamentare tutto ciò che fonda la base della futura attività. La versione definitiva del decreto istitutivo della Commissione ha cercato di trovare un equilibrio tra l'esigenza di avere un filo conduttore per tutte le attività che essa svolgerà senza però limitare l'ampiezza del mandato e delle verifiche che dovranno essere effettuate»*.

La seconda spiegazione è di opportunità. Identificare i problemi senza proporre i rimedi è un esercizio sterile. Più l'esame è ampio, più è probabile emergano disfunzioni, ma – ciò che è più importante – una visione più ampia e quindi una migliore conoscenza rendono più facile il proporre correttivi. Il Consiglio di Stato stesso, nella risoluzione in cui fornisce il suo preavviso sulla costituzione della CPIL [All.1/Doc.A0007], scrive (lo si è già ricordato in precedenza):

*«Nulla osta che la CPI venga istituita, con l'auspicio che possa esaminare il merito della problematica tramite un profondo esame retroattivo di almeno 10 anni, ciò con un duplice scopo:*

- *la corretta ricerca della verità con l'assunzione di tutti i mezzi di prova utili a questo scopo, in particolare tramite dettagliato esame documentale e audizioni ad ampio raggio in particolare sia delle persone ancora attive nelle Istituzioni e nell'Amministrazione sia delle persone che non lo sono più;*
- *concreta propositività di correttivi legislativi e procedurali»*.

Perché il Governo domandi di risalire nel tempo per dieci anni lo spiega la Direttrice del DFE nel dibattito del 15.02.2012: *«Intervengo brevemente per chiarire perché ho parlato di un orizzonte temporale di dieci anni, che non va inteso nel senso di esaminare dei casi singoli di otto, nove o dieci anni or sono. In quel periodo avvennero importanti innovazioni dal punto di vista legislativo e normativo: in seguito alla riforma Amministrazione 2000 furono avviati anche alcuni progetti. La logica vuole che per conoscere l'organizzazione e l'operatività di una parte dell'Amministrazione cantonale bisogna anche riuscire a capire come le stesse idee e innovazioni sono state acquisite e metabolizzate nel lavoro quotidiano di una Sezione. Lo sguardo retroattivo di una decina d'anni, che se ho ben inteso interesserà anche la Commissione parlamentare d'inchiesta, va inteso in tal senso»*.

Non sono mai sorti dubbi sul fatto che il passato dovesse essere oggetto dell'indagine della CPIL. Ne sono invece sorti riguardo al presente. A mente del Consiglio di Stato la Commissione avrebbe dovuto concentrarsi su incarti chiusi, mentre la CPIL ha ritenuto di poter indagare a tutto campo, senza preclusioni né temporali né di altro tipo. Questo pensiero è stato chiaramente espresso dal Consigliere di Stato Manuele Bertoli nel corso dell'incontro con la CPIL dell'11 settembre 2012 [All.31/Doc.A0033.01]:

*«(...) un'inchiesta deve avvenire su fatti già avvenuti e non su fatti che devono ancora avvenire. In questo senso, il mandato ricevuto dalla CPIL è particolare. Forse si dovrebbe riflettere se non occorra rivedere le norme relative alle commissioni parlamentari di inchiesta.*

*Bisogna distinguere tra i problemi puntuali che la CPIL ha riscontrato nel corso dei suoi lavori – una volta segnalati possono essere risolti – e il funzionamento e l'organizzazione*

*in generale della Sezione della logistica. Della riorganizzazione si sta occupando il Consiglio di Stato. È giusto che la CPIL formuli proposte, però sommando le verifiche sul passato con gli studi per il futuro si rischia di sovrapporre le competenze. Per evitarlo crede occorra adottare una soluzione pratica: comunicare scambievolmente in modo costante».*

La liceità di inchieste parlamentari su oggetti che si trovano ancora nella sfera di competenza del Consiglio di Stato è stata esaminata dalla CPIL.

*«La question de l'admissibilité et de l'opportunité d'une surveillance parlementaire concomitante est controversée. Il lui est principalement reproché d'octroyer, dans les faits, un pouvoir de codécision au Parlement. Ce dernier prenant une part active dans la direction de l'administration, il en résulte une confusion entre les pouvoirs, qui peut se révéler contraire à l'ordre constitutionnel. D'un point de vue plus pratique, un suivi trop intensif des affaires courantes prive le Parlement de la distance nécessaire à l'exercice d'un contrôle véritablement indépendant. Certains auteurs évoquent même un risque de paralysie de l'administration.*

*A l'opposé, les partisans d'un contrôle concomitant font valoir que celui-ci est nécessaire au fonctionnement de la haute surveillance. En raison du caractère dynamique de l'administration, le contrôle parlementaire intervient par la force des choses à un stade où de nouvelles décisions sont sur le point d'être prises. L'observation de l'administration en pleine action est donc indissociablement liée à la notion de surveillance. Par ailleurs, un contrôle parlementaire purement subséquent perd son utilité lorsqu'un processus administratif s'étend sur plusieurs années. Il intervient souvent trop tard pour que les corrections qui s'imposent puissent être effectuées» (Erol Baruh, Les commissions d'enquête parlementaires. Cadre juridique d'une procédure politique. Étude de droit suisse fédéral e cantonal, Berna, Stämpfli, 2007, pagg. 80-81).*

Questa aporia si può però sciogliere, proprio così come suggerito da Bertoli:

*«Les mêmes auteurs notent que la stricte séparation des responsabilités n'est pas une fin en soi. Elle doit laisser place à une coopération accrue entre les pouvoirs, s'il en résulte un gain d'efficience dans l'accomplissement des tâches étatiques» (op. cit., pag. 81).*

È vero però che se la commissione d'inchiesta è chiamata ad accertare eventuali responsabilità amministrative e politiche, sia per aver commesso azioni non corrette, sia per non aver intrapreso le misure che sarebbero state necessarie, la stretta collaborazione può diventare difficile – come dimostrano le difficoltà incontrate dalla Commissione nel ricevere le informazioni desiderate.

Citiamo ancora Erol Baruh, contrario alle inchieste parlamentari su oggetti ancora non conclusi (pag. 82):

*«La théorie du contrôle concomitant se fonde sur l'idée d'une participation ponctuelle du Parlement à l'exécution des lois. Cette extension compense en partie la perte d'influence consentie par le législatif lorsqu'il édicte des textes de faible densité normative. Elle nécessite donc une collaboration accrue entre les députés contrôleurs et le Gouvernement. Or, l'enquête parlementaire est un instrument de confrontation plus que de coopération. Les moyens d'instruction quasi-judiciaires qui la caractérisent ne sont d'aucune utilité s'il s'agit uniquement de s'associer à la prise de décisions gouvernementales. Ils permettent bien plutôt au Parlement d'exercer sa haute*

*surveillance, même à l'égard d'un exécutif récalcitrant. En outre, un contrôle concomitant n'a véritablement de sens que si le Parlement peut suivre de manière continue l'évolution d'un domaine administratif. Il apparaît donc insatisfaisant de confier cette tâche à une commission ad hoc, dont l'existence juridique prend fin avec l'admission du rapport d'enquête».*

Queste riflessioni potranno essere senz'altro utili per il futuro. Nel caso concreto del processo di riorganizzazione della Sezione della logistica, si constata però con soddisfazione che l'azione concomitante del Consiglio di Stato, del perito della CPIL e della CPIL stessa è risultata vicendevolmente stimolante e positiva.

## 2. IL “CASO CHIT SA”

### a. Cronistoria

Per i dettagli e l'analisi degli incarichi ricevuti dalla Chit SA, della situazione finanziaria finale e della condotta della SL si rimanda a:

- Carlo Celpi, *Rapporto di indagine, Presunte irregolarità riguardo ai mandati attribuiti alla ditta CHIT SA nell'ambito dei lavori presso lo stabile Ronchetto a Lugano e presso l'OSC a Mendrisio*, Bellinzona, 30 novembre 2011, e relativi complementi; [All.40/Doc.D0008, All.41/Doc.D0008.01, All.42/Doc.D0008.02]
- CCF, *Rapporto di revisione speciale, Accertamenti preliminari CHIT SA*, Bellinzona, 4 marzo 2011; [All.44/Doc.D0009]
- CCF, *Rapporto di controllo speciale per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica, Aggiornamento caso Chit SA al 31 agosto 2012*, 26 settembre 2012 [All.64/Doc.D0016].

- Estate 2007: entra in scena per la prima volta la Chit SA, in un cantiere dell'OSC a Casvegno. La Chit lavorerà in totale in otto cantieri (Ronchetto a Lugano, OSC Casa Margherita a Mendrisio, Sme a Breganzona, OSC Parco a Mendrisio, Mezzana / IAC a Balerna, CPC a Lugano, SME a Morbio Inferiore, Stabile a Rivera).
- Metà gennaio 2010: l'amministratore di Chit SA, Vittorio Barbone, si rende irreperibile.
- 2 febbraio 2010: la SL tenta per l'ultima volta di contattare Barbone, tramite raccomandata.
- 8 febbraio 2010: Barbone risponde, dichiarando di non voler proseguire i lavori e autorizzando il Cantone a pagare direttamente i subappaltatori.
- 9 aprile 2010: il “Quotidiano” della RSI diffonde il servizio *Scappa con i soldi*, rendendo noto che da gennaio 2010 Vittorio Barbone, amministratore unico della Chit SA, è irreperibile.
- 13 aprile 2010: la SL segnala i fatti al Ministero pubblico, il quale apre d'ufficio un procedimento nei confronti della Chit SA e di Vittorio Barbone per le ipotesi di reato di appropriazione indebita ed eventualmente truffa aggravata.  
Il DFE incontra una delegazione della CGF e in seguito il CdS dirama un comunicato stampa.
- 4 maggio 2010: con ris. gov. 2281 il CdS autorizza le ditte SIKA Lavori SA di Cadenazzo, Beton Jet SA di Cadempino e PAMO Ponteggi SA di Bellinzona a subentrare al contratto d'appalto relativo alla seconda, terza e quarta fase del risanamento della Scuola media di Morbio Inferiore.
- 14 luglio 2010: con decreto della Pretura del Distretto di Lugano viene dichiarato lo scioglimento della Chit SA e ordinata la liquidazione in via di fallimento (art. 731b cpv. 1 cfr. 3 CO).
- 29 luglio 2010: Attilio Bignasca scrive al CdS ponendo una serie di quesiti relativi alla Chit SA.

- 24 settembre 2010: la procedura di fallimento della Chit SA viene sospesa per mancanza di attivo con decreto della Pretura del Distretto di Lugano. La ditta sarà cancellata se entro tre mesi dalla pubblicazione nel FUSC non verrà inoltrata un'opposizione motivata contro la radiazione.
- 10 novembre 2010: la Chit SA viene dichiarata in fallimento con decreto della Pretura del Distretto di Lugano a far tempo dall'11.11.2010 alle ore 10.00.
- 23 novembre 2010: il CdS risponde allo scritto di Attilio Bignasca.
- 26 novembre 2010: Attilio Bignasca scrive nuovamente al CdS.
- 29 novembre 2010: il Gran Consiglio dibatte sul M6252, *Rapporto del Consiglio di stato sull'iniziativa parlamentare 16 febbraio 2009 presentata nella forma elaborata da Edo Bobbià e cofirmatari per la modifica dell'articolo 2 della Legge sulle commesse pubbliche (assoggettamento casse pensioni dello Stato e dei Comuni alla LCPubb)*. Attilio Bignasca, richiamando il caso Chit, domanda il rinvio dell'oggetto in Commissione perché la LCPubb venga esaminata a fondo. Con 49 voti favorevoli, 17 contrari e 6 astensioni la proposta di rinvio è accolta.
- 16 dicembre 2010: la CGF pone una serie di domande sulla Chit SA [All.39/Doc.D0017].
- 21 dicembre 2010: seconda risposta del Consiglio di Stato ad Attilio Bignasca.
- 21 dicembre 2010: il Consiglio di Stato dà mandato al CCF di raccogliere i documenti richiesti dalla CGF.
- 26 gennaio 2011: la Chit SA è radiata d'ufficio dal Registro di commercio in applicazione dell'art. 159 cpv. 5 lett. a ORC. Nessuna opposizione motivata è stata inoltrata contro la cancellazione.
- 15 febbraio 2011: il CCF informa il CdS sulle prime verifiche effettuate [All.43/Doc.D0010].
- 16 febbraio 2011: tramite nota a protocollo il CdS incarica il CCF di compiere degli accertamenti preliminari sul caso Chit SA.
- 4 marzo 2011: il CCF termina il rapporto di revisione speciale, *Accertamenti preliminari CHIT SA*.
- 8 marzo 2011: *"CHIT SA = Ruba alla CH e regala alla IT"*: così è intitolato un articolo pubblicato da "Mattinonline", che racconta la sua versione della vicenda Chit e insinua vi sia stata l'implicazione del "funzionario X".
- 8 marzo 2011: con le risoluzioni 1481 e 1482 il CdS affida a Isabella Meschiari-Gruosso, giurista presso la SRU, e a Carlo Celpi, Capostaff della Divisione delle costruzioni, il compito di svolgere un'inchiesta disciplinare nei confronti di Daniele Pronzini rispettivamente Nicola Roncoroni. Lo scopo è approfondire quanto emerso dagli accertamenti preliminari del CCF in merito a presunte irregolarità riguardo ai mandati attribuiti alla ditta CHIT SA.
- 9 marzo 2011: la Direzione del DFE trasmette al Ministero pubblico la documentazione e le informazioni raccolte dal CCF.

- 10 marzo 2011: nel rapporto di minoranza sul M6462, *Richiesta di un credito di costruzione complessivo di 13'678'300.00 franchi per la seconda fase dei lavori di risanamento e di ristrutturazione del complesso agrario cantonale di Mezzana*, Attilio Bignasca ripercorre il caso Chit e parla del “funzionario X”. Il rapporto chiede di stanziare il credito richiesto non alla SL bensì direttamente alla Divisione delle risorse. Attilio Bignasca invia per fax un estratto del suo rapporto al Ministero pubblico.<sup>5</sup>  
Il Gran Consiglio discute dell’oggetto il 16.03.2011. Il “Quotidiano” della RSI dà risalto al rapporto e riferisce della segnalazione compiuta da Attilio Bignasca.
- 10 marzo 2011: il Ministero pubblico del Canton Ticino apre d’ufficio un procedimento per accertare eventuali responsabilità penali di funzionari statali della SL coinvolti negli appalti concessi all’impresa di costruzione Chit SA.
- 11 marzo 2011: il DFE emana un comunicato stampa.
- 14 marzo 2011: Giovanni Jelmini e Paolo Beltraminelli presentano l’interpellanza, *CHIT SA e Sezione logistica - occorre fare chiarezza*.
- 16 marzo 2011: la Direttrice del DFE risponde all’interpellanza di Jelmini e Beltraminelli, contestualmente alla discussione sul M6462.
- 16 marzo 2011: con la ris. gov. n. 1541 il Governo incarica il CCF di esaminare l’idoneità delle procedure e del sistema di controllo interno della SL riguardo all’attribuzione dei mandati inferiori a fr. 10'000.00.-.
- 26 maggio 2011: la trasmissione “Falò” di Rsi La1 trasmette il servizio *La strana fuga del signor CHIT*.
- 7 luglio 2011: il CCF consegna il rapporto, redatto su mandato speciale del CdS, *Esame delle procedure e del sistema di controllo interno della Sezione della logistica riguardo all’attribuzione dei mandati inferiori a CHF 10'000.00, Esercizio 2010*. [All.45/Doc.D0013]
- 13 luglio 2011: Silvano Bergonzoli e Michele Barra presentano l’interrogazione 172.11, *Funzionari oggetto di procedimenti penali... Nomi mai? E chi difende i colleghi onesti dalle maldicenze e dai sospetti?*
- 30 agosto 2011: il DFE risponde all’interrogazione di Bergonzoli e Barra.
- 29 settembre 2011: Massimo Martignoni segnala al CdS una possibile infrazione alla LCPubb avvenuta in relazione ai lavori di ristrutturazione della SM di Morbio Inferiore: la Chit SA si è accordata con Sika Lavori SA per la cessione integrale del mandato, prima della firma del contratto con lo Stato.
- 30 novembre 2011: viene terminato il rapporto di Isabella Meschiari-Gruosso e Carlo Celpi, *Presunte irregolarità riguardo ai mandati attribuiti alla ditta CHIT SA nell’ambito dei lavori presso lo stabile Ronchetto a Lugano e presso l’OSC a Mendrisio*.
- 1° febbraio 2012: con la ris. gov. 635 [All.46/D0015.10] il CdS decide il trasferimento di Massimo Martignoni a funzione da stabilire; con la ris. gov. 634

<sup>5</sup> Attilio Bignasca dichiara di averlo fatto nel corso delle discussioni in Gran Consiglio sul M6462.

[All.47/Doc.0015.01] la sospensione per un mese di Daniele Pronzini.

- 2 febbraio 2012: “Falò” riassume la vicenda Chit nel servizio *Appaltopoli - Ritorno sul caso Chit*.
- 2 febbraio 2012: Maurizio Agustoni per il gruppo PPD e GG presenta l’interpellanza *Vicenda CHIT: il Parlamento deve vederci chiaro!*
- 10 febbraio 2012: Sergio Savoia, Attilio Bignasca, Fiorenzo Dadò e Gabriele Pinoja firmano la richiesta di costituire una commissione parlamentare di inchiesta.
- 13 febbraio 2012: il Procuratore generale scrive alla Sezione delle risorse umane (SRU), relativamente all’incarto «*Ministero Pubblico / Pronzini (CHIT SA)*», chiedendo «*i rapporti di revisione e d’inchiesta elaborati successivamente al rapporto 4.3.2011*» [All.50/Doc.Da0074].
- 15 febbraio 2012: il CdS trasmette all’UP le sue osservazioni in merito alla richiesta d’istituzione di una Commissione parlamentare d’inchiesta, dichiarandosi favorevole. [All.1/Doc.A0007]
- 15 febbraio 2012: il Parlamento, all’unanimità dei 62 voti espressi, approva la creazione della Commissione parlamentare di inchiesta sulla Sezione della logistica.
- 6 marzo 2012: il CdS licenzia la risposta all’interpellanza di Agustoni.
- 26 settembre 2012: il CCF rassegna il *Rapporto di controllo speciale per la Commissione parlamentare d’inchiesta sulla Sezione della logistica, Aggiornamento caso Chit SA al 31 agosto 2012*
- 15 gennaio 2013: un comunicato stampa del Ministero Pubblico segnala che l’amministratore della Chit SA è stato rinviato a giudizio di fronte alle Assise criminali di Lugano dalla procuratrice Raffaella Rigamonti per il reato di ripetuta appropriazione indebita. [All.51/Doc.D0019.01]
- 5 aprile 2013: il CCF rassegna il Rapporto di controllo speciale per la Commissione parlamentare d’inchiesta sulla Sezione della logistica, *Esame delle procedure e del sistema di controllo interno della Sezione della logistica riguardo all’attribuzione delle commesse inferiori a CFF 10'000.00 e dei subappalti, esercizio 2012*. [All.72/Doc.C0019]

CHIT SA. Questo nome è diventato noto il 9 aprile 2010. Il “Quotidiano” della RSI, con un servizio intitolato *Scappa con i soldi*, rivela che il responsabile della ditta, dopo aver incassato una serie di anticipi versati dal Cantone per lavori alla Scuola media di Morbio Inferiore, si è reso irreperibile. Nei giorni successivi la notizia viene ripresa dai quotidiani e dai settimanali del Cantone.

Il 13 aprile 2010 il DFE emana un comunicato stampa e fornisce alcune informazioni che aveva anticipato a una delegazione della Commissione della gestione e delle finanze. L’importo sottratto dall’amministratore, inizialmente stimato dalla RSI in 1,5 milioni di

franchi, viene ridimensionato: il DFE spiega che a fronte di 2,5 milioni di franchi versati dal Cantone, le ditte subappaltatrici vantano ancora un credito di circa fr. 600'000.-<sup>6</sup>.

Nel comunicato stampa si spiega che *«la Sezione ha subito cercato di prestare aiuto alle ditte subappaltatrici. Nel caso di Morbio Inferiore è stato proposto un accordo per la continuazione dei lavori con le imprese interessate, che non dovrebbero subire alcun danno pecuniario. Anche il Cantone non dovrebbe subire alcun danno finanziario diretto»*. La Sezione della logistica segnala i fatti al Ministero pubblico.

L'attenzione attorno alla vicenda, inizialmente poco intensa, si accende a fine novembre 2010, inducendo la Commissione della gestione e delle finanze a incaricare la Sottocommissione logistica<sup>7</sup> *«di approfondire i fatti verificatisi nei cantieri pubblici in cui ha operato la CHIT SA, società dichiarata in fallimento con decreto della Pretura di Lugano del 10.11.2010. A questi fatti è riconducibile la denuncia del signor Attilio Bignasca fatta in Gran Consiglio il 29 novembre 2010»*<sup>8</sup>. La Commissione della gestione il 16 dicembre 2010 scrive una lunga lettera al Governo domandando una serie di dettagliate informazioni sulla Chit SA e sugli incarichi da essa ricevuti. Il Consiglio di Stato nei giorni successivi, dando seguito alla richiesta, dà mandato al CCF di effettuare gli accertamenti necessari.

A metà febbraio 2011 arrivano le prime conclusioni: *«le verifiche preliminari hanno mostrato che per i mandati più importanti (CPC Lugano, SME Morbio e stabile Rivera) è stata adottata la procedura del pubblico concorso, ed a questo proposito, visto anche il filtro svolto dall'Ufficio lavori sussidiati e appalti sembrerebbero formalmente corretti. Mentre sono da chiarire con la SL alcuni punti dei mandati attribuiti per lo stabile Ronchetto e per i cosiddetti "lavori minori" presso alcuni stabili dell'AC»*<sup>9</sup>.

Proprio esaminando questi "lavori minori" – il CCF riceve l'incarico il 16 febbraio 2011 e termina il 4 marzo 2011 – emergono e trovano conferma scorrettezze quali l'uso improprio dei mandati diretti, la mancanza di offerte e di bollettini di lavoro, la mancanza di contratti. I rilievi del CCF vengono trasmessi al Ministero pubblico. Il Consiglio di Stato sente la necessità di andare ancora più a fondo e quindi da un lato l'8 marzo 2011 apre un'inchiesta disciplinare contro due funzionari della SL attivi sui cantieri in cui ha operato la Chit SA e dall'altro il 16 dello stesso mese affida al CCF l'esame delle procedure e del sistema di controllo interno della Sezione della logistica riguardo all'attribuzione dei mandati inferiori a fr. 10'000.00.-.

---

<sup>6</sup> Secondo quanto appurato in seguito dal Ministero pubblico e come indicato nell'Atto di accusa inc. ACC 4/2013/RR/RR [All.51/Doc.D0019.01], in totale l'amministratore della CHIT SA avrebbe sottratto alla sua ditta ca. CHF 1'118'453.-, "denaro provento dell'attività della società e necessario, almeno in parte, per provvedere al pagamento delle diverse ditte a cui erano stati subappaltati i lavori precedentemente assegnati dallo Stato del Cantone Ticino alla CHIT SA, utilizzando lo stesso per scopi personali, in particolare per giocare al Casinò, rispettivamente per saldare debiti, con interessi usurari, da lui contratti per ottenere denaro per giocare al Casinò, nonché per eventuali ulteriori scopi non accertati con precisione, ma comunque non nell'interesse della CHIT SA, ritenuto che in tal modo la CHIT SA è stata privata della liquidità necessaria per far fronte ai propri impegni nei confronti dei subappaltatori, nonché dei propri creditori/fornitori, e in particolare ha portato a delle insinuazioni di crediti, nell'ambito dello scioglimento della società, essendo la stessa priva di consiglio di amministrazione, di organo di revisione e di recapito statutario, per un importo complessivo di CHF 153'513.89.

<sup>7</sup> La sottocommissione a quel momento era composta da Edo Bobbià, Fabio Regazzi, Raoul Ghisletta, Attilio Bignasca e Marco Chiesa.

<sup>8</sup> V. lettera della Commissione della gestione e delle finanze al Consiglio di Stato datata 16.12.2010. [D0017]

<sup>9</sup> V. lettera di Giovanni Cavallero, Capo CCF, al Consiglio di Stato datata 15.02.2011 e il suo allegato 1, "CHIT SA: verifiche preliminari" [All.43/Doc.D0010]

Nel mese di marzo c'è quindi un altro picco di attenzione nei confronti della Chit, testimoniato da vari interventi parlamentari. La pubblicità attorno alla vicenda è sicuramente almeno in parte imputabile al rapporto di minoranza di Attilio Bignasca sul messaggio n. 6462 e all'articolo comparso sul portale "Mattinonline".

È curiosa la coincidenza temporale delle segnalazioni della Direzione del DFE e di Attilio Bignasca: è ipotizzabile che alla base di entrambe vi sia la stessa fonte di informazioni, probabilmente la documentazione raccolta dal CCF, che Bignasca ha potuto visionare.

L'acme dell'attenzione attorno al caso Chit e alla Sezione della logistica lo si raggiunge quasi un anno dopo, il 1° febbraio 2012, quando il CdS, rifacendosi ai risultati dell'inchiesta disciplinare e del rapporto di indagine<sup>10</sup> che ne esplicita i risultati, decide di allontanare il Capo della Sezione della logistica e di conferire a Nicola Novaresi, Capo della divisione delle risorse, e a Verena Vizzardi, Caposezione delle risorse umane, un mandato interno per la pianificazione di un progetto di riforma della Sezione della logistica. A questo punto in seno alla Sottocommissione "finanze e logistica"<sup>11</sup> nasce l'idea di creare una commissione parlamentare d'inchiesta. Tutte le forze politiche aderiscono a questa idea, portando il Parlamento a dar vita alla CPIL.

Nel gennaio 2013 viene emanato il decreto d'accusa nei confronti dell'amministratore unico della Chit SA, Vittorio Barbone: il capo d'accusa è "ripetuta appropriazione indebita". [All.51/Doc.D0019.01]. Viene quindi a cadere l'ipotesi di reato di "truffa aggravata". Il Cantone non si costituisce parte civile, perché non ha dovuto coprire gli scoperti lasciati da Vittorio Barbone nei confronti delle imprese attive sui cantieri di Morbio Inferiore e di Rivera, quindi non ha subito un danno finanziario (ma, semmai, d'immagine). Il danno lo hanno subito solo le ditte subappaltatrici, che lo Stato cercherà indirettamente di compensare dando loro la possibilità di lavorare altrimenti.

Per quanto riguarda le segnalazioni nei confronti di funzionari della SL, le indagini del Ministero pubblico non hanno finora portato ad evidenziare prove di comportamenti penalmente rilevanti o a circostanziare altrimenti addebiti concreti, tantomeno a deferire chicchessia ad una Corte penale.<sup>12</sup>

Anche il procedimento penale aperto dal Ministero pubblico il 14 maggio 2013 nei confronti del collaboratore della SL Daniele Pronzini, per quel che riguarda le ipotesi di reato di appropriazione indebita, amministrazione infedele, frode fiscale e accettazione di vantaggi nell'ambito della sua attività professionale presso la Sezione della logistica<sup>13</sup>, si è concluso dopo approfondita indagine senza che emergessero elementi tali da configurare un rinvio a giudizio per questo tipo di imputazioni. La Procuratrice Fiorenza Bergomi ha quindi emanato al riguardo un decreto d'abbandono il 27 settembre 2013.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Rileviamo che il rapporto di indagine è stato concluso già nel mese di novembre del 2011, eppure il Consiglio di Stato ne prende atto solo il 1° febbraio 2012 (così almeno è scritto in una lettera inviata lo stesso giorno alla Commissione della gestione e delle finanze, a cui è allegato un sunto del rapporto di indagine con le conseguenti decisioni prese) [All.48/Doc.D0003]

<sup>11</sup> Composta da Fabio Bacchetta-Cattori (coordinatore), Attilio Bignasca, Mario Branda, Marco Chiesa, Sergio Savoia e Christian Vitta.

<sup>12</sup> In realtà l'incarto "Ministero Pubblico / Pronzini (CHIT SA) - inc. 2011.1888" [All.50/Doc.Da0074] non è stato ancora chiuso. Daniele Pronzini ha dichiarato nel suo interrogatorio davanti alla CPIL che il Ministero pubblico sul caso Chit non lo ha mai sentito [All.22/Doc.Da0109]

<sup>13</sup> Si veda il comunicato stampa del Ministero pubblico del 14 maggio 2013 [All.52/Doc.Da0147]

<sup>14</sup> Si veda il comunicato stampa del Ministero pubblico del 27 settembre 2013 [All.53/Doc.Da0148] Contro Daniele Pronzini è stato firmato lo stesso giorno, invece, un Decreto d'accusa per reati compiuti durante la sua attività privata (socio fondatore e amministratore di fatto della Kristal SA,

Già Carlo Celpi nel rapporto di indagine scriveva: «*Il caso CHIT SA è venuto alla luce per i noti motivi (fuga del responsabile). La gestione dei mandati attribuiti a questa ditta si inserisce nel contesto più ampio della gestione dei mandati in generale da parte della SL e ne ricalca le modalità. Non vi sono prove che inducano a pensare a delle scorrettezze gravi, quali ad esempio una palese e/o sistematica preferenza nell'attribuzione di lavori alla ditta CHIT SA*» [All.40/Doc.D0008]

Neppure le approfondite audizioni effettuate dalla CPIL di funzionari superiori del DFE e della SL (Nicola Novaresi, Verena Vizzardi, Massimo Martignoni, Walter Bizzozero, tutti in veste di testimoni), di Daniele Pronzini (quale persona informata sui fatti) e del Granconsigliere Attilio Bignasca (quale testimone) hanno permesso di far affiorare prove concrete – non semplici illazioni – su eventuali rapporti illeciti, sia penalmente che altrimenti rilevanti, tra collaboratori della SL, la Chit SA e Vittorio Barbone personalmente.

## **b. Domande**

Al di là dei problemi sistematici della SL rilevati dai rapporti del CCF, dal rapporto di indagine e dall'inchiesta della CPIL (esaminati in altri capitoli), rimangono irrisolte alcune perplessità “di dettaglio” legate al caso Chit, che elenchiamo qui sotto.

- Nonostante le ricerche compiute nell'ambito del procedimento disciplinare, non è stato possibile stabilire con esattezza chi, quando, dove, e a quale scopo per la prima volta ha affidato alla ditta Chit SA un lavoro per conto del Cantone.  
Daniele Pronzini, interrogato in proposito dalla CPIL, ha risposto: «*La CHIT lavorava a Mendrisio all'OSC Margherita per lavori di spostamento terra. Non so chi l'abbia chiamata. Dato che era già lì, le è stato chiesto di effettuare alcuni lavori (realizzazione di alcune camerette). (...)*» [All.22/Doc.Da0109]. Chi abbia chiamato la Chit all'OSC Margherita rimane oscuro. Dai documenti raccolti dal CCF l'ipotesi più probabile è che sia stata chiamata non direttamente dalla SL, bensì dalla direzione lavori locale.
  
- Un altro punto rimasto senza risposta concerne il ricorso presentato dalla Chit e che le ha permesso di vincere l'appalto per Morbio Inferiore. Come scritto nel rapporto d'indagine «*l'appalto fu affidato alla CHIT SA direttamente dal TRAM, dopo due ricorsi della stessa ditta. Interventi di parlamentari e dei media hanno ipotizzato che alcune informazioni provenienti dalla SL avessero fornito l'appiglio alla CHIT SA per presentare il primo ricorso (accolto) e quindi una presunta fuga di notizie a favore della CHIT SA*» [All.41/Doc.D0008.01] La CPIL ha interrogato in proposito Walter Bizzozero, il 19 aprile 2012 [All.6/Doc.B0039]:

---

con sede a Lumino): conseguimento fraudolento di una falsa attestazione (per aver indotto, con inganno, un funzionario o un pubblico ufficiale a certificare, contrariamente al vero, fatti di importanza giuridica) e di falsità in documenti (per aver manipolato dati relativi al bilancio della sua società).

La Procuratrice pubblica ha proposto una condanna ad una pena pecuniaria (sospesa per un periodo di prova di 2 anni) di 150 aliquote giornaliere per la cifra complessiva di 33 mila franchi, nonché al pagamento di una multa di 6 mila franchi. Daniele Pronzini ha comunicato, tramite il proprio patrocinatore avv. Luigi Mattei, di non voler ricorrere contro questa decisione.

*Domanda:*

*Voi avete trovato elementi che possono in qualche modo aver avvantaggiato la CHIT nella fase ricorsuale?*

*Risposta*

*Secondo me ci sono due possibilità; la prima è che qualcuno l'abbia informata sugli elementi da far valere in sede di ricorso. La seconda è che lo abbia notato lei, tramite il suo amministratore. Ho notato che tutti avevano presentato gli stessi subappaltatori e secondo me l'offerta era uguale. La CHIT si era dimenticata – non so se sia stato fatto apposta – di indicare il tipo di telo. Tutte le altre ditte hanno indicato un tipo di telo che non era corrispondente a quanto richiesto dal capitolato.*

- Il terzo punto concerne il cantiere Ronchetto a Lugano, dove la ditta Chit SA ha ottenuto due mandati diretti (per un totale di fr. 109'000.-). Pur riguardando lo stesso lavoro, il secondo mandato è stato attribuito non come estensione del primo, bensì come nuovo mandato. Daniele Pronzini afferma di aver proposto inizialmente l'estensione, ma che, per decisione dei suoi superiori, si è optato per un nuovo mandato diretto. Flavio Pozzi conferma questa affermazione; leggermente diversa la spiegazione di Massimo Martignoni: *«Piuttosto che rifare un'unica decisione per fr. 100'000 di competenza del Consiglio di Stato, per ragioni di ordine pratico, abbiamo optato per una nuova decisione di fr. 50'000. Premetto che questa decisione è stata presa a posteriori e non era pianificata dal principio. Questa decisione è nata sulla proposta formulata da Pronzini con l'approvazione del suo capoarea»*<sup>15</sup>.

Nell'incarto raccolto dal CCF e in quello della commissione d'inchiesta disciplinare si trovano quattro lettere analoghe [All.54/Doc.D0020]:

1. lettera datata 11 febbraio 2008, proponente un importo di fr. 50'000.-, firmata da Daniele Pronzini e vistata dal Capo area di costruzione, Flavio Pozzi: è alla base del primo mandato;
2. lettera datata 6 ottobre 2008, proponente un importo di fr. 50'000.-, firmata da Daniele Pronzini e vistata dal Capo area di costruzione, Flavio Pozzi: è alla base del secondo mandato;
3. lettera datata 11 febbraio 2009, proponente un importo di fr. 50'000.- + fr. 59'000.-, firmata da Daniele Pronzini e non vistata
4. lettera datata 6 ottobre 2008, proponente un importo di fr. 50'000.- + fr. 59'000.-, firmata da Daniele Pronzini e non vistata.

La lettera 4, secondo Pronzini, costituirebbe la sua proposta di ampliamento di incarico, non accettata dal Capo Area di costruzione e dal Capo Sezione (che però, davanti alla commissione di inchiesta disciplinare, dichiara di non ricordarla). Come scrive il rapporto di indagine: *«Tale secondo documento [lettera 4] è stato prodotto dopo l'intimazione degli addebiti a Pronzini. La sua proposta sarebbe quindi stata diversa da quella risultante negli atti, in pratica gli sarebbe stata imposta una modifica»*. Il risultato della modifica è costituito dalla lettera 2. L'esistenza della lettera 3 però apre un enigma: essa è identica in tutto e per tutto alla 4 (compresa la firma), tranne che per la data.

Interrogato dalla CPIL, Daniele Pronzini non ha portato nuova luce [All.22/Doc.Da0109]:

---

<sup>15</sup> Dal verbale di accertamento del 16.09.2011, Audizione del signor Martignoni, quale persona informata sui fatti, in relazione all'inchiesta disciplinare aperta nei confronti del signor Daniele Pronzini.

*Domanda 27*

*Come è possibile che esistano due lettere uguali con date diverse?*

*Risposta 27*

*Era stato dato un mandato di fr. 50'000 per una serie di lavori. La cifra però è risultata insufficiente. Perciò era necessario un ampliamento del mandato. Anziché fare un ampliamento e dare un mandato unico di fr. 100'000.-, Martignoni decise di sdoppiarlo in due da fr. 50'000.-. Bizzozero ha tolto dall'incarto la lettera sconosciuta a Celpi, con la proposta di ampliamento di incarico, con la scusa delle date. In ogni caso, la decisione dello sdoppiamento non è stata mia, ma dei superiori. Ciò è stato dimostrato.*

*Domanda 28*

*Ci sono due coppie di lettere con le stesse date.*

*Risposta 28*

*C'è una lettera dell'11 febbraio 2008 con una delibera da fr. 50'000. Questo corrisponde al primo lavoro: dopo un'indagine di mercato è stato dato mandato alla CHIT. La seconda lettera datata 11 febbraio 2008 che parla dell'ampliamento porta evidentemente la data sbagliata. Io credo che sulla lettera sia rimasta la data vecchia, dato che l'ho scritta sul testo della lettera precedente. La lettera del 6 ottobre 2008 concerne l'ampliamento dell'incarico, per un importo di fr. 109'000.-. La lettera non è firmata da Pozzi, perché Martignoni non è stato d'accordo. Martignoni ha deciso di fare un altro incarico per fr. 50'000.-. L'ampliamento quindi non c'è mai stato.*

*Domanda 29*

*Lei è stato d'accordo di procedere come indicato da Martignoni?*

*Risposta 29*

*Sì. Mi è stato spiegato che era stata presa questa decisione perché il Capo Sezione non aveva nessuna intenzione di andare da Laura Sadis a chiedere un ampliamento.*

- Segnaliamo che durante l'interrogatorio davanti alla CPIL avvenuto il 26 giugno 2013 la Direttrice del DFE ha depresso quanto segue: «Sì, l'ho incontrato [Daniele Pronzini] più volte e anche in proposito al caso CHIT. A settembre 2009 ho incontrato Pronzini. I concorsi sopra il milione di franchi passano in Consiglio di Stato. Durante una seduta di Governo avevamo uno di questi incarti da discutere (riguardava il comparto di Mezzana). Verso mezzogiorno ricevo una richiesta urgentissima di Pronzini, che voleva incontrarmi. Lui contestava che l'impresa vincitrice fosse stata scelta correttamente. Ho quindi subito chiamato la Cancelleria per bloccare l'incarto. Ho esposto la questione a Martignoni, chiedendogli di verificare la correttezza dell'attribuzione. Dopo l'ulteriore verifica, la prima valutazione è stata pienamente confermata. A inizio 2012 è emersa la questione CHIT. A posteriori ho detto: "per fortuna"! Ascoltando Pronzini allora avremmo assegnato nuovi consistenti lavori alla CHIT». [B0112]

### **c. Conclusioni**

Alla luce di tutte le verifiche fin qui condotte dal CCF e dalla Commissione di inchiesta disciplinare e degli esiti dell'attività d'indagine del Ministero pubblico, il caso Chit SA, rimanendo come tale grave, si trova ridimensionato per quel che riguarda la SL e in genere l'Amministrazione cantonale, soprattutto rispetto alla gravità dei termini con cui se ne era parlato, anche nei consessi parlamentari. «Prendi i soldi e scappa», icastico incipit

del servizio televisivo diffuso la sera del 9 aprile 2010, riassume perfettamente ciò che è successo. Si può, però, affermare che questa vicenda ha avuto anche un risvolto positivo, perché è all'origine di un serio esame dell'attività e dell'organizzazione della SL, da anni al centro di «una nebulosa di critiche generiche» (come è stata definita dalla Consigliera di Stato Sadis davanti alla CPIL) [All.24/Doc.B0112]. Fino alla stesura del rapporto di indagine e alle analisi del CCF la SL è stata guardata dall'esterno<sup>16</sup>, individuando gli effetti delle sue difficoltà, ma non le loro cause e soprattutto senza arrivare a proporre dei rimedi efficaci. In quest'ottica, la decisione di creare una commissione parlamentare d'inchiesta è senz'altro stata propizia: il processo di ristrutturazione e miglioramento della SL – la cui necessità ha trovato più di una conferma – ha subito un impulso positivo.

---

<sup>16</sup> In proposito la CPIL ha raccolto uno sfogo di Massimo Martignoni [All.16/Doc.B0075]:

*«Domanda 74 - Lei è stato attaccato più volte da deputati e da membri della Gestione. Ciò non l'ha spinto a reagire più decisamente o a lasciare il suo lavoro?»*

*Risposta 74 - È vero che ci sono stati molti attacchi, ma nessuno di coloro che mi hanno criticato è venuto in Logistica per discutere. Mi ha sempre lasciato perplesso questo fatto. I temi su cui ero criticato concernevano la Direzione lavori e i mandati. Non mi sembrava ci fosse realmente la volontà di affrontare i problemi, in modo collaborativo. Se qualcuno avesse voluto aiutare realmente il servizio ne sarei stato molto contento. Non ho mai trovato interlocutori attenti».*

### 3. MISURE DECISE DAL PARLAMENTO NEGLI ANNI, LORO IMPLEMENTAZIONE E LORO EFFICACIA

In conformità al mandato ricevuto dal Gran Consiglio la Commissione parlamentare d'inchiesta ha analizzato in dettaglio l'applicazione delle misure e dei provvedimenti decisi dalla politica a partire dagli anni Settanta, con particolare attenzione al periodo 2000-2011.

Questa analisi è stata compiuta vagliando le critiche e i suggerimenti sull'attività in generale della Sezione della logistica riportati nei verbali della Commissione della gestione e delle finanze, negli atti parlamentari, nei rapporti commissionali e nei verbali del Gran Consiglio.

#### a. Cronistoria riassuntiva e documenti significativi

##### 1. Gran Consiglio

#### ***Discussioni, richieste e interventi parlamentari***

1978-1986: Sono state evidenziate maggiori spese nell'esecuzione di vari progetti gestiti dall'allora struttura "Stabili erariali". Le critiche maggiori erano:

- problemi di progettazione e leggerezza da parte dei progettisti;
- problemi di organizzazione e mancanza di conoscenza degli elementi dove si interveniva;
- mancanza di coordinamento interdipartimentale.

1985: Si decide di assegnare allo studio Sciarini una perizia sui problemi riscontrati, il cui risultato si può riassumere come segue:

*«la responsabilità dei progettisti deve essere totale. Per cui agli stessi dovrebbe però allora competere anche la Direzione locale e generale dei lavori, nonché la verifica dei computi di liquidazione. (...) Mentre la Sezione stabili erariali dovrebbe diventare, in questa fase, un organo di controllo e sorveglianza».*

Dopo questa perizia il Consiglio di Stato emana la ris. gov. 1385 *«che disciplina la gerarchia e l'organizzazione dell'amministrazione nell'ambito della realizzazione di nuove opere».* Inoltre viene introdotta la figura del capoprogetto. Questo permette un evidente cambio di rotta e introduce dei correttivi efficaci.

1986-1996: Ci sono altri messaggi goverantivi su sorpassi di credito, ma la situazione è ritenuta dal Legislativo e da parte della CGF positiva. Si auspica che la buona prassi di presentare regolarmente dei messaggi per la ratifica dei sorpassi di credito venga consolidata nel tempo. **Purtroppo proprio a partire da questo momento il Consiglio di Stato non presenterà più alcun messaggio fino al 2012.**<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Messaggio n. 6694 del 10 ottobre 2012 *Richiesta di ratifica della spesa ad opera terminata e ratifica di crediti suppletivi concessi dal Consiglio di Stato dovuti ai rincari e ad opere supplementari relativi alla progettazione, costruzione, ristrutturazione, all'arredamento e alle attrezzature di alcuni progetti ed edifici ultimati nel periodo 1982-2010.* Alla data di redazione del

Dal 2002: Ricominciano i problemi con la SL. La CGF punta la sua attenzione sui mandati diretti e sulla loro frammentazione. Nei consuntivi e preventivi degli anni successivi viene sempre criticata la frammentazione dei mandati, questo specialmente con l'entrata della Lega dei ticinesi in Parlamento e in particolare con la presentazione di rapporti di minoranza da parte di Attilio Bignasca.

A questo punto si istituisce una sottocommissione della CGF che viene appoggiata favorevolmente anche dal Consiglio di Stato.

Per la prima volta la Direttrice del DFE Sadis conferma, durante il dibattito sul Consuntivo 2007, che «*la Sezione della logistica dispone di un elenco di liberi professionisti e imprese potenzialmente interessati a partecipare a concorsi e a ricevere mandati*». Affermazione che la CPIL non è mai riuscita durante le audizioni a far confermare da nessuno.

Durante le discussioni sul Consuntivo 2008 la sottocommissione "Logistica" riferisce alla CGF quanto segue:

*«È stato accertato che la conduzione della SL e il suo operato sono stati a volte manchevoli. A determinare una certa inefficienza hanno contribuito diversi fattori non tutti addebitabili alla Sezione stessa. Sono stati identificati dalla Sottocommissione in troppe interferenze dai singoli Dipartimenti, in un'insufficiente capacità decisionale, in un'insufficiente coordinamento interno alla Sezione con un ambiente di lavoro e di collaborazione non eccellente. È evidente che la SL deve lavorare meglio; per raggiungere questo obiettivo si intravedono tre soluzioni:*

- elevare il servizio a Divisione,*
- definire meglio le facoltà decisionali,*
- migliorare l'organizzazione interna con precisi compiti per il responsabile della Sezione, che più che di tecnico deve dimostrare capacità quasi da imprenditore».*

Da più parti si vede di buon occhio l'innalzamento della Sezione a Divisione, ma dopo diverse discussioni, in CGF la proposta cade, sia che si tratti di una trasformazione in Divisione che in Unità amministrativa autonoma (UAA).

Il dibattito sul Consuntivo 2008 si sofferma in modo importante sulla SL, con diversi interventi critici. La risposta del Consiglio di Stato, per bocca della Direttrice del DFE, conferma e ribadisce i problemi alla SL, ma imputa una parte dei problemi alla mancanza delle «*persone giuste al posto giusto*».

### **Atti parlamentari**

Negli ultimi anni vengono anche inoltrate alcune mozioni, e in particolare una di Attilio Bignasca-Lorenzo Quadri del 2005<sup>18</sup>: il Parlamento sconfessa il Governo, accogliendo la mozione, ma fino ad oggi non c'è stato nessun seguito.

---

presente rapporto il messaggio era all'esame della Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio.

<sup>18</sup> Mozione: Lorenzo Quadri e Attilio Bignasca, *Concorsi di progettazione e tutela delle finanze pubbliche*, 21.02.2005

## 2. Consiglio di Stato

### **In generale**

Per una panoramica delle modifiche avvenute e dei provvedimenti presi in seno alla SL negli ultimi 15 anni, si veda il documento di Nicola Novaresi e Verena Vizzardi, *Sezione della logistica, Progetto di riorganizzazione, Rapporto di programmazione, Versione 3.0*, marzo 2012, Cap. 3.1. [All.86/Doc.B0052]

### **“Gestione progetto” e rapporti di programmazione**

Il Consiglio di Stato ha riconosciuto fin dalla fine degli '90 del secolo scorso (in particolare con “Amministrazione 2000”) la necessità di riorganizzare alcuni settori fondamentali dell'attività statale e, in particolare, quello della logistica del Cantone. Ha pure dedicato la propria attenzione alla realizzazione di altri importanti progetti, quali l'introduzione di SAP (con moduli logistici) e la creazione di una centrale approvvigionamenti per gli acquisti e le forniture dello Stato.

La proposta di riorganizzazione del settore elaborata su richiesta dell'Esecutivo cantonale [All.55/Doc.B0017.11]<sup>19</sup> dall'ex Consigliere di Stato Pietro Martinelli nel dicembre 2001 è sfociata nella risoluzione governativa n. 1257 del 20 marzo 2002 [All.56/Doc.B0083], tuttora in vigore, i cui punti principali sono stati ripresi nei processi del manuale del sistema di gestione della qualità della Sezione della logistica.

La risoluzione governativa non è stata mai modificata né annullata, ma solo completata. Tramite risoluzione n. 6004 del 21 dicembre 2004 [All.57/Doc.B0099.01] il Consiglio di Stato ha infatti definito le linee guida per la logistica, «*specificando meglio*» – a suo dire – «*un aspetto quantitativo relativo alla necessità di elaborare un rapporto di programmazione*». L'elaborazione di tale rapporto, a differenza di quanto deciso nel 2002, è infatti stato richiesto solo per investimenti legati a sistemazioni logistiche di entità superiore a CHF 3'000'000. Tali investimenti sono quindi gestiti, dal 2005, seguendo le modalità definite dal rapporto "Gestione progetto".

Con il termine di sistemazioni logistiche si intendono le opere *nuove*, ma anche quegli interventi su oggetti esistenti, che comportano una sostanziale ridefinizione degli spazi e della loro occupazione. Non sono quindi sistemazioni logistiche gli interventi di conservazione e di manutenzione straordinaria su stabili esistenti.

Le audizioni commissionali, in particolare della Consiglieria di Stato Laura Sadis [All.24/Doc.B0112 e All.25/Doc.B0113] e dell'ex Consiglieria di Stato Marina Masoni [All.21/Doc.B0106], hanno permesso di accertare che le Direttrici del DFE e il Consiglio di Stato hanno sempre dato importanza alla “Gestione progetto”, ma che si sono dovuti in pratica arrendere alle richieste dell'Amministrazione volte a “semplificare” (a detta dei funzionari si trattava di una necessità imprescindibile) le precise e puntuali procedure previste inizialmente, escludendo – già a partire dalla fine del 2004 – in particolare tutti i progetti di importo inferiore a 3 milioni di franchi: in pratica la maggioranza dei progetti affidati alla SL! Il Rapporto di programmazione è stato sostituito per importi inferiori da studi di fattibilità e progetti di massima, strumenti evidentemente di altra (e insufficiente) portata sostanziale.

<sup>19</sup> Pietro Martinelli, *Amministrazione 2000: "gestione progetto". I progetti di investimento nel settore stabili erariali*, Ponte Capriasca, 10.12.2001.

Tale esclusione ha significato, a mente della CPIL, la rinuncia del Consiglio di Stato ad un controllo politico “lege artis” di una parte importantissima delle attività della SL.<sup>20</sup> L'Esecutivo ha, inoltre, permesso che uno strumento indispensabile come il Rapporto di programmazione perdesse via via la sua importanza sostanziale iniziale, riducendosi nel caso dello Stabile amministrativo 3 di Bellinzona ad un carente e poco significativo documento di sette pagine, mai aggiornato<sup>21</sup>, di scarsissima utilità, come rilevato anche dal rapporto peritale. [All.68/Doc.O0021]

Il Consiglio di Stato, contrariamente a quanto previsto dalle due risoluzioni governative citate più sopra, a partire da una data che la CPIL non è stata in grado di accertare, non ha inoltre più allegato ai messaggi governativi il Rapporto di programmazione.

Al tema “Rapporto di programmazione” e ai problemi riscontrati nella sua impostazione, nel suo allestimento e nella sua utilizzazione è dedicato il Rapporto di controllo speciale del CCF intitolato *Esame “Rapporto di programmazione”* [All.74/Doc.B0104], al quale si rimanda integralmente, le cui considerazioni e conclusioni (cfr. punti 2 e 3) sono condivise dalla CPIL.

## **b. Conclusioni**

La SL (prima Stabili erariali) è sempre stata oggetto di attenzione da parte del Parlamento. La Commissione della gestione e delle finanze nell'ultimo decennio ne ha discusso molto, concentrandosi soprattutto sui temi dei mandati e della direzione lavori, rendendosi conto della “debolezza” della SL sia nei confronti dei Dipartimenti committenti sia nei confronti delle ditte e dei professionisti privati.

Gli approfondimenti della CPIL non hanno riscontrato la necessaria tempestività da parte dell'Esecutivo – che pur ha dedicato sforzi e impegno a questo settore – nell'affrontare e risolvere i problemi denunciati o comunque noti.

Le cause sono essenzialmente due:

- alcuni ritardi sono riconducibili alla mancanza di una concreta e reale volontà del Consiglio di Stato di ammettere ed in seguito correggere rapidamente i difetti lamentati dal Parlamento. Leggendo i documenti del Gran Consiglio e ripercorrendo la recente storia della SL, si nota la mancanza di “ascolto” tra Legislativo ed Esecutivo; lo testimoniano per esempio gli atti parlamentari che da anni attendono di essere evasi.
- altri ritardi non sottovalutabili sono dovuti alla poca volontà dei responsabili e dei collaboratori della SL nell'eseguire gli ordini e di implementare senza personalismi le correzioni necessarie ad una conduzione più credibile.

A partire da Amministrazione 2000 la SL ha subito varie riorganizzazioni e l'introduzione di diversi cambiamenti ed è comunque cresciuta in modo importante e non trascurabile. Questa crescita, a parere della CPIL, non è stata sempre seguita con la necessaria attenzione dal Consiglio di Stato e in particolare dal Dipartimento responsabile, il DFE.

---

<sup>20</sup> Pietro Martinelli nella sua audizione del 20.02.2013 [All.17/Doc.B0080] dichiarò: «Il Gran Consiglio, quando c'è una richiesta di investimento, dovrebbe ricevere il rapporto di programmazione. Se il Gran Consiglio non lo riceve, allora significa che Gestione progetto non viene seguita».

<sup>21</sup> Interessanti le osservazioni formulate da Walter Bizzozero e Mauro Fransioli della SL in occasione del sopralluogo del 21.03.2013 al cantiere dello Stabile amministrativo 3 riguardo all'allestimento, al mancato aggiornamento e all'uso del rapporto di programmazione nel caso di cantieri di durata pluriennale, se non decennale.

L'Esecutivo cantonale, lo si è ricordato nel punto precedente, si è in pratica "arreso" alle richieste dell'Amministrazione di rinunciare per la maggioranza dei progetti affidati alla SL (quelli di importi inferiori ai 3 milioni) allo strumento indispensabile del Rapporto di programmazione.

La CPIL ha dovuto anche constatare che le ragioni profonde dei problemi della SL sono state spesso semplificate oltre misura dal Consiglio di Stato, riducendole soprattutto a difficoltà relative alle capacità dei singoli e al carattere delle persone. Emblematica è la dichiarazione della Consigliera di Stato Laura Sadis, secondo la quale la causa delle disfunzioni è in gran parte una questione «*di persone giuste al posto giusto*». Affermazione fatta durante il dibattito sul Consuntivo 2008 dopo due anni dalla sua entrata in Consiglio di Stato quale direttrice del DFE e quindi responsabile diretta della SL.

Le difficoltà ancora oggi esistenti in seno alla SL hanno origini lontane nel tempo. Ad esempio, già la perizia Rezzonico, relativa alla costruzione del Carcere giudiziario, indica debolezze nella direzione lavori, nella mancanza di una chiara attribuzione di responsabilità fra i vari attori, nella difficoltà della SL a trattare con gli specialisti. Esistono sicuramente problemi a livello di sistema.

Durante l'audizione testimoniale della Consigliera di Stato si è però potuto accertare che dopo aver ricostruito a fatica tutti i dossier a causa della mancanza degli archivi del DFE relativi al periodo della direzione di Marina Masoni, i suoi funzionari dirigenti hanno proceduto a numerosi incontri con l'allora caposezione ing. Massimo Martignoni, volti a dare alla SL la possibilità di correggere le disfunzioni e a migliorare la capacità organizzativa sia al suo interno che verso l'esterno, in un tempo ragionevole ma non indeterminato. Sforzi mai sfociati in risultati apprezzabili, in quanto alla testa della SL mancava un "capo carismatico" in grado di intervenire con polso nei casi problematici. Massimo Martignoni, pur avendo ricevuto parecchie segnalazioni, non ha per esempio mai proceduto durante la sua direzione ad aprire un caso disciplinare contro un suo collaboratore subalterno.

A dire il vero si possono capire, anche se non giustificare del tutto, alcune delle difficoltà con cui si è dovuto confrontare Martignoni dovute al fatto che in certi casi la SL ha anche svolto la funzione di "posteggio sociale e politico" per funzionari problematici, prassi inaccettabile che l'attuale Consiglio di Stato sta correggendo (come confermato in audizione dalla Consigliera di Stato Sadis).

La responsabilità di un buono o cattivo funzionamento di una Sezione importante come quella della Logistica sono in gran parte da attribuire al Consiglio di Stato come responsabile politico ultimo e, a cascata, al DFE e ai responsabili della SL, secondo i gradi di responsabilità di ciascuno.

La CPIL ha però accertato che – ancora più che negli anni passati – la qualità professionale e personale degli addetti chiamati a costruire e a mantenere gli stabili pubblici, a partire dagli architetti e fino alla manodopera di cantiere, non è migliorata per motivi che solo in parte dipendono dalle norme di competenza cantonale. L'evoluzione dei nuovi materiali di costruzione è impressionante e non sempre la manodopera, sempre più sotto pressione del mercato, riesce ad aggiornarsi e a garantire la professionalità richiesta da queste novità. Ad evidenziare ancora maggiormente questo *gap* professionale contribuiscono anche i progettisti, che sempre più spesso approfittano dei lavori cantonali per sperimentare di tutto e di più, pur di costruirsi le loro architetture commemorative con fondi pubblici. Ciò impone regole chiare e paletti sempre più stretti e da rispettare, già a partire dalla programmazione dei lavori, con l'auspicio che i funzionari siano in grado maggiormente di assumersi le proprie responsabilità.

I suggerimenti proposti dalla CPIL e dal perito sono elencati nei capitoli 4, 5 e 8.

#### **4. I RAPPORTI SPECIALI DEL CONTROLLO CANTONALE DELLE FINANZE (CCF)**

*I risultati principali* scaturiti dai rapporti del CCF, in risposta alle richieste della CPIL nel periodo settembre 2012 – agosto 2013, sintetizzati in una comunicazione del 28 agosto 2013, sono i seguenti<sup>22</sup>:

##### **1. Ambito delle verifiche**

Di seguito sono riassunte in forma sintetica, raggruppate per tipologia di osservazione, le principali considerazioni scaturite dalle verifiche condotte dal CCF tra settembre 2012 e giugno 2013, che hanno fatto l'oggetto dei seguenti rapporti (in ordine cronologico di emissione):

- Aggiornamento Caso CHIT al 31 agosto 2012 (26 settembre 2012) [All.64/Doc.D0016];
- Aggiornamento sul progetto di messa in sicurezza del sacro Monte della Madonna del Sasso al 30 settembre 2012 (19 ottobre 2012) [All.65/Doc.F0010];
- Aggiornamento sul progetto inerente al complesso agrario cantonale di Mezzana (nuova serra e nuova stalla) al 30 settembre 2012 (26 ottobre 2012) [All.66/Doc.J0027];
- Aggiornamento sul progetto di ristrutturazione e risanamento energetico del Centro professionale commerciale di Chiasso al 31 ottobre 2012 (8 novembre 2012) [All.67/Doc.G0027];
- Aggiornamento sul progetto inerente all'ampliamento e alla parziale ristrutturazione della Scuola media di Riva San Vitale al 31 ottobre 2012 (21 novembre 2012) [All.68/Doc.H0003];
- Aggiornamento sul progetto di ristrutturazione e risanamento energetico dell'Area di Casvegno a Mendrisio dell'Organizzazione socio psichiatrica cantonale al 31 ottobre 2012 (21 novembre 2012) [All.69/Doc.I0017];
- Fondo Seghezzone situazione al 31 ottobre 2012 (14 dicembre 2012) [All.70/Doc.L0010];
- Verifica al progetto inerente la sistemazione, al restauro e al recupero del piano istituzionale del Palazzo delle Orsoline a Bellinzona (III fase) e servizi collegati al 31 dicembre 2012 (10 gennaio 2013) [All.71/Doc.Q0025];
- Verifica al progetto di costruzione del nuovo stabile amministrativo 3 a Bellinzona al 31 dicembre 2012 (28 febbraio 2013) [All.72/Doc.O0019];
- Esame delle procedure e del sistema di controllo interno della Sezione della logistica riguardo l'attribuzione delle commesse inferiori a CHF 10'000.00 e dei subappalti, esercizio 2012 (5 aprile 2013) [All.73/Doc.C0019];
- Esame "Rapporto di programmazione" (19 aprile 2013) [All.74/B0104];
- Palazzo di Giustizia di Lugano, situazione al 3 maggio 2013 (14 maggio 2013) [All.75/Doc.K0014];
- Accessi e posteggi, situazione 31 maggio 2013 (21 giugno 2013) [All.76/Doc.P0010];
- Palazzo degli studi di Lugano, situazione al 31 luglio 2013 (18 agosto 2013) [All.77/Doc.M0006].

---

<sup>22</sup> Trattandosi di un riassunto delle principali considerazioni – come precisa il CCF in una comunicazione alla CPIL – esse sono da contestualizzare nell'ambito del singolo rapporto, e non da prendere singolarmente.

## **2. Rispetto LCPubb e Rdeleghe**

In generale:

- In riferimento alle verifiche condotte, in generale il CCF ha constatato, nei rispettivi rapporti di aggiornamento, un maggiore rispetto della LCPubb, del relativo Regolamento, del RDeleghe e delle direttive e un sistema di controllo interno migliorato.
- Gesman: riscontrati alcuni problemi di integrità nel trasferimento in automatico dei dati da SAP a Gesman, superati grazie all'inserimento manuale delle commesse.

Accordo contrario alla LCPubb:

- In relazione ai lavori di ristrutturazione della Scuola Media di Morbio Inferiore, CHIT SA si era accordata, prima della firma del contratto con l'Amministrazione Cantonale, con SIKA Lavori SA per la cessione integrale del mandato (commissione CHIT: 0.3 mio). Il fatto, scoperto dalla SL nell'estate 2011, è stato segnalato all'ULSA, il quale ha sanzionato sia CHIT SA (poi fallita) che SIKA Lavori SA, con un'esclusione per tre mesi dai concorsi.
- Si tratta di un'azione puntuale, scoperta nell'ambito di una situazione particolare (inchiesta penale), non generalizzabile.

Attribuzione mandati (Rapporto mandati < CHF 10'000.--):

- In generale: si è riscontrata una situazione migliorata rispetto al precedente rapporto del CCF del 7 luglio 2011; i casi di possibile frazionamento sono ridimensionati e le direttive sono maggiormente ossequiate; le procedure sono descritte, anche se non a livello di dettaglio, e automatizzate mediante SAP. È stata rilevata la presenza di un sistema di controllo interno che limita, in parte, i rischi presenti nei processi analizzati. Si ritiene tuttavia che, in generale, vi siano ancora dei margini di miglioramento.
- Esame idoneità procedura per attribuzione mandati < CHF 5'000.--: sostanzialmente la procedura non è mutata rispetto alla situazione riscontrata e descritta nel rapporto del CCF del 7 luglio 2011 e, se applicata correttamente, risulta adeguata per garantire il rispetto delle regole, anche se tuttavia i controlli eseguiti dai collaboratori SL per questa tipologia di commesse non sono tracciabili. Per limitare i rischi inerenti alle commesse con importo inferiore a CHF 5'000.00, la SL prevede di attuare dei controlli annuali a posteriori a cura del Capo Area.
- Esame idoneità procedura per attribuzione mandati da CHF 5'000.-- a CHF 10'000.--: le procedure sono state completate con una direttiva nella quale sono stati meglio specificati i requisiti da rispettare per le varie tipologie di commessa; inoltre, dalla primavera 2012 è stato introdotto il nuovo formulario "Richiesta delega per incarico diretto" (controfirmato dalle istanze gerarchiche competenti) mediante il quale sono stati attuati sistematicamente la delega e il controllo preventivo (idoneità della ditta, pagamento degli oneri sociali e delle imposte, carico di lavoro), che risulta tracciabile.
- Accertamento commesse: i possibili casi di frazionamento delle commesse assegnate a un singolo fornitore risultano ridotti rispetto a quanto rilevato nell'ambito delle verifiche precedenti. Le normative in questo ambito risultano maggiormente ossequiate rispetto al passato. La SL ritiene che il frazionamento dei casi rilevati dal CCF non sia dato in quanto si tratterebbe essenzialmente di: interventi distinti e non collegabili tra loro, interventi relativi a categorie di opere diverse, tempistiche diverse.

#### Appalti e subappalti:

- In merito alle condizioni applicabili ai subappalti (nuovo art. 36 del Regolamento della LCPubb in vigore dal 16 marzo 2012), quando ammessi dagli atti di gara, sono stati verificati dal CCF 6 cantieri.
- Alcuni dei progetti esaminati sono iniziati prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni sul subappalto e pertanto a quel momento non era d'obbligo la presentazione e il controllo delle liste dei lavoratori presenti sul cantiere.
- In generale, per i cantieri aperti dopo il 16 marzo 2012, il CCF ha riscontrato la presenza delle liste dei dipendenti, mentre nei casi in cui le liste mancano la SL ne ha indicato i motivi; a proposito delle liste messe a nostra disposizione, salvo in un caso in cui le stesse risultano vistate, non è stata rilevata una formalizzazione dei controlli. Il CCF non ha pertanto potuto accertare se i controlli indicati nella direttiva interna siano stati effettivamente eseguiti.
- In conclusione, la SL si è attivata per rispettare e far rispettare le nuove disposizioni sui subappalti, ma, a giudizio del CCF, per dimostrare la piena conformità alle nuove normative sarebbe opportuna una formalizzazione dei controlli eseguiti e l'invio delle liste alle istanze di controllo preposte.

#### Aggiudicabilità offerte:

- In un caso (SA3) sono state riscontrate delle offerte non aggiudicabili che hanno quindi comportato l'annullamento della gara di appalto, con conseguente rallentamento dell'attività ed un ritardo di circa 6 mesi sulla realizzazione del progetto.

#### Rdeleghe:

- Da alcuni bollettini di lavoro (Madonna del Sasso) e dalle relative fatture risulta che le autorizzazioni elettroniche sono state date dopo i lavori (ratifica a posteriori), mentre sarebbe stato opportuno autorizzare la delibera prima dell'inizio dei lavori.

### **3. Gestione progetto/qualità**

#### In generale:

- le direttive di gestione progetto sono formalizzate, ma non sempre sono rispettate da parte dei collaboratori SL, anche quando sarebbero da applicare (per progetti superiori a CHF 3 milioni) e questo per diversi motivi; a titolo d'esempio vengono citate le urgenze, oppure la particolarità del cantiere o del progetto che rendono difficile l'applicazione delle procedure di gestione progetto adottate dalla SL (es. Madonna del Sasso).
- Le procedure di gestione progetto prevedono anche il monitoraggio dello stesso; se applicate correttamente esse dovrebbero quindi permettere di monitorare l'avanzamento del progetto, come riscontrato nel progetto SA3.
- Per eventuali approfondimenti della correttezza dei processi e delle procedure adottati, la loro validità e razionalità, e la loro conformità alle norme SIA e alle direttive vigenti (p. es. gestione progetti e sistema di gestione della qualità), sarebbe opportuna una verifica trasversale di alcuni processi importanti con uno specialista tecnico del settore della costruzione.

## Osservazioni relative alla SL:

- Coordinamento SL: si sono rilevate delle difficoltà di coordinamento tra le varie istanze della SL coinvolte (es. Mezzana), diversi funzionari della SL sono stati attivi con ruoli diversi sul progetto della stalla (responsabile generale del progetto, capi progetto, responsabili di comparto) e ciò potrebbe aver portato a una mancanza di comunicazione tra i medesimi.
- Competenze: le competenze e le conoscenze della SL sulle costruzioni standard (p. es. stabili amministrativi, scuole dell'obbligo) sono buone, per contro per stabili più particolari (p. es. carcere, stalla, laboratorio) la SL si appoggia sul committente per la definizione delle esigenze, che a sua volta può comportare degli svantaggi dovuti a una mancanza di conoscenze anche da parte degli addetti ai lavori.
- Autorevolezza: sono state segnalate delle difficoltà a rendere operative le richieste dei servizi; lo spazio di manovra della SL (es. rispetto direttive sugli spazi) è limitato poiché si scontra con le esigenze dei Servizi (Mezzana e PGL). A questo proposito sulla base di quanto indicato dalla SL risulterebbe una certa difficoltà nel tradurre le molteplici esigenze formulate dal committente e dalle altre parti in causa in soluzioni praticabili ed economiche da parte della SL.
- Pianificazione (es. PGL): il Dipartimento delle Istituzioni (DI) nel 2012 ha presentato alla Commissione della gestione e delle finanze un piano di indirizzi strategico-logistici riferiti alle Autorità giudiziarie, che avrebbero avuto un impatto sui servizi da ubicare presso il PGL dopo la sua ristrutturazione; nella fattispecie il DI ha quindi dovuto (secondo la CPIL: voluto?) sostituirsi alla SL per gli aspetti strategici. Inoltre sul progetto specifico concernente il PGL è stata rilevata una mancanza di visione complessiva strategica da parte della SL, migliorata comunque da quando il Direttore della Divisione delle Risorse è subentrato *ad interim* quale Capo sezione e DI e SL si ritrovano regolarmente per delle riunioni di coordinamento. Auspicata a questo proposito la reintroduzione dello strumento della pianificazione regionale (o settoriale), che offrirebbe una visione d'insieme sia degli interventi che andranno attuati in futuro sia di quelli in corso.
- Durata progetti: in generale (es. Mezzana, PGL) il CCF ha constatato come i progetti, per vari motivi (priorità, disponibilità finanziarie, cambiamenti, ricorsi, vertenze ecc.) si prolungano spesso più del voluto. Più i tempi di realizzazione dei progetti si allungano, più aumenta il rischio che intervengano cambiamenti in corso d'opera (modifiche legislative cantonali e federali, nuove o rivedute esigenze del committente ecc.).
- Direzione lavori: vi è la necessità di definire meglio ruoli e competenze decisionali del Capo progetto SL e del Responsabile di progetto per il beneficiario dell'opera (PGL), si è rilevato inoltre che la SL tende a subire decisioni della Direzione lavori (SA3), a questo proposito il CCF suggerisce di valutare la stesura di un piano di controlli regolari da eseguire dal committente e di possibili azioni successive in caso di inadempienza delle ditte interessate.
- Passaggio da area costruzione a manutenzione può rivelarsi critico, es. Palazzo delle Orsoline: i lavori inerenti alla sistemazione, al restauro e al recupero del piano istituzionale delle Orsoline (III fase) e servizi collegati sono sostanzialmente conclusi; tuttavia lo stabile non è ancora passato al regime di manutenzione ordinaria.
- Sicurezza Palazzo Orsoline e Stabile amministrativo 1 (diritto d'accesso) e uso posteggi: a giudizio del CCF, il rafforzamento ulteriore della sicurezza e un maggior rispetto della Legge sull'assegnazione e sull'uso dei posteggi nell'Amministrazione cantonale richiedono un rinnovato impegno da parte della SL; tuttavia tali obiettivi non possono essere raggiunti con il solo impegno di quest'ultima, ma necessitano

altresì dell'impegno e di una maggior collaborazione dei funzionari dirigenti alla testa dei vari servizi dell'Amministrazione cantonale, della Sezione risorse umane e delle Direzioni scolastiche, al fine di migliorare l'informazione relativa ai nuovi collaboratori e alle dimissioni/trasferimenti ad altro incarico con relativa riconsegna di tessere e chiavi.

Osservazioni relative al committente:

- La SL ha riscontrato delle difficoltà da parte dei Dipartimenti a portare avanti con risolutezza i progetti (es. Mezzana).
- Le richieste di modifiche in corso d'opera da parte del committente in particolare su progetti con tempi di realizzazione lunghi o dilazionati possono portare a situazioni di stallo o blocco progetto (PGL, Seghezzone).
- I servizi chiedono maggiore coinvolgimento nella definizione dei bisogni ma non sempre le intenzioni del committente sono realizzabili o chiaramente definite (es. Seghezzone, PGL). A questo proposito il CCF suggerisce di migliorare le procedure di raccolta, analisi, decisione e comunicazione delle esigenze dell'utenza e, di ritorno, la comunicazione delle proposte elaborate, come pure di sensibilizzare le parti sull'importanza del Rapporto di programmazione.

Rapporto di programmazione:

- I capitoli e contenuti dei rapporti di programmazione esaminati, pur se differenziati e con denominazioni e allegati diversificati, sostanzialmente rispettano (secondo la CPIL e il perito: non sempre!) le "Norme per la gestione di progetti di investimento nel settore degli stabili erariali" (v. Ris. Gov. n. 1257 del 20 marzo 2002).
- Dal 2011 è a disposizione un modello standard per la stesura dei rapporti di programmazione.
- Per migliorare la gestione dei progetti e assicurare una maggiore trasparenza, a giudizio del CCF si suggerisce di considerare quanto segue nel previsto aggiornamento delle norme di gestione progetto:
  - definire con maggiore chiarezza ruoli, responsabilità e compiti dei vari attori del progetto,
  - perfezionare il modello standard del rapporto di programmazione e allegare le esigenze originali formulate dall'utente,
  - valutare l'aggiornamento regolare del rapporto di programmazione,
  - valutare la stesura di un rapporto di fine progetto, che riassume i risultati del progetto in relazione agli obiettivi, agli indicatori presentati nel rapporto di programmazione.

#### **4. Aspetti finanziari**

- La SL ha segnalato al CCF una certa difficoltà a definire le priorità a livello di piano finanziario, ne consegue che i progetti possono essere pianificati in funzione delle disponibilità finanziarie e non delle esigenze reali (es. PGL), ciò che potrebbe portare a soluzioni parziali e/o insoddisfacenti (es. Mezzana e PGL).
- Riorientamento del progetto (es. Seghezzone) in quanto investimento iniziale eccessivo e, nel caso specifico, conseguente affitto da pagare a CCFT (CHF 90'000.-- / anno), riferito al progetto iniziale.
- Crediti insufficienti o sottostimati (es. CPC Chiasso), riduzioni in corso d'opera (es. Palazzo delle Orsoline, Palazzo degli studi di Lugano), fissazione tetto massimo di

spesa da parte del Parlamento (es. PGL) possono portare a ritardi o situazioni di stallo sui progetti.

- Dimenticanze o errori nel preventivo (es. SA3) possono fare lievitare i costi e di conseguenza portare al superamento del preventivo;
- Sussidi Confederazione stanziati con modalità diverse rispetto a quanto quantificato (es. CPC Chiasso).
- Rilevata la mancata ratifica da parte del Gran Consiglio del credito suppletorio della SM di Riva San Vitale.

## 5. *Aspetti strategici*

- Riguardano nella fattispecie i progetti della giustizia (PGL, Seghezzone).
- Situazione non definita in modo chiaro, modifiche / rinunce di progetto in corso d'opera.
- Il DI ritiene che da quando è stato introdotto il coordinamento ad interim del Dir. DR, l'aspetto strategico è migliorato (es. PGL).
- L'utilizzo di nuovi strumenti, quali ad es. il masterplan, permette sia una visione più ampia delle esigenze del settore, sia di definire gli indirizzi strategici (varianti) e gli interventi a medio e lungo termine (es. PGL).

## 6. *Aggiornamento dati finanziari*

Il CCF ha presentato in una tabella i dati finanziari aggiornati al 31 luglio 2013 relativi ai singoli progetti oggetto delle verifiche, precisando che i rapporti *Aggiornamento Caso CHIT al 31 agosto 2012, Esame delle procedure e del sistema di controllo interno della Sezione della logistica riguardo l'attribuzione delle commesse inferiori a CHF 10'000.00 e dei subappalti, esercizio 2012, Esame "Rapporto di programmazione", e Gestione accessi e posteggi*, non evidenziano dati finanziari da aggiornare:

Oggetto		Credito oggetto	Spesa al momento del rapporto	Spesa aggiornata al 31.07.2013
Sacro Monte della Madonna del Sasso – Investimenti stato al 30.9.12	CHF	1'600'000.00	1'160'344.95	1'546'565.80
Mezzana: serra, stalla, collegamenti infrastrutturali ecc. stato al 30.9.12	CHF	9'945'300.00	4'604'058.20	5'099'767.65
CPC Chiasso al 30.9.12	CHF	12'933'420.00	6'814'359.50	10'143'738.40
Mendrisio: OSC generale stato al 31.10.12	CHF	59'023'000.00	60'046'068.45*	60'046'068.45*
Riva San Vitale: Scuola media e palestra stato al 31.10.12	CHF	10'480'000.00	11'747'882.93*	11'747'882.93*
Seghezzone – investimenti stato al 31.10.12	CHF	6'200'000.00	6'286'978.00*	6'286'978.00
Seghezzone – affitti (diritto di superficie) + spese legali, stato al 31.10.12	CHF		409'203.95	499'203.95
Palazzo delle Orsoline (III fase) e servizi collegati stato al 31.12.12	CHF	4'715'000.00	4'634'869.27	4'673'819.47

Stabile amministrativo Bellinzona stato al 31.12.12	3	CHF	38'667'300.00	23'618'960.41	28'900'886.03
Palazzo di Giustizia Lugano M4126 - 2.7.1993**		CHF	12'220'000	12'499'585*	12'499'585*
Stabile ex UBS Lugano M4914 - 1.9.1999		CHF	5'623'500*	5'613'748*	5'613'748*
PGL 1 e 2 fase Lugano M4914 - 1.9.1999		CHF	2'092'000	2'081'881*	2'081'881*
Stabile amministrativo ex UBS Lugano M4914 - 1.9.1999		CHF	12'272'000	12'271'700*	12'271'700*
Potenziamento ministero pubblico e tribunale penale M4966 - 25.1.2000		CHF	370'000	416'962*	416'962*
PGL blocchi D-C Lugano M5317 - 5.11.2002		CHF	756'500	782'130*	782'130*
PGL giudice applicazione pena M5809 - 5.7.2006		CHF	280'500	279'803*	279'803*
PGL progettazione risanamento edile, impiantistico ed energetico M6028 del 30.1.2008		CHF	1'850'000.00	Non ricostruito	301'800.55
Palazzo degli studi di Lugano (Fase I) M5628 del 1.03.2005 + M 5779 del 3.05.2006		CHF	7'876'400.00	7'876'400.00	7'975'320.33
Palazzo degli studi di Lugano (Fase II) M6289 del 20.10.2009		CHF	2'650'000.00	2'650'000.00	953'185.15

\* Consuntivo finale

\*\* PGL: indicato numero messaggio in quanto trattasi di una situazione a partire dal 1993.

## **5. IL RAPPORTO DELLA CPIL E IL RAPPORTO PERITALE DELLA RENZO TARCHINI CANTIERI & CONTRATTI SA**

### **a. I motivi della scelta della CPIL di ricorrere ad un perito esterno**

La CPIL ha ritenuto indispensabile, per adempiere al proprio mandato, farsi affiancare da un perito che fosse *un esperto indiscusso* della materia. La scelta è caduta sulla Renzo Tarchini Cantieri & Contratti SA (detta in seguito anche "TAR"), con sede in Lugano, rappresentata dal suo amministratore unico ing. Renzo Tarchini. Le competenze tecniche specifiche in seno alla CPIL e all'Amministrazione cantonale, comprese quelle molto valide sul piano di revisione e contabile del CCF, non sono state infatti ritenute sufficienti per rispondere alle domande complesse di carattere tecnico e organizzativo che la Commissione parlamentare d'inchiesta si è posta avanzando nei propri lavori.

La CPIL ha deciso di scegliere quello che, a suo giudizio, è il migliore esperto del settore disponibile nella Svizzera italiana con vasta esperienza specifica: particolarmente qualificato e ascoltato, indipendente, sperimentato a livello nazionale e internazionale, che ha già esperito perizie molto apprezzate per problematiche analoghe a quelle della SL in altri Cantoni. Le referenze allegate parlano da sé. [All.79/Doc.A0043.02]

Il mandato peritale ha potuto essere deliberato e conferito a TAR solo il 22 novembre 2012 (prima fase, limitata al CPC di Chiasso), dopo aver effettuato varie verifiche tecniche e finanziarie e aver assicurato il coordinamento con le attività del CCF.

### **b. Il mandato peritale: valutare in modo mirato due progetti e in modo più generale le caratteristiche organizzative e gestionali della SL**

Visto il tempo limitato a disposizione per gli approfondimenti peritali la CPIL e TAR stabilirono in seguito che il mandato peritale sarebbe consistito nel *valutare in modo mirato due progetti ben distinti nella loro tipologia* – il Centro Professionale e Commerciale di Chiasso e il nuovo Stabile amministrativo 3 a Bellinzona – e nel *valutare in modo più generale le caratteristiche organizzative e gestionali della SL* (antecedentemente al suo progetto interno di ristrutturazione, deciso dal Consiglio di Stato nella primavera 2013), formulando suggerimenti migliorativi per la sua organizzazione e attività.

### **c. Il rapporto peritale: un documento condiviso interamente e fatto suo dalla CPIL**

Il rapporto peritale della Renzo Tarchini Cantieri & Contratti SA è stato consegnato alla CPIL il 13 settembre 2013. Un'integrazione riguardante la problematica del "Codice di costruzione CCC", oggetto di richiesta di delucidazione di CPIL del 25 settembre 2013, è stata trasmessa dal perito il 30 settembre 2013 e viene inserita in calce al rapporto, di cui è da considerare parte integrante.

La CPIL ha avuto modo di seguire regolarmente l'avanzamento dei lavori peritali tramite le informazioni fornite dal presidente Caimi, che ha ripetutamente incontrato l'ing. Tarchini. La Commissione ha pure avuto una lunga audizione del perito il 17 aprile 2013.

La CPIL ha quindi potuto esaminare e discutere attentamente il rapporto peritale e i suoi allegati, anche perché una prima parte riguardante soprattutto il CPC di Chiasso era stata messa a sua disposizione già il 31 agosto 2013.

**La CPIL condivide interamente e fa suo il referto peritale e le sue conclusioni. Lo considera parte integrante e qualificante del presente rapporto.**

Sarebbe esercizio sterile e inutile ripetere o sintetizzare le riflessioni fondamentali, le valutazioni mirate sui progetti “CPC Chiasso” e “Nuovo Stabile Amministrativo 3 a Bellinzona” e le valutazioni a livello generale dell’organizzazione della SL fatte dal perito. Solo una lettura attenta e completa del rapporto peritale permetterà di valorizzarne gli approfondimenti, costituendo prezioso e qualificato riferimento per la continuazione della riorganizzazione della SL.

#### **d. Alcuni punti salienti del rapporto peritale**

Una **riflessione**, in particolare, e le **conclusioni** del rapporto peritale meritano di essere sottolineate dalla CPIL:

##### **1. La nozione di “preventivo”, la nozione di “rispetto del preventivo” e la nozione di “ottimizzazione dei costi”: anche la SL non può sfuggire al dovere di puntare costantemente a quest’ultima**

L’esperienza insegna che, nel mondo della costruzione, ci si ritrova spesso confrontati con dei *preventivi* – vale a dire con degli importi stimati per la realizzazione di opere – *che si prestano a critiche*.

In questo contesto, e particolarmente negli ultimi tempi, la giurisprudenza si è parecchio inasprita nei confronti dei mandatari ritenuti responsabili di *indicazioni manifestamente errate nei confronti dei propri committenti*. Essenzialmente, in caso di *forti superamenti degli importi previsti*.

Tuttavia, anche in caso di *sovrastime* (ad esempio nel caso di atti di appalto colmi di “riserve nascoste”), non sono pochi gli imprenditori esecutori che fanno giustamente valere (se necessario, davanti al giudice) dei maggiori oneri di spese generali causati da importi effettivamente fatturati di molto inferiori agli importi contrattuali pattuiti. Secondo il perito, *le sovrastime sono almeno altrettanto gravi delle sottostime* perché – oltre a poter creare dei disagi agli imprenditori esecutori, come sopra evidenziato – possono produrre *effetti perversi*, quali:

- il “far apparire come professionalmente validi” i mandatari che, invece e di fatto (perlomeno per il calcolo dei preventivi) non lo sono;
- il “far apparire come risparmiatori attivi” i mandatari che, invece e di fatto, non lo sono e che, per contro, possono addirittura essere additati quali buoni esempi di fronte all’opinione pubblica;
- il “non stimolare all’esigenza e al rigore” i mandatari, per i quali è sufficiente rispettare il preventivo, anche se questo risulta oggettivamente sovrastimato.

Per rendere meglio l'idea degli effetti perversi delle sovrastime basta considerare il semplice esempio concettuale seguente:

- se si ammette che il preventivo presentato è 100,
- mentre il preventivo corretto è 80,
- e che l'importo effettivamente contabilizzato è 120,
- il superamento (virtuale) che appare è 20,
- mentre il superamento (reale) che va considerato è 40.

È quindi di fondamentale importanza gettare le basi necessarie affinché, per ogni opera, possa essere raggiunta la rispettiva ottimizzazione dei costi, vale a dire il "rapporto ottimale tra la qualità e la funzionalità di un'opera e i suoi costi di realizzazione e di esercizio".

***Anche la SL non può sfuggire al dovere di puntare costantemente all'ottimizzazione dei costi".***

***2. Le modifiche introdotte dal progetto (interno alla SL) di ristrutturazione della Sezione devono essere riviste in modo critico e costruttivo, con l'obiettivo del suo innalzamento di livello, da Sezione a Divisione, alla luce delle proposte del rapporto peritale***

Le ragioni che spingono in questa direzione sono essenzialmente quella di dare alla programmazione (ovverosia alla pianificazione generale) una funzione decisamente più strategica, quindi ben staccata dal livello operativo, e quella di permettere alla costruzione di prendere in mano al più presto i rispettivi progetti concretizzabili.

Le modifiche interne alla SL ricalcano molti dei concetti che caratterizzano la proposta peritale, soprattutto per quanto concerne il raggruppamento per zone geografiche delle attività tipicamente operative.

La proposta peritale deve essere attentamente considerata anche riguardo alle ulteriori e specifiche divergenze organizzative e gestionali rispetto a quanto appare nel nuovo modello previsto dalla SL.

***3. Vi è la necessità di chinarsi sulle qualifiche e potenzialità dei singoli funzionari (in particolare tecnici) della SL***

Il perito, nell'ambito delle sue valutazioni generali, non ha potuto chinarsi (per i più volte ricordati limiti della perizia) sulle qualifiche e sulle potenzialità dei singoli funzionari (in particolare tecnici) della SL.

Le valutazioni mirate dei due progetti summenzionati hanno comunque permesso di farsi un'idea del rispettivo potenziale umano (d'altronde, in modo prudentiale, visto che i rispettivi Capi Progetto figurano tra i funzionari ritenuti più quotati da parte dei Responsabili superiori della SL).

***4. Centro Professionale Commerciale (CPC) di Chiasso: vi è stata una serie impressionante di errori organizzativi e gestionali, anche di enorme portata, non impediti preventivamente, né tantomeno corretti o contenuti successivamente***

Gli accertamenti tecnici effettuati dal perito relativamente al progetto del CPC di Chiasso hanno dato dei risultati *sconcertanti*. Anche per la CPIL, i cui componenti – tutti membri

della CGF – sono pur in chiaro da tempo sulle difficoltà e traversie vissute da questo cantiere fin dalla sua apertura.

Le valutazioni mirate del progetto del CPC di Chiasso – qui esplicitamente e integralmente richiamate – hanno, infatti, evidenziato *una serie impressionante di errori organizzativi e gestionali, anche di enorme portata*, che non sono stati impediti preventivamente, né tantomeno corretti o contenuti successivamente.

**5. *Stabile amministrativo 3 (SA3) a Bellinzona: il progetto è caratterizzato da una certa efficienza organizzativa e gestionale, parzialmente oscurata da diverse manchevolezze e da alcune “zone d’ombra”***

La *manca*za di un organigramma dettagliato per la realizzazione del progetto ha sorpreso il perito, soprattutto tenuto conto dell’ampiezza e dell’importanza dell’opera. L’interazione tra l’Area di programmazione e l’Area di costruzione non è stata ottimale, e non ha in particolare permesso a quest’ultima di mettere in appalto un progetto adeguatamente sviluppato.

*Il Rapporto di programmazione è carente.*

La *strana* evoluzione del preventivo dei costi (mantenimento dell’importo totale iniziale previsto, ma con suddivisioni interne anche molto diverse, nonostante fosse già in atto la progettazione di dettaglio) suscita oggettivamente degli interrogativi.

Anche il *mantenimento della riserva finanziaria* del 20% suscita interrogativi; non da ultimo, in ragione della tipologia del progetto (“nuova costruzione piuttosto lineare e modulare, da realizzare in condizioni locali e ambientali non particolarmente difficili”).

Quanto precede lascia presupporre che *l’importo preventivato* possa essere stato *sovrastimato*; ciò che significherebbe una difficoltà oggettiva nel poter raggiungere la necessaria ottimizzazione dei costi.

Il progetto messo in appalto era *insufficientemente dettagliato*.

Sono state riscontrate *differenze* (anche significative) tra le *quantità deducibili dai piani* e le *quantità incluse nell’elenco delle prestazioni*.

La liquidazione include *una quantità significativa e decisamente troppo elevata di nuove posizioni* (28.3% ca riferita al numero complessivo effettivo e 18.4% ca riferita all’importo complessivo effettivo).

Dalla liquidazione traspare che *una quantità significativa delle posizioni inizialmente previste* ma effettivamente *non usate* (19.2% ca riferita al numero complessivo previsto e 11.1% ca riferita all’importo complessivo previsto).

Le posizioni che concernono i “Casseri tipo Sperraform” sono state gestite in modo lacunoso.

Da una verifica mirata (ancorché molto puntuale) della liquidazione, risultano stranamente delle *differenze di quantità molto significative* (e anche molto importanti) tra quelle deducibili dai piani esecutivi e quelle incluse nella liquidazione finale.

*L’importante aumento della quantità di ferro d’armatura* (dall’appalto all’esecuzione), di ca il 28%, sembra essere riconducibile a una *sottostima iniziale* e potrebbe magari anche essere stato influenzato da eventuali *errori di computo*.

La questione del *collaudo* e della rispettiva *garanzia* è stata *mal gestita*. Risulta alla CPIL che, mentre il collaudo non è ancora avvenuto (lo si prevede entro il 31 dicembre 2013), la garanzia scadrà già nel marzo 2014.

e. **“Valutazioni mirate della gestione di due progetti e valutazioni generali dell’organizzazione della Sezione della logistica”:** rapporto peritale e complemento

Per facilitare la lettura e l’integrazione del referto peritale, CPIL ha ritenuto opportuno inserirlo integralmente a questo punto del proprio rapporto, di cui come ricordato è parte integrante. Questa scelta è dovuta anche al fatto che una sintesi di questo fondamentale documento non sarebbe possibile oltre una certa misura e porterebbe a una perdita di una parte delle importanti valutazioni e raccomandazioni in esso contenute.

La lettura degli allegati al rapporto peritale [All.80/Doc.A0100.01] è altrettanto fondamentale che quella del rapporto stesso, in quanto soltanto essi permettono di evidenziare i problemi di natura tecnico-edilizia che altrimenti non sarebbero per nulla comprensibili. Problemi che di per sé dovrebbero essere sempre affrontati dalla SL per adempiere al mandato affidatole, rendendo possibile al Consiglio di Stato, al Gran Consiglio, e per esso alla Commissione della gestione e delle finanze, in particolare nell’ambito dell’alta vigilanza, per prendere le decisioni di competenza in conoscenza di causa.

**VALUTAZIONI MIRATE DELLA  
GESTIONE DI DUE PROGETTI  
E  
VALUTAZIONI GENERALI  
DELL'ORGANIZZAZIONE DELLA SEZIONE**

**RAPPORTO PERITALE**

## INDICE

	pagina
1. INTRODUZIONE E PREMESSA	1
2. OBIETTIVI E LIMITI DELLA PERIZIA	3
3. LE RIFLESSIONI FONDAMENTALI PER INQUADRARE LA SITUAZIONE E PER STRUTTURARE LA PERIZIA	4
4. LA STRUTTURAZIONE DELLA PERIZIA	6
5. LE VALUTAZIONI MIRATE DEL PROGETTO CPC (CENTRO PROFESSIONALE E COMMERCIALE) DI CHIASSO	8
5.1 L'organizzazione del progetto messa in atto	8
5.1.1 <i>L'organizzazione di progetto in genere</i>	8
5.1.2 <i>Le caratteristiche essenziali del progetto in esame</i>	9
5.1.3 <i>L'organizzazione ottimale del progetto in esame secondo TAR</i>	9
5.1.4 <i>L'organizzazione del progetto effettivamente messa in atto</i>	11
5.2 L'approccio al progetto, sia da parte dell'area di programmazione che da parte dell'area di costruzione	13
5.2.1 <i>I fatti essenziali, in breve</i>	13
5.2.2 <i>L' "alibi insostenibile" dell'assenza di una certificazione ISO</i>	13
5.2.3 <i>La mancanza quasi totale di piani dell'opera esistente e il dovere di accertamento da parte della SL</i>	14
5.2.4 <i>Un progetto "non solo insufficientemente chiaro"</i>	15
5.2.5 <i>Un progetto "sviluppato e concretizzato in due fasi distinte"</i>	15
5.2.6 <i>Il coraggio di "agire fuori dagli schemi usuali"</i>	15
5.2.7 <i>L'attribuzione dei mandati di Progettazione e Direzione lavori alla stessa Ditta: "un mito da sfatare"</i>	16
5.2.8 <i>Caratteristiche del progetto e tipologie dei mandati: "un binomio inscindibile"</i>	17
5.2.9 <i>Le discrepanze tra le informazioni e i dati forniti dalla SL e le posizioni dei Professionisti incaricati</i>	18
5.3 La gestione dei due contratti di appalto stipulati con l'Imprenditore principale (Impresario costruttore)	18
5.3.1 <i>Generalità</i>	18
5.3.2 <i>L'anomalia delle due fasi e l'ulteriore anomalia delle diverse basi di calcolo dei prezzi del medesimo imprenditore aggiudicatario dei lavori</i>	19

5.3.3	<i>La questione dei rapporti giornalieri dell'imprenditore</i>	20
5.3.4	<i>Il primo approccio alla qualità gestionale dei contratti di appalto</i>	21
5.3.5	<i>La questione delle nuove posizioni dell'elenco delle prestazioni e la questione delle regie</i>	22
5.3.6	<i>La verifica dettagliata delle "situazioni" o "liquidazioni finali"</i>	25
5.3.7	<i>La gestione dei lavori a regia, in sintesi</i>	28
5.4	Gli aspetti più importanti risultanti dall'esame peritale	29
5.5	I consigli per lo specifico del caso e per casi simili futuri	31
6.	LE VALUTAZIONI MIRATE DEL PROGETTO NUOVO STABILE AMMINISTRATIVO 3 DI BELLINZONA	33
6.1	L'organizzazione del progetto messa in atto	33
6.1.1	<i>L'organizzazione di progetto in genere</i>	33
6.1.2	<i>Le caratteristiche essenziali del progetto in esame</i>	34
6.1.3	<i>L'organizzazione ottimale del progetto in esame secondo TAR</i>	34
6.1.4	<i>L'organizzazione del progetto effettivamente messa in atto</i>	36
6.2	L'approccio al progetto, sia da parte dell'area di programmazione che da parte dall'area di costruzione	38
6.2.1	<i>I fatti essenziali, in breve</i>	38
6.2.2	<i>La certificazione ISO 9001 quale "medicina per tutti i mali": "un mito da sfatare"</i>	39
6.2.3	<i>Dei costi stimati dell'opera stranamente uguali nel loro totale ma stranamente diversi nella loro suddivisione</i>	40
6.2.4	<i>La questione della riserva finanziaria del 20%</i>	41
6.2.5	<i>La nozione di "preventivo", la nozione di "rispetto del preventivo" e la nozione di "ottimizzazione dei costi"</i>	41
6.2.6	<i>Un progetto di appalto insufficientemente dettagliato</i>	43
6.2.7	<i>L'oggettiva difficoltà di poter elaborare un elenco delle prestazioni aderente alla (futura) realtà esecutiva sulla base di piani insufficientemente dettagliati</i>	43
6.2.8	<i>L'intreccio di responsabilità, nella gestione di un contratto di appalto, tra il Mandatario incaricato del progetto di appalto, il Mandatario incaricato della direzione lavori, e il Direttore generale di progetto</i>	44
6.3	La gestione del contratto di appalto con l'Imprenditore principale (Impresario costruttore)	45
6.3.1	<i>Generalità</i>	45
6.3.2	<i>La questione delle nuove posizioni dell'elenco delle prestazioni, la questione delle posizioni previste ma non usate, e l'importo totale dei lavori a regia</i>	46

6.3.3	<i>La verifica mirata dettagliata nell'ambito di alcune tematiche specifiche</i>	47
6.3.4	<i>La verifica dettagliata di alcune delle nuove posizioni di cui a cifra 6.3.2</i>	49
6.3.5	<i>La corrispondenza tra i piani esecutivi e i computi della liquidazione</i>	49
6.3.6	<i>La questione particolare del ferro d'armatura</i>	50
6.4	Gli aspetti, più importanti risultanti dall'esame peritale	51
6.5	I consigli per lo specifico del caso e per casi simili futuri	54
7.	LE VALUTAZIONI, A LIVELLO GENERALE, DELL'ORGANIZZAZIONE DELLA SL	55
7.1	L'analisi dell'organizzazione della SL prima della ristrutturazione interna	55
7.1.1	<i>Osservazioni generali</i>	55
7.1.2	<i>Area di programmazione</i>	55
7.1.3	<i>Area di costruzione</i>	56
7.1.4	<i>Area di manutenzione</i>	57
7.1.5	<i>Area di gestione</i>	57
7.1.6	<i>Attività di supporto</i>	58
7.2	La proposta di ristrutturazione elaborata da TAR	58
7.2.1	<i>Osservazioni generali</i>	58
7.2.2	<i>Caratteristiche a livello dirigenziale</i>	59
7.2.3	<i>Funzioni e mansioni a livello dirigenziale</i>	60
7.2.4	<i>Caratteristiche, funzioni e mansioni a livello operativo</i>	60
7.2.5	<i>Vantaggi delle nuove strutture</i>	62
7.3	L'analisi critica del progetto (interno alla SL) di ristrutturazione della SL	63
7.3.1	<i>Osservazioni generali</i>	63
7.3.2	<i>Differenze a livello dirigenziale ed eventuali critiche alla soluzione interna alla SL</i>	64
7.3.3	<i>Differenze a livello operativo ed eventuali critiche alla soluzione interna alla SL</i>	64
8.	CONSIDERAZIONI FINALI	67

## ELENCO DEGLI ALLEGATI

## **1. INTRODUZIONE E PREMESSA**

La Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (in seguito, "CPIL") ha incaricato Renzo Tarchini Cantieri & Contratti SA (in seguito, "TAR") di procedere a delle valutazioni mirate della gestione di alcuni progetti, così come a delle valutazioni più generali legate all'organizzazione della Sezione.

In considerazione della complessità dei progetti e dei temi da un lato, e della ristrettezza dei tempi e delle disponibilità finanziarie dall'altro lato – senza dimenticare la copiosa documentazione trasmessa a TAR – sono stati convenuti con CPIL i seguenti principi per l'elaborazione della presente perizia:

- analizzare e valutare, in modo mirato, la gestione di due progetti, e più precisamente quelli:
  - del CPC (Centro Professionale e Commerciale) di Chiasso
  - e
  - del nuovo Stabile amministrativo 3 di Bellinzona;
- le analisi e le valutazioni di cui sopra si intendono "mirate", nel senso che sono (forzatamente) limitate a certi settori e a certi temi del rispettivo progetto, e che ne considerano (in pratica) solamente gli aspetti gestionali tecnici e/o contrattuali;
- analizzare e valutare, a livello generale, l'organizzazione della Sezione della logistica;
- le analisi e le valutazioni di cui sopra si riferiscono alla fase prima della ristrutturazione interna (avvenuta di recente), ma non mancano di estendersi al commento di singole caratterizzazioni tipiche della ristrutturazione medesima;
- evitare (nel limite del possibile) di ricalcare temi già oggetto dei molteplici rapporti elaborati dalle diverse Istanze, quali (ad esempio) procedure varie (richieste di credito, valutazioni delle offerte e aggiudicazioni dei lavori), controlli contabili, sopralluoghi effettuati da CPIL, corrispondenze tra CPIL e il Consiglio di Stato;
- evitare di elencare in modo specifico e particolareggiato i dati di riferimento concernenti la molteplicità dei documenti messi a disposizione di TAR, sia da parte di CPIL, sia da parte della Sezione della logistica e/o dei suoi Mandatari;

- evitare di elencare in modo specifico e particolareggiato i dati di riferimento concernenti i vari incontri di TAR con CPIL, e/o con il suo Presidente, e con alcuni Responsabili della Sezione della logistica;
- limitare gli allegati al presente rapporto peritale alle elaborazioni di dettaglio prodotte da TAR, le quali possono tuttavia includere singoli estratti di documenti elaborati e/o sottoscritti da altre Istanze (ad esempio, dalla Sezione della logistica e/o dai suoi Mandatari e/o dai suoi Imprenditori incaricati).

TAR tiene in ogni caso a precisare che – qualora successivamente richiesto da CPIL – sarà in grado di presentare i vari dettagli di riferimento forzatamente esclusi dal presente documento (e dai rispettivi allegati).

Ovviamente, nella considerazione di termini e oneri estesi in modo ragionevole.

TAR precisa infine che la scelta dei due progetti summenzionati è scaturita in base alle seguenti riflessioni, fatte con CPIL:

- si tratta di due interventi completamente distinti nella loro specificità; il progetto del CPC di Chiasso contempla infatti la ristrutturazione di un edificio esistente, mentre il progetto nuovo Stabile amministrativo 3 contempla (come d'altronde già evidenziato dalla sua specifica denominazione) la realizzazione di una nuova costruzione;
- i progetti prescelti sono gestiti da due Capi Progetto della Sezione della logistica che, a giudizio dei rispettivi Responsabili superiori, figurano tra quelli maggiormente quotati; si è quindi volutamente escluso di indirizzarsi a progetti gestiti da Responsabili ritenuti meno quotati.

## **2. OBIETTIVI E LIMITI DELLA PERIZIA**

Il presente rapporto peritale si prefigge lo scopo di esprimere delle valutazioni in merito alle attitudini organizzative e gestionali della Sezione della logistica (in seguito, “SL”); per l’essenziale, nel contesto pianificatorio e realizzativo dei progetti affidati.

Come già evidenziato a cifra 1., non si tratta quindi di verificare se la SL è in grado di rispettare le procedure formali definite nei rispettivi manuali, bensì di capire se la sua organizzazione e le competenze dei suoi addetti permettono di gestire in modo ottimale, sia dal punto di vista tecnico che da quello contrattuale, i progetti affidati.

Più in generale, si tratta quindi di poter capire se la SL è in grado di ottimizzare le risorse finanziarie a lei affidate da parte dello Stato.

Nella particolare considerazione delle forti limitazioni caratterizzanti il mandato di CPIL a TAR (già evidenziate a cifra 1.), è tuttavia importante sottolineare i limiti oggettivi del presente esame peritale, il quale deve forzatamente concentrarsi su poche analisi mirate per poter quindi esporre delle valutazioni estendibili – con le dovute riserve – alla situazione della SL nel suo insieme.

In base alla molteplicità delle documentazioni trasmesse da un lato, e ai risultati dei diversi incontri avuti con varie Istanze dall’altro lato, TAR ha infatti reso noto a CPIL che, a suo avviso, la non facile situazione che caratterizza la SL necessiterebbe di un’analisi gestionale, di carattere tecnico, ben più estesa di quella qui prodotta; non solo più approfondita all’interno dei singoli progetti esaminati, ma pure indirizzabile ad altri progetti, anche di minore importanza.

In ultima analisi, e tenendo conto del principio generale secondo il quale “di fronte a situazioni complesse occorre semplificare per capire e farsi capire”, TAR ha cercato di ottimizzare il binomio “obiettivi e limiti” (della perizia), individuando in primo luogo delle problematiche ritenute essenziali, e producendo in secondo luogo delle analisi mirate atte a sfociare in valutazioni pragmatiche e in proposte implementabili.

### **3. LE RIFLESSIONI FONDAMENTALI PER INQUADRARE LA SITUAZIONE E PER STRUTTURARE LA PERIZIA**

Già nell'ambito dei suoi primi approcci alla documentazione messa a disposizione, TAR ha potuto rendersi conto che le problematiche che toccano la SL (ci si riferisce ovviamente alla fase precedente la ristrutturazione interna – avvenuta di recente) sono incentrate sulla gestione dei progetti, a partire dalle prime idee per il loro sviluppo, sino alla loro concretizzazione esecutiva.

In altre parole, i maggiori interrogativi si concentrano su due delle quattro aree della SL: l'area di programmazione e l'area di costruzione.

Ci sono beninteso altre problematiche, anche importanti, che concernono sia le altre due aree (di manutenzione e di gestione) che la SL nel suo insieme; ma queste non sembrano presentare il medesimo livello di criticità di quelle sopra evidenziate.

Gli approfondimenti successivi fatti da TAR da un lato, e i riscontri avuti dagli incontri di TAR con CPIL e (soprattutto) con i Responsabili superiori della SL dall'altro lato, hanno progressivamente confermato quanto scaturito dai primi approcci, e permettono a TAR di riassumere le criticità fondamentali riscontrate, nei loro aspetti essenziali, come segue:

- la “fase del passaggio dei progetti”, dall'area di programmazione all'area di costruzione, è problematica sia a livello organizzativo (rapporti tra le due aree) che a livello di responsabilità (coinvolgimenti delle due aree nelle varie fasi dei progetti);
- la “fase di realizzazione dei progetti” è problematica, di regola e soprattutto a causa della debolezza generalizzata delle direzioni lavori (oggettiva mancanza di competenza e di rigore, e incapacità fattuale di sapersi confrontare in modo adeguato con gli imprenditori esecutori).

In altre parole, la prima delle criticità fondamentali summenzionate, vale a dire quella della “fase del passaggio dei progetti”, sembra essere caratterizzata da tempi e modi non idonei (o perlomeno non ottimali) per poter proteggere a sufficienza la SL contro spiacevoli sorprese durante le fasi di progettazione definitiva e di realizzazione delle rispettive opere (crediti insufficienti a causa di successive e magari ripetute modifiche – a volte addirittura sostanziali – dei progetti).

In altre parole, la seconda delle criticità fondamentali summenzionate, vale a dire quella della “fase di realizzazione dei progetti”, sembra essere caratterizzata da una situazione generalizzata di “oggettiva inferiorità professionale” dei mandatarî della SL di fronte ai rappresentanti degli imprenditori esecutori; ciò che, tendenzialmente, favorisce un aumento (contrattualmente insostenibile) dei costi di realizzazione delle rispettive opere.

Nel mondo della costruzione è infatti risaputo che gli imprenditori offerenti tendono ad agire in modo più aggressivo, non solo nell’allestimento della loro offerta ma soprattutto nell’ambito della gestione della commessa, sapendo anticipatamente di ritrovarsi di fronte a delle direzioni lavori non all’altezza della situazione.

Questa criticità appare ancor più preoccupante se si considera – come da noi verificato in modo mirato, ma soprattutto come confermato dai Responsabili superiori della SL – che i mandatarî della SL, di regola, sottoscrivono contratti (e complementi contrattuali) “oggettivamente piuttosto distanti dal carattere aggressivo tipico del mercato odierno delle commesse legate ai servizi”.

Preso atto di quanto sopra e tenendo debito conto dei limiti contestuali evidenziati nei capitoli precedenti, TAR ha strutturato il suo esame peritale analizzando in modo mirato i due progetti prescelti – con peso principale ovviamente dato alla rispettiva verifica delle criticità fondamentali di cui sopra – e valutando, in parallelo e a livello più generale, l’organizzazione della SL.

Per quanto riguarda le analisi mirate indirizzate alla fase di realizzazione dei due progetti, TAR precisa di aver (forzatamente) limitato e quindi concentrato le sue verifiche di dettaglio sulla gestione dei contratti stipulati con i rispettivi Imprenditori principali incaricati, sia da parte dei Mandatarî della SL che – in ultima analisi – da parte dei rispettivi Responsabili della SL medesima.

#### **4. LA STRUTTURAZIONE DELLA PERIZIA**

Abbiamo strutturato il nostro esame peritale e quindi la nostra perizia, come segue:

a) Le valutazioni mirate del progetto CPC (Centro Professionale e Commerciale) di Chiasso

In questa parte del rapporto abbiamo analizzato e valutato:

- l'organizzazione del progetto messa in atto;
- l'approccio al progetto, sia da parte dell'area di programmazione che da parte dell'area di costruzione;
- la gestione dei due contratti di appalto stipulati con l'Imprenditore principale incaricato (vale a dire con l'Impresario costruttore), in particolare tramite l'analisi dettagliata delle ultime "situazioni" (o cosiddette "liquidazioni"), vale a dire quella concernente la I fase e quella concernente la II fase, messe a nostra disposizione.

In coda a questa parte del rapporto abbiamo riassunto gli aspetti più importanti risultanti dal nostro esame e abbiamo espresso dei consigli, sia per come procedere ulteriormente nel caso in esame, sia per come agire, a titolo preventivo, in casi simili futuri.

b) Le valutazioni mirate del progetto nuovo Stabile amministrativo 3 di Bellinzona

In questa parte del rapporto abbiamo analizzato e valutato:

- l'organizzazione del progetto messa in atto;
- l'approccio al progetto, sia da parte dell'area di programmazione che da parte dell'area di costruzione;
- la gestione del contratto di appalto stipulato con l'Imprenditore principale incaricato (vale a dire con l'Impresario costruttore), in particolare tramite l'analisi dettagliata dell'ultima "situazione" (o cosiddetta "liquidazione") messa a disposizione.

In coda a questa parte del rapporto abbiamo riassunto gli aspetti più importanti risultanti dal nostro esame e abbiamo espresso dei consigli, sia per come procedere ulteriormente nel caso in esame, sia per come agire, a titolo preventivo, in casi simili futuri.

c) Le valutazioni, a livello generale, dell'organizzazione della SL

In questa parte del rapporto abbiamo analizzato e valutato, a livello generale, l'organizzazione della SL, sia prima che dopo la ristrutturazione interna della medesima.

Le nostre valutazioni, così scaturite, si basano sull'analisi della (copiosa) documentazione disponibile, sui riscontri avuti dai contatti con varie Istanze (soprattutto da quelli avuti con i Responsabili superiori della SL) e, in modo particolare, sulle analisi mirate concernenti i due progetti prescelti.

Il risultato finale del nostro lavoro, relativamente a questa parte del rapporto, consiste in pratica nella formulazione di proposte concettuali per la riorganizzazione della SL.

d) Considerazioni finali

Nella parte conclusiva del rapporto peritale abbiamo espresso delle considerazioni generali e concettuali delle nostre valutazioni evidenziando parimenti, sempre a livello concettuale, alcune proposte atte a migliorare l'organizzazione e la gestione della SL.

## **5. LE VALUTAZIONI MIRATE DEL PROGETTO CPC (CENTRO PROFESSIONALE E COMMERCIALE) DI CHIASSO**

### **5.1 L'organizzazione del progetto messa in atto**

#### ***5.1.1 L'organizzazione di progetto in genere***

In genere, qualsiasi organizzazione di progetto viene incentrata su di una cosiddetta "Direzione generale di progetto" la quale rappresenta sempre il tassello fondamentale per lo sviluppo e la realizzazione dello stesso.

In genere, ogni "Direttore generale di progetto" assume due compiti essenziali:

- il primo, è quello di accertare e quindi definire i fabbisogni degli Utenti o degli Utilizzatori previsti, rappresentati dalla Committenza; si tratta quindi di cercare, ricevere, coordinare e filtrare le diverse informazioni al riguardo;
- il secondo, è quello di fissare tutte le basi necessarie per lo sviluppo e la realizzazione del progetto e di curarne gli aspetti fondamentali della sua gestione per tutte le fasi che lo caratterizzano.

La figura del "Direttore generale di progetto" è quindi centrale ed essenziale in genere, ma soprattutto nel caso di progetti complessi.

Con riferimento ai due compiti essenziali di cui sopra, un "Direttore generale di progetto":

- deve essere in grado di ottimizzare l'impiego dei Mandatari a lui direttamente subordinati

e

- deve essere in grado di "controllare" la sua Utenza e/o la sua Committenza, evitando contatti diretti tra quest'ultime e i Mandatari a lui direttamente subordinati. In genere, ma soprattutto nel caso di progetti complessi, è decisamente consigliabile che la "Direzione generale di progetto" designata non abbia a essere direttamente coinvolta in una o più parti dello stesso progetto.

Si sottolinea infine che non basta, per la "Direzione generale di progetto", definire un'Istanza incaricata (per esempio, uno Studio di architettura o uno Studio di ingegneria), ma che è di fondamentale importanza definire parimenti il nominativo del "Direttore generale di progetto" responsabile.

### **5.1.2 Le caratteristiche essenziali del progetto in esame**

Le caratteristiche essenziali del progetto in esame possono essere sintetizzate come segue:

- rinnovo e adattamento di una struttura architettonica esistente
- partendo dalla mancanza quasi totale di piani dell'opera esistente
- volendo mantenere l'attività scolastica durante lo svolgimento dei lavori.

### **5.1.3 L'organizzazione ottimale del progetto in esame secondo TAR**

Considerando che la SL ha deciso di "mantenere in casa propria" la figura del Direttore generale di progetto, non si pone ovviamente il problema che detta figura possa essere direttamente coinvolta in una o più parti dello stesso progetto (si veda pure cifra 5.1.1).

Partendo dal dato di fatto di cui sopra e tenendo conto soprattutto delle caratteristiche essenziali del progetto, di cui si è detto a cifra 5.1.2, appare evidente:

- che il progetto tende a profilarsi come impegnativo, tanto a livello di progettazione quanto a livello di esecuzione
- che l'influsso e il coinvolgimento dell'utenza tendono ad assumere un ruolo di primaria importanza.

Ciò premesso, l'organizzazione ottimale del progetto può a nostro avviso essere sintetizzata come segue:

- un Direttore generale di progetto di comprovata esperienza (con eventuali supporti, interni e/o esterni)
- l'Utenza rende conto al solo Direttore generale di progetto
- due Subordinati diretti del Direttore generale di progetto:
  - un Gestore-Capo della progettazione

- un Gestore-Capo della direzione lavori con evidente interazione tra le tre figure.

Il Gestore-Capo della progettazione progetta l' "involucro architettonico", e coordina gli altri Progettisti specialistici (p.es., Ingegnere Civile, Ingegnere Elettrotecnico, Ingegnere RCVS, Fisico della costruzione).

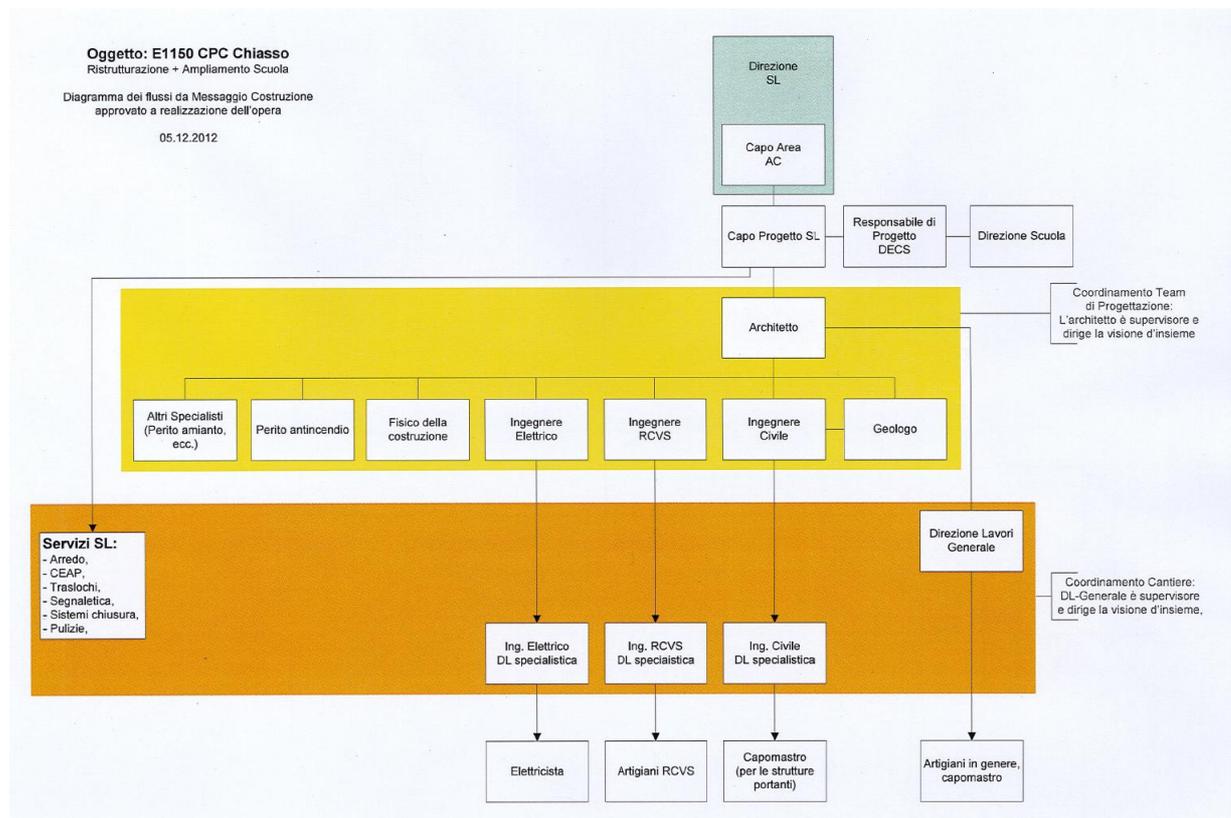
Il Gestore-Capo della direzione lavori dirige l'Impresario costruttore e gli Artigiani in genere, e coordina le altre Direzioni lavori specialistiche.

Poco importa se il Gestore-Capo della progettazione e il Gestore-Capo della direzione lavori appartengano o meno allo stesso Mandatario. Fondamentale rimane tuttavia la premessa che ognuno dei due sia competente nella propria funzione e che i due siano di livello parificato e corrispondente alle difficoltà del compito.

Le nostre riflessioni di cui sopra sono corroborate dall'esperienza, in base alla quale – in modo preponderante nel ramo dell'edilizia, ma non molto meno anche in quello del genio civile – un valido progettista è raramente, al contempo, un valido direttore dei lavori.

### 5.1.4 L'organizzazione del progetto effettivamente messa in atto

#### L'organigramma messo a disposizione di TAR



L'organigramma di cui sopra ci è stato messo a disposizione, direttamente, dalla SL.

Per quanto riguarda la “parte superiore” dell'organigramma, osserviamo quanto segue:

- ci sembra razionale aver previsto un Capo Progetto (di fatto, interno alla SL); dunque (vedi cifra 5.1.3), una persona nella funzione di Direttore generale di progetto; il non aver previsto alcun supporto alla sua funzione lascia presupporre che il designato sia stato (senza dubbio) ritenuto all'altezza del compito affidato;
- ci sembra razionale che i rappresentanti dell'Utenza intervengano, “in linea orizzontale”, quali Consulenti, o comunque quali Interlocutori, del Direttore generale di progetto.

Per quanto riguarda la “parte inferiore” dell’organigramma, osserviamo quanto segue:

- a parte il termine, a nostro avviso improprio, di “Direzione Lavori Generale” (sarebbe in effetti più appropriato definirla (semplicemente) “Direzione Lavori” – poiché, se “generale”, dovrebbe essere direttamente subordinata al Capo Progetto SL), ci sembra poco razionale l’aver subordinato la Direzione Lavori all’Architetto poiché ciò abbassa di fatto il livello di competenza di questa funzione (da noi giudicata importantissima, soprattutto in ragione delle specificità del progetto (sintetizzate a cifra 5.1.2);
- un contatto diretto tra il Direttore generale di progetto e il Direttore dei lavori non è quindi dato; ciò ci sembra inopportuno a maggior ragione se si considera che lo stesso Mandatario (Architetto) è stato incaricato (in pratica, dall’inizio dei lavori) sia della progettazione che della direzione lavori.

#### Dalla teoria alla pratica

Nella pratica, alcuni flussi e alcuni ruoli (anche importanti), di cui al diagramma summenzionato, sono stati disattesi.

Riguardo ai flussi, il Capo Progetto SL non è stato in grado di mantenere i rappresentanti dell’Utenza “in linea orizzontale a sé stesso”.

Ad alcuni rappresentanti dell’Utenza (vedi Direzione Scuola) è stato in effetti (e di regola) permesso di confrontarsi direttamente con le Direzioni Lavori, se non addirittura (a volte) con gli stessi Imprenditori esecutori dei lavori.

Riguardo ai ruoli, le funzioni di Architetto della progettazione e di Architetto della direzione lavori sono state svolte dalla medesima persona, contrariamente a quanto previsto in organigramma.

Anche i ruoli dell’Ingegnere civile, non certo trascurabili (viste le premesse da noi evidenziate a cifra 5.1.2), sono stati interpretati in modo diverso dal previsto. In effetti, anche qui è stata la stessa persona ad aver interpretato i due ruoli (Progettista e Direttore specialistico dei lavori). Ma non solo: l’Ingegnere Civile è stato (per così dire) “di fatto integrato” nella direzione lavori affidata all’Architetto.

## **5.2 L'approccio al progetto, sia da parte dell'area di programmazione che da parte dell'area di costruzione**

### **5.2.1 I fatti essenziali, in breve**

Già in base ai documenti a carattere generale messi a disposizione di TAR (si vedano ad esempio il rapporto del Controllo cantonale delle finanze – in seguito, “CCF” – del 31.10.2012 e il rapporto CPIL relativo al sopralluogo del 20.08.2012), risulta, senza ombra di dubbio, che il progetto è stato sviluppato in modo tutt'altro che ottimale, sia dall'area di programmazione che dall'area di costruzione, ed è quindi stato caratterizzato da una serie piuttosto impressionante di problematiche pianificatorie e gestionali.

Dette problematiche pianificatorie e gestionali sono state confermate dagli approfondimenti effettuati in seguito da TAR.

### **5.2.2 L' "alibi insostenibile" dell'assenza di una certificazione ISO**

Al punto 4.5 del rapporto CCF di cui a cifra 1., l'ex Capo progetto SL ha comunicato che “i processi definiti dalla SL nell'ambito della certificazione ISO 9001: 2008 non sono stati applicati al progetto CPC di Chiasso, poiché il progetto è stato avviato nel 2008 ossia precedentemente all'introduzione del sistema di gestione della qualità avvenuta nel 2010”.

Questa asserzione è a dir poco sorprendente e suscita perlomeno la domanda a sapere con quali procedure e organizzazioni di lavoro ha operato la SL prima di poter disporre della certificazione ISO.

Ricordiamo a tale proposito e a titolo generale che:

- prima dell'avvento delle certificazioni ISO già esistevano servizi e/o ditte “che producevano vera qualità organizzativa e gestionale”

e che

- dopo l'avvento (generalizzato) delle certificazioni ISO esistevano ed esistono purtroppo ancora servizi e/o ditte “che hanno operato o che operano lontano dalla necessaria vera qualità organizzativa e gestionale”.

È quindi insostenibile “cercare di nascondersi dietro l'assenza di una certificazione ISO”.

### **5.2.3 La mancanza quasi totale di piani dell'opera esistente e il dovere di accertamento da parte della SL**

Come già evidenziato a cifra 5.1.2, la SL non disponeva, in pratica, di alcun piano relativo all'opera esistente.

Indipendentemente da questo fatto, che ha comunque dell'inverosimile, TAR non ha potuto appurare se e quali ricerche (comunque vane) dei rispettivi piani siano state effettuate da parte della SL.

TAR ha tuttavia potuto constatare che un rilievo della costruzione esistente, comunque sommario, è stato eseguito. Tuttavia, questo rilievo non era "adeguatamente indirizzato" ai lavori previsti.

A conoscenza di TAR, e sentito il Mandatario (Architetto) della SL, nulla di più, a carattere di indagine preventiva, è stato intrapreso.

La mancanza di indagini preventive, quindi di accertamenti, prima di procedere alla messa in appalto dei lavori va contro le più semplici e chiare regole dell'arte del costruire, che ben risultano sintetizzate nel testo dell'Art. 5 della norma SIA 118 (Condizioni generali per l'esecuzione dei lavori di costruzione – Appalto in generale, Preparazione), riportato (per intero) qui di seguito, e che dovrebbero rappresentare il vademecum di tutte le Istanze responsabili o corresponsabili di un progetto:

#### **"Art. 5**

- <sup>1</sup> L'appalto presuppone l'esistenza di un progetto sufficientemente chiaro.
- <sup>2</sup> Prima dell'appalto il committente accerta le condizioni ambientali locali, in particolare la natura del terreno destinato alla costruzione e le costruzioni esistenti, tenendo conto delle esigenze del lavoro da eseguire, e allega il risultato completo agli atti di appalto, facendo riferimento alle prescrizioni e ai rischi dei quali è a conoscenza. Per quanto riguarda gli obblighi di verifica dell'imprenditore si fa riferimento all'art. 25 cpv. 3.
- <sup>3</sup> Fanno pure parte delle condizioni ambientali locali accertate dal committente le costruzioni confinanti, le infrastrutture destinate al traffico e altre, il terreno inquinato e le discariche gravate da rifiuti, le falde freatiche e le sorgenti, come pure le condutture interrato e fuori terra (per es. linee d'alta e bassa tensione, condotte di gas, di acqua e di idrocarburi), nella misura in cui potrebbero ostacolare l'esecuzione dei lavori o subire un danno."

La mancanza dei necessari accertamenti (per esempio sulle strutture, sul solaio e sulle condutture) è da ritenersi ancor più grave se si considera (vedi cifra 5.1.2) che si è voluta mantenere l'attività scolastica durante lo svolgimento dei lavori.

#### **5.2.4 Un progetto “non solo insufficientemente chiaro”**

Con riferimento a quanto riportato a cifra 5.2.3, il progetto messo in appalto, di fatto, “non era solo insufficientemente chiaro”.

Come ci ha confermato il Mandatario (Architetto) della SL, “esso è stato in pratica sviluppato al contrario di quanto un logico ragionamento, anche di non addetti ai lavori, può lasciar presupporre”.

Semplificando, si può in effetti affermare che, invece di partire da un progetto sufficientemente definito, in modo tale da poter far combaciare al meglio l'importo del preventivo con quello del consuntivo, si è dovuto partire da un importo di preventivo definito in modo molto sommario (per macrocapitoli), per poi suddividerlo, in modo più dettagliato, in singole voci operative (posizioni all'interno dei vari capitoli e sottocapitoli normalizzati), senza però disporre dei dati di riferimento (sufficientemente precisi) indispensabili (vedi in particolare i piani di appalto dettagliati).

#### **5.2.5 Un progetto “sviluppato e concretizzato in due fasi distinte”**

Il fatto che il progetto sia stato sviluppato e concretizzato in due fasi distinte (come si vedrà d'altronde più in dettaglio a cifra 5.3) è già di per sé un'anomalia ed è quindi un'ulteriore conferma dell'impressionante grado di approssimazione con il quale è stato affrontato il progetto da parte della SL; in particolare, l'area di costruzione non è stata in grado di ovviare all'approccio macroscopicamente approssimativo “ereditato” dall'area di programmazione; in altre parole, essa non è stata in grado di prevedere le misure che si imponevano per impedire una “gestione a vista” dell'importante progetto la quale, malauguratamente, appariva come già programmata.

#### **5.2.6 Il coraggio di “agire fuori dagli schemi usuali”**

Con riferimento a quanto espresso precedentemente e in considerazione dell'evoluzione assai problematica del progetto, sarebbe probabilmente stato necessario e opportuno “uscire dagli schemi tradizionali di gestione” e prevedere, ad esem-

pio, un' "organizzazione ad hoc" della SL per questo progetto, indirizzata alla situazione specifica.

Insomma, occorre probabilmente pensare a una "Direzione generale di progetto" (interna o eventualmente esterna alla SL) rappresentata da profili competenti e di spessore, che potesse individuare, in tempi brevi, delle metodologie operative adeguate alla difficile situazione e semmai inusuali (come per esempio quella della presenza fissa in cantiere di una forte personalità).

Per poter mettere in atto un'azione del genere sarebbe forse stato necessario procedere a un'interruzione temporanea del progetto; in tal caso, occorre tuttavia tener presente l' "elemento temporale vincolante posto dalla Confederazione per la concessione del sussidio federale (liquidazione definitiva dei lavori presentata entro il 31.12.2013)", come riportato al punto 3.1.1 del rapporto CCF del 31.10.2012.

In base all'esperienza sappiamo che, in casi di importanti difficoltà, simili interruzioni sono già avvenute e hanno in seguito permesso di ripartire con nuove idee, nuove forze, nuovi stimoli e nuovi ritmi.

Al proposito giova ricordare, sempre in base all'esperienza, che i tempi per l'approntamento di una liquidazione finale correttamente documentata nell'ambito di un progetto gestito male sono sempre e di molto superiori a quelli necessari per concludere un progetto gestito in modo ottimale.

### ***5.2.7 L'attribuzione dei mandati di Progettazione e Direzione lavori alla stessa Ditta: "un mito da sfatare"***

In base alle informazioni a disposizione di TAR, sembra sussistere una generale condivisione che sia stato un errore avere previsto, in un primo tempo, di attribuire il mandato di Direzione locale dei lavori a una Ditta che non fosse quella dell'Architetto progettista incaricato.

A nostro avviso e in base all'esperienza, questo "principio del preferire la stessa Ditta per entrambi i mandati (Progettazione e Direzione lavori)" va sfatato.

Non solo perché, nel caso in esame, il problema era solo e chiaramente da ricondurre alla "debolezza di fatto" del Direttore dei lavori prescelto (strano, comunque, che la SL non se ne sia resa conto prima della rispettiva attribuzione del mandato), ma perché

con la separazione dei due mandati, solitamente, si crea di fatto una sana concorrenza tra personalità e competenze di due entità distinte.

È risaputo infatti che un Direttore dei lavori ha maggiori difficoltà a fare critiche e/o a portare proprie soluzioni al Progettista della medesima Ditta (a volte e come nel caso che ci concerne – vedi cifra 5.1.4 – si tratta addirittura della stessa persona – ciò che non è mai buona cosa), mentre un Direttore dei lavori di una Ditta concorrente è oggettivamente più libero in tal senso.

A conferma della tesi si cui sopra, sono sempre di più i committenti pubblici che prediligono la separazione dei due mandati.

### **5.2.8 Caratteristiche del progetto e tipologie dei mandati: “un binomio inscindibile”**

TAR ha potuto constatare che, in alcuni casi, per l’attribuzione dei vari mandati ai rappresentanti del Committente e per la definizione dei rispettivi onorari sia stato applicato il metodo di riferimento al costo (finale) dell’opera eseguita (comunque previsto dai regolamenti SIA).

A prescindere dal fatto che diversi committenti pubblici (e anche dei committenti privati) si mostrano sempre più critici nei confronti dell’applicazione di detto metodo, esso suscita oggettive perplessità nel senso che produce automaticamente maggiori onorari se il costo dell’opera aumenta.

Queste perplessità sono evidentemente ancora più grandi nel caso in esame, considerate le già citate difficoltà che hanno caratterizzato l’evoluzione del progetto.

Di fronte a un progetto in fase di evoluzione, anche le attribuzioni di diversi mandati a importo fisso appaiono (di principio almeno) criticabili.

In generale, colpisce l’entità dei mandati attribuiti per incarico diretto, pur ammettendo le già (ripetutamente) citate difficoltà che hanno contraddistinto l’andamento e la gestione del progetto.

Colpisce ancor di più l’entità dell’onorario dell’Architetto (e Direttore dei lavori) che ha avuto un iter a dir poco inusitato e complesso, soprattutto se si considerano gli importi (noti e presumibili) del costo dell’opera nel suo insieme.

Le perplessità aumentano ulteriormente se si tiene conto, a complemento, che in questo caso specifico si è passati al metodo di riferimento al costo (finale) dell'opera solo in un secondo tempo, dopo aver precedentemente stipulato dei contratti a importo fisso.

In sintesi, e con riferimento alle nostre riflessioni di cui a cifra 5.2.6, una "Direzione generale di progetto fortemente presente in cantiere" avrebbe potuto ottimizzare (soprattutto) l'azione dell'Architetto, tanto nella progettazione, ma ancor più nell'esecuzione.

In altre parole, si sarebbe in tal caso e per esempio potuto immaginare una remunerazione a regia dei Mandatari (con la pretesa di disporre di persone di spessore adeguato e a tariffe, ovviamente, di mercato); se non altro, perlomeno della Direzione Lavori.

### ***5.2.9 Le discrepanze tra le informazioni e i dati forniti dalla SL e le posizioni dei Professionisti incaricati***

Al punto 3.1.1 del rapporto CCF del 31.10.2012 (e con riferimento al rapporto di maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze – CGF), si evidenziano "discrepanze tra le informazioni e i dati forniti dalla SL e le posizioni dei Professionisti incaricati".

Questo dato di fatto conferma, una volta di più, che tanto l'approccio al progetto quanto l'organizzazione messa in atto per il suo sviluppo, da parte della SL, sono stati tutt'altro che ottimali.

## **5.3 La gestione dei due contratti di appalto stipulati con l'Imprenditore principale (Impresario costruttore)**

### ***5.3.1 Generalità***

Per verificare la gestione dei contratti di appalto stipulati con l'Imprenditore principale o Impresario Costruttore (in seguito, "Imprenditore") – si rammenta in proposito che il progetto è stato realizzato in due fasi, che chiameremo in seguito, "Fase 1" e "Fase 2" – ci siamo riferiti, da un lato, ai due rispettivi contratti di appalto (ufficialmente denominati "Capitolati d'appalto e moduli d'offerta per le opere da impresario costruttore" –

del 22.10.2009 e del 10.03.2011) e, dall'altro lato, alle rispettive e cosiddette "situazioni" o "liquidazioni dei lavori" (del 22.04.2013), messe a disposizione di TAR da parte dell'Architetto, quale Mandatario della SL (incaricato, lo ricordiamo, anche e in particolare della direzione lavori). Inoltre, TAR si è incontrato a diverse riprese con l'Architetto.

### ***5.3.2 L'anomalia delle due fasi e l'ulteriore anomalia delle diverse basi di calcolo dei prezzi del medesimo imprenditore aggiudicatario dei lavori***

Abbiamo già evidenziato (vedi cifra 5.2.5) che il fatto di aver sviluppato e realizzato il progetto in due fasi rappresenta, già di per sé, un'anomalia nel mondo della costruzione, e che questo fatto sottolinea le grosse problematiche e difficoltà riscontrate.

Considerato l'importo presumibile della Fase 2, la SL ha proceduto – analogamente alla fase antecedente – al pubblico concorso.

Il risultato di questa messa a concorso ha messo a nudo, di fatto e in pari tempo, delle stranezze e delle anomalie che, oggettivamente, lasciano perplessi; infatti:

- il medesimo Imprenditore attivo nella Fase 1 è risultato essere il miglior offerente, e quindi l'aggiudicatario dei lavori della Fase 2;
- diversi altri imprenditori offerenti (e infine non entrati in considerazione per l'aggiudicazione della Fase 2) sono i medesimi che hanno offerto per la Fase 1, e il loro posizionamento nella graduatoria relativa alla seconda gara presenta strane similitudini a quello relativo alla gara antecedente;
- le basi di calcolo del medesimo imprenditore aggiudicatario, riferite alla Fase 2, sono a lui più favorevoli di quelle alla base del contratto stipulato per la Fase 1: salario totale più elevato (CHF/h 70.54 contro CHF/h 59.10), ribassi sulle tariffe SSIC per i lavori a regia più contenuti, prezzi di riferimento per lavori comparabili per analogia più elevati).

In base a quanto sopra, viene quindi oggettivamente da chiedersi come mai, a distanza di poco più di un anno, "un imprenditore possa permettersi di offrire prezzi di mercato mediamente più elevati nell'ambito dello stesso cantiere e risultare parimenti il miglior offerente".

Nessun addetto ai lavori può dubitare che, nell'ambito di un cantiere caratterizzato da grosse difficoltà, sia consigliabile confermare l'attore principale della realizzazione dei lavori (quindi, l'impresario costruttore).

Per altro verso, TAR è fermamente convinto che, per il cantiere in oggetto (viste le grosse difficoltà, a più riprese sottolineate), sarebbe stato possibile e sostenibile invocare il carattere dell'eccezione (e semmai pure quello dell'urgenza), onde poter permettere di definire, per la Fase 2 e con il medesimo imprenditore, un complemento contrattuale al contratto di appalto stipulato per la Fase 1; il quale doveva quindi, per forza di cose, riferirsi alle stesse basi di calcolo pattuite antecedentemente.

In ultima analisi, si può dunque osare affermare che la committenza ha intrapreso una procedura indubbiamente corretta nella forma, ma di fatto finanziariamente sfavorevole a sé stessa nella sostanza.

### ***5.3.3 La questione dei rapporti giornalieri dell'imprenditore***

Nel mondo della costruzione è scontato considerare che i rapporti giornalieri dell'imprenditore sono, per i rappresentanti della committenza, uno degli strumenti di lavoro più importanti per la gestione di un cantiere.

I contratti di appalto in genere, e quelli che ci concernono in particolare, prevedono infatti che l'imprenditore trasmetta alla direzione lavori, in modo regolare e continuo, queste documentazioni.

Una direzione lavori accorta utilizza questi documenti per scopi diversi, tra i quali possiamo citare:

- quello della verifica del numero e della qualifica degli addetti all'esecuzione presenti (giornalmente) in cantiere;
  - quello della verifica dei lavori eseguiti (giornalmente) in cantiere;
- ma, soprattutto,
- quello del "controllo incrociato" tra le attività remunerate a misura e le attività (eventualmente) remunerate a regia; e ciò per evitare di incorrere in (insostenibili e inaccettabili) "remunerazioni in doppio".

Nell'ambito dei nostri incontri con l'Architetto, abbiamo constatato che quest'ultimo non disponeva di alcun rapporto giornaliero dell'Imprenditore, né si era mai preoccupato di richiedere questi documenti.

Parimenti, risulta assai strano e preoccupante che anche internamente alla SL, pur essendo quest'ultima bene a conoscenza della situazione difficoltosa (e in parte confusa) della gestione del cantiere, non sembra mai essere sorta l'idea di (dover) ricorrere a questa (importante) documentazione.

In questo particolare contesto, occorre comunque aggiungere che l'Architetto ha in un primo tempo asserito di avere preso regolarmente delle annotazioni personali riguardo alle presenze degli addetti in cantiere e/o ai lavori specificatamente eseguiti. In un secondo tempo, tuttavia, e nonostante la specifica richiesta di TAR, queste annotazioni non sono state prodotte.

In altre parole, non abbiamo potuto individuare alcun cosiddetto "giornale di cantiere della Direzione Lavori"; vale a dire un altro degli strumenti fondamentali per ben gestire un contratto di appalto.

#### ***5.3.4 Il primo approccio alla qualità gestionale dei contratti di appalto***

Uno dei modi più semplici e diretti per valutare, quale primo approccio, il grado di qualità gestionale di un contratto di appalto è quello di confrontare l'elenco delle prestazioni di partenza (dunque, quanto previsto a inizio lavori), con l'elenco delle prestazioni riportato nella "situazione o liquidazione finale" (dunque, con quanto computato a fine lavori).

Beninteso, più la differenza (in ultima analisi) finanziaria è elevata, peggiore è il grado di qualità del contratto di appalto

Questo ragionamento si applica in entrambe le direzioni, a sapere che anche un importo della liquidazione finale di parecchio inferiore a quello iniziale è sinonimo di basso grado di qualità di un appalto (poiché in tal caso, e solitamente, l'elenco delle prestazioni di partenza include dei margini finanziari sotto forma di "riserve nascoste"). È ovvio, tuttavia, che è in special modo il caso contrario (consuntivo di parecchio superiore al preventivo) a costituire i maggiori problemi.

Nel caso che ci concerne, gli importi contrattuali definiti prima dell'inizio dei lavori (IVA esclusa) ammontano (vedi Allegato 1):

- per la Fase 1, a CHF 1'000'058.00;
- per la Fase 2, a CHF 1'228'557.00.

Sempre nel caso che ci concerne, gli importi definiti tramite la "situazione" o "liquidazione" del 22.04.2013, trasmessa a TAR dall'Architetto e riportata in allegato con le varie posizioni computate (vedi Allegato 2, pag. 25), ammontano:

- per la Fase 1, a CHF 1'499'183.40;
- per la Fase 2, a CHF 1'545'797.45.

Premesso che l'Architetto non è stato in grado di precisare a TAR se gli importi summenzionati siano suscettibili di eventuali (ulteriori) estensioni, si constata quindi, al 22.04.2013, quanto segue:

- per la Fase 1, l'aumento è di CHF 499'125.40, pari al 49.9%;
- per la Fase 2, l'aumento è di CHF 317'240.45, pari al 25.8%;
- complessivamente, l'aumento è stato di CHF 816'365.85, pari al 36.6%.

Si evince dunque, in modo chiaro, che il grado di qualità dei contratti di appalto oggetto del presente esame peritale è da ritenere assai insoddisfacente.

Nel contesto delle due fasi occorre aggiungere che, a livello di proporzionalità, sorprende ancor di più l'aumento percentuale legato alla sola Fase 2, considerato che, per definizione e per forza di cose, il livello di precisione degli atti di appalto di detta Fase, "necessaria per correggere le gravi approssimazioni presenti nei rispettivi atti della Fase 1", doveva essere indubbiamente elevato.

### ***5.3.5 La questione delle nuove posizioni dell'elenco delle prestazioni e la questione delle regie***

Un altro importante fattore che permette di esprimersi, a titolo generale, sul valore gestionale di un contratto di appalto, è quello di confrontare (in ultima analisi) l'importo totale delle nuove posizioni (a misura) dell'elenco delle prestazioni con il rispettivo importo totale dei lavori a misura previsto in partenza.

Anche in questo caso, ovviamente, più la percentuale dell'importo totale delle nuove posizioni risulta elevata, più il livello di qualità è da ritenere insoddisfacente.

Nel caso che ci riguarda si puntualizza quanto segue (vedi Allegato 2 – importi IVA esclusa):

a. Fase 1:

• importo previsto lavori a misura:	CHF	849'308.00
• importo effettivo lavori a misura:	CHF	1'344'553.95
• importo nuove posizioni lavori a misura:	CHF	664'642.25
• percentuale importo nuove posizioni su importo effettivo:		49.4%
• percentuale importo nuove posizioni su importo previsto:		78.3%

b. Fase 2:

• importo previsto lavori a misura:	CHF	1'030'457.00
• importo effettivo lavori a misura:	CHF	1'244'567.05
• importo nuove posizioni lavori a misura:	CHF	295'257.60
• percentuale importo nuove posizioni su importo effettivo:		23.7%
• percentuale importo nuove posizioni su importo previsto:		28.7%

Nel merito dei dati di cui sopra si può, in sintesi, commentare quanto segue:

- le percentuali evidenziate, relative alla Fase 1, sono “spaventosamente elevate”: del “mai visto”, a mente di TAR;
- le percentuali evidenziate, relative alla Fase 2, sono da ritenere “molto elevate”, soprattutto se si considera (vedi pure cifra 5.3.4) che gli atti di appalto di detta fase “dovevano correggere le gravi approssimazioni presenti negli atti di appalto della Fase 1”.

Un ulteriore importante fattore che permette di esprimersi, a titolo generale, sul valore gestionale di un contratto di appalto, è quello di considerare l'importo totale delle remunerazioni a regia effettive, rapportato all'importo complessivamente computato.

E ciò, indipendentemente dall'importo totale a regia previsto inizialmente (visto che detto importo è da considerare come una “riserva finanziaria trasparente” – si rammenta ad ogni modo che per la Fase 1 sono stati previsti CHF 150'750.00, vale a dire

– vedi cifra 5.3.4 – il 15.1% dell'importo complessivo previsto e per la Fase 2 CHF 198'100.00, vale a dire il 16.1% dell'importo complessivo previsto – IVA esclusa).

Anche in questo caso, ovviamente, un'elevata percentuale a regia sull'importo complessivo non può rappresentare un segnale di buona gestione di un contratto di appalto.

Nel caso che ci riguarda, abbiamo il quadro seguente (vedi Allegato 2 – importi IVA esclusa):

a. Fase 1:

- importo effettivo a regia: CHF 154'629.45
- importo complessivo effettivo: CHF 1'499'183.40
- percentuale a regia sull'importo complessivo effettivo: 10.3%
- percentuale sull'importo complessivo previsto (CHF 1'000'058.00): 15.5%

b. Fase 2:

- importo effettivo a regia: CHF 301'230.40
- importo complessivo effettivo: CHF 1'545'797.45
- percentuale a regia sull'importo complessivo effettivo: 19.5%
- percentuale sull'importo complessivo previsto (CHF 1'228'557.00): 24.5%

Nel merito dei dati di cui sopra si può, in sintesi, commentare quanto segue:

- è perlomeno strano e illogico (per le ragioni a più riprese evidenziate) che la percentuale a regia della Fase 2 risulti superiore a quella della Fase 1;
- detta stranezza è però indirettamente spiegata dal fatto che le percentuali delle nuove posizioni (evidenziate precedentemente) sono decisamente più elevate nella Fase 1 rispetto alla Fase 2;
- dalle precedenti due riflessioni si deduce che il confronto determinante che deve essere prodotto è quello tra:
  - la somma dei rispettivi importi a regia con quelli relativi alle nuove posizioni
  - e
  - i rispettivi importi totali effettivamente computati.

Dunque, e finalmente, si ottiene il quadro seguente:

a. Fase 1:

- importo effettivo a regia più importo nuove posizioni lavori a misura:  
CHF 819'271.70
- importo complessivo effettivo: CHF 1'499'183.40
- percentuale importo a regia + nuove posizioni su importo complessivo effettivo:  
54.6%

b. Fase 2:

- importo effettivo a regia più importo nuove posizioni lavori a misura:  
CHF 596'488.00
- importo complessivo effettivo: CHF 1'545'797.45
- percentuale importo a regia + nuove posizioni su importo complessivo effettivo:  
38.6%

c. Fase 1 + 2:

- importo effettivo a regia più importo nuove posizioni lavori a misura:  
CHF 1'415'759.70
- importo complessivo effettivo: CHF 3'044'980.85
- percentuale importo a regia + nuove posizioni su importo complessivo effettivo:  
46.5%

I dati summenzionati testimoniano in modo lampante che la gestione dei contratti di appalto in esame, tanto nel loro allestimento quanto nella loro applicazione, è stata assai debole, per non dire disastrosa.

### **5.3.6 La verifica dettagliata delle “situazioni” o “liquidazioni finali”**

Le non conformità e le possibili non conformità necessitanti chiarimenti o spiegazioni

Nell'Allegato 2 abbiamo sottolineato e commentato quanto segue:

- a. Le non conformità evidenti
- b. Le possibili non conformità necessitanti chiarimenti
- c. Altre tematiche necessitanti spiegazioni.

Per facilitare la lettura di quanto sopra, abbiamo adottato dei colori di sottofondo diversi atti a evidenziare le varie particolarità, e più precisamente (vedi pure pag. 26 dell'Allegato 2):

- a. il colore giallo per le non conformità evidenti
- b. il colore arancio per le possibili non conformità necessitanti chiarimenti
- c. il colore grigio per altre tematiche necessitanti spiegazioni.

Le non conformità reputate “evidenti” da parte di TAR – salvo qualche puntuale eccezione – non sono state presentate ai Rappresentanti della Committenza responsabili della gestione dei contratti di appalto.

Le possibili non conformità necessitanti chiarimenti (così come alcune tematiche necessitanti spiegazioni) sono state sottoposte ai Rappresentanti della Committenza responsabili della gestione dei contratti di appalto, vale a dire all'Architetto – Direttore dei lavori (in seguito, “DL”).

In tale ambito:

- TAR ha preparato delle domande da porre alla DL
- TAR ha fissato uno specifico incontro con la DL:

#### L'incontro tra TAR e la DL del 21.06.2013

La preparazione e lo svolgimento dell'incontro di cui a margine, così come il rispettivo risultato, sono descritti nell'Allegato 3.

In questo allegato, da un lato, sono stati ripresi i colori di sottofondo indicati nel paragrafo precedente (vedi a., b. e c.).

Sempre in questo allegato, e dall'altro lato, a suddetti colori di sottofondo sono stati aggiunti:

- d. il colore verde per le domande di TAR alla DL (inclusi eventuali testi introduttivi ed eventuali osservazioni di TAR in relazione alle risposte della DL)
- e. il colore azzurro per le risposte della DL:

### Le manchevolezze riscontrate, in sintesi

Come si evince dall'Allegato 2 e dall'Allegato 3, sono parecchie le singole manchevolezze riscontrate; alcune sono addirittura impressionanti, dal punto di vista del rispettivo “cedimento nei confronti dell’Imprenditore”.

Nel contesto del presente documento, TAR ha rinunciato espressamente a una possibile rappresentazione tabellare di dette manchevolezze, accompagnate dall’insieme degli importi (riconosciuti) criticabili. Ciò soprattutto perché quest’ultimi non appaiono molto significativi se non si considerano, in parallelo, gli eventuali “doppioni di remunerazione” tra lavori a misura e lavori a regia”. Infatti, e nella considerazione dei limiti della perizia (vedi cifra 2.), TAR non ha potuto verificare dettagliatamente la gestione dei lavori a regia da parte della DL; essa risulta comunque – a livello delle verifiche generali intraprese in tale contesto (vedi cifra 5.3.7) – non sistematica, confusa e decisamente fuori controllo.

In sintesi, si ha il quadro generale seguente:

- sono stati riconosciuti diversi noleggi supplementari per le installazioni di cantiere (messa a disposizione prolungata) contrattualmente insostenibili;
- è stato remunerato un importante globale di installazioni di cantiere secondo le rispettive regole contrattuali, quando lo specifico importo non poteva (chiaramente) riferirsi a delle installazioni;
- a “nuove posizioni”, si aggiungono “ulteriori nuove posizioni” (nelle medesime operazioni); del “mai visto”, a mente di TAR;
- l’ampiezza di diversi prezzi supplementari, riferiti sia ai prezzi contrattuali esistenti che (eventualmente) ai prezzi di mercato, risulta impressionante nella rispettiva (assoluta) insostenibilità;
- la mancanza di analisi prezzi è sistematica;
- la mancanza di pezze giustificative per la definizione dei nuovi prezzi è praticamente sistematica;
- diversi prezzi supplementari sono stati (addirittura) convenuti sulla base di bollettini a regia non controfirmati;
- nei pochi casi in cui la DL ha cercato di “contenere l’Imprenditore”, la SL non l’ha seguita, e tantomeno sostenuta;

- la definizione di nuovi prezzi prima dell'esecuzione dei rispettivi lavori è una rarità assoluta;
- risulta che la SL ha patteggiato la definizione di nuovi prezzi, direttamente con l'Imprenditore senza l'ausilio dei necessari riferimenti tecnico-contrattuali;
- spesso, per i nuovi prezzi, la SL veniva informata solamente nell'ambito della fatturazione; quest'ultima procedeva quindi senza porsi alcuna domanda tecnico-contrattuale.

#### L'azione della DL e l'azione della SL, in estrema sintesi

L'azione della DL può essere riassunta, in pochi concetti, come segue:

- la buona volontà, che comunque traspare, di far bene la gestione dei contratti di appalto, non è purtroppo accompagnata dal necessario livello di competenza;
- la gestione dei contratti di appalto non è stata sistematica né rigorosa; si può addirittura affermare (come d'altronde ammesso dalla DL stessa) che la situazione, in parte, è sfuggita di mano.

L'azione della SL può essere riassunta, in pochi concetti, come segue:

- pur essendo rappresentata da tecnici del ramo, il suo ruolo è stato (di fatto e praticamente) solo amministrativo;
- è mancato il necessario sostegno tecnico-contrattuale alla DL; a volte, ha addirittura sconfessato la DL, senza produrre argomentazioni tecnico-contrattuali per sostenere le decisioni finalmente prese.

#### **5.3.7 La gestione dei lavori a regia, in sintesi**

Come già anticipato precedentemente (vedi cifra 5.3.6), TAR non ha potuto verificare in dettaglio la gestione dei lavori a regia.

Come già pure spiegato, una verifica del genere sarebbe stata opportuna, non foss'altro che per potersi rendere conto dell'eventuale "sovrapposizione tra remunerazioni a misura e remunerazioni a regia".

Nell'ambito delle proprie verifiche e dei contatti avuti con i Responsabili della SL e con l'Architetto-Direttore dei lavori (DL), TAR ha potuto comunque constatare una si-

tuazione molto lacunosa, per non dire molto preoccupante nel merito della gestione dei lavori a regia.

Infatti:

- l'emissione degli "ordini a regia", non esiste; né singolarmente né tantomeno sistematicamente;
- la DL ha ricevuto, da parte dell'Imprenditore, una miriade di bollettini a regia, a volte addirittura "in blocchi" e "a molti mesi di distanza dalla rispettiva pretesa esecuzione";
- molti dei bollettini summenzionati non sono stati controfirmati dalla DL, ma sono stati però alla base della definizione di diversi prezzi supplementari (vedi cifra 5.3.6);
- non disponendo dei rapporti giornalieri dell'Imprenditore né tantomeno di annotazioni proprie nel merito (vedi cifra 5.3.3), la DL non era di fatto in grado di premunirsi a dovere contro il rischio di eventuali "doppie remunerazioni", e tantomeno era in grado di verificare la reale qualifica dei singoli addetti dell'Imprenditore inseriti nei bollettini a regia.

#### **5.4 Gli aspetti più importanti risultanti dall'esame peritale**

Le valutazioni mirate risultanti dall'esame peritale del progetto CPC di Chiasso possono essere riassunte, nei loro aspetti essenziali, come segue:

- l'organizzazione del progetto effettivamente messa in atto non è ritenuta idonea al compito, in particolare perché il Responsabile della direzione lavori non solo non è direttamente subordinato al Capo Progetto SL, ma è la medesima persona responsabile della progettazione;
- nella pratica, nonostante la previsione teorica (razionale) di mantenere l'Utenza "in linea orizzontale al Capo Progetto SL", l'Utenza stessa ha avuto molteplici e regolari contatti con i Mandatari e con gli Esecutori, anche ai livelli inferiori dell'organigramma di progetto;
- le gravi problematiche pianificatorie e gestionali del progetto, dalla sua nascita alla sua realizzazione, sono state confermate dagli approfondimenti effettuati da TAR;

- è insostenibile “cercare di nascondersi dietro l’assenza di una certificazione ISO“ per tentare di giustificare le varie e ripetute manchevolezze che hanno pesantemente caratterizzato il progetto;
- nonostante la risaputa mancanza quasi totale di piani dell’opera esistente, non sono stati prodotti gli accertamenti preventivi necessari e indispensabili;
- la mancanza dei necessari accertamenti preventivi è da ritenere ancor più grave se si considera che si è voluta mantenere l’attività scolastica durante lo svolgimento dei lavori;
- sia a livello dell’area di programmazione che a quello dell’area di costruzione, il progetto è rimasto “insufficientemente chiaro”, ma non solo; a livello dell’area di costruzione, esso è stato inizialmente strutturato in modo anomalo, ciò che non ha di certo favorito il suo successivo sviluppo;
- il fatto che il progetto sia stato sviluppato e concretizzato in due fasi distinte è un’ulteriore conferma dell’impressionante grado di approssimazione con il quale è stato affrontato;
- l’attribuzione dei mandati di Progettazione e Direzione Lavori alla stessa Ditta non è stata sinonimo di ottimizzazione gestionale del progetto; ancor meno perché a Gestore dei due compiti è stata chiamata la stessa persona, e anche perché il mandato rispettivo è stato infine riferito al costo reale dell’opera;
- l’anomalia (suddetta) delle due fasi distinte è stata ulteriormente rafforzata dal fatto che si è permesso, al medesimo Imprenditore aggiudicatario dei lavori (di impresario costruttore), di usufruire di basi di calcolo diverse e a lui più favorevoli nella Fase 2 rispetto alla Fase 1;
- la Direzione Lavori non ha minimamente fatto uso dei rapporti giornalieri dell’Imprenditore, né si è mai preoccupata di richiederli (nonostante la risaputa fondamentale importanza di poter disporre di questi documenti nell’ottica di una buona gestione dei contratti di appalto);
- non risulta neppure che la Direzione Lavori abbia regolarmente tenuto il “giornale di cantiere”;
- l’evoluzione dei rispettivi importi alla base dei contratti di appalto testimonia, già di per sé e in modo lampante, che la loro gestione (tanto nel loro allestimento quanto nella loro applicazione) è stata assai debole, per non dire disastrosa (la percen-

tuale globale degli importi a regia sommati agli importi delle nuove posizioni rasenta il 50% del totale delle due liquidazioni finali);

- gli importi delle liquidazioni finali (datate 22.04.2013) non sono state confermate, dalla Direzione Lavori, come non soggetti a eventuali ulteriori modifiche;
- le liquidazioni finali (datate 22.04.2013) sono caratterizzate da diverse manchevolezze, anche importanti, che vanno dal riconoscimento insostenibile di noleggi supplementari di installazioni di cantiere, a “ulteriori nuove posizioni a cavallo di già definite nuove posizioni”, a prezzi supplementari di ampiezza assolutamente insostenibile, alla mancanza praticamente sistematica di analisi prezzi e di pezze giustificative, alla definizione di diversi prezzi supplementari sulla base di bollettini a regia non controfirmati;
- l’azione (anche volonterosa) della Direzione Lavori non è purtroppo stata accompagnata dal necessario livello di competenza;
- la gestione dei contratti di appalto da parte della Direzione Lavori non è stata sistematica né rigorosa; si può addirittura affermare che la situazione (in parte almeno) le è sfuggita di mano;
- l’azione della SL (pur avendo impiegato dei tecnici) si è in pratica e di fatto limitata a un mero ruolo amministrativo; è mancato quindi il necessario sostegno tecnico.-contrattuale alla Direzione Lavori, senza dimenticare che quest’ultima è stata a volte sconfessata dalla stessa SL (per altro, senza produrre argomentazioni tecnico-contrattuali);
- pur senza un’analisi dettagliata dei lavori a regia, si può affermare che quest’ultimi sono stati gestiti in modo molto lacunoso; non foss’altro che per la totale assenza di “ordini a regia” e per la reiterata trasmissione, da parte dell’Imprenditore, di molti bollettini a regia, anche “in blocchi” e “a molti mesi di distanza dalla rispettiva pretesa esecuzione” (in gran numero rimasti poi non controfirmati).

## **5.5 I consigli per lo specifico del caso e per casi simili futuri**

In base a quanto constatato, TAR è dell’avviso che, per lo specifico del caso, la SL dovrebbe prevedere quanto segue:

- valutare, criticamente, la propria organizzazione e la propria azione nell’ambito del progetto, overrosia e in sostanza le proprie responsabilità (essenzialmente,

all'interno dell'area di costruzione) e, se del caso, adottare delle misure (anche personali) specifiche;

- valutare, criticamente, l'azione dei vari Mandatari in relazione al rispettivo compito attribuito, ed eventualmente prevedere delle correzioni di onorario;
- valutare, criticamente, l'eventualità di disporre l'attuazione di ulteriori verifiche, mirate o addirittura estese (premessi, ovviamente, che ciò sia ancora possibile).

Per quanto riguarda casi simili futuri, TAR è dell'avviso che la SL debba prevedere un'organizzazione direzionale di progetto (interna e/o esterna, con o senza supporti specialistici) più forte e, soprattutto, più competente, che sappia in primo luogo gestire al meglio i propri Mandatari, garantendo parimenti a quest'ultimi i necessari forti appoggi tecnico-contrattuali nei confronti degli Imprenditori esecutori.

Sempre nell'ottica di casi simili futuri, occorrerà probabilmente "agire fuori dagli schemi usuali"; prevedendo le tipologie dei mandati indirizzate alle specificità del rispettivo progetto, separando i compiti di progettazione e direzione lavori e pretendendo referenze specifiche di comprovato alto profilo.

## 6. LE VALUTAZIONI MIRATE DEL PROGETTO NUOVO STABILE AMMINISTRATIVO 3 DI BELLINZONA

### 6.1 L'organizzazione del progetto messa in atto

#### 6.1.1 *L'organizzazione di progetto in genere*

Per questioni di praticità si ripropone, in seguito, tutto il testo a carattere generale di cui a cifra 5.1.1.

In genere, qualsiasi organizzazione di progetto viene incentrata su di una cosiddetta "Direzione generale di progetto" la quale rappresenta sempre il tassello fondamentale per lo sviluppo e la realizzazione dello stesso.

In genere, ogni "Direttore generale di progetto" assume due compiti essenziali:

- il primo, è quello di accertare e quindi definire i fabbisogni degli Utenti o degli Utilizzatori previsti, rappresentati dalla Committenza; si tratta quindi di cercare, ricevere, coordinare e filtrare le diverse informazioni al riguardo;
- il secondo, è quello di fissare tutte le basi necessarie per lo sviluppo e la realizzazione del progetto e di curarne gli aspetti fondamentali della sua gestione per tutte le fasi che lo caratterizzano.

La figura del "Direttore generale di progetto" è quindi centrale ed essenziale in genere, ma soprattutto nel caso di progetti complessi.

Con riferimento ai due compiti essenziali di cui sopra, un "Direttore generale di progetto":

- deve essere in grado di ottimizzare l'impiego dei Mandatari a lui direttamente subordinati

e

- deve essere in grado di "controllare" la sua Utenza e/o la sua Committenza, evitando contatti diretti tra quest'ultime e i Mandatari a lui direttamente subordinati. In genere, ma soprattutto nel caso di progetti complessi, è decisamente consigliabile che la "Direzione generale di progetto" designata non abbia a essere direttamente coinvolta in una o più parti dello stesso progetto.

Si sottolinea infine che non basta, per la "Direzione generale di progetto", definire un'Istanza incaricata (per esempio, uno Studio di architettura o uno Studio di ingegneria), ma che è di fondamentale importanza definire parimenti il nominativo del "Direttore generale di progetto" responsabile.

### **6.1.2 Le caratteristiche essenziali del progetto in esame**

Le caratteristiche essenziali del progetto in esame possono essere sintetizzate come segue:

- realizzazione di una nuova costruzione
- di ragguardevole importanza nelle sue dimensioni e nelle sue strutture
- piuttosto "lineare" e/o "modulare" nella suddivisione degli spazi
- senza particolari problemi geotecnici e/o geologici legati al terreno da costruzione
- con spazi sufficienti per le installazioni di cantiere
- con accessi al cantiere normalmente favorevoli.

### **6.1.3 L'organizzazione ottimale del progetto in esame secondo TAR**

Considerando che la SL ha deciso di "mantenere in casa propria" la figura del Direttore generale di progetto, non si pone ovviamente il problema che detta figura possa essere direttamente coinvolta in una o più parti dello stesso progetto (si veda pure cifra 6.1.1).

Partendo dal dato di fatto di cui sopra e tenendo conto soprattutto delle caratteristiche essenziali del progetto, di cui si è detto a cifra 5.1.2, si osserva:

- che l'iter di progettazione e di realizzazione del progetto dovrebbe poter essere ben definito nella sua sistematicità, nella sua durata e nei suoi costi
- che la parte preponderante della fase realizzativa dovrebbe essere di competenza dell'ingegnere civile e dell'impresario costruttore, senza tuttavia dimenticare il ruolo dell'architetto
- che l'influsso e il coinvolgimento dell'utenza dovrebbero poter essere gestiti senza particolari inconvenienti sulla regolare progressione del progetto.

Ciò premesso, l'organizzazione ottimale del progetto può a nostro avviso essere sintetizzata come segue:

- un Direttore generale di progetto di comprovata esperienza (con eventuali supporti, interni e/o esterni)
- l'Utenza rende conto al solo Direttore generale di progetto
- tre Subordinati diretti del Direttore generale di progetto:
  - l'Architetto
  - l'Ingegnere Civile progettista
  - l'Ingegnere Civile direttore dei lavori

con evidente interazione tra le quattro figure.

L'Architetto progetta l' "involucro architettonico" dell'edificio e coordina gli altri Progettisti specialistici (per esempio Ingegnere Civile, Ingegnere Elettrotecnico, Ingegnere RCVS, Fisico della costruzione).

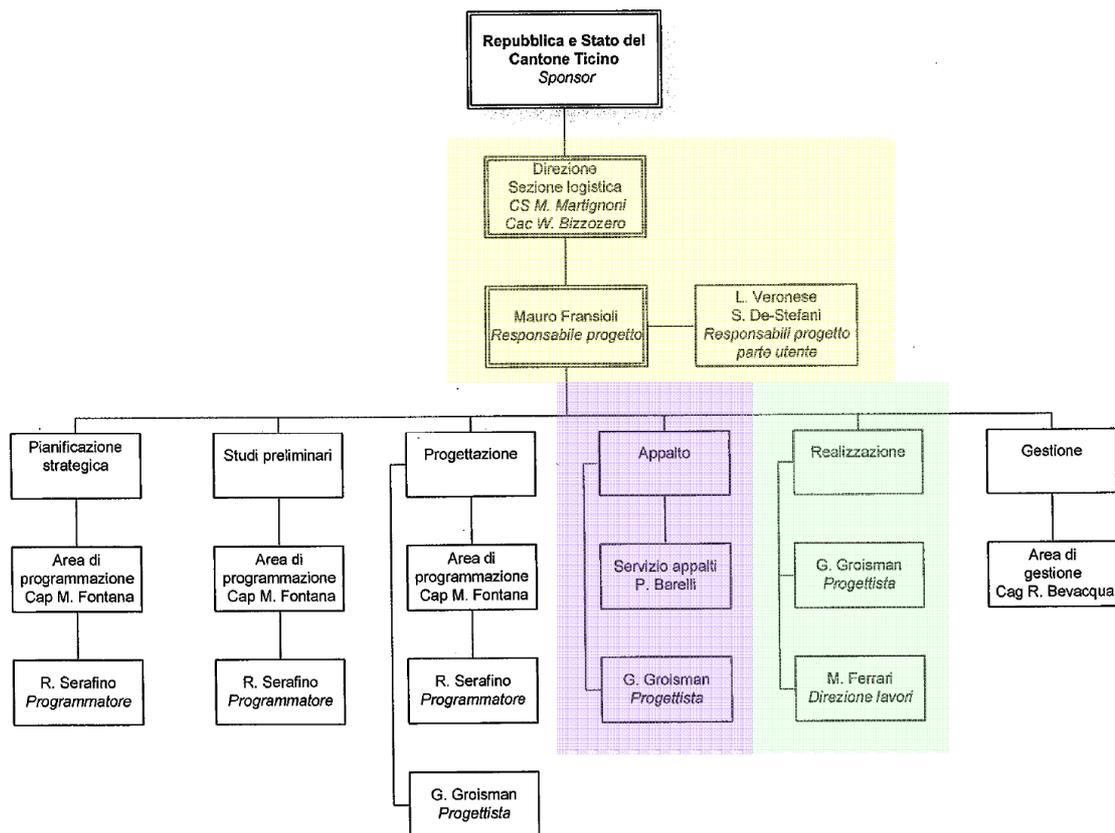
L'Ingegnere Civile progettista progetta le strutture dell'edificio, in coordinazione con l'Architetto.

L'Ingegnere Civile direttore dei lavori dirige l'Impresario costruttore e gli Artigiani in genere, e coordina le altre Direzioni lavori specialistiche.

Analogamente a quanto già espresso a cifra 5.1.3 (nell'ambito del progetto CPC di Chiasso), poco importa se l'Ingegnere Civile progettista e l'Ingegnere Civile direttore dei lavori appartengano o meno allo stesso Mandatario. Fondamentale rimane tuttavia la premessa che ognuno dei due sia competente nella propria funzione e che i due siano di livello parificato e corrispondente alle difficoltà del compito.

### 6.1.4 L'organizzazione del progetto effettivamente messa in atto

L'organigramma messo a disposizione di TAR



L'organigramma di cui sopra ci è stato messo a disposizione, direttamente, dalla SL.

Si precisa innanzitutto che le evidenziazioni inserite (parti colorate in sottofondo) sono state apportate da TAR e si riferiscono alle fasi di gestione del progetto alle quali è essenzialmente rivolto il presente esame peritale (messa in appalto ed esecuzione dei lavori).

A precisa domanda di TAR al Capo Progetto SL (formalmente indicato, nell'organigramma, come "Responsabile progetto"), a sapere se esisteva un organigramma di dettaglio, perlomeno rivolto alla fase "Realizzazione" (per intenderci, del tipo di quello rapportato a cifra 5.1.4 per il progetto CPC di Chiasso), il Capo Progetto SL ci ha detto che l'organigramma di cui sopra è l'unico esistente.

A giudizio di TAR, l'inesistenza di un organigramma dettagliato per la realizzazione del progetto è in ogni caso sorprendente; e lo è maggiormente se si considera l'ampiezza e l'importanza dell'opera in oggetto.

Nell'ambito (ovviamente) della generalità e della sintesi dell'organigramma in oggetto, si può osservare quanto segue, relativamente alla sua "parte superiore":

- ci sembra razionale aver previsto un Capo Progetto (di fatto, interno alla SL); dunque (vedi cifra 6.1.3), una persona nella funzione di Direttore generale di progetto; il non aver previsto alcun supporto alla sua funzione lascia presupporre che il designato sia stato (senza dubbio) ritenuto all'altezza del compito affidato;
- ci sembra razionale che i rappresentanti dell'Utenza intervengano, "in linea orizzontale", quali Consulenti, o comunque quali Interlocutori, del Direttore generale di progetto.

Per quanto riguarda invece la "parte inferiore" dell'organigramma, si può osservare quanto segue (tenendo presente che per "G. Groisman *Progettista*" si intende l'Architetto e che per "M. Ferrari *Direzione lavori*" si intende l'Ingegnere Civile direttore dei lavori):

- sembra chiaro che sono due i Subordinati diretti del Capo Progetto SL: l'Architetto e l'Ingegnere Civile direttore dei lavori;
- si potrebbe ipotizzare che tutti gli altri Progettisti (incluso l'Ingegnere Civile) siano subordinati all'Architetto;
- si potrebbe pure ipotizzare che tutti gli altri Direttori dei lavori (Specialisti) siano subordinati all'Ingegnere Civile direttore dei lavori, o perlomeno siano da lui coordinati;
- non sembrerebbe quindi dato un contatto diretto tra il Capo Progetto SL e l'Ingegnere Civile progettista.

#### Dalla teoria alla pratica

Nella pratica, abbiamo potuto appurare, sia in base alla documentazione rispettiva che ci è stata messa a disposizione (si vedano in particolare il rapporto del Controllo cantonale delle finanze – CCF – del 31.12.2012 e il rapporto CPIL relativo al sopralluogo del 21.03.2013), che in base ai contatti avuti con i Rappresentanti superiori della SL e con lo stesso Capo Progetto SL, che quest'ultimo:

- è stato in grado di mantenere i rappresentanti dell'Utenza "in linea orizzontale a sé stesso";
- è stato molto attivo nella gestione del progetto;
- ha avuto contatti diretti con parecchi Mandatari; si è quindi spinto ben oltre i due Subordinati diretti che sembrano risultare dall'organigramma summenzionato; a volte, egli è addirittura intervenuto personalmente su specifiche questioni tecniche in cantiere.

Appare dunque che il Capo Progetto SL (praticamente senza supporti interni adeguatamente incisivi) si è mosso "a tutto campo".

Ciò traspare anche, e in particolare, dai molteplici interventi critici (presentati ufficialmente) verso certi Mandatari (come ben evidenziato nel rapporto CCF summenzionato), alcuni dei quali mantengono a tutt'oggi "carattere di vertenza".

Nel seguito, TAR avrà modo di ritornare su alcune delle criticità constatate e denunciate a livello della SL.

## **6.2 L'approccio al progetto, sia da parte dell'area di programmazione che da parte dall'area di costruzione**

### **6.2.1 I fatti essenziali, in breve**

Dai documenti messi a disposizione di TAR e dai colloqui avuti con i Responsabili della SL si può sintetizzare quanto segue:

- il progetto è maturato su di un periodo piuttosto lungo, poiché esso è stato oggetto di interruzioni dovute a vari motivi;
- l'interazione tra l'area di programmazione e l'area di costruzione non è stata ottimale; in particolare, quest'ultima non è stata in grado di mettere in appalto un progetto adeguatamente sviluppato;
- il sistema di gestione della qualità ISO 9001 – certificato – è stato introdotto solo a progetto avanzato;
- alcune problematiche pianificatorie e gestionali hanno caratterizzato il progetto.

### **6.2.2 La certificazione ISO 9001 quale “medicina per tutti i mali”: “un mito da sfatare”**

In generale, ma soprattutto tra i non addetti ai lavori, sembra essere (ancora) radicata l’idea che “all’acquisizione di una certificazione ISO 9001 debba corrispondere, automaticamente, un livello di qualità adeguato”.

TAR non contesta che, parecchi anni orsono (vale a dire agli inizi della sua introduzione) il sistema ISO si prefiggeva nobili fini ed ha pure raggiunto alcuni risultati concreti.

Con il passare del tempo, tuttavia, i fatti hanno dimostrato, e stanno tutt’ora dimostrando che, a un aumento delle certificazioni ISO rilasciate non è corrisposto un aumento della “qualità vera”; anzi, quest’ultima sembra mostrare reiterati e preoccupanti segni di cedimento.

Nell’ambito tecnico, ad esempio (cioè in quello che riguarda il presente esame peritale), occorre inoltre fare un importante distinguo tra la “qualità amministrativa” – vale a dire, in sintesi, l’organizzazione di una struttura e il rispetto delle procedure – e la “qualità tecnica” – vale a dire il valore (reale) del prodotto effettivamente fornito.

In altre parole, serve a poco garantire una buona qualità organizzativa e amministrativa se il prodotto (tecnico) fornito non è della qualità auspicata.

L’esperienza insegna che la (vera) “qualità tecnica” può essere raggiunta solamente con la padronanza delle conoscenze del ramo, con i profili professionali adeguati al compito e con la giusta motivazione all’impiego.

E, tutto questo, nell’ambito di una chiara e semplice definizione dei compiti e delle competenze per ogni livello chiamato ad assumersi delle responsabilità (“chi fa cosa”, chi interloquisce con chi”, “chi decide su che cosa”), applicati con esigenza e con rigore.

È infine interessante osservare (vedi cifra 4.6 del già citato rapporto CCF del 31.12.2012) che anche lo stesso Capo Progetto SL si mostra piuttosto critico nei confronti del sistema di gestione della qualità (certificato) adottato dalla SL.

### **6.2.3 Dei costi stimati dell'opera stranamente uguali nel loro totale ma stranamente diversi nella loro suddivisione**

La stima dei costi per la realizzazione dell'edificio, al momento in cui è stato rilanciato (nel 2002 – vedi in particolare cifra 3.1 del già citato rapporto CCF del 31.12.2012), prevedeva un investimento complessivo di CHF 39'955'000.00, così suddivisi:

1.	lavori preliminari	275'000.00
2.	edificio	32'000'000.00
3.	attrezzature d'esercizio	600'000.00
4.	sistemazione esterna	1'000'000.00
5.	costi secondari	2'700'000.00
6.	economato	280'000.00
7.	trasloco	100'000.00
8.	arredamento	3'000'000.00
	<b>Totale</b>	<b>39'955'000.00</b>

Durante i lavori di programmazione, in parallelo alle attività di progettazione di dettaglio, la suddivisione è stata così rivista (vedi cifra 3.2.4 del già citato rapporto CCF del 31.12.2012):

1.	lavori preliminari	500'000.00
2.	edificio	28'150'000.00
3.	attrezzature d'esercizio	2'750'000.00
4.	lavori esterni	1'110'000.00
5.	costi secondari e transitori	3'240'000.00
6.	arredamento ed economato	4'200'000.00
	<b>Totale</b>	<b>39'950'000.00</b>

E non solo: a detto importo totale è stata aggiunta la riserva finanziaria del 20% del tetto di spesa stimato (CHF 7'990'000.00).

A parte il fatto che nella stima riportata, a pag. 5 di 7 del rapporto di programmazione del 30.04.2004, non appare la voce "economato", in aggiunta alla voce "arredamento" (sorvolando poi sull'errore formale di numerazione della rispettiva voce – 9 invece di 6), è perlomeno strano constatare che:

- a fronte del mantenimento dell'importo totale, i diversi importi indicati sono diversi, in parte molto diversi, tra di loro;
- anche le varie voci, parzialmente, discordano.

Queste constatazioni suscitano oggettivamente i seguenti interrogativi, ai quali TAR, in considerazione dei limiti di estensione della perizia (vedi cifra 2.), non può purtroppo rispondere in questa sede:

- la prima stima summenzionata includeva già delle riserve finanziarie ragguardevoli?
- Se sì, perché l'importo totale è stato confermato?
- Se sì, e a maggior ragione, perché è stata aggiunta ad esso la riserva finanziaria del 20%?

#### **6.2.4 La questione della riserva finanziaria del 20%**

Come già evidenziato a cifra 6.2.3, e nonostante fossero già in atto le attività di progettazione di dettaglio, all'importo totale stimato è stata aggiunta la riserva finanziaria del 20% (CHF 8'000'000.00 circa).

AmMESSO che il margine di approssimazione del 20% per il preventivo si applica - secondo le regole interne alla SL - dopo la progettazione di massima, è perlomeno strano constatare che:

- questa approssimazione sia stata mantenuta quando era (già) in atto la progettazione di dettaglio;
- questa approssimazione sia stata mantenuta anche a fronte di una nuova costruzione piuttosto "lineare e modulare, da realizzare in condizioni locali e ambientali non particolarmente difficili" (vedi cifra 6.1.2).

#### **6.2.5 La nozione di "preventivo", la nozione di "rispetto del preventivo" e la nozione di "ottimizzazione dei costi"**

L'esperienza insegna che, nel mondo della costruzione, ci si ritrova spesso confrontati con dei preventivi - vale a dire con degli importi stimati per la realizzazione di opere - che si prestano a critiche.

In questo contesto, e particolarmente negli ultimi tempi, la giurisprudenza si è parecchio inasprita nei confronti dei mandatari ritenuti responsabili di indicazioni manifestamente errate nei confronti dei propri committenti. Essenzialmente, in caso di forti superamenti degli importi previsti.

Tuttavia, anche in caso di sovrastime (ad esempio nel caso di atti di appalto colmi di “riserve nascoste”), non sono pochi gli imprenditori esecutori che fanno giustamente valere (se necessario, davanti al giudice) dei maggiori oneri di spese generali causati da importi effettivamente fatturati di molto inferiori agli importi contrattuali pattuiti.

A parere di TAR, le sovrastime sono almeno altrettanto gravi delle sottostime perché – oltre a poter creare dei disagi agli imprenditori esecutori, come sopra evidenziato – possono produrre effetti perversi, quali:

- il “far apparire come professionalmente validi” i mandatari che, invece e di fatto (perlomeno per il calcolo dei preventivi) non lo sono;
- il “far apparire come risparmiatori attivi” i mandatari che, invece e di fatto, non lo sono e che, per contro, possono addirittura essere additati quali buoni esempi di fronte all’opinione pubblica;
- il “non stimolare all’esigenza e al rigore” i mandatari, per i quali è sufficiente rispettare il preventivo, anche se questo risulta oggettivamente sovrastimato.

Per rendere meglio l’idea degli effetti perversi delle sovrastime basta considerare il semplice esempio concettuale seguente:

- se si ammette che il preventivo presentato è 100,
- mentre il preventivo corretto è 80,
- e che l’importo effettivamente contabilizzato è 120,
- il superamento (virtuale) che appare è 20,
- mentre il superamento (reale) che va considerato è 40.

È quindi di fondamentale importanza gettare le basi necessarie affinché, per ogni opera, possa essere raggiunta la rispettiva ottimizzazione dei costi, vale a dire il “rapporto ottimale tra la qualità e la funzionalità di un’opera e i suoi costi di realizzazione e di esercizio”.

Anche la SL non può sfuggire al dovere di puntare costantemente all’ “ottimizzazione dei costi”.

TAR ritiene che, all’interno della SL, questa azione possa essere favorita applicando i seguenti principi generali:

- prevedere che l' "attività di programmazione" venga svolta a livello strategico, integrando i potenziali progetti in crediti-quadro disponibili;
- prevedere che l' "attività di costruzione" venga confermata a livello operativo, ma assumendo al più presto la gestione dei progetti destinati alla loro concretizzazione;
- permettere che l' "attività di costruzione" possa essere sviluppata in modo tale da creare le premesse per raggiungere l'ottimizzazione dei costi (definizione il più precisa possibile del credito specifico necessario e sufficiente – da far quindi approvare dall' Autorità politica); in particolare potendo dare via libera alle fasi di messa in appalto e di esecuzione solamente in presenza di progetti già dettagliati a sufficienza, e dando parimenti la necessaria importanza alla qualità degli atti di appalto.

L'obiettivo ottimale da raggiungere, nel binomio "elenco delle prestazioni e piani di appalto", è quello di saper descrivere le interazioni precise tra l'elenco delle prestazioni e i piani (vale a dire, "quale posizione specifica delle prestazioni si riferisce - e quindi si applica - a quale specifica parte evidenziata nei piani").

### **6.2.6 Un progetto di appalto insufficientemente dettagliato**

Già in base alla documentazione messa a disposizione di TAR (si veda in particolare il ripetutamente citato rapporto CCF del 31.12.2012 – cifra 4.4), si evince in modo chiaro che il progetto di appalto è insufficientemente dettagliato, e che non è quindi da ritenere in sintonia con il "concetto di ottimizzazione" descritto a cifra 6.2.5.

Questa particolarità è stata più volte sottolineata anche da Responsabili della SL (in particolare dal rispettivo Capo Progetto), in occasione degli incontri avuti con TAR.

### **6.2.7 L'oggettiva difficoltà di poter elaborare un elenco delle prestazioni aderente alla (futura) realtà esecutiva sulla base di piani insufficientemente dettagliati**

#### Generalità

Non è certo necessario essere un addetto ai lavori per poter comprendere come sia oggettivamente difficile poter elaborare un elenco delle prestazioni aderente alla (futu-

ra) realtà esecutiva, partendo da piani di appalto mancanti degli approfondimenti ai quali, necessariamente, ci si ritroverà confrontati in fase esecutiva.

Questo principio vale a livello generale anche se, logicamente, il rispettivo impatto può essere maggiore (al limite, addirittura devastante) nel caso di progetti a tipologia complessa.

Quindi, anche nel caso in esame, pur trattandosi di una “nuova costruzione piuttosto lineare e modulare senza condizioni locali particolarmente gravose” (vedi cifra 6.1.2), c'è da aspettarsi una certa difficoltà al riguardo.

### Particolarità

Nonostante gli importanti limiti caratterizzanti il presente esame peritale (evidenziati a cifra 2.), TAR ha potuto procedere a una verifica, ancorché “molto puntuale” (vale a dire per un numero forzatamente assai ridotto di prestazioni), della corrispondenza tra i piani di appalto e l'elenco delle prestazioni di appalto. I rispettivi dettagli sono riportati nell'Allegato 4.

Pur tenendo conto dei margini di precisione che possono caratterizzare un approfondimento di questo tipo, si osservano alcune variazioni di quantità che vanno, in una direzione o nell'altra e all'incirca, dal 13% fino, addirittura, al 44%.

A prescindere dalla generale oggettiva difficoltà suddetta, questi dati sono in ogni caso sorprendenti.

### **6.2.8 L'intreccio di responsabilità, nella gestione di un contratto di appalto, tra il Mandatario incaricato del progetto di appalto, il Mandatario incaricato della direzione lavori, e il Direttore generale di progetto**

Se, da un lato, TAR (e non solo TAR) rimane convinto che sia di regola meglio separare l'attribuzione dei mandati di progettazione e di direzione lavori (vedi cifra 5.2.7), è dall'altro lato chiaro che, soprattutto nel caso di importanti problematiche gestionali, non è sempre facile poter definire le responsabilità dell'uno o dell'altro mandatario.

In una situazione del genere (quindi come quella che tocca il progetto del nuovo Stabile amministrativo 3 qui in esame), il ruolo svolto dal Direttore generale di progetto

(vale a dire, nel caso specifico che ci concerne, dal Capo Progetto SL) diventa perciò ancora più importante rispetto al caso della gestione unificata (vale a dire da parte di un solo mandatario) dei due incarichi.

Egli è infatti chiamato non solo a una coordinazione (generalmente più impegnativa) dei due mandatarî, ma deve soprattutto poter padroneggiare al meglio, durante la fase esecutiva, le eventuali manchevolezze riscontrate negli atti di appalto, intervenendo in modo adeguato, ad esempio nel caso di eventuali tentativi di una e/o dell'altra parte, di sfuggire alle responsabilità che a loro comunque incombono.

Volendo (e dovendo) semplificare, si sottolinea che:

- il progettista è e rimane responsabile della qualità dei suoi atti di appalto; in particolare modo dell'elenco delle prestazioni;
- il direttore dei lavori è e rimane responsabile di colmare al meglio (vale a dire a tutela del suo committente) le eventuali manchevolezze degli atti di appalto ("limitare i danni");
- il direttore generale di progetto è responsabile di coordinare al meglio le azioni del progettista e del direttore dei lavori, e di definire correttamente le responsabilità, di uno e/o dell'altro mandatario nel caso di intrecci di competenze (ad esempio in relazione alla definizione dei maggiori costi a seguito di modifiche strutturali che incidono sulle metodologie esecutive).

### **6.3 La gestione del contratto di appalto con l'Imprenditore principale (Impresario costruttore)**

#### **6.3.1 Generalità**

Per verificare la gestione del contratto di appalto stipulato con l'Imprenditore principale o Impresario Costruttore (in seguito, "Imprenditore") ci siamo riferiti, da un lato, al rispettivo contratto di appalto (ufficialmente denominato "Capitolato d'appalto e modulo d'offerta per le opere da: impresario costruttore" – del 12.12.2007 vedi Allegato 5) e, dall'altro lato, alla rispettiva e cosiddetta "situazione" o "liquidazione dei lavori" (del 26.06.2012). messa a disposizione di TAR da parte dell'Ingegnere direttore dei lavori (in seguito, "DL"), quale Mandatario della SL. Inoltre, TAR si è incontrato con la DL e ha ricevuto la documentazione complementare di volta in volta richiesta.

### **6.3.2 La questione delle nuove posizioni dell'elenco delle prestazioni, la questione delle posizioni previste ma non usate, e l'importo totale dei lavori a regia**

Nell'ambito della "liquidazione" messa a disposizione di TAR, di cui a cifra 6.3.1 (che è stata volutamente denominata "presunta" in quanto, a giudizio dei rispettivi Responsabili, non ancora "a carattere definitivo"), abbiamo messo in evidenza (tramite colorazione) le nuove posizioni dell'elenco delle prestazioni che sono state progressivamente introdotte durante lo svolgimento dei lavori (vedi Allegato 6; NB: importi indicati IVA esclusa).

Come si può notare in coda a questo documento (pag. 24), l'importo totale riferito alle nuove posizioni corrisponde al 18.4% ca dell'importo totale contabilizzato.

Se ci si limita a confrontare il numero complessivo delle nuove posizioni con il numero totale delle posizioni facenti parte della contabilizzazione, la rispettiva quota-parte ammonta, addirittura, al 28.3% ca.

Le percentuali summenzionate appaiono decisamente elevate, soprattutto se si considera la più volte ricordata "linearità" dell'opera in esame (vedi cifra 6.1.2), e confermano quindi le significative lacune presenti negli atti di appalto.

Anche la questione delle posizioni dell'elenco delle prestazioni previste ma effettivamente non usate attesta il carattere lacunoso degli atti di appalto.

In relazione all'importo totale inizialmente previsto, la loro quota-parte finanziaria complessiva è infatti del 11.1% ca.

Sempre in relazione al numero totale delle posizioni inizialmente previste, il loro numero complessivo ammonta infatti, addirittura, al 19.2% ca.

Nell'ambito dei confronti finanziari sopra descritti, occorre precisare che TAR non ha dedotto gli importi totali relativi ai lavori a regia (previsti CHF 260'000.00 su totali CHF 8'688'729.65 – 3.0% ca – effettivi CHF 217'205.28, su totali CHF 9'721'665.98 – 2.2% ca); e, ciò, in considerazione della loro limitata incidenza.

A rigor di logica, tuttavia, i confronti tra le nuove posizioni e le posizioni previste ma non usate dovrebbero far riferimento agli importi totali dei soli lavori a misura (cioè, regie escluse); ciò che, ovviamente, eleva (anche se di poco) le rispettive percentuali sopra evidenziate.

### **6.3.3 La verifica mirata dettagliata nell'ambito di alcune tematiche specifiche**

Per il caso in esame, TAR ha individuato ed effettuato delle verifiche mirate e dettagliate, prendendo come spunto alcuni temi specifici, ovvero:

- il programma dei lavori
- l'impianto (le installazioni) di cantiere
- i lavori a regia
- i rapporti giornalieri
- le procedure di notifica e approvazione dei prezzi
- la sicurezza
- il collaudo e la garanzia.

Il risultato di questa verifica, dettagliatamente descritto nell'Allegato 7, viene sintetizzato come segue (precisando che le domande di TAR alla DL sono evidenziate con il sottofondo di colore verde, mentre le risposte della DL sono evidenziate con il sottofondo di colore azzurro).

#### Programma dei lavori

A parte la lacuna formale (comunque da non sottovalutare) del mancato aggiornamento del programma contrattuale (quindi, del programma di riferimento), nessuna critica in merito alla rispettiva gestione.

#### Impianto di cantiere

Con riferimento alla tematica del programma dei lavori, la remunerazione del prolungo della messa a disposizione delle installazioni di cantiere è stata interpretata correttamente in base al contratto di appalto.

#### Lavori a regia

L'emissione di "ordini a regia" non esiste.

I confronti puntuali incrociati effettuati sembrano attestare una buona corrispondenza tra quanto figura nei bollettini a regia e quanto figura nei rapporti giornalieri dell'Imprenditore.

La DL non si è chinata sul problema dell'importante verifica delle qualifiche dei singoli addetti dell'Imprenditore. Si nota infatti che quest'ultimo ha sempre fatturato la tariffa massima di ogni qualifica, ciò che non appare contrattualmente sostenibile.

I bollettini a regia fatturati sono stati controfirmati dalla DL. Non appare tuttavia la data dell'effettiva sua firma.

### Rapporti giornalieri

La DL ha disposto regolarmente dei rapporti giornalieri dell'Imprenditore. Questi sono stati impiegati quale mezzo di controllo dei lavori a regia.

### Procedure di notifica e approvazione dei prezzi

Di regola, i nuovi prezzi sono stati convenuti in anticipo.

Si è potuto constatare una gestione (solo) parzialmente sistematica per la notifica e l'approvazione dei prezzi.

Per le posizioni "ritenute importanti" è però stato seguito un iter di valutazione (analisi dei prezzi) e di approvazione atto a coinvolgere (direttamente) la SL.

Alcune richieste dell'Imprenditore sono state chiaramente respinte, per iscritto.

I controlli dei rendimenti indicati dall'Imprenditore, da parte della DL, sono stati lacunosi.

I due casi rivendicati ritenuti "maggiori" ("Casseri tipo Sperraform" / CHF 125'000.00, e "Puntellazione secondo ingegnere" / CHF 145'000.00) sono stati gestiti "in modo disordinato", anche perché le Istanze coinvolte (SL, Ingegnere Civile progettista e DL) si sono distanziate dalle proprie responsabilità (omissione delle necessarie azioni preventive).

Nel secondo caso, è soprattutto mancato il necessario dialogo tra l'Ingegnere Civile progettista e la DL, che avrebbe dovuto essere preteso, e semmai imposto, dalla SL.

### Sicurezza

A parte la lacuna formale (comunque non da sottovalutare) della mancata sottoscrizione del piano della sicurezza da parte della SL, nessuna critica alla rispettiva gestione. Anzi: al riguardo traspare un'azione costantemente attiva da parte della DL.

### Collaudo e garanzia

La questione del collaudo e della rispettiva garanzia appare mal gestita.

Non è ammissibile che, per un'opera a tutt'oggi non ancora accettata dalla SL, la garanzia sia limitata a inizio marzo 2014.

#### **6.3.4 La verifica dettagliata di alcune delle nuove posizioni di cui a cifra 6.3.2**

La verifica dettagliata di singoli nuovi prezzi, in seguito sintetizzata, è rapportata nell'Allegato 8 (si aggiunge, per inciso, che le domande di TAR alla DL sono evidenziate con il sottofondo di colore verde, le risposte della DL con il colore azzurro, e gli ulteriori commenti di TAR con il colore grigio).

In buona parte, i nuovi prezzi verificati risultano contrattualmente sostenibili e supportati da una procedura di approvazione conforme.

Per singoli casi, abbiamo sollevato delle critiche (non conformità, eventualmente parziali).

Per tutte le posizioni correlate all'impiego del "Cassero tipo Sperraform" (vedi anche cifra 6.3.3 – Procedure di modifica e approvazione dei prezzi), si conferma la procedura lacunosa, che appare riconducibile a scelte architettoniche fatte in precedenza.

#### **6.3.5 La corrispondenza tra i piani esecutivi e i computi della liquidazione**

Nonostante gli importanti limiti caratterizzanti il presente esame peritale (evidenziati a cifra 2.), TAR ha potuto procedere a una verifica, ancorché "molto puntuale" (vale a dire per un numero forzatamente assai ridotto di prestazioni), della corrispondenza tra i piani esecutivi e i computi della liquidazione. I rispettivi dettagli sono rapportati nell'Allegato 9.

Pur tenendo conto dei margini di precisione che possono caratterizzare una verifica di questo tipo, così come pure della (forzata) rinuncia (per questioni di tempo e di onorari disponibili, vedi cifra 2.) a espletare i confronti tipici dei computi "teorici secondo piani" (vedi per esempio cassetture e calcestruzzo gettato in opera), e, infine, del fatto che TAR non ha potuto dare alla DL la possibilità di fornire eventuali spiegazioni

nel merito (una rispettiva riserva, dunque, s'impone), sono state constatate delle importanti variazioni che meriterebbero in ogni modo di essere approfondite.

### **6.3.6 La questione particolare del ferro d'armatura**

Dai documenti messi a disposizione di TAR (in particolare dal rapporto CCF del 31.12.2012 e dal verbale CPIL del sopralluogo del 21.03.2013) risulta in modo evidente l'esistenza di una problematica in relazione al ferro d'armatura.

Da questi documenti risulta pure chiaramente che questa problematica ha di fatto assunto, e mantiene tutt'ora, "carattere di vertenza".

Nell'Allegato 10, TAR ha riportato le differenze percentuali della quantità di ferro d'armatura al m<sup>3</sup> di calcestruzzo, tra quelle riferite alle base di appalto (dunque, alla situazione contrattuale di partenza) e quelle riferite alla liquidazione.

L'importante aumento constatato (28% ca) non può che suscitare degli interrogativi.

Le limitazioni peritali di fatto imposte a TAR (vedi cifra 2.) non hanno permesso di espletare gli approfondimenti del caso.

Tuttavia, TAR è in grado di esprimersi sulle possibili cause che hanno condotto a questa situazione, come segue (premettendo che l'aumento globale della metratura dell'edificio di + 2% ca, vedi pure Allegato 10, non può di certo giustificare un aumento della quantità di ferro come quello constatato):

- a. nella fase di appalto, l'Ingegnere Civile progettista sembra avere sottostimato le rispettive quantità di ferro;
- b. in relazione alla fase esecutiva, non si può escludere che siano avvenuti degli errori di computo nel merito;
- c. una combinazione delle due summenzionate cause è immaginabile; è quindi evidente (anche ai non addetti ai lavori) che, in caso di computi "errati in eccesso", la SL verrebbe a trovarsi, per così dire, "doppiamente penalizzata".

Preso atto di quanto sopra, TAR non può quindi che consigliare di approfondire la questione.

#### **6.4 Gli aspetti, più importanti risultanti dall'esame peritale**

Le valutazioni mirate risultanti dall'esame peritale del progetto nuovo Stabile amministrativo 3 possono essere riassunte, nei loro aspetti essenziali, come segue:

- la mancanza di un organigramma dettagliato per la realizzazione del progetto è sorprendente, soprattutto se si considera l'ampiezza e l'importanza dell'opera in oggetto;
- in pratica, il Capo Progetto SL è riuscito a mantenere l'Utenza "in linea orizzontale a sé stesso", è stato molto attivo nella gestione del progetto, e si è praticamente mosso "a tutto campo";
- l'interazione tra l'area di programmazione e l'area di costruzione non è stata ottimale, e non ha in particolare permesso a quest'ultima di mettere in appalto un progetto adeguatamente sviluppato;
- alcune problematiche pianificatorie e gestionali hanno caratterizzato il progetto;
- è insostenibile pretendere che la certificazione ISO 9001 possa essere la "medicina per tutti i mali", a maggior ragione quando il sistema di gestione della qualità adottato dalla SL è oggetto di critiche al suo interno;
- la strana evoluzione del preventivo dei costi (mantenimento dell'importo totale iniziale previsto, ma con suddivisioni interne anche molto diverse, nonostante fosse già in atto la progettazione di dettaglio) suscita oggettivamente degli interrogativi, ai quali non si è purtroppo potuto rispondere in questa sede;
- anche il mantenimento della riserva finanziaria del 20% (nel contesto summenzionato) suscita interrogativi; non da ultimo, in ragione della tipologia del progetto ("nuova costruzione piuttosto lineare e modulare, da realizzare in condizioni locali e ambientali non particolarmente difficili");
- le riflessioni antecedenti lasciano presupporre che l'importo preventivato possa essere stato sovrastimato; ciò che significherebbe una difficoltà oggettiva nel poter raggiungere la necessaria ottimizzazione dei costi; la pertinenza di queste supposizioni non ha però potuto essere verificata in questa sede;
- il progetto messo in appalto era insufficientemente dettagliato; ciò che poteva lasciar presagire delle oggettive difficoltà tecnico-contrattuali in fase di esecuzione;

- da una verifica mirata (ancorché molto puntuale) degli atti di appalto, risultano delle differenze (anche significative) tra le quantità deducibili dai piani e le quantità incluse nell'elenco delle prestazioni;
- la separazione dei mandati dell'Ingegnere Civile progettista e dell'Ingegnere Civile direttore dei lavori ha sicuramente dato un certo peso alla Direzione Lavori (nei confronti della Progettazione), ma ha pure creato delle situazioni di contrasto su alcuni temi (anche importanti) che non sono sempre stati gestite al meglio dal Capo Progetto SL (il quale si è comunque premunito tramite scritti indirizzati all'una e/o all'altra Istanza);
- la liquidazione include una quantità significativa di nuove posizioni (28.3% ca riferita al numero complessivo effettivo e 18.4% ca riferita all'importo complessivo effettivo); decisamente troppo elevata, soprattutto se si considera la "linearità" dell'opera in esame;
- dalla liquidazione traspare che la quantità delle posizioni inizialmente previste ma effettivamente non usate è significativa (19.2% ca riferita al numero complessivo previsto e 11.1% ca riferita all'importo complessivo previsto); decisamente troppo elevata, soprattutto se si considera la "linearità" dell'opera in esame;
- in buona parte, i nuovi prezzi verificati in dettaglio risultano contrattualmente sostenibili e conformemente gestiti;
- le posizioni che concernono i "Casseri tipo Sperraform" sono state gestite in modo lacunoso;
- la gestione tecnico-contrattuale del programma dei lavori e del rispettivo suo influsso sulle installazioni di cantiere (messa a disposizione prolungata) è stata sostanzialmente corretta;
- i lavori a regia appaiono gestiti in modo generalmente corretto, anche perché la Direzione Lavori ha fatto uso (come mezzo di controllo) dei rapporti giornalieri dell'Imprenditore (a lui pervenuti regolarmente); la Direzione Lavori non ha però curato la verifica delle qualifiche degli addetti dell'Imprenditore fatturate;
- per le nuove posizioni "ritenute importanti" è stato seguito un iter di valutazione e di approvazione atto a coinvolgere (direttamente) la SL;
- nell'ambito dei due casi rivendicativi ritenuti "maggiori" ("Casseri tipo Sperraform" e "Puntellazione secondo ingegnere") le Istanze coinvolte (SL, Ingegnere

Civile progettista e Direzione Lavori) si sono distanziate dalle loro responsabilità (omissione delle necessarie azioni preventive) e/o non hanno interagito come da loro dovere;

- la sicurezza in cantiere è stata sostanzialmente gestita in modo attivo da parte della Direzione Lavori;
- la questione del collaudo e della rispettiva garanzia è stata mal gestita;
- da una verifica mirata (ancorché “molto puntuale”) della liquidazione, risultano stranamente delle differenze di quantità molto significative (e anche molto importanti) tra quelle deducibili dai piani esecutivi e quelle incluse nella liquidazione finale;
- l’importante aumento della quantità di ferro d’armatura (dall’appalto all’esecuzione), di ca il 28%, sembra essere riconducibile a una sottostima iniziale e potrebbe magari anche essere stato influenzato da eventuali errori di computo; la questione meriterebbe in ogni caso di essere approfondita.

## **6.5 I consigli per lo specifico del caso e per casi simili futuri**

In base a quanto constatato, TAR è dell'avviso che, per lo specifico del caso, la SL dovrebbe prevedere quanto segue:

- chinarsi sulle problematiche ancora aperte (in parte già oggetto dei suoi scritti), non solo verso i Mandatari coinvolti, ma anche (e con senso critico) in relazione alle proprie responsabilità;
- cercare di ovviare alla paradossale situazione "collaudo-garanzia";
- valutare l'eventuale necessità di disporre ulteriori verifiche, mirate, o addirittura estese (premessi, ovviamente, che ciò sia ancora possibile).

Per quanto riguarda casi simili futuri, TAR è dell'avviso che la SL debba prevedere, in primo luogo, di dar seguito alle fasi di appalto solamente in presenza di progetti sufficientemente dettagliati, pretendendo parimenti che, a piani adeguatamente precisi corrispondano degli elenchi delle prestazioni altrettanto precisi e completi. Ideale sarebbe poter coinvolgere, nella preparazione degli atti di appalto, la futura direzione lavori. A prescindere da questa possibilità, occorrerebbe valutare, a titolo complementare, l'impiego di eventuali altri strumenti di verifica preventiva.

Preso atto che non sono molte le persone in grado di "agire a tutto campo" su di un progetto impegnativo come quello esaminato, la SL dovrebbe valutare in modo attento le sue reali potenzialità in risorse umane.

## **7. LE VALUTAZIONI, A LIVELLO GENERALE, DELL'ORGANIZZAZIONE DELLA SL**

### **7.1 L'analisi dell'organizzazione della SL prima della ristrutturazione interna**

#### ***7.1.1 Osservazioni generali***

L'analisi dell'organizzazione della SL prima della ristrutturazione interna è stata eseguita sulla base della documentazione disponibile e dei riscontri avuti dai contatti con i Responsabili superiori della SL.

Per poter lavorare alla stesura di una proposta di riorganizzazione della SL è stato necessario procedere a un'analisi dettagliata di tutte le funzioni dell'organigramma e relative mansioni con lo scopo di comprenderne le varie interconnessioni e individuare possibili sinergie.

L'analisi dell'organigramma e del mansionario è stata eseguita "per area".

Si sono analizzate le rispettive funzioni e, laddove ritenuto necessario, la formazione dei singoli funzionari e i loro compiti principali.

L'organigramma alla base dell'esame svolto da TAR è contenuto nell'Allegato 11 ed è stato messo a disposizione dai Responsabili superiori della SL.

Esso era in vigore al momento dell'analisi svolta, ed è quindi antecedente al progetto di ristrutturazione interno alla SL del 23.05.2013.

Il seguente riassunto delle funzioni che compongono la parte operativa dell'organigramma della SL è necessario alla comprensione delle modifiche proposte da TAR e descritte a cifra 7.2.

#### ***7.1.2 Area di programmazione***

- a. "Analisi richieste": si tratta principalmente di architetti e disegnatori con funzione di programmatori.

Monitorano, insieme al "Monitoraggio" l'ubicazione delle varie utenze e ne pianificano gli spostamenti quando ricevono una richiesta in tal senso.

Insieme all' "Ingegnere di manutenzione" valutano anche la necessità e/o opportunità di modificare, ampliare o sostituire degli spazi a disposizione della Amministrazione Cantonale (in seguito, "AC").

Dispongono di una "mappatura" di tutto il parco immobili a disposizione della AC e conoscono in maniera approfondita il mercato immobiliare del relativo settore. Nel caso di nuovi progetti di costruzione e/o manutenzione i programmatori gestiscono il progetto nelle fasi di studio di fattibilità e progetto di massima, fino al rapporto di programmazione e al concorso di idee, per poi passarlo all'area di costruzione.

- b. "Ing. di manutenzione": si tratta di un ingegnere SUPSI che svolge all'interno della SL la funzione del "Facility Manager" monitorando lo stato tecnico degli edifici.
- c. "Arredamento": si tratta principalmente di architetti e falegnami che si occupano degli acquisti e della gestione del magazzino dell'arredamento per l'AC.
- d. "Gestione immobiliare": gestiscono i contratti di affitto e di compra/vendita degli stabili e dei posteggi della AC.
- e. "Segnaletica": si occupa della standardizzazione, della coordinazione e di far eseguire tutta la segnaletica interna agli edifici e posteggi della AC.

### **7.1.3 Area di costruzione**

- "Capi Progetto": si tratta di architetti che ricevono i progetti di investimento dall'area di programmazione. Ne sviluppano il progetto esecutivo, la fase di appalto e l'esecuzione stessa fino al collaudo e alla consegna all'utenza. Ogni capo progetto si occupa di più progetti contemporaneamente.
- "Direzione lavori": si tratta di tecnici edili che supervisionano l'esecuzione dei lavori in collaborazione con il capo progetto fino al collaudo e alla consegna all'utenza. Ogni direttore dei lavori si occupa di più progetti contemporaneamente.
- "Sicurezza e salute sul lavoro": si tratta di un architetto che da un lato verifica che la sicurezza sul lavoro di tutti gli impiegati della AC sia garantita (ad esempio ergonomia della postazione di lavoro, salubrità degli spazi, eventuale presenza di amianto) e dall'altro lato garantisce una consulenza interna ai programmatori e ai capi progetto in materia di sicurezza (ad esempio fuoco, abolizione delle barriere architettoniche per disabili).

#### **7.1.4 Area di manutenzione**

- “Supporto amministrativo”: si tratta di segretarie che si occupano della corrispondenza e dell’emissione di fatture per l’area di manutenzione a supporto amministrativo del capo area manutenzione.
- “Settore Sopraceneri” e “Settore Sottoceneri”: si tratta di tecnici e operai che gestiscono e coordinano tutte le richieste di manutenzione ordinaria provenienti dall’utenza. I “TS” gestiscono e coordinano interventi di terzi, mentre i “CM” eseguono piccole manutenzioni.
- “Gestione impianti tecnici”: si tratta di tecnici che gestiscono e coordinano le manutenzioni agli impianti elettrici (Rie) e meccanici (RIm). “RAb” gestisce invece i contratti e gli abbonamenti di manutenzione da parte di terzi.
- “Centro manutenzione”: si tratta principalmente di falegnami e giardinieri che formano squadre proprie di operai per la manutenzione (CDM). “RSP” si occupa invece di coordinare e gestire le pulizie straordinarie (quali ad esempio la pulizia estiva delle scuole o la pulizia delle facciate della Residenza governativa).

#### **7.1.5 Area di gestione**

- “CEAP”: il centro acquisti si occupa degli acquisti e della gestione del magazzino di tutto quanto non è arredamento.
- “Servizi ausiliari – Pulizia”: gestiscono il personale di pulizia proprio e le ditte di pulizia che lavorano per la AC.
- “Servizi ausiliari – Traslochi”: si occupano dei traslochi della AC, in casi speciali coordinano e si appoggiano su ditte di trasloco private.
- “Sistemi di sicurezza”: gestiscono gli accessi e il piano chiavi e badge di tutta la AC.
- “CCSAP & Controlling”: si occupano della gestione del software SAP, dando supporto se necessario anche al resto della AC, e del controlling relativo alla SL. Questo servizio è accorpato all’area di gestione perché era stato inizialmente fondato dall’attuale capo area di gestione che era giunto alla SL quale esperto SAP.

- “Servizio fatturazione”: gestisce la fatturazione della SL (fatta eccezione dell’area di manutenzione che ha un proprio servizio di fatturazione interno).

### **7.1.6 Attività di supporto**

- “Servizio giuridico”: si tratta di un giurista che fornisce consulenza giuridica a tutta la SL.
- “Servizio appalti”: fornisce consulenza amministrativa per tutti gli appalti della SL (dagli acquisti alle commesse pubbliche). Nei casi di piccoli contratti formula direttamente i contratti per le altre aree, mentre nel caso di contratti più complessi (come ad esempio i contratti di appalto) ne verifica le varie fasi di stesura da parte dei progettisti privati.
- “Piano finanziario e formazione del personale”: supporta il capo sezione nella stesura del piano finanziario e si occupa di alcune formazioni minori interne alla SL (la formazione vera e propria è di competenza della Sezione delle risorse umane).
- “Amministrazione e gestione del personale”: si occupa della gestione corrente del personale (la gestione vera e propria del personale è anch’essa di competenza della Sezione delle risorse umane)

## **7.2 La proposta di ristrutturazione elaborata da TAR**

### **7.2.1 Osservazioni generali**

Dopo aver analizzato dettagliatamente (nel corso dei mesi di aprile e maggio 2013) la struttura della SL, i flussi di informazione e i risultati ottenuti nell’ambito dei progetti presi in esame, è stata elaborata una proposta di riorganizzazione della SL che contempla due possibili nuove strutture organizzative.

Le due possibili strutture, presentate oralmente da TAR al Presidente della CPIL in data 31.05.2013 sono descritte in seguito.

Gli organigrammi relativi alla proposta elaborata da TAR sono contenuti negli Allegati 12, 13, 14, e 15.

Le due organizzazioni differiscono sostanzialmente per il tipo di struttura proposta: dal risultato dell'analisi fatta su organigramma e progetti in corso, e data la complessità e l'estrema varietà delle mansioni che la SL è tenuta a svolgere, si è giunti alla conclusione che sarebbe necessaria una struttura potenziata ai vertici con un carattere maggiormente strategico che, per numeri, sarebbe più vicina a una divisione che a una sezione. Non volendo però imporre un aumento degli effettivi, si è quindi cercato anche una seconda soluzione che adempisse agli scopi strategici necessari, mantenendo però quasi intatto il numero dei dipendenti necessari.

Si sono quindi formulate due proposte, così da permettere a CPIL di analizzare una soluzione ottimale rappresentata dalla trasformazione della SL in una divisione della logistica e una buona soluzione rappresentata dalla riorganizzazione della SL.

In seguito, si descrivono le due strutture proposte (denominate "Divisione della logistica" e "Nuova Sezione della logistica") sottolineandone le caratteristiche, le ottimizzazioni e le differenze rispetto alla SL.

A titolo chiarificatore si ribadisce che il confronto con la SL è fatto con la struttura in vigore al momento dell'analisi svolta da TAR, quindi prima del Progetto di riorganizzazione interno del 23.05.2013.

### **7.2.2 Caratteristiche a livello dirigenziale**

Ciò che caratterizza le due strutture proposte a livello dirigenziale è la creazione di uno staff strategico situato gerarchicamente subito sotto il capo divisione/sezione e formato dalle seguenti figure:

- "Divisione della logistica": capo divisione + staff di divisione composto da un responsabile strategia, un responsabile analisi, un responsabile procedure e un responsabile finanze.
- "Nuova Sezione della logistica": capo sezione + un capo area costruzione e manutenzione Sottoceneri, un capo area costruzione e manutenzione Sopraceneri, un capo area gestione e un capo area servizi generali, supporto e strategia che formano allo stesso tempo lo staff di direzione.

### **7.2.3 Funzioni e mansioni a livello dirigenziale**

- “Divisione della logistica”: lo staff di divisione è tenuto a espletare principalmente mansioni dirigenziali, strategiche e di supervisione/controllo. È quindi paragonabile al management di un’azienda privata. Lo staff interagisce con il capo divisione e con i capi area (che sottostanno però anche direttamente al capo divisione) i quali sono a disposizione dello staff per quanto riguarda l’operatività della divisione.

I contatti con le utenze avvengono con lo staff per quanto riguarda le scelte strategiche, mentre con i capi area per quanto attiene all’operatività della sezione.

- “Nuova sezione della logistica”: non essendoci i numeri per un livello strategico intermedio, lo staff di direzione è composto dal capo sezione e dai capi area. Essi sono maggiormente responsabilizzati rispetto a quanto avviene alla SL e partecipano attivamente alle scelte strategiche della sezione. Lo staff di direzione si suddivide le mansioni dirigenziali quali strategia, analisi, procedure e finanze in base alle aree gestite.

### **7.2.4 Caratteristiche, funzioni e mansioni a livello operativo**

- La caratteristica principale del livello operativo proposto è la ridefinizione delle aree di competenza sulla base delle fasi della “vita utile” di un immobile.

Si è scelto di creare delle aree operative sul campo, un’area di gestione ad ampio raggio del parco immobili della AC e un’area di servizi generali e supporto.

Si è inoltre deciso di attribuire un capo area a ogni area e di collocare ogni singolo servizio all’interno di una delle quattro aree, così da ottenere una struttura lineare e semplice che sia in grado di garantire il flusso di informazione e una buona operatività della struttura.

- Sono state create le aree operative di costruzione e manutenzione essendo entrambe le attività particolarmente legate a una presenza sul territorio.

Sono quindi state create due aree geografiche, “area costruzione e manutenzione Sottoceneri” e “area costruzione e manutenzione Sopraceneri” per migliorare la presenza sul territorio. Si è inoltre deciso di creare zone di competenza che dovranno essere definite insieme ai vertici della divisione/sezione sulla base della mappatura degli stabili della AC. A dipendenza del numero di stabili per zona, si

definirà inoltre per ogni zona quante e quali figure saranno necessarie. Oltre a un capo zona designato e fisso, ci saranno dei collaboratori di zona che potranno cambiare nel numero e nelle mansioni a dipendenza dei progetti attivi nelle singole zone.

Le figure presenti nell'organigramma della SL sono state mantenute e ricollocate nelle due aree geografiche e nelle zone.

Le figure dei capi zona corrispondono alle figure del capo progetto e del responsabile della manutenzione presenti nell'organigramma della SL.

I tecnici di zona corrispondono invece ai tecnici della direzione lavori e della manutenzione della SL. Vi sono inoltre collaboratori di zona della manutenzione, funzioni già presenti nella SL.

Questa struttura adattata al territorio vuole essere una soluzione mirata all'ottimizzazione delle risorse della stessa e vuole garantire una maggior flessibilità nel tempo. Un legame maggiore con il territorio garantisce innanzitutto un'ottimizzazione degli spostamenti che si riducono così al minimo e anche lo sfruttamento di sinergie che nascono dalla gestione di più progetti nella stessa zona.

È stato creato un servizio di supporto amministrativo interno alle aree di costruzione e manutenzione. Tale servizio, nuovo rispetto all'attuale struttura della SL, è comune alle due aree Sopra- e Sottoceneri e a disposizione dei due capi area.

I programmatori del servizio analisi richieste sono stati inglobati in queste aree per garantire una continuità della progettazione in tutte le fasi della costruzione e/o manutenzione degli immobili. La visione strategica del servizio analisi è garantita dal responsabile analisi dello staff di divisione nel caso della divisione della logistica e dal fatto che, nel caso della nuova sezione della logistica, il servizio analisi è comune alle due aree Sopra- e Sottoceneri.

Comuni alle due aree sono anche i servizi più specialistici quali il centro manutenzione speciale, la sicurezza e la salute sul lavoro, l'ingegneria di manutenzione e il monitoraggio.

La coordinazione, in questi casi, spetta ai capi area.

- L'area di gestione è rimasta molto simile a quella della SL, fatta eccezione dell'aggiunta della gestione immobiliare e della segnaletica (intesa come pro-

grammazione e gestione della segnaletica negli edifici della AC), e dello spostamento delle mansioni di controlling e fatturazione nei servizi generali.

Così facendo si raggruppa tutto quanto riguarda la gestione degli immobili in una unica area. Inoltre, a differenza di quanto detto relativamente al legame delle aree di costruzione e manutenzione con il territorio, le mansioni dell'area di gestione sono "più gestionali" appunto e possono essere eseguite tutte (ad esclusione dei traslocatori) da una postazione centralizzata e per così dire "in remoto". Nel caso dei traslochi, trattandosi di episodi puntuali e che spaziano su tutto il territorio in maniera non pianificabile, il legame a una zona fissa non porta comunque alcun vantaggio.

- L'area servizi generali e supporto accorpa tutti i servizi di utilità per la Divisione/Nuova Sezione.

A differenza di quanto avviene alla SL, questa nuova area sottostà a un capo area che ne coordina le attività.

Sono stati inseriti in questa area anche i gruppi di CCSAP&controlling e di fatturazione in quanto anch'essi servizi generali.

### **7.2.5 Vantaggi delle nuove strutture**

- Le due nuove strutture proposte si basano sul principio secondo cui non deve esserci alcun passaggio di area durante tutte le fasi di un progetto di costruzione e/o manutenzione. Questo per evitare l'interruzione del flusso di informazioni o il conflitto tra i responsabili delle varie fasi (progettazione, esecuzione, manutenzione). Il passaggio di area avviene infatti solo per quanto riguarda la gestione, che contempla comunque una tipologia di mansioni diverse rispetto alla costruzione/manutenzione.  
Così facendo si aboliscono eventuali conflitti tra aree competenti e si lavora sinergicamente all'ottimizzazione dei processi produttivi.
- Anche la creazione di un'area apposita per i servizi generali e di supporto porta con sé dei vantaggi. Innanzitutto la figura del capo area permette una coordinazione delle richieste di supporto e una definizione chiara delle priorità nel caso di sovrapposizione temporale delle richieste. Inoltre, il fatto di accorpare tutte le mansioni a carattere di supporto in un'unica area, permette lo sfruttamento di si-

nergie e la formazione di uno spirito di appartenenza al team che giova sempre alla produttività dell'individuo.

- Inoltre, nel caso della Divisione particolarmente, la creazione di un livello strategico migliora notevolmente le possibilità di pianificazione, di controllo e conseguentemente anche di mantenimento degli obiettivi tecnici ed economici della struttura.

### **7.3 L'analisi critica del progetto (interno alla SL) di ristrutturazione della SL**

#### **7.3.1 Osservazioni generali**

È significativo che, proprio durante lo svolgimento del lavoro di analisi della struttura da parte di TAR (avvenuta anche tramite incontri con i Responsabili della SL), sia emersa internamente la necessità di una riorganizzazione:

- forse grazie ai problemi riscontrati e a CPIL ci si è soffermati maggiormente sulle problematiche legate alla qualità della struttura;
- forse il fatto che TAR abbia espresso l'intenzione di prendere in considerazione una riorganizzazione della struttura ha accelerato un processo già in corso ai vertici della SL;
- in ogni caso, quanto proposto dalla SL è quasi incredibilmente simile alla proposta di riorganizzazione di TAR; i responsabili della SL sono giunti praticamente alle medesime conclusioni cui è giunta la perizia TAR:
  - è necessaria la creazione di un team dirigenziale più forte e con maggiori responsabilità
  - le qualifiche dei collaboratori devono essere migliorate
  - le aree di costruzione e manutenzione devono essere accorpate
  - sono necessarie due aree distinte geograficamente
  - è necessaria un'area di supporto con un proprio capo area
  - il flusso delle informazioni deve essere migliorato, soprattutto tra le varie fasi di un progetto.

### ***7.3.2 Differenze a livello dirigenziale ed eventuali critiche alla soluzione interna alla SL***

Per potenziare il livello dirigenziale, la soluzione interna alla SL propone una struttura molto simile a quanto proposto, in seconda preferenza, da TAR con un capo sezione e i capi area maggiormente responsabilizzati.

Si rimane fermamente convinti che la soluzione con lo staff di divisione distaccato dall'operatività della struttura sia migliore. Questo perché solo così è garantito un vero livello intermedio tra il capo divisione e i capi area che possa mantenere una visione manageriale della struttura.

La soluzione interna alla SL sostiene, analogamente a quanto emerso dalla perizia TAR, che al team dirigenziale debbano essere attribuite maggiori responsabilità.

Quale unica soluzione viene però proposto un aumento della classe salariale. Non è assolutamente certo che questo basti ad accrescere la produttività e il servizio reso dai capi area. Soprattutto se si optasse per questo tipo di struttura (quindi senza uno staff di divisione intermedio) le caratteristiche dei singoli capi area andrebbero valutate molto attentamente.

Questo aumento della classe salariale potrebbe essere utile nella ricerca di figure professionali più adeguate qualora, dopo la suddetta valutazione, questo si rendesse necessario. Si sottolinea che TAR non ha in alcun modo svolto un'analisi sull'operato e sulle qualifiche dei collaboratori.

### ***7.3.3 Differenze a livello operativo ed eventuali critiche alla soluzione interna alla SL***

La soluzione interna alla SL colloca due servizi, quello giuridico e quello di amministrazione del personale, alle dirette dipendenze del capo sezione. Tale proposta non viene condivisa, in quanto è in palese contraddizione con il principio di creare aree di competenza chiare con responsabili chiaramente definiti. I servizi in questione andrebbero quindi collocati nell'area di supporto.

La soluzione interna alla SL prevede, analogamente a quanto previsto dall'organigramma attuale e anche a quanto proposto da TAR, il mantenimento di quattro aree di competenza.

Sempre analogamente alla proposta TAR, sono previste due aree "operative" di costruzione e manutenzione suddivise geograficamente.

La grande differenza rispetto alla proposta TAR sta nel mantenimento di un'area di programmazione con conseguente soppressione dell'area di gestione. Entrambe le soluzioni prevedono invece un'area di supporto, seppur con mansioni leggermente diverse.

Si ritiene valida anche la soluzione interna alla SL, pur risultando (forse) un po' meno pragmatica e funzionale rispetto alla proposta TAR, in quanto la gestione del parco immobili dell'AC (intesa dalla gestione immobiliare fino alla pulizia o ai traslochi) rappresenta una fetta importante delle mansioni della SL.

Le soluzioni TAR scaturiscono da un "rimpasto" maggiore delle aree di competenza e mirano a una struttura che abbia come scopo principale la suddivisione della vita utile di un immobile in "pianificazione, costruzione, manutenzione" e "gestione".

Questo perché si è convinti che il successo di un cantiere, sia esso di una nuova costruzione, di riattamento o di manutenzione, possa essere garantito solo da una strettissima collaborazione con la progettazione.

Si ritiene che le attività di gestione possano essere più facilmente separate da quelle di progettazione, costruzione, manutenzione.

Da questa diversa visione nascono probabilmente le differenti allocazioni di servizi come "gestione immobiliare" e "arredamento" (proposta SL in programmazione, proposta TAR in gestione), "ingegneria di manutenzione" (proposta SL in programmazione, proposta TAR in costruzione e manutenzione), o "pulizia" e "traslochi" (proposta

SL in servizi di supporto, proposta TAR in gestione). Si ritiene che l'allocazione di questi servizi nella proposta TAR sia più pertinente.

## **8. CONSIDERAZIONI FINALI**

Il mandato peritale affidato a TAR da CPIL è consistito nel valutare in modo mirato due progetti ben distinti nella loro tipologia (Centro Professionale e Commerciale di Chiasso e nuovo Stabile amministrativo 3 di Bellinzona) e nel valutare in modo più generale le caratteristiche organizzative e gestionali della SL (antecedentemente al suo progetto interno di ristrutturazione).

TAR ritiene che le modifiche interne alla SL vadano riviste in modo critico e costruttivo, con l'obiettivo del suo "innalzamento di livello", da Sezione a Divisione.

Le ragioni che spingono in questa direzione sono essenzialmente quella di dare alla "programmazione" (ovverosia alla pianificazione generale) una funzione decisamente più strategica, quindi ben staccata dal livello operativo, e quella di permettere alla "costruzione" di prendere in mano al più presto i rispettivi progetti concretizzabili.

Per altro verso, le modifiche interne alla SL ricalcano (quasi incredibilmente) molti dei concetti che caratterizzano la proposta di TAR, soprattutto per quanto concerne il raggruppamento per zone geografiche delle attività tipicamente operative.

TAR è in ogni caso dell'avviso che la sua proposta debba essere attentamente considerata anche riguardo alle ulteriori e specifiche divergenze organizzative e gestionali rispetto a quanto appare nel nuovo modello previsto dalla SL.

TAR ha precisato che, nell'ambito delle sue valutazioni generali, non si è chinato (o meglio, non ha potuto chinarsi – per i più volte rammentati limiti della perizia) sulle qualifiche e sulle potenzialità dei singoli funzionari (in particolare tecnici) della SL.

Le valutazioni mirate dei due progetti summenzionati hanno comunque permesso di farsi un'idea del rispettivo potenziale umano (d'altronde, in modo prudentiale, visto che i rispettivi Capi Progetto figurano tra i funzionari ritenuti più quotati da parte dei Responsabili superiori della SL).

Le valutazioni mirate del progetto di Chiasso hanno evidenziato una serie impressionante di errori organizzativi e gestionali, anche di enorme portata, che non sono stati impediti preventivamente, né tantomeno corretti o contenuti successivamente.

Le valutazioni mirate del progetto di Bellinzona hanno evidenziato una certa efficienza organizzativa e gestionale, parzialmente oscurata, tuttavia, da diverse manchevolezze e da alcune "zone d'ombra".

Per alcune questioni specifiche, TAR ha consigliato di effettuare i rispettivi approfondimenti.

Dall'esame peritale sembra infine risultare la necessità di un potenziamento concreto del personale tecnico della SL (tramite rinforzi interni e/o supporti esterni), in modo da permetterle di agire con maggiore peso e con maggiore determinazione verso i mandatori (condizioni più restrittive per i concorsi, controlli più incisivi e più frequenti, eventuali penalità per insufficiente qualità prodotta), e, all'occorrenza, anche verso gli imprenditori esecutori (importanza fondamentale di sapersi confrontare al medesimo livello di competenza e di motivazione all'impiego).

Ing. R. Tarchini



Renzo Tarchini  
Cantieri & Contratti SA

**ELENCO DEGLI ALLEGATI**

ALLEGATO 1	Offerta Impresario costruttore (Imprenditore), Fase 1 e Fase 2
ALLEGATO 2	Verifica dettagliata delle “situazioni” o “liquidazioni finali” dell’Imprenditore
ALLEGATO 3	Verbale di chiarimento con la Direzione Lavori (DL)
ALLEGATO 4	Verifica “puntuale” della corrispondenza tra i piani di appalto e l’elenco delle prestazioni di appalto
ALLEGATO 5	Offerta impresario costruttore (Imprenditore)
ALLEGATO 6	Nuove posizioni e posizioni non usate nell’ambito della liquidazione
ALLEGATO 7	Verifica mirata dettagliata nell’ambito di alcune tematiche specifiche
ALLEGATO 8	Verifica dettagliata di alcune delle nuove posizioni
ALLEGATO 9	Verifica “puntuale” della corrispondenza tra i piani esecutivi e i computi della liquidazione
ALLEGATO 10	Verifica della corrispondenza delle quantità di ferro d’armatura
ALLEGATO 11	Organigramma Sezione della logistica alla base dell’esame svolto da TAR
ALLEGATO 12	Organigramma riassuntivo Divisione della logistica
ALLEGATO 13	Organigramma dettagliato Divisione della logistica
ALLEGATO 14	Organigramma riassuntivo nuova Sezione della logistica
ALLEGATO 15	Organigramma dettagliato nuova Sezione della logistica

## RAPPORTO PERITALE TAR 455.1-R-1

### Presa di posizione relativamente allo scritto CPIL a TAR del 25.09.2013

#### 1. Introduzione

Tramite lo scritto del 25.09.2013, CPIL chiede in sostanza a TAR “come mai, nel rapporto peritale di cui a margine, non si fa mai riferimento al «sistema Controllo dei Costi di Costruzione SIA (CCC edilizia)» e alla sua utilizzazione (o mancata utilizzazione, come ha constatato CPIL sui cantieri che ha esaminato”).

#### 2. Premessa

A cifra 1., abbiamo “messo tra virgolette” la denominazione «sistema Controllo dei Costi di Costruzione SIA (CCC edilizia)» per la semplice ragione che il «CCC», in effetti, è un «codice o piano che serve da supporto alla gestione di progetti».

Non si tratta quindi di un “sistema di Controllo dei Costi di Costuzione”.

Una breve spiegazione della finalità del CCC è ricavabile in base al seguente estratto (I/D) dal “sito CRB”

**Codice dei costi di costruzione CCC**

**Un piano contabile per tutti i costi relativi ai progetti di costruzione.**

*Il Codice dei costi di costruzione CCC serve alla gestione amministrativa dell'opera per la comunicazione, il coordinamento e l'esecuzione così come per la sorveglianza e la contabilità dei costi di costruzione. Il controllo va bene. La sicurezza è meglio. Il CCC è un piano contabile per tutti i costi relativi ai progetti di costruzione. Il CCC è orientato all'esecuzione ed è corredato di un'ampia classificazione per categorie.*

**Baukostenplan BKP**

**Der Anlagekontenplan für sämtliche Kosten.**

*Der Baukostenplan BKP dient der Projektadministration bei der Verständigung, Koordination und Führung sowie bei der Überwachung und Buchhaltung der Baukosten. Er ist ein Anlagekontenplan für sämtliche Kosten, die bei Bauprojekten entstehen. Der BKP orientiert sich an der Ausführung und ist weitgehend nach Arbeitsgattungen gegliedert.*

“CRB” non deve essere confuso con “SIA”.

Un possibile collegamento tra queste due istanze è individuabile in base al seguente estratto (I/D) dal sito “CRB”.

*Il CRB è conosciuto per i suoi strumenti di lavoro sempre attuali e in costante evoluzione per l'edilizia, il genio civile, i lavori in sotterraneo, come pure per l'impiantistica. Gli standard CRB favoriscono una progettazione e una realizzazione trasparenti e giuridicamente corrette. Mediante corsi e letteratura specializzata, il CRB ne promuove l'applicazione in tutta la Svizzera.*

**Le origini**

*Il CRB è stato fondato nel 1959 dalla FAS, con il nome di "Centre suisse d'études pour la Rationalisation du Bâtiment". Qualche tempo dopo anche la SIA e la SSIC vi hanno aderito. Oggi il CRB collabora in modo stretto con committenti pubblici e privati, con associazioni partner e con costruzioni svizzere (organizzazione nazionale della costruzione).*

*CRB ist bekannt für zeitgemässe und kontinuierlich weiterentwickelte Arbeits- und Hilfsmittel im Hochbau, Tief- und Untertagebau sowie in der Gebäudetechnik. Die CRB-Standards, welche eine transparente und rechtsichere Planung und Ausführung von Bauobjekten unterstützen, werden mittels Kursen und Fachliteratur der CRB-Schulung schweizweit vermittelt.*

#### **Der Ursprung**

*Gegründet wurde CRB im Jahr 1959 vom BSA, unter dem Namen "Centre Suisse d'études pour la Rationalisation du Bâtiment". Kurze Zeit später trugen auch SIA und SBV die Arbeit von CRB mit. Heute arbeitet CRB eng mit öffentlichen und privaten Bauherren, mit Partnerverbänden sowie mit BauSchweiz (Dachorganisation der Schweizer Bauwirtschaft) zusammen.*

### 3. Esame peritale mirato della gestione di due progetti e relativo impiego del CCC a vari livelli

#### 3.1 Introduzione

In seguito, presenteremo un riassunto delle documentazioni, messe a nostra disposizione, dalle quali si evince l'impiego del CCC.

Questa presentazione è suddivisa come segue:

- A prescindere da eventuali riferimenti al rapporto peritale e/o ai suoi allegati.
- Con specifici riferimenti al rapporto peritale e/o ai suoi allegati.

#### 3.2 A prescindere da eventuali riferimenti al rapporto peritale e/o ai suoi allegati

##### 3.2.1 CPC Chiasso

- Fase di appalto: capitolati d'appalto e moduli d'offerta per le opere da impresario costruttore (fonte: offerte dell'Imprenditore datate 22.10.2009 e 10.03.2011).
- Fase di appalto: offerte dei vari artigiani incaricati.
- Fase esecutiva: richieste di acconto (Fase 1 e Fase 2) per le opere da impresario costruttore (fonte: situazioni no 13, emesse dall'Imprenditore in data 22.04.2013 – tabella).

##### 3.2.2 SA3 Bellinzona

- Fase di progettazione: numerazione (di massima) dei costi (fonte: rapporto CCF del 31.12.2012, pagina 2, punto 3.1).
- Fase di programmazione: numerazione (di massima) dei costi (fonte: rapporto CCF del 31.12.2012, pagina 5, punto 3.2.4).
- Fase di appalto: capitolato d'appalto e modulo d'offerta per le opere da impresario costruttore (fonte: offerta dell'Imprenditore datata 12.12.2007).
- Fase esecutiva: confronto, da parte della SL, tra il preventivo e i pagamenti (fonte: tabella "Stabile amministrativo 3 – Bellinzona, del 24.07.2013, Pagamento 380; documento fornito dal Capo Progetto).

- Fase esecutiva: notifica aumento dei costi (fonte: scritto di Spadea e Bondini alla SL, del 20.09.2012, allegato "fascicolo opere da impresario costruttore", confronto tra offerta e liquidazione presunta).
- Fase esecutiva: avviso di pagamento della SL, contabilizzazione (fonte: avviso di pagamento del 22.11.2012, documento no. 94345).

### 3.3 Con specifici riferimenti al rapporto peritale e/o ai suoi allegati

Negli allegati al rapporto peritale figurano i seguenti riferimenti:

Allegato 1: prima pagina delle due offerte dell'impresario costruttore per il CPC di Chiasso

Allegato 2: alla pagina 26 si richiamano (in quanto complementari all'allegato) le due situazioni no 13 citate a cifra 3.2.1

Allegato 3: alla pagina 12 si richiamano (in quanto complementari all'allegato) le due situazioni no 13 citate a cifra 3.2.1

Allegato 4: prima colonna della tabella

Allegato 5: prima pagina dell'offerta dell'impresario costruttore per lo SA3 di Bellinzona

Allegato 6: prima colonna del documento

Allegato 8: riferimenti al CCC per ogni domanda posta

Allegato 9: prima colonna della tabella

Allegato 10: prima colonna della tabella

Negli Allegati 7, 11, 12, 13, 14 e 15 non figurano riferimenti al CCC, in quanto i rispettivi contenuti sono di tematiche diverse ed estranee alla codifica dei costi.

Nel rapporto peritale, a parte il richiamo puntuale delle due numerazioni (di massima) evidenziate a cifra 3.2.2, non figurano riferimenti al CCC, in quanto l'uso dello stesso risulta evidente, laddove necessario, secondo una consuetudine in atto da decenni.

Si sottolinea e si ricorda infine (vedi cifra 2. del rapporto) che il nostro esame peritale si concentra sugli aspetti tecnico-contrattuali, mentre l'uso del CCC è piuttosto da intendere quale procedura amministrativa e contabile di supporto.

Ing.R. Tarchini

Renzo Tarchini  
Cantieri & Contratti SA

## 6. ANALISI TECNICO-POLITICA DELLE RISULTANZE DEGLI APPROFONDIMENTI RICHIESTI AL CCF SULLA BASE DEI RISULTATI DELLA PERIZIA TARCHINI

### a. Obiettivo delle verifiche

In un quadro economico estremamente mutevole e caratterizzato da un ruolo, almeno per il nostro Cantone, ancora estremamente importante svolto dal settore della costruzione, l'agire del committente pubblico e/o parapubblico (legato all'elargizione di sussidi da parte dell'ente cantonale e dei comuni) risulta essere estremamente significativo non solo per l'ammontare degli investimenti costanti, ma anche per la sua capacità o incapacità di fungere da baluardo a speculazioni inopportune. E in ultima analisi, ma non in ordine d'importanza, per il ruolo di garante che deve assumersi nei confronti di una non tanto ipotetica penetrazione nel settore della costruzione di capitali e modi di operare provenienti da ambienti poco raccomandabili (per usare un eufemismo).

In questo senso si trattava di capire, attraverso una serie di approfondimenti (per ragioni di tempo e di risorse limitati ad un ristretto numero di oggetti), effettuati per il tramite del Controllo Cantonale delle Finanze (in seguito CCF), se gli strumenti legislativi e applicativi fossero idonei per adempiere ai mandati conferiti e se la struttura della Sezione Logistica (in seguito SL) fosse in grado di assumere con competenza il ruolo di committente o - se si vuole - di rappresentante dello stesso, oltre che quello parziale di progettazione e di direzione lavori.

Considerato il ruolo di alta vigilanza conferito alla Commissione della Gestione e delle finanze, sancito dalla Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, si trattava anche di capire se gli strumenti a disposizione di quest'ultima Commissione, che ricordiamo essere di milizia, siano idonei e adeguati per espletare con un sufficiente grado di efficacia, coerenza e competenza gli accertamenti e approfondimenti che l'espletamento del mandato, di fatto, esige.

Dopo una prima valutazione di ordine generale, la CPIL ha adottato una metodologia di lavoro che, operando su tre fronti (audizioni e testimonianze, approfondimenti del CCF e verifiche tecniche), ha portato alla definizione di una serie di oggetti che ha ritenuto significativi, non fosse che per il loro impatto finanziario, da sottoporre ad un esame approfondito da parte del CCF (*vedi lettera d'incarico [A0032] e documentazione allegata*).

La CPIL con le richieste di verifica indirizzate al CCF e l'incrocio delle risultanze con quanto contenuto nel rapporto del perito esterno (ing. Tarchini) ha inteso perseguire i seguenti obiettivi basilari:

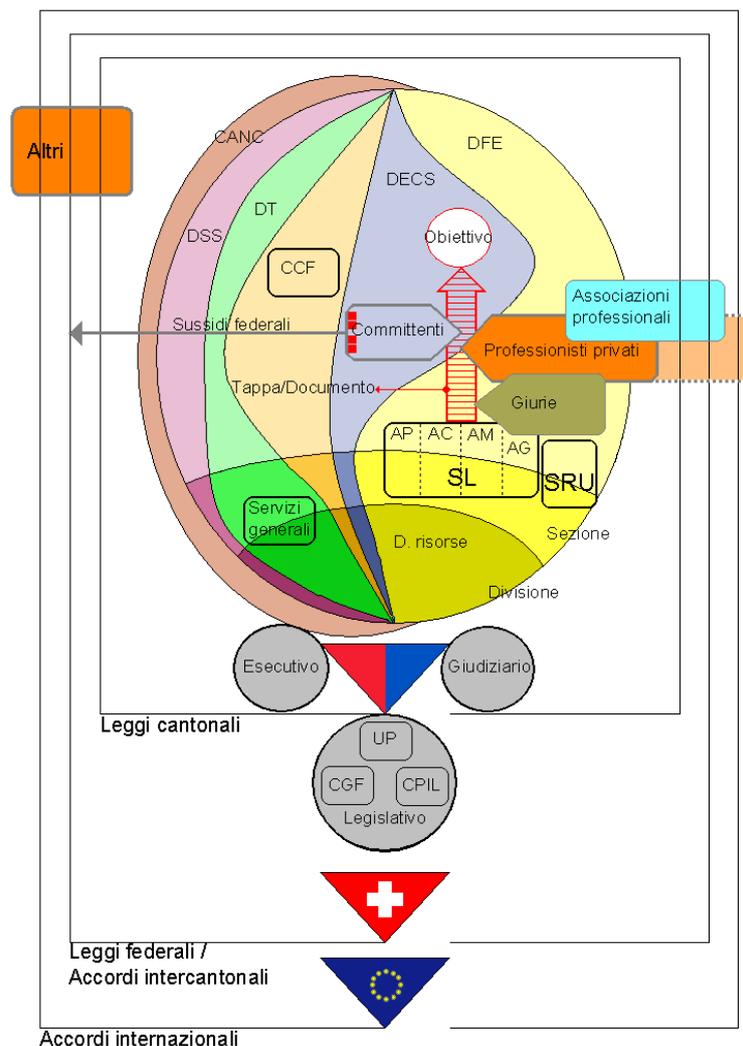
- approfondire la sistematica di gestione degli strumenti derivanti dalle diverse leggi, in particolare la Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb), il Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (Ciap), i loro rispettivi regolamenti d'applicazione e il regolamento sulle deleghe (RDeleghe) oltre che, anche se in maniera speculare, della legge sugli Impresari costruttori (Lepic);
- valutare l'applicazione degli strumenti sopra citati e i disposti relativi ai limiti di competenza;
- individuare eventuali inadempienze e segnalare possibili lacune legislative o disfunzioni organizzative nell'ambito applicativo;

- verificare l'idoneità degli strumenti a disposizione in funzione delle esigenze di approfondimento legate ai lavori commissionali (in particolare della Commissione della gestione e finanze);
- segnalare al Consiglio di Stato possibili correttivi tenuto conto delle risultanze degli approfondimenti e del mutato quadro organizzativo del settore della costruzione.

## b. Risultanze degli approfondimenti

### 1. Il problema da affrontare

Come si può notare dalla rappresentazione schematica che segue, riguardante l'esempio della costruzione di una scuola ogni progetto di una certa importanza va creato e programmato all'interno di innumerevoli leggi e gradi decisionali che devono funzionare e collaborare nel miglior modo possibile. Ogni interferenza o "pressione" esterna è nociva per la conduzione ottimale di un progetto. Sarà importante creare regole chiare nella programmazione di ogni progetto con paletti ben definiti a partire dal mandato del Dipartimento coinvolto, della SL e in modo particolare per l'attribuzione dei mandati (concorso di idee e giurie, mandati di costruzione) e non da ultimo la collaborazione all'interno delle varie Aree della SL stessa con il coinvolgimento da subito di tutti gli attori.



## **2. *Approfondimento della sistematica di gestione degli strumenti derivanti dalle diverse leggi e regolamenti***

In questo ordine di idee devono essere presi in considerazione tutti quegli elementi che spesso si incrociano o sovrappongono e che dovrebbero consentire il raggiungimento degli obiettivi che presuppongono la capacità dell'ente pubblico di operare in maniera parsimoniosa e al tempo stesso non discriminatoria e coerente con una politica di investimenti che deve favorire a parità di prestazioni il miglior offerente. In parole povere, si tratta di garantire equità di trattamento a tutti concorrenti, combattendo contemporaneamente il sottocosto programmato e la concorrenza sleale.

E ciò partendo dai presupposti insiti in una legislazione voluta per garantire allo Stato l'ottenimento di manufatti (in particolare stabili) realizzati secondo standard qualitativi ottimali, da un lato, e per tutelare le imprese e gli imprenditori corretti nei confronti di coloro operano in maniera speculativa, inappropriata o palesemente orientata al sottocosto dall'altra. E tutto ciò in una situazione, tra l'altro, resa critica anche a seguito dell'avvento della libera circolazione della manodopera e delle imprese, oltre che dalla proliferazione di lavoratori indipendenti (padroncini) e distaccati e del conseguente subappalto selvaggio.

Andava quindi adeguatamente approfondita la discussione sull'idoneità dei regolamenti d'applicazione alle diverse leggi e i limiti di competenza in essi contenuti. Regolamenti che sono stati concepiti in modo da escludere, per quanto possibile a priori, la possibilità di aggiudicazioni di "favore" e gli intralazzi vari. Situazioni che possono verificarsi quotidianamente, soprattutto in cantieri complessi e/o in caso di ristrutturazioni e rinnovamenti. Aggiudicazioni che nel sottobosco del subappalto, ma non solo, trovano un terreno fertile e – va pur detto – difficilmente monitorabile con gli strumenti a disposizione.

Certamente la complessità di gestione di un cantiere non facilita l'assunzione di decisioni sempre in linea con gli obiettivi delle leggi sopra citate, ma una chiara esplicitazione dei compiti e delle responsabilità può e deve permettere la definizione, soprattutto a posteriori (in fase di liquidazione dell'opera), dei rispettivi campi d'intervento, le eventuali responsabilità e, soprattutto, deve permettere la ricostruzione dei fatti a distanza di qualche mese (spesso di anni) e l'iter decisionale intervenuto. Come si vedrà in seguito, purtroppo, ciò non è sempre stato il caso.

Certo, se i capitolati d'appalto sono ben allestiti (anche qui non è sempre il caso), se la direzione lavori opera correttamente e con le adeguate capacità professionali (su questo aspetto si ritornerà) e se il rappresentante del committente, la Sezione Logistica, è sufficientemente competente e preparato di fronte ad un'imprenditoria privata sempre più aggressiva, gli strumenti disponibili, ancorché passibili di qualche aggiornamento, sono più che sufficienti. Ma qui stiamo parlando di quando tutto va bene e non di quando, come quasi regolarmente accade, ci sono problemi in fase di realizzazione. E i problemi sui cantieri sono quotidiani. Ergo, possiamo e dobbiamo migliorare gli strumenti. O il problema è altrove e allora, come si vedrà, è più importante, anzi diremmo indispensabile, rivedere la definizione delle responsabilità e di conseguenza i processi decisionali?

## **3. *La valutazione e l'applicazione degli strumenti a disposizione***

Da quanto emerge, in particolare dai rapporti del CCF, non sembrerebbe particolarmente preoccupante la situazione circa l'applicazione degli strumenti a disposizione del

committente (il Cantone) e dei suoi rappresentanti (SL) in relazione ai disposti legislativi e/o regolamentari. Neppure si riscontrano grosse lacune dal punto di vista contabile o formale. Salvo poche eccezioni (sanzionabili attraverso decisioni amministrative), i problemi sono situati altrove e vengono in maniera definitiva e inequivocabile indicati dal rapporto Tarchini.

Va, però, premesso che se la verifica operata dal CCF è ineccepibile dal punto di vista dei compiti affidatigli dall'art. 39 della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (LGF; RL 2.5.1.1), non così si può dire degli approfondimenti di natura tecnica (in particolare edilizia) che hanno però risvolti e conseguenze finanziarie estremamente importanti.

In questo senso, quindi, una prima considerazione si impone: per il suo mandato, la sua natura, configurazione, struttura e dotazione personale, il CCF non è in grado di esaminare e approfondire le questioni di natura tecnica. Di conseguenza non può procedere ad analisi comparative puntuali tra i contenuti dei diversi capitolati d'appalto presentati dalle ditte aggiudicatrici e le relative liquidazioni.

Si potrà dire che questo non è un compito del CCF, ma che è invece di competenza della direzione lavori; che a rigore e in ottemperanza al mandato ricevuto, deve essere in grado di contestare alle imprese esecutrici eventuali cambiamenti di prezzo ingiustificati o fatturazioni per opere supplementari non in regola o non contemplate nei capitolati. E ancora, in caso di opere non contemplate dal capitolato, deve essere in grado di stabilire se l'errore può essere imputato al progettista – perché le ha tralasciate o dimenticate – o se si tratta, invece, di modifiche intervenute in corso d'opera e, ancora, se assolutamente indispensabili. Nel qual caso sarebbero correttamente esigibili da parte dell'impresa se adeguatamente fatturate e regolarmente assegnate. Quindi un ruolo di controllore da espletare sia nei confronti del progettista (architetti e ingegneri) sia di chi ha verificato i capitolati d'appalto (la SL stessa) sia degli esecutori (le varie imprese e ditte operanti). E qui, secondo la CPIL, può essere visto e condensato il nocciolo del problema.

Ulteriore quesito: a fronte di una legislazione sempre più attenta e puntuale si devono o no adattare una serie di procedure spesso fonte di dubbia interpretazione e, di conseguenza, strumento di regolare e immediata impugnativa (ricorso al TRAM) da parte di chi, a volte in maniera voluta, ha compilato le diverse voci del capitolato d'appalto ben conscio di un numero rilevante di lacune? Lacune che potranno, poi, essere utilizzate per esigere supplementi anche esosi, che faranno la differenza tra il prezzo offerto e quello finale. E in questa ottica, come porsi di fronte a fatturazioni calcolate percentualmente (vale in particolare per la progettazione) sul costo finale dell'opera?

Si ritorna, dunque, al punto di partenza: come si può e si deve tutelare meglio il committente?

È indubbio che l'errore umano e le eventuali "dimenticanze" non possono essere esclusi a priori, soprattutto in caso di mandati particolarmente complessi che spesso rimangono per anni nei cassetti e che devono tenere conto anche di una legislazione in continua evoluzione. Ma gli organi di controllo e verifica (in particolare il CCF e la Commissione della gestione e delle finanze, anch'essi sottoposti a continui aggiornamenti e cambiamenti), sono idonei – con i mezzi di cui dispongono – a svolgere adeguatamente il mandato loro assegnato?

La pianificazione e la progettazione definitiva sono adeguatamente sostenute da personale competente e – se, come si vedrà, grazie a riserve "compiacenti" regolarmente inserite nella progettazione ci si tutela mettendo le mani avanti e poi si superano ancora i

preventivi senza la necessità di ottenere un credito supplementare dal Parlamento – cosa si può fare per permettere al committente e quindi al contribuente di beneficiare di eventuali contenimenti di costo che dovrebbero essere possibili grazie ai meccanismi in auge in condizioni di libera concorrenza?

Risposte risolutive la CPIL non ne ha: ciò nonostante, la CPIL formulerà a conclusione del proprio Rapporto alcune indicazioni, senza la pretesa dell'infallibilità e dell'eshaustività.

Rimane il fatto che qualcosa deve essere assolutamente intrapreso, poiché a fronte di capitolati d'appalto di X franchi, di aggiudicazioni avvenute a X meno Z, ritroviamo liquidazioni di X più Y. Dove Y è a volte oltre il 10% di X, e addirittura oltre il 30% di X meno Z, nel qual caso il concorrente diretto di X meno Z, che non ha ottenuto l'appalto, non sarà mai in condizione di denunciare la situazione.

Uno stato di cose che fa sì che, la volta seguente, questo concorrente diretto si premurerà di offrire anche lui a X meno Z: tanto troverà il modo di farsi rivalere. Intanto il committente, lo Stato, che a rigore avrebbe dovuto risparmiare almeno il 20%, si trova a spendere il 10% ed oltre in più (e si tratta ogni volta di centinaia di migliaia di franchi, se non milioni), salvo poi tagliare su qualche altra parte per rimanere nel preventivo. Mentre il Parlamento e i cittadini, ignari di tutto, sono portati a credere che, non avendo superato il credito votato, o avendolo superato di poco, le cose siano andate nel migliore dei modi.

Ma lo si ribadisce: non è solo una questione di strumenti, soprattutto si tratta di rivedere il modo di governare i processi in modo da assegnare le responsabilità chi è veramente in grado di assumerle appieno, disponendo dei mezzi indispensabili.

#### **4. *L'individuazione di eventuali inadempienze in relazione alla normativa regolamentare***

Dai controlli espletati dal CCF e dai relativi rapporti, come si è già detto, non risultano molte inadempienze ripetute e/o superamenti regolari dei limiti di competenza assegnati alle diverse figure e mansioni. Ciò dimostra che la macchina burocratica funziona, almeno da questo punto di vista, egregiamente. Certo, in alcuni casi si è proceduto all'inserimento delle decisioni e degli importi a posteriori, ciò che potrebbe far supporre tacitamenti (illeciti) avvenuti in seconda battuta, dopo che il tutto era ormai inequivocabilmente stato chiuso.

Ma la sensazione è che le modalità di inserimento nel sistema informatico (in particolare in SAP) siano molto più legate alle competenze (o incompetenze) del singolo e alla dimestichezza (o mancanza di dimestichezza) con i nuovi strumenti a disposizione che a una chiara volontà di approfittare della situazione per ottenere scopi illeciti. Una lacuna che dovrà essere colmata, e che lo sarà verosimilmente gradualmente con l'inserimento di nuovi addetti meglio formati in materia e appartenenti alle generazioni più giovani.

Anche se la violazione delle normative legate alle competenze in materia di limiti di spesa è avvenuta apparentemente poche volte e in momenti particolari, elementi che sembrerebbero quasi giustificarla (ma così non può essere), ciò non è per niente un presupposto di buona gestione del cantiere e dei mandati in genere. Anzi, in alcuni casi ciò ha rappresentato un ostacolo che ha determinato un allungamento dei tempi di reazione che hanno poi portato pregiudizio all'attività di altri attori presenti e a conseguenze finanziarie negative non facilmente cifrabili. Pregiudizio dettato da un

concatenamento di posticipazioni che hanno per finire nuociuto al buon andamento del cantiere, allungando i termini di consegna e creando confusione tra i vari operatori presenti che si sono “schiacciati i piedi” vicendevolmente.

Vi è quindi, paradossalmente, un primo ostacolo da superare che può così essere inquadrato: è veramente e sempre utile istituire delle frontiere invalicabili in termini finanziari, per poter assumere determinate decisioni? Oppure non sarebbe meglio lasciare un po' più di spazio di manovra, però accompagnato da verbalizzazioni puntuali circa le decisioni prese che permettano poi, a posteriori, di ricostruire la situazione?

##### **5. Formulazione di suggerimenti atti ad un'implementazione meno burocratica e più attinente ad una metodologia costruttiva in continuo mutamento**

Il mondo della costruzione ha conosciuto, in particolare in questi ultimi anni, un'evoluzione costante che ha portato ad un'accelerazione di tutta una serie di processi che hanno aumentato di molto la produttività e ciò nonostante la continua diminuzione di addetti ai lavori per oggetto costruito. Di conseguenza le competenze e l'esperienza sono distribuite su un numero sempre minore di persone. Si tratta di una dinamica tuttora in atto che richiede agli operatori maggiori competenze specifiche e ai responsabili una presenza accresciuta, diremmo costante sul cantiere. Ciò che non è però purtroppo il caso.

Si tratta pertanto di capire se i rappresentanti del committente possono far fronte a una necessità di questo tipo, considerato il numero di progetti e realizzazioni che devono seguire. Ma soprattutto va rivisto il ruolo della Direzione lavori (DL) che, come vedremo, rischia di essere l'unico vero punto di riferimento per il committente e, per finire, per il Parlamento.

Deve quindi, a parere della CPIL, essere rafforzato il ruolo di capo progetto nell'ambito della SL permettendo a quest'ultimo di assumere responsabilità anche di tipo finanziario, oltre quanto previsto dagli attuali regolamenti sulle deleghe, in modo da snellire le procedure di aggiudicazione *in itinere* quando questo è indispensabile. Certamente questo modo di procedere dovrà essere accompagnato da una rigorosa tenuta del giornale di cantiere oltre che da una costante interazione con la DL. Direzione lavori che dovrà essere in grado di fronteggiare, da una parte, le richieste e le pressioni delle imprese e, dall'altra, le eventuali remore dei progettisti.

Appare quindi indispensabile rivedere assetto e competenze dei capi progetto, per fare in modo che possano veramente essere dei rappresentanti della committenza senza che siano di volta in volta chiamati a fungere da supporto ai progettisti, alla DL e a volte addirittura diventare mediatori con le imprese. Una situazione che malauguratamente si è dovuta riscontrare e che, per finire, impedisce a chi dovrà effettuare delle valutazioni una chiara definizione delle diverse responsabilità e, peggio ancora, azzerare tutte le possibilità di porsi come committente inflessibile in grado di pretendere il rispetto degli accordi contrattuali stipulati.

Naturalmente, ma ciò vale anche per le altre figure di riferimento (architetti, ingegneri e direttori dei lavori), ciò presuppone il fatto di poter disporre costantemente di persone formate, competenti, con la necessaria esperienza e, lo si lasci dire, con la necessaria personalità. Un elemento, quest'ultimo, assolutamente indispensabile per fronteggiare le quotidiane situazioni di aggressività prima e di scaricabarile poi, che fanno parte del bagaglio culturale imperante sulla maggior parte dei cantieri. Una costellazione che,

invece, dovrebbe poter brillare grazie alla collaborazione costante tra le diverse figure imprenditoriali e le rispettive maestranze ma che, anche a causa della concorrenza spesso esasperata in auge in un mercato divenuto schizofrenico, non perde occasione per disseminare ostacoli sul percorso realizzativo.

**6. Verifica dell' idoneità degli strumenti a disposizione in funzione delle esigenze di approfondimento legate ai lavori commissionali (in particolare della Commissione della gestione e finanze)**

LA CPIL ritiene che, indipendentemente dalla collocazione partitica di ciascun membro della Commissione della Gestione e delle finanze, l'obiettivo, nel caso della costruzione e manutenzione di infrastrutture, sia quello di permettere al committente pubblico, nel nostro caso lo Stato del Canton Ticino, e quindi a tutta la sua collettività, di ottenere al miglior prezzo possibile una serie di manufatti realizzati secondo le regole dell'arte che possano durare nel tempo.

In questa ottica la Commissione della Gestione e delle finanze approfondisce, nel limite del possibile (tenuto conto del carattere di milizia, delle competenze specifiche e del tempo disponibile) tutti gli aspetti finanziari evidenziati dai diversi messaggi a lei sottoposti dall'esecutivo. Un esame a volte approfondito, a volte un po' meno, ma sempre piuttosto accurato. E qui finisce di fatto il suo operato. Infatti, votato il credito, a meno di un sorpasso che va oltre il limite "ragionevole", e quindi se tutto rimane nei limiti di spesa, tutto il controllo sarà appannaggio delle diverse figure che nei capitoli precedenti sono state menzionate.

A volte, e in casi particolari, si procede ad alcuni approfondimenti, per il tramite del CCF che però, come già evidenziato, si limita di regola ad una verifica delle procedure (in ossequio al dettato dell'art. 39 LGF), del rispetto dei limiti di competenza e dell'evidenziazione di crasse violazioni nell'ambito dell'aggiudicazione delle commesse. Il CCF non ha le competenze e i mezzi per approfondire tutte quelle situazioni che, nel caso in cui la DL, la SL e i progettisti abbiano deliberatamente o per negligenza sottovalutato o peggio ancora nascosto posizioni di costo che potranno incidere sul costo finale, potrebbero configurare, di fatto, un mancato risparmio o una maggior spesa evitabile per l'ente pubblico.

Da questa ammissione ne discende che i commissari incaricati di garantire l'alta vigilanza del Parlamento sull'operato dell'Esecutivo e dell'amministrazione non dispongono dei mezzi necessari per adempiere al loro mandato. E l'evidenza dei fatti, ancorché sollevata a più riprese da alcuni membri della CGF, appare in tutta la sua ampiezza dal rapporto stilato dal perito ing. Tarchini, che impietosamente mette a nudo tutta una serie di inadempienze e *laissez-faire* che toccano indistintamente progettisti, DL e SL.

Se pensiamo che questi attori sono sostanzialmente i garanti sia dell'Esecutivo che del Parlamento circa un utilizzo appropriato del denaro pubblico ecco che ci si rende conto che solo in casi eccezionali chi deve avallare crediti e spese può veramente farlo con le adeguate informazioni non inficiate da sistemi di "dare per avere" più o meno accettabili, e ciò soprattutto laddove la figura del progettista non è stata disgiunta da quella del direttore lavori. Ancora più complessa è la situazione che vede la SL in veste di committente, consulente del progettista e se del caso pure accompagnatrice della DL.

Si capisce, a questo punto, come nell'interesse dello Stato che potrebbe risparmiare milioni, gli interrogativi che verranno posti di seguito siano di fatto ineluttabili se si vorrà veramente operare in maniera da permettere un salto di qualità nella gestione dei progetti che vedono implicato lo Stato in qualità di committente.

Non si tratta di distribuire colpe e/o medaglie, ma semplicemente di mettere in condizione Esecutivo e Legislativo di rispondere alla collettività con la necessaria cognizione di causa e la garanzia di aver utilizzato al meglio le risorse allocate.

Altro aspetto che si ritiene indispensabile evidenziare è quello relativo all'assoluta necessità di specificare e rifattare (internamente) le prestazioni che la SL fornisce in ambito di consulenza per i progettisti e la DL, in modo da addebitarli al progetto di competenza anziché alla gestione corrente sotto la voce costi dell'amministrazione. Una pratica che pare ineccepibile e che permetterebbe, tra l'altro, di fare i necessari confronti di redditività nell'ambito della gestione dei diversi progetti, oltre che avere a disposizione dei parametri di valutazione sull'effettiva competenza delle diverse figure professionali chiamate a gestire lo specifico progetto.

## **7. I possibili correttivi tenuto conto delle risultanze degli approfondimenti e del mutato quadro organizzativo del settore della costruzione**

Sarà giocoforza questo un capitolo nel quale, tenuto conto di quanto emerso e di tutta una serie di verifiche, in parte effettuate anche in loco, si cercherà di avanzare alcune proposte operative all'intenzione del Consiglio di Stato che, va pur detto, in qualche occasione ha sottovalutato il suo ruolo di committente, delegandolo con fiducia quasi cieca alla SL che non è mai neanche stata elevata al rango di divisione. Un aspetto, quest'ultimo, che avrebbe permesso, molto probabilmente, di evitare una serie di situazioni di disagio accentuate da una sorta di operatività quasi avulsa dal resto dell'amministrazione.

Ma quello che più lascia perplessi (per non dire sconcertati) è il ruolo che deve svolgere il CCF che, pur operando con estrema competenza anche se in situazione di disagio nel caso specifico (effettuare approfondimenti e stilare rapporti essendo all'interno stesso della struttura amministrativa non è certo un compito facile e gratificante), può solo verificare una parte di quanto sarebbe necessario per poter garantire che il prodotto finale vale i soldi spesi.

Alla luce di tutti i documenti esaminati, delle testimonianze raccolte, dei sopralluoghi eseguiti e delle perizie (forse troppo poche) in possesso della CPIL, la Commissione d'inchiesta parlamentare sulla Sezione della logistica ritiene di poter affermare che il ruolo del CCF deve essere rafforzato con l'accompagnamento *ad hoc* di un perito (o di più periti) in grado di approfondire tutti gli aspetti tecnico finanziari più sopra citati. È infatti indispensabile che l'Esecutivo (e la CGF nell'esercizio della sua attività di Alta vigilanza) possa disporre, almeno a campione, di una serie di documenti atti a verificare l'attitudine, la competenza e la correttezza dei diversi attori coinvolti nelle realizzazioni e delle operazioni poste in essere.

Lasciare questo compito alla sola SL coadiuvata dalla DL non può che, sul medio periodo, generare le disfunzioni di cui questa commissione si è occupata. Il sapere di essere periodicamente verificati, non solo dal profilo delle procedure, ma anche da quello tecnico economico, non può che giovare al lavoro della SL e nel contempo permetterà all'Esecutivo dapprima e al Legislativo per il tramite della CGF di assumersi le responsabilità che loro competono con rinnovata tranquillità. Ma, in ultima analisi, questo

sarà anche un esercizio di trasparenza a tutto vantaggio di un'economia e imprenditoria corrette. Non da ultimo queste verifiche puntuali e mirate permetteranno di far emergere eventuali situazioni di subappalto selvaggio e di sottocosto operati da realtà di dubbia provenienza.

La rifatturazione delle prestazioni della SL e la loro contabilizzazione a carico dei singoli progetti permetterebbe, poi, di far trasparire l'effettivo lavoro svolto, le eventuali manchevolezze dei progettisti e della DL a tutto vantaggio della crescita di competenze che, in seguito dovrà essere richiesta a questi operatori. Ricevere e gestire appalti dallo Stato non può e non deve trasformarsi in un esercizio di apprendistato che permette di accrescere le proprie competenze per ottenere rendite di posizione (in seconda battuta) rispetto ad altri concorrenti. Lavorare per lo Stato deve significare, proprio perché non vi è alcun rischio d'impresa legato all'incasso dell'onorario o della mercede, possedere le necessarie competenze ed esperienza e metterle a disposizione della collettività al giusto prezzo senza averne vantaggio alcuno tranne la corretta remunerazione. Ciò vale a maggior ragione per i professionisti retribuiti a percentuale che non devono trarre nessun vantaggio dall'aumento dei costi finali dell'opera.

Alla luce delle esperienze fatte e dell'irruenza dell'imprenditoria in generale, la figura della direzione lavori dovrà assumere, molto più che attualmente, un ruolo cardine. Quindi separazione netta tra DL e progettazione. Difficilmente una DL che viene commissionata allo stesso studio di progettazione, anche se affidata ad una terza persona, e che opera per conto dello Stato potrà fare fino in fondo gli interessi del committente. Pertanto una scelta indipendente e oculata dovrà sempre essere presa in considerazione partendo dal presupposto che risparmiare su questa figura - scegliendo solo con criteri di costo - significa non dare la possibilità al committente pubblico di operare quei risparmi che regolarmente il committente privato riesce a spuntare.

#### **8. *Due esempi concreti dei problemi connessi con cantieri complessi, di lunga durata, con svolgimento dei lavori a tappe: il CPT di Trevano e il PGL di Lugano***

##### ***CPT Trevano***

Il 4 marzo 2013 una delegazione della CPIL, composta da Carlo Luigi Caimi, Marco Chiesa e Saverio Lurati, ha compiuto un sopralluogo e un lungo colloquio al Centro professionale di Trevano (CPT). Erano presenti l'arch. Schwendener, V. Nembrini, A. Burini, R. Valaperta, A. Chiesa.

Quanto segue è la risposta riassuntiva a una serie di domande poste anche da utenti del CPT oltre che a questioni sollevate dai membri della CPIL presenti.

*L'arch. Schwendener, supportato da V. Nembrini conferma essersi trattato, il suo, di un mandato diretto ricevuto nel 1994 dopo che già aveva avuto modo di gestire tutti i lavori precedenti di trasformazione. Nel 2000 la stima complessiva dei lavori era di circa 32 milioni di franchi. A quel momento la legge sulle commesse pubbliche, secondo loro, non era ancora applicabile. D'altra parte l'architetto non ha mai ricevuto un mandato per interventi complessivi, ciò che conferma la supposizione secondo cui i lavori sono iniziati senza un'analisi seria e ponderata di cosa avesse veramente bisogno il Centro dal profilo logistico e funzionale. Il che ha contribuito a generare una pianificazione alquanto*

*approssimativa che ha conseguentemente dato adito a disagi frequenti in particolare nelle ore di lezione. La successiva e forzata esecuzione a tappe, iniziata dall'involucro esterno ne è d'altronde la conferma definitiva.*

*Vi sarebbe pure stata una valutazione iniziale circa la sostenibilità di una demolizione e successiva ricostruzione che è poi stata accantonata. A questo proposito dovrebbe esistere un documento specifico (eventualmente da richiedere). Stando però ai tecnici, anche con una pianificazione diversa, date le caratteristiche tecniche e costruttive dell'edificio, la situazione logistica non sarebbe migliorata e il disagio determinato dall'esistenza di due entrate e da una segreteria non immediatamente reperibile, poiché ubicata al primo piano, e quindi poco funzionale rispetto ai percorsi degli allievi era difficile da correggere senza interventi radicali e poco difendibili dal profilo dei costi.*

*Va comunque dato atto che grazie agli interventi eseguiti, in particolare con la creazione di atri di decongestionamento e di incontro la situazione seppure ancora non ideale è sensibilmente migliorata.*

*L'aula magna, situata al piano terreno, da sempre rumorosa, pur con qualche miglioramento a seguito degli interventi eseguiti, non offre ancora una situazione ottimale in quanto non può, di fatto, essere utilizzata durante il periodo di ricreazione degli allievi, considerato che i rumori esterni generati dalla presenza di quest'ultimi, sono tali da coprire la voce di eventuali relatori.*

*Le aule, già poco insonorizzate a causa delle pareti divisorie poco adatte, sono diventate ancor più rumorose dopo gli interventi sui serramenti, al punto tale che in alcuni posti si sente di più quanto succede nell'aula accanto che quanto viene detto da chi conduce la lezione.*

*Dopo l'intervento sui serramenti esterni il ricambio d'aria è diventato difficoltoso e la temperatura e l'umidità nelle aule è spesso insoddisfacente. Situazione che richiede, a tratti, l'apertura delle porte dell'aula verso il corridoio, in particolare quando piove, poiché è impossibile aprire le finestre in quanto la pioggia entra nell'aula. A questa situazione si dovrebbe porre rimedio con l'inizio del nuovo anno scolastico (2013/14) in quanto la regolazione della temperatura nei locali è gestita da sonde che a causa dei lavori ancora in corso non permettono, al momento attuale, una regolazione ottimale. Al termine degli interventi, il ricambio d'aria e il raffreddamento dello stabile che avviene tra le 22.00 e le 06.00 dovrebbe permettere un'ottimizzazione del flusso d'aria. Resta comunque una situazione da monitorare.*

*Le tende esterne (intelligenti) non funzionano nella loro interezza in quanto è stata necessaria una modifica rispetto ai piani originali per evitare un loro deterioramento in tempi ristretti e pertanto scendono solo per  $\frac{3}{4}$ , inoltre quando c'è vento forte si alzano (per questioni di sicurezza) lasciando penetrare il sole direttamente, creando così condizioni di insegnamento non certamente ottimali. Sono inoltre state fornite con un tessuto insufficientemente riparatorio, ciò che ha costretto il centro a sostituire tutti i beamer (39 pezzi a circa 1'000 franchi cadauno), in quanto non si riusciva a vedere quanto proiettato. In tutta una serie di aule sono poi previste delle tende interne. Purtroppo, in alcune aule dove queste sono già state installate abbiamo potuto constatare che i binari delle vecchie tende e brandelli di stoffa sono ancora pendenti dal soffitto nonostante le aule siano da tempo in funzione.*

*Sostanzialmente rimane il fatto che, nell'insieme, in particolare a causa delle difficoltà di ricambio dell'aria, la qualità di vita all'interno è nettamente diminuita e ciò, in particolare, all'ultimo piano. Situazione determinata dall'esistenza di un tetto piano insufficientemente isolato, e ciò malgrado il rifacimento dell'isolamento termico del tetto, in quanto lo stesso - tenuto conto delle attuali normative - risulta inappropriato. Stante la DL ciò dipende dal fatto che la coibentazione del tetto è stata effettuata nel 1995 e a quel momento le normative vigenti prevedevano uno spessore di soli 10 cm.*

*È poi stato sollevato il problema relativo alla mancanza di un parapetto supplementare all'interno delle aule. Soluzione da noi ritenuta necessaria in quanto i corpi riscaldanti sono situati immediatamente a ridosso delle finestre apribili e arrivano ad un'altezza di circa 20/25 cm dal suolo. Il che rende estremamente rischioso lo sporgersi dalla finestra, determinando una situazione di pericolo latente. A detta dei responsabili la questione sarebbe stata sottoposta ai responsabili cantonali per la sicurezza i quali, trattandosi di una ristrutturazione e non di una nuova costruzione, avrebbero pure loro ritenuta la situazione ammissibile. Stesso discorso per quanto riguarda i parapetti delle scale d'accesso (chiaramente non è ancora stato eseguito nessun collaudo).*

*Le segnalazioni testimoniavano di una direzione lavori (affidata allo stesso studio di architettura – per la Logistica se ne occupa A. Burini) parecchio latitante, in alcuni casi praticamente inesistente. La suggestione è stata girata al diretto interessato che ha confutato l'affermazione dichiarando “di essere stato presente quasi tutti i giorni con modalità e orari attinenti reali necessità”. A comprova di ciò fa notare che i tempi di realizzazione sono stati ampiamente rispettati nonostante inghippi vari, in particolare generati dall'assenza di quasi tutti i piani relativi agli impianti tecnici (ventilazione, riscaldamento e impianto elettrico).*

*Le finiture, se così possono essere definite, sono carenti e lasciano parecchio a desiderare e ciò in quasi tutte le aule, in particolare per quanto attiene ai pavimenti, alle diverse chiusure dei passaggi tra un'aula e l'altra e tra i laboratori (anche in quelli dove esiste un latente pericolo di esplosione). L'impiantistica, volutamente a vista a scopo didattico, nei corridoi rischia di porre qualche problema in quanto accessibile senza difficoltà a chiunque voglia cercare di effettuare qualche manomissione. Purtroppo, data l'altezza dei locali, non vi sono soluzioni alternative praticabili.*

*Da evidenziare, infine, che l'edificio, nonostante alcuni interventi di tipo strutturale, per mancanza di massa non è antisismico.*

*Per quanto attiene ai costi ci è stato garantito che al momento attuale sono perfettamente in linea con quanto previsto. La nostra impressione è che ciò stia avvenendo operando contenimenti importanti sulle finiture.*

*Vi è già stata una visita degli ispettori federali incaricati di operare la liquidazione finale in materia di sussidi della Confederazione e, a detta di V. Nembrini, tutto è stato giudicato in regola, ciò che dovrebbe consentire l'approntamento delle richieste di finanziamento entro la fine del corrente anno.*

*La complessità dell'opera e la necessità di continuamente sincronizzare gli interventi con le esigenze logistiche della scuola ha però prodotto una vittima. Il responsabile della supervisione incaricato dalla scuole (Schwitzgebel) ha gettato la spugna e l'incarico è stato riaffidato all'arch. Andrea Chiesa, che cerca di intervenire come può, e il direttore (Roberto Valaperta) sembra ormai rassegnato a convivere con un cantiere senza un vero punto terminale.<sup>23</sup>*

### **Palazzo di Giustizia di Lugano**

La lettura del verbale d'audizione testimoniale dell'arch. Lorenzo Orsi [All.18/Doc.B0092] riguardante la ristrutturazione parziale del Palazzo di giustizia di Lugano (PGL) dà un'idea molto chiara dei problemi con i quali deve confrontarsi il libero professionista incaricato dalla SL in modo generico, dapprima di realizzare preventivi di grande massima e, in seguito, in modo sempre più concreto, di pianificare e realizzare lavori di ristrutturazione totale o di ristrutturazione parziale, soprattutto di impianti tecnici (nel caso concreto gli ascensori del PGL). Orsi ricorda alcuni aspetti che rivelano una certa improvvisazione di

---

<sup>23</sup> Dalla comunicazione 05.04.2013 di Saverio Lurati alla CPIL.

tutta l'operazione da parte dei rappresentanti della committenza (la SL) e l'assenza di coordinazione con altri servizi statali: «Non ho rilevato nessun tipo di coordinamento tra le esigenze della SL e quelle del CSI; queste ultime mi sono sembrate anche sproporzionate. Cito alcune esperienze: mancanza di decisionalità, tempi di decisione troppo lunghi, riunioni con un numero incomprensibile di persone. In queste riunioni si trattava anche di temi talmente tecnici che a mio parere all'architetto esterno non devono interessare»; «ci è stato chiesto di fare un preventivo di grande massima per tutto il complesso»; «Mi è stato chiesto un preventivo di grande massima (disponevamo solo di piani a grande scala), secondo esigenze di occupazione degli spazi da loro date, allestiti con la collaborazione di Giorgio Battaglioni». Alla domanda se gli avessero mai parlato di un rapporto di programmazione, Orsi rispondeva: «Non ricordo. A me hanno unicamente consegnato dei piani, allestiti dalla SL stessa: rilievi del PGL, con l'indicazione dell'occupazione». «Il terzo lavoro di cui mi sono occupato al PGL concerne gli ascensori. (...) Mi sembra, ma non sono sicuro, che gli ascensori fossero già stati ordinati alla Schindler dalla SL. Siamo stati messi sotto pressione perché gli ascensori sarebbero arrivati».

Alla domanda se fosse stato possibile che l'avessero chiamato per giustificare un'ordinazione già avvenuta, Orsi rispondeva: «Può darsi. A differenza del blocco D siamo stati chiamati a fare solo gli architetti progettisti e non a seguire la DL. Il nostro compito era di ordine estetico-architettonico. Un architetto, se si occupa di un progetto dall'inizio alla fine, segue il progetto, l'autorizzazione, gli appalti e poi l'esecuzione (DL)».

«La problematicità, a mio parere, è data dal fatto che la SL al momento dell'esecuzione ha assunto un ruolo inadeguato al compito da svolgere come DL. Infatti avrebbe dovuto occuparsi della DL. Il funzionario che si occupava della DL, Novaresi, a un certo punto ha lasciato il compito ed è stato sostituito da un altro, che però non aveva esperienza in merito. La DL non era all'altezza della situazione. Mi sono interrogato sulla bontà della decisione di affidare la DL alla SL.

Io mi sono occupato unicamente della Direzione architettonica. DL significa gestione dei costi e dei tempi; alla fine gli ascensori sono stati piazzati, ma probabilmente il cantiere avrebbe potuto essere gestito meglio. Avrebbero inoltre potuto essere presi dei provvedimenti per arrecare meno disturbi agli utenti. (...) Probabilmente è mancata una programmazione adeguata. La DL deve gestire i costi e i tempi, ma per farlo deve programmarli». Richiesto di precisare se i problemi maggiori della SL sono dovuti alle esigenze poste dalla Legge appalti, Orsi indicava che secondo lui non era questo il motivo principale, che era invece la mancanza di pianificazione: «Sì, la pianificazione è un problema. Un altro problema che intravedo è l'ingerenza dei diversi Dipartimenti nell'attività della SL».

## **9. Excursus: la gestione del personale**

Affermare che un'attenta gestione del personale è un fattore importantissimo per il successo di una struttura composta da quasi un centinaio di persone può sembrare un'ovvietà. Molto meno scontato è però il lavoro che occorre compiere, dopo aver riconosciuto la bontà di questa constatazione, per tradurla in pratica corrente. Dalle testimonianze raccolte dalla CPIL traspare che all'interno della Sezione della logistica serpeggia – ancora oggi – un certo malessere. Le sue manifestazioni hanno modi e intensità diversi ed è complicato determinare con precisione le sue origini, che sicuramente risalgono nel tempo. Le impressioni che la CPIL ha raccolto hanno disegnato un panorama variegato da cui è difficile trarre un'impressione di unità. L'azione della Sezione della logistica ha sicuramente risentito di questo clima.

Probabilmente per molto tempo la situazione non è stata percepita come problematica dalla Direzione del Dipartimento, o è stata sottovalutata dai vertici della Sezione, oppure ancora gli interventi (per es.: coaching) non hanno dato i risultati sperati. Il Consiglio di Stato ha compiuto le sue valutazioni e tratto le sue conclusioni, formalizzate con le decisioni del 1° febbraio 2012.

La CPIL si augura che una volta conclusa la sua inchiesta e, soprattutto, una volta portato a termine il processo di riorganizzazione in atto, che porrà le premesse strutturali, la Sezione possa ripartire con maggiore serenità, concentrandosi sulla valorizzazione del capitale umano e sull'affinamento delle procedure interne. La CPIL invita la Sezione delle risorse umane ad affiancare la Logistica in questa importante fase.

Lo spirito di collaborazione, la correttezza nell'applicazione delle norme e delle procedure, la propositività, l'apertura verso nuovi metodi di lavoro devono essere fra i valori dei collaboratori della Logistica (come d'altronde nell'Amministrazione intera). Però non vi è chi non comprenda che solo alla certezza di un imparziale giudizio dell'operato dei collaboratori – nel male come nel bene – corrisponderà la debita assunzione di responsabilità da parte di questi ultimi.

## **7. DEBOLEZZA POLITICA DEL CONSIGLIO DI STATO NELL’AFFRONTARE I PROBLEMI DELLA SEZIONE DELLA LOGISTICA: IL CASO EMBLEMATICO DELLA RISTRUTTURAZIONE DEL PALAZZO DELLE ORSOLINE, DEGLI ACCESSI E DEI POSTEGGI**

### **a. Il punto di partenza: la ristrutturazione in più fasi dell’edificio istituzionalmente più prestigioso del Cantone, sede del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato**

Nella “Comunicazione” 8 gennaio 2013 della CPIL era stato ricordato perché la Commissione parlamentare d’inchiesta avesse scelto il Palazzo delle Orsoline a Bellinzona come oggetto emblematico per i problemi che caratterizzano l’attività della SL quando deve affrontare la ristrutturazione e la manutenzione di edifici statali di grande importanza.

*«Il Palazzo delle Orsoline è sede del Legislativo e dell’Esecutivo della Repubblica e Cantone Ticino. Nelle sue sale e uffici viene svolta l’attività del Gran Consiglio e delle sue commissioni e si tengono le sedute del Consiglio di Stato. È un oggetto anche simbolico, dato che rappresenta il cuore del potere istituzionale del Cantone. Questi elementi sono stati sottolineati da tutti gli oratori in occasione della presentazione a Lugano il 18 giugno 2012 dell’opuscolo “Il Palazzo delle Orsoline – storia, recupero, valore”, dedicato alla storia e agli sviluppi architettonici della sede del Governo e del Parlamento ticinese. A livello protocollare ospita gli incontri con i rappresentanti della Confederazione, degli altri Cantoni e degli Stati esteri. È punto di riferimento per la cittadinanza e costituisce il “biglietto da visita” del Cantone Ticino (“Il Palazzo delle Orsoline... doveva diventare una dimora rappresentativa. Il prestigio del Governo esige una significativa e forte immagine non disgiunta da un aspetto formale e tipologico richiamante le caratteristiche dell’edificio originale.”: così l’arch. Claudio Cavadini, Capo progetto della SL responsabile della ristrutturazione, nell’opuscolo citato). L’arredo artistico del palazzo è stato rinnovato a cura del Museo Cantonale d’Arte: lo stabile ospita – nei principali spazi di rappresentanza, nelle sale riunioni, negli uffici e nei corridoi - una serie di opere d’arte significative e di grande valore appartenenti al patrimonio statale, che coprono il periodo dall’Ottocento ai giorni nostri.»*

*«Questo palazzo è stato scelto in quanto evidenzia tutta una serie di problematiche irrisolte che caratterizzano l’attività e il modo di operare della Sezione della logistica. Oggetto di rilevanza storica e politica, ha sperimentato nel corso dei decenni tutta una serie di interventi di ristrutturazione, che ne hanno plasmato morfologia ed aspetto come risultano oggi. Interventi effettuati in più fasi e lunghi dall’essere conclusi.»*

Sempre nella “Comunicazione” – a cui si rimanda per i dettagli – la CPIL aveva elencato una serie importante di problemi di competenza della SL, irrisolti o malamente risolti (nel dibattito parlamentare si parlò anche di “sciatteria nella gestione del patrimonio pubblico”), che impedivano di chiudere “lege artis” – sia formalmente che sostanzialmente – la “fase III” di ristrutturazione di Palazzo delle Orsoline, procedendo finalmente al collaudo.

### **b. La ristrutturazione del Palazzo delle Orsoline: un cantiere infinito, ovvero come gli ordini impartiti dall’Esecutivo cantonale vengono regolarmente disattesi**

La Consigliera di Stato Laura Sadis si era impegnata, a nome del Governo, fin dall’incontro con la CPIL dell’11 settembre 2012 e poi ancora in occasione del dibattito parlamentare del 29 gennaio 2013, a fare in modo che la SL ponesse rimedio ai problemi

evidenziati dalla CPIL, garantendo la conclusione di tutti i lavori previsti e l'effettuazione del collaudo in tempi brevi. In ogni caso, prima della conclusione dei lavori della CPIL.

Il Consiglio di Stato stanziò, invero, due crediti supplementari che avrebbero dovuto permettere la conclusione dei lavori ancora da effettuare:

- a. il 29 agosto 2012 (RG n. 4430) [All.82/Doc.Q0026.02] l'importo di CHF 35'000.00 (IVA compresa) per la completazione della messa in sicurezza del piano istituzionale e dei comparti scale richiesti dal presidente della CPIL con lettera del 28 giugno 2012;
- b. il 30 aprile 2013 (RG n. ) [All.81/Doc.Q0026.03] un ulteriore importo di CHF 30'000.00 (IVA compresa) per la completazione della messa in sicurezza del piano istituzionale e dei comparti scale, in quanto dopo il pre-collaudo e in base al rapporto del capo-progetto del 25 marzo 2013, per poter eseguire i lavori citati nel rapporto il credito di costruzione in essere non avrebbe permesso di assorbire questo onere.

*L'impegno dell'Esecutivo a concludere i lavori è stato finora disatteso e lo sarà ancora alla data del presente rapporto. Un segno di debolezza politica molto problematico, che fa perdere credibilità al Consiglio di Stato proprio su un oggetto al quale la CPIL ha voluto dare un significato emblematico e che rappresenta un importante banco di prova del Governo sulla bontà delle scelte fatte con la parziale riorganizzazione della SL.*

L'8 luglio 2013 venne allestita una tabella dei lavori da eseguire [All.83/Doc.Q0026.01], a mente della CPIL purtroppo incompleta<sup>24</sup>. Una parte dei lavori sono stati effettuati nel frattempo, altri no. Quel che peggio – e ciò per la CPIL è inaccettabile – è che *il collaudo non può ancora avvenire* in quanto *manca la messa in sicurezza delle vie di fuga anche del secondo e del terzo piano*, quale condizione imprescindibile posta dal consulente antincendio per l'ottenimento del permesso di agibilità.

Si legge, infatti, nella nota 3 a retro della citata tabella dei lavori da eseguire a Palazzo delle Orsoline:

*«I lavori eseguiti di cui alla risoluzione governativa n. 4430 del 29 agosto 2012 hanno permesso di completare la messa in sicurezza del piano istituzionale e dei due vani scale, collegando i serramenti di comparto all'impianto d'allarme e consentendo alle ante di rimanere sempre aperte e di chiudersi in caso di allarme (diversamente dal progetto iniziale che prevedeva il movimento inverso). L'11 marzo 2013 è stato eseguito un pre-collaudo con il consulente antincendio ai fini dell'ottenimento dell'agibilità. L'ing. C. Bernasocchi, in considerazione del fatto che la prima fase di ristrutturazione al PT è del 2001 e che la sistemazione dei piani 2 e 3 non è imminente, ha considerato che non si potesse più protrarre oltre gli interventi di messa in sicurezza delle vie di fuga del secondo e terzo piano. Il consulente ha quindi ritenuto inderogabile eseguire da subito almeno la*

---

<sup>24</sup> Manca, per esempio, la messa a punto del sistema di riscaldamento e raffrescamento delle Aule commissionali A e B (che regolarmente non funziona) e la riparazione – in predicato da anni - del sistema di riscaldamento e raffrescamento dell'Aula del Gran Consiglio: come si può vedere dalla documentazione fotografica allegata [All. 89] per evitare che i deputati che siedono nelle ultime file si ammalino in occasione delle sedute plenarie, sono stati posati sulle feritoie di uscita dell'aria cartoni rettangolari (!), che hanno sostituito i volumi dei verbali del Gran Consiglio, del Preventivo e del Consuntivo precedentemente utilizzati a tale scopo (!!!). Dello stato pietoso in cui versa la vetrata dell'atrio del Gran Consiglio (regolarmente bagnata da rivoli d'acqua dovuti all'inadeguatezza dei pluviali esistenti) neppure si accenna nella tabella dei lavori (di manutenzione e pulizia) da eseguire: la documentazione fotografica parla, però, da sé.

*messa in sicurezza delle vie di fuga anche del secondo e terzo piano, quale condizione per l'ottenimento del permesso di agibilità».*

Il 5 ottobre 2013, dopo uno scambio di corrispondenza con il Capo progetto A. Burini avvenuto il giorno precedente, su richiesta di CPIL il Capo sezione Walter Bizzozero ha trasmesso una tabella dei lavori eseguiti e da eseguire aggiornata al 4 ottobre 2013 [All.84/Doc.Q0027].

CPIL ha chiesto, innanzitutto a Rodolfo Schnyder osservazioni sui punti che parlano di un suo presunto assenso alla mancata effettuazione di lavori. Schnyder ha precisato che *«riguardo all'impianto di riscaldamento/raffrescamento dell'Aula GC, visti i problemi che crea a momenti a chi siede in ultima fila in alto, per l'arrivo fastidioso di aria fredda, ho ribadito, in occasione del sopralluogo, l'opportunità di potere disporre di strisce di tappeto per coprire le griglie da dove fuoriesce quest'aria, griglie altrimenti coperte dagli stessi deputati con giornali o con borse. Per l'impianto dell'Aula GC non ho aggiunto altro né concordato alcunché»; «mi ricordo della discussione relativa alla saletta deputati/fumatori, dove ho preso in pratica atto della non volontà di posare (sulla finestra) un ventilatore che almeno aspirasse l'aria viziata verso l'esterno. Non mi ricordo dell'annullamento di altre "richieste"».*

CPIL ha preso atto con un certo stupore, non scevro da ironia (la data di consegna del Rapporto all'Esecutivo, il 9 ottobre 2013, essendo nota a parte dell'Amministrazione dal 29 settembre 2013, sembra aver comportato un'accelerazione improvvisa dei lavori previsti al collaudo), che proprio il giorno della firma di questo Rapporto la SL ha proceduto al collaudo richiesto da mesi e che il Consiglio di Stato non era mai riuscito a far eseguire. Collaudo, al quale ha assistito il Presidente della CPIL, il cui esito (rilascio o meno del certificato di agibilità) sarà comunque noto solo in data successiva all'8 ottobre 2013. Oggi si può dire che dovranno comunque essere effettuati parecchi lavori aggiuntivi per ottenere il certificato di agibilità.

CPIL rileva, con soddisfazione ma anche con una certa preoccupazione:

- di essere riuscita nell'impresa di far effettuare finalmente il collaudo della fase III della ristrutturazione di Palazzo delle Orsoline, mai riuscita in precedenza al Consiglio di Stato;
- che, se messa sotto pressione, la SL è in grado di effettuare quanto richiesto.

**c. Gli accessi al Palazzo delle Orsoline e allo Stabile amministrativo 1 (sede della Divisione delle contribuzioni) e l'utilizzo dei posteggi, in particolare degli Stabili amministrativi 1 e 2 e del Posteggio 1 riservato ai deputati**

Un approfondimento merita la questione delicata degli accessi al Palazzo delle Orsoline e allo Stabile amministrativo 1 (sede della Divisione delle contribuzioni) e dell'utilizzo dei posteggi degli Stabili amministrativi 1 e 2, oggetto di verifiche dettagliate e approfondite da parte del CCF, i cui risultati sono contenuti nel Rapporto di controllo speciale del 21 giugno 2012 [All.76/Doc.P0010]. Un cenno deve essere fatto anche all'uso (e all'abuso) del Posteggio 1 riservato ai deputati.

I risultati delle verifiche, sintetizzati al punto 2 del Rapporto, sono *alquanto preoccupanti, in quanto sono stati rilevati rischi e abusi importanti.*

Vi si legge:

*Per contestualizzare le constatazioni presentate nel presente rapporto, rileviamo che la gestione degli accessi e dei posteggi a cura della SL concerne tutti gli Stabili amministrativi e le scuole cantonali (516 stabili di proprietà e 288 in affitto) e oltre 8'000*

collaboratori cantonali (4'809 funzionari e 3'722 docenti - stato al 31.12.2011). I posteggi sono 134 in totale (81 posteggi "amministrativi" per un totale di 2'334 stalli e 53 posteggi "scolastici" per un totale di 1'845 stalli). Tale mole comporta un onere amministrativo non indifferente per svolgere le attività inerenti, per esempio le nuove richieste, le richieste di modifica o di annullamento, la contrattualistica, la preparazione e la disabilitazione delle tessere. In questi ambiti la SL opera sulla base di specifiche richieste formulate dai Servizi e controfirmate dai rispettivi funzionari dirigenti. Di regola, la SL concede le abilitazioni richieste.

Per quanto concerne gli accessi, sulla base degli stabili analizzati ossia il Palazzo delle Orsoline e lo Stabile amministrativo 1 (sede della Divisione delle contribuzioni), abbiamo riscontrato una gestione relativamente buona; tuttavia sono stati rilevati dei rischi di accesso (per es. abilitazioni a persone che hanno lasciato l'Amministrazione cantonale (AC) ancora in vigore, esistenza di tessere non nominative passe-partout).

Per i posteggi analizzati (in particolare quelli degli Stabili amministrativi 1 e 2), invece, abbiamo riscontrato una parziale attuazione della Legge sull'assegnazione e sull'uso di posteggi nell'Amministrazione cantonale dell'8 novembre 2005, poiché esistono alcuni Servizi/funzionari che usufruiscono di posteggi senza autorizzazione, rispettivamente senza corrispondere la relativa tassa d'uso con la motivazione "per ragioni di servizio". Per i posteggi scolastici la SL conferma che l'attuazione della Legge è stata laboriosa e solo dal 2013 tutte le scuole si sono conformate alle normative.

A giudizio del CCF, il rafforzamento ulteriore della sicurezza e un maggior rispetto della Legge sull'assegnazione e sull'uso di posteggi nell'Amministrazione cantonale richiedono un rinnovato impegno da parte della SL, ma tali obiettivi non possono essere raggiunti dalla SL da sola. Infatti una migliorata sicurezza e gestione presuppongono una maggiore collaborazione da parte dei funzionari dirigenti dello Stato e delle Direzioni scolastiche.

Per migliorare la gestione degli accessi e dei posteggi, a giudizio del CCF sarebbe opportuno migliorare l'informazione e la collaborazione tra i Servizi, la Sezione delle risorse umane e la SL in merito ai nuovi collaboratori e alle dimissioni/trasferimenti ad altro incarico con relativa riconsegna di tessere e chiavi.

A livello di SL, per migliorare la gestione, il controllo e la sicurezza, il CCF suggerisce di valutare i seguenti provvedimenti principali, se necessario, in collaborazione con i Servizi e la Sezione delle risorse umane:

- definire dei criteri per l'assegnazione dei diritti di accesso agli stabili dell'AC, eseguire
- un'analisi critica delle autorizzazioni in essere e aggiornare la banca dati degli accessi;
- ridurre fin dove possibile le tessere non nominative, specialmente se passe-partout,
- privilegiando le tessere nominative per ridurre le possibilità di abuso;
- monitorare regolarmente gli accessi per definire le effettive esigenze e rivedere le
- autorizzazioni di accesso concesse agli utenti (in particolare quelli occasionali);
- introdurre un inventario delle tessere stampate, attive, in giacenza (nuove e assegnate), e annullate;
- valutare un'interfaccia tra i sistemi del personale e i sistemi di gestione accesso. L'allineamento delle rispettive banche dati consentirebbe di migliorare la sicurezza, evitando errori e rischi dovuti a digitazioni errate, cambiamenti di cognome, partenze e trasferimenti ad altre funzioni;
- eseguire dei controlli regolari nei posteggi amministrativi (per es. sopralluoghi a campione) e formalizzare i risultati in analogia ai controlli eseguiti nei posteggi scolastici;

- *riconciare regolarmente gli addebiti dei posteggi sugli stipendi (per i funzionari) con i contratti in essere e i pagamenti delle scuole (per i docenti) con i posteggi dichiarati.*

Il linguaggio usato dal CCF nel Rapporto di controllo speciale è estremamente diplomatico. La CPIL, che ha seguito da vicino la sua genesi, può affermare:

- che oggi vi sono ancora rischi notevoli legati alla facilità di accesso al Palazzo delle Orsoline e allo Stabile amministrativo 1 (Divisione delle contribuzioni), inaccettabili vista la natura estremamente sensibile di questi edifici;
- che non vi è un efficace controllo di chi accede agli edifici e ai posteggi;
- che manca un controllo della gestione delle tessere d'accesso stampate, attive, in giacenza (nuove e assegnate), e annullate;
- che vi è un uso inaccettabile (che rasenta l'abuso) di tessere d'accesso non nominative;
- che l'assegnazione e l'uso dei posteggi non rispetta spesso la normativa vigente e, in determinati casi, rappresenta un vero e proprio abuso, tollerato o non combattuto dalla SL;
- che vi sono funzionari che usufruiscono di posteggi pur non avendone diritto;
- che vi sono funzionari che non pagano, o non pagano il dovuto, per l'uso di posteggi.

*Gli stalli del posteggio 1, riservati ai deputati, sono spesso occupati abusivamente da veicoli della messaggeria (che pur dispone di propri stalli riservati) e di altri utenti (artigiani, ditte di informatica, ecc.), che dovrebbero usufruire per ragioni di servizio di altri spazi (in particolare quelli tra il Palazzo del Governo nuovo e quello delle Orsoline). Richiami al rispetto delle regole effettuati ripetutamente dalla CPIL sia tramite il Cancelliere dello Stato che altrimenti non hanno portato a miglioramenti significativi.*

La documentazione fotografica allegata [All. 89] parla da sé e non necessita di particolari commenti.

La CPIL invita il Consiglio di Stato a porre rimedio al più presto ai rischi inaccettabili, agli usi inappropriati e agli abusi indicati nel Rapporto di controllo speciale del CCF del 21 giugno 2013, nonché all'occupazione abusiva degli stalli riservati ai deputati nel Posteggio 1. Ne va della credibilità delle istituzioni e della credibilità politica dell'Esecutivo.

## 8. LA RIORGANIZZAZIONE DELLA SEZIONE DELLA LOGISTICA E LE PROPOSTE DEL RAPPORTO PERITALE

Fra i compiti attribuiti dal Gran Consiglio alla CPIL vi era anche quello di «*riflettere sull'operato e sull'organizzazione della Sezione della logistica*» e «*proporre provvedimenti per migliorare l'attività statale*» (art. 2 cpv. 2 e 4 del Decreto istitutivo della CPIL).

La CPIL si è quindi chinata sin da subito anche su questi aspetti siccome era apparso evidente che le disfunzioni registrate all'interno della Sezione della logistica (SL) e che hanno portato poi il Gran Consiglio a istituire la Commissione d'inchiesta, non erano legate solo ad alcune persone impiegate e alla loro formazione e profilo, bensì proprio alla struttura stessa della SL.

Che qualcosa non funzionasse era noto anche al Consiglio di Stato, tanto che con risoluzione n. 636 del 1. febbraio 2012 affidava a Nicola Novaresi e Verena Vizzardì il compito di elaborare un rapporto di programmazione per il progetto di rilancio della SL. [All.85/Doc.B0028].

Tuttavia, inizialmente, il Governo cantonale era dell'avviso che le disfunzioni registrate fossero perlopiù riconducibili a *carenze di tipo gestionale*, mentre la CPIL aveva sospettato che tali disfunzioni avessero causa anche da *carenze strutturali* e che la SL andasse probabilmente riorganizzata. Tanto che già nella Comunicazione al Gran Consiglio sull'andamento dei lavori della CPIL dell'8/29 gennaio 2013 si metteva in dubbio la necessità di nominare un nuovo caposezione, siccome non si conosceva con la dovuta precisione l'assetto che si intendeva dare alla nuova SL e, di conseguenza, il profilo richiesto di chi la deve dirigere. Si indicava altresì che non era per nulla escluso che nel rapporto finale si potessero individuare aspetti critici magari non sollevati prima o solo analizzati marginalmente, con il rischio così che determinate decisioni prese, senza conoscere con precisione l'obiettivo che si intende raggiungere, perdano poi d'efficacia o peggio ancora vadano ad ostacolare il raggiungimento degli obiettivi, una volta che questi verranno individuati.

Infatti, nella sua presa di posizione del 23 gennaio 2013 [All.36/Doc.A0057], il Consiglio di Stato scriveva che «*dal rapporto sembra di capire che la CPIL si aspetta una riorganizzazione della SL di ordine tecnico. Come ampiamente illustrato nel rapporto intermedio del marzo 2012 elaborato dalla signora Vizzardì e dal signor Novaresi e fatto proprio dal Consiglio di Stato, le criticità più importanti evidenziate all'interno della struttura risiedevano nella conduzione del personale, nei rapporti interpersonali, che impedivano un efficiente flusso delle informazioni all'interno della SL, e nei rapporti con i Dipartimenti. L'obbiettivo del progetto è quindi di conseguenza quello di lavorare su questi aspetti, rendendo più efficienti i processi lavorativi. L'obbiettivo del Consiglio di Stato non è quindi in questo senso di dare avvio a un progetto di ordine tecnico, che modifichi per esempio l'organizzazione delle aree della SL, ritenuto che i problemi della SL non dipendono, o dipendono poco, dal tipo di organizzazione*».

La CPIL invece, fermamente convinta delle proprie valutazioni e conclusioni divergenti da quelle dell'Esecutivo, in ossequio al mandato ricevuto dal Gran Consiglio ha chiesto al proprio perito ing. Renzo Tarchini della Renzo Tarchini Cantieri & Contratti SA di procedere, oltre a valutazioni mirate della gestione di alcuni progetti, a valutazioni più generali sulla riorganizzazione della SL.

Il perito si è quindi incontrato più volte con i responsabili superiori della SL per valutare la situazione e discutere, anche con loro, dell'eventualità di riorganizzare la SL.

Dopo aver analizzato dettagliatamente, nel corso dei mesi di aprile e maggio del 2013, la struttura della SL, tutte le funzioni dell'organigramma e delle relative mansioni, i flussi di informazione e i risultati ottenuti nell'ambito dei progetti esaminati, il perito è giunto alla conclusione che la SL andava riorganizzata.

La perizia, alla quale si può tranquillamente rimandare per i dettagli, essendo parte integrante e qualificante di questo rapporto (cfr. in particolare il capitolo 7.2 del rapporto peritale), contempla due possibili nuove strutture organizzative. Quella ottimale prevede *la trasformazione della SL in una nuova Divisione della logistica*, mentre quella alternativa una importante *riorganizzazione* della SL (definita dall'ing. Tarchini "una buona soluzione").

Le due soluzioni proposte per la riorganizzazione differiscono sostanzialmente per il tipo di struttura proposta. Infatti, dalle analisi eseguite sull'organigramma e i progetti in corso, data la complessità e l'estrema varietà delle mansioni che la SL è tenuta a svolgere, il perito giunge alla conclusione che sarebbe necessaria *una struttura potenziata ai vertici* con un *carattere maggiormente strategico* che, per numeri, sarebbe più vicina a una Divisione che a una Sezione. Il perito, non volendo però imporre un aumento degli effettivi, suggerisce anche una seconda soluzione in grado di adempiere agli scopi strategici necessari, mantenendo però quasi intatto il numero dei dipendenti necessari.

La perizia descrive quindi le due strutture proposte, denominate "*Divisione della logistica*" e "*Nuova Sezione della logistica*". Se le due strutture si distinguono essenzialmente per la loro dimensione e per la loro gerarchia all'interno dell'Amministrazione cantonale, le stesse sono accomunate dalle seguenti caratteristiche innovative:

- La creazione di un team dirigenziale più forte e con maggiori responsabilità;
- Collaboratori con qualifiche migliori;
- L'accorpamento delle aree di costruzione e di manutenzione;
- La creazione di due aree distinte geograficamente (Sopra- e Sottoceneri);
- La necessità di un'area di supporto con un proprio capo area;
- Il miglioramento del flusso delle informazioni, soprattutto tra le varie fasi di un progetto.

Nel frattempo però, e forse in modo non del tutto casuale, è giunto a conclusione analoga, cambiando radicalmente idea rispetto all'opinione espressa durante il dibattito parlamentare del 29 gennaio 2013, anche il Consiglio di Stato, che il 4 giugno 2013 ha approvato il rapporto 23 maggio 2013 concernente il progetto di riorganizzazione della Sezione della logistica. Tale progetto, sorprendentemente ma anche felicemente, propone analoghe novità [All.89/Doc.B0109.02]. L'ing. Tarchini, rileva del resto con un punta d'ironia al punto 8 del rapporto peritale, che «*le modifiche interne*» – quelle del progetto governativo – «*ricalcano (quasi incredibilmente) molti dei concetti che caratterizzano la proposta di TAR [Renzo Tarchini Cantieri & Contratti SA], soprattutto per quanto concerne il raggruppamento per zone geografiche delle attività prettamente operative*».<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> La cosa si spiega con il fatto che queste modifiche sono state discusse e suggerite dal perito durante i numerosi colloqui e approfondimenti avuti con i responsabili della SL nel periodo novembre 2012-maggio 2013.

L'unica grossa differenza fra quanto suggerito dal perito e deciso dal Consiglio di Stato, e sulla quale la CPIL invita l'Esecutivo a voler riflettere ancora, sta nel mantenimento di un'area di programmazione, con conseguente soppressione dell'area di gestione.

CPIL, facendo proprie le argomentazioni del perito, è infatti dell'avviso che il successo di un cantiere, sia esso di una nuova edificazione, di una ristrutturazione oppure anche di una semplice manutenzione, possa essere garantito solo da una stretta collaborazione con la progettazione. Le attività di gestione potrebbero essere più facilmente separate da quelle concernenti il "corso della vita" di un immobile: progettazione, costruzione e manutenzione, per l'appunto.

CPIL rileva, dopo analisi della riorganizzazione ordinata dal Consiglio dal Stato e di quella proposta dal perito, che vi sono due punti – riguardanti la fase di programmazione e la fase strategica – che implicano un'impostazione diversa sia da quella in corso alla SL che da quella proposta dal rapporto peritale:

## **a. Relazione con "gestione progetto"**

### **1. Fase di programmazione**

Entrambe le proposte per alcuni aspetti non rispettano l'attuale impostazione di "Gestione progetto", in particolare per il fatto che la fase di programmazione viene "accorciata".

Il perito propone di sopprimere *tout court* l'Area di programmazione e di inglobare i Programmatori (attualmente sotto il Servizio analisi richieste) nelle nuove "Aree di costruzione e manutenzione"; il Consiglio di Stato invece la mantiene, ma affida l'allestimento del rapporto di programmazione all'Area di costruzione, nella persona dei Capi progetto. *«L'area di programmazione, nei progetti d'investimento, si fermerà alla fase di pianificazione strategica mantenendo però un filo diretto con la gestione dei progetti al fine di ottenere regolari feedback sull'avanzamento e, alla fine, sui risultati ottenuti a fronte di quanto pianificato per garantire un costante controllo strategico degli stessi (...)*» (pag. 15 della perizia).

Questa soluzione presenta indubbiamente dei vantaggi:

- i Capi progetto acquistano una maggiore centralità, perché portano per intero la responsabilità del progetto fin dai suoi inizi.
- Come scrive il DFE, *«per i progetti d'investimento, fermare l'attività dell'area di programmazione alla pianificazione strategica e alla formulazione e definizione dell'incarico da assegnare all'area della realizzazione e dell'esercizio permette di chiarire ruoli e competenze evitando difficoltà nel passaggio di consegne»* (pag. 21 del Progetto di riorganizzazione [All.89/Doc.B0109.02]).
- Il perito è convinto che *«il successo di un cantiere, sia esso di una nuova costruzione, di riattamento o di manutenzione, possa essere garantito solo da una strettissima collaborazione con la progettazione [intesa in senso lato]»* (rapporto peritale, pag. 65).

Il Consiglio di Stato ribadisce la sostanziale adesione a "Gestione progetto": *«L'obiettivo di questa revisione dell'organizzazione della SL è quello di dare stabilità di conduzione alla sezione, andando nel contempo a riaffermare i principi della metodologia di lavoro denominata "Gestione progetto" andandoli a precisare e modificare dove necessario sulla base delle esperienze accumulate (cfr. RG 1257 del 20 marzo 2002)»*.

Leggendo, però, i materiali disponibili (la ris. gov. n. 1774 del 16.04.1999, la ris. gov. n. 1257 del 20.03.2002, il rapporto *Gestione progetto* della Arthur Andersen, il rapporto di Pietro Martinelli [All.55/Doc.B0017.11]) si nota una certa discrepanza: *«Il concetto fondamentale di “gestione progetto” è la separazione della responsabilità di chi programma un investimento da quella di chi lo realizza (progettazione + esecuzione). Grazie al controllo del “programmatore” nei confronti dei realizzatori si dovrebbe evitare che il progetto venga modificato nella fase di progettazione o nella fase di esecuzione, inserendo nuovi contenuti e gonfiando di conseguenza i costi previsti dopo che è stata presa la decisione politica di realizzare l’opera approvando il credito di progettazione. Il contenuto del rapporto di programmazione permette infatti all’Autorità politica di disporre degli elementi determinanti per la scelta di priorità e di poter controllare il rispetto di questi elementi nella fase di realizzazione»* (Rapporto Martinelli, cap. C 2.1.2).

È stato assodato che questo approccio non ha ottenuto i risultati sperati: CPIL condivide, pertanto, la proposta di modifica formulata sia dal perito che dal Consiglio di Stato. Sarà, però, necessario aggiornare anche le relative basi concettuali.

## **2. Pianificazione strategica**

Secondo il progetto del Consiglio di Stato, *«i rapporti a livello strategico verrebbero gestiti primariamente dal Capo Sezione, scaricato dalla conduzione dei servizi centrali, con il Capo Area programmazione»* (pag. 30). In questo non si distanzia molto dalla soluzione proposta dal perito “Nuova Sezione della logistica”. L’Esecutivo introduce, però, introduce *«figure specialistiche all’interno dell’area di programmazione incaricate di seguire le pianificazioni e masterplan dei dipartimenti»* (pag. 30). Infatti nell’organigramma, sotto l’Area di programmazione, viene creato il servizio “Pianificazione”, con la *«nuova funzione del “pianificatore in Logistica” allo stesso livello salariale della funzione capo progetto»* (pag. 20).

L’organigramma suggerito dal perito prevede i servizi “Analisi richieste” (uno per ognuna delle Aree di costruzione e manutenzione). Nel rapporto peritale ciò viene spiegato come segue: *«I programmatori del servizio analisi richieste sono stati inglobati in queste aree per garantire una continuità della progettazione in tutte le fasi della costruzione e/o manutenzione degli immobili. La visione strategica del servizio analisi è garantita dal responsabile analisi dello staff di divisione nel caso della divisione della logistica e dal fatto che, nel caso della nuova sezione della logistica, il servizio analisi è comune alle due aree Sopra- e Sottoceneri»* (pag. 61 della perizia).

CPIL osserva quanto segue relativamente alle proposte peritali:

- relativizzano la portata attuale di “Gestione progetto”, soprattutto nella versione “Nuova Sezione della logistica”: non solo la redazione del Rapporto di programmazione, ma anche i processi di programmazione e pianificazione si ritrovano sotto le Aree di costruzione.
- non chiariscono chi concretamente si occupa delle pianificazioni strategiche (attuali processi di lavoro 21.1, 21.2, 21.3 del Manuale del sistema di gestione della qualità (SGQ) della Sezione della logistica) e di seguire le pianificazioni e i Masterplan dipartimentali.

A parte queste osservazioni, CPIL è senz’altro d’accordo con il perito quando afferma che *«sarebbe necessaria una struttura potenziata ai vertici con un carattere maggiormente strategico che, per numeri, sarebbe più vicina a una divisione che a una sezione»* (pag.

59). Con questa struttura, «*i contatti con le utenze avvengono con lo staff per quanto riguarda le scelte strategiche, mentre con i capi area per quanto attiene all'operatività della sezione*» (pag. 60). La proposta "Nuova Sezione della logistica" e il progetto del Consiglio di Stato, pur introducendo dei miglioramenti rispetto alla situazione attuale, non pongono lo stesso accento sui rapporti con l'utenza a livello strategico, là dove risiede uno dei grandi problemi della SL riscontrati dalla CPIL.

Anche se la CPIL preferirebbe quindi una riorganizzazione più incisiva (con l'innalzamento della Sezione a livello di Divisione), CPIL può essere parzialmente soddisfatta di questa (prima) decisione governativa.<sup>26</sup>

Da un lato la decisione del Consiglio di Stato di procedere ad una (prima) riorganizzazione della SL dimostra che la Commissione aveva visto giusto e che le sue preoccupazioni e i suoi suggerimenti erano più che fondati. È infatti grazie ai problemi riscontrati dalla CPIL e ai suoi suggerimenti che si è giunti a questa ristrutturazione.

Dall'altro perché il dibattito innescatosi sulla SL, soprattutto lo scambio di opinioni fra CPIL e Consiglio di Stato, ha avuto l'indubbio vantaggio di migliorare questo importante settore dell'attività statale, giustificando così e in ogni caso l'istituzione e il lavoro della CPIL, la quale può affermare, senza paura di essere smentita, di aver ottemperato al mandato ricevuto.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> La Consigliera di Stato Laura Sadis, durante la sua audizione testimoniale del 26 giugno 2013 [All.24/Doc.B0112], non ha del resto escluso che la Sezione possa essere in un futuro non lontano elevata a Divisione:

*«Domanda 32 - Rispetto ai rapporti intermedi di Novaresi e Vizzardi, quello conclusivo propone anche una riorganizzazione delle Aree. Non si è presa in considerazione l'ipotesi di elevare la SL a Divisione?»*

*Risposta 32 - L'ipotesi è stata valutata, come quella di trasformare la SL in UAA o di sottoporla direttamente al Consiglio di Stato. I servizi centrali però comprendono anche il CSI o la SRU. La questione potrà essere nuovamente esaminata, ma io sono del parere che non conta tanto la scatola, quanto il suo contenuto. Quindi si "tratta innanzitutto di migliorare il modo di lavorare della SL. Non so se semplicemente elevare un servizio centrale a Divisione possa essere una risposta; sicuramente non è quella prioritaria.*

*Domanda 33 - Una volta che la SL migliorerà la sua attività e uscirà dalla "nebulosa" in cui si trova, sarà nuovamente considerata l'ipotesi di essere elevata a Divisione?*

*Risposta 33 - Sì. Però ripeto che vanno privilegiate le riforme di merito, più di altre essenzialmente formali.»*

<sup>27</sup> La CPIL tiene a ringraziare in particolare la sua collaboratrice scientifica e segretaria, dott. in lettere Raffaella Navari, che ha contribuito sostanzialmente e in modo professionale al lavoro della Commissione e alla stesura del rapporto commissionale; il dott. iur. Michele Albertini, Consulente giuridico del Gran Consiglio, e l'avv. Rodolfo Schnyder, Segretario generale del Gran Consiglio (fino al 31 maggio 2013), per aver fornito preziosa e costante consulenza scientifica e competente sostegno ai lavori commissionali; Giovanni Cavallero, direttore del Controllo Cantonale delle Finanze (CCF), Sandro Menegazzo, vicedirettore del CCF, Eugenio Corti, Capo settore revisione informatica del CCF, e Tiziano Veronelli, giurista del CCF, per i lavori di verifica e approfondimento richiesti e l'allestimento impeccabile dei rapporti di controllo speciale.

## 9. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI ULTERIORI

### a. Conclusioni (risposte alle domande poste dal decreto istitutivo della CPIL)

#### 1. **Esaminare le risultanze dell'inchiesta disciplinare sul "caso CHIT" (art. 2 cpv. 1)**

- Le verifiche effettuate dalla CPIL, dal CCF e dal Ministero pubblico hanno permesso di appurare che, allo stato odierno, il caso Chit SA, pur rimanendo come tale oggettivamente grave, per quel che riguarda la SL e in genere l'Amministrazione cantonale, deve essere decisamente ridimensionamento, soprattutto rispetto alla gravità dei termini con cui se ne era parlato, anche nei consessi parlamentari. Né l'inchiesta parlamentare né quella della Magistratura penale hanno evidenziato comportamenti penalmente rilevanti da parte di funzionari o collaboratori della SL, rimanendo le ipotesi ventilate anche sui media a livello di mere illazioni, non confortate da prove concrete. La CPIL e il Consiglio di Stato non hanno potuto accertare l'esistenza di danni pecuniari diretti per lo Stato derivanti dal comportamento illecito di Chit SA e dei suoi organi.
- Il caso Chit SA rimane emblematico per la necessità di approfondire – nel rispetto della normativa vigente, ma usufruendo pienamente degli spazi concessi e dell'esperienza, che deve essere presupposta da parte della SL – le caratteristiche personali dei soggetti che stanno dietro l'involucro societario, in particolare di entità nuove. L'esame e la verifica da parte della SL e degli altri organi dell'Amministrazione cantonale coinvolti devono estendersi alle referenze, all'attendibilità e all'affidabilità dei soggetti interessati, in particolare quali offerenti o partecipanti a gare d'appalto. Deve essere in particolare evitata l'accettazione delle sole referenze di subappaltatori, senza una valutazione adeguata della ditta subappaltante.
- Il Cantone dovrà procedere, riferendone al Parlamento, a un'analisi quantitativa e qualitativa delle conseguenze di fallimenti societari di ditte che lavorano per lo Stato, fallimenti che apparentemente non provocano danni diretti all'ente pubblico, ma che richiedono cospicui interventi da parte delle assicurazioni sociali, di cui si deve fare carico la collettività.

#### 2. **Verificare se altre ditte o professionisti sono stati indebitamente avvantaggiati (art. 2 cpv. 1)**

- CPIL non ha rilevato sistematici vantaggi indebiti a favore di altre ditte o professionisti da parte della SL, la quale dispone di un ampio margine discrezionale nella gestione dei mandati, nel rispetto della legislazione vigente. Casi puntuali sono stati rilevati e segnalati dal CCF nei rapporti di controllo speciali, effettuati su richiesta della CPIL, e dal perito nel proprio rapporto. Lo spezzettamento dei mandati non è, e non deve essere, la ipotetica – ma errata – soluzione per ovviare a normative legislative troppo rigide o inadeguate ai bisogni reali. Dove necessario, le norme – per esempio sulle deleghe e i loro valori-soglia – potranno essere riviste, nel rispetto dei vari gradi gerarchici di competenza. In nessun caso dovranno essere semplicemente disattese.

**3. Accertare eventuali lacune ricorrenti nell'operato della Sezione della logistica e nei settori dell'Amministrazione che collaborano con essa (art. 2 cpv. 2)**

- La CPIL rimanda al riguardo integralmente al riassunto degli accertamenti del CCF (capitolo 1e) e a quelli del rapporto peritale (capitoli 4d, 4e ).
- Una delle principali lacune ricorrenti è quella delle sovrastime, evidenziata sia dal perito che nel rapporto della CPIL, nei termini seguenti:

Per rendere meglio l'idea degli effetti perversi delle sovrastime basta considerare il semplice esempio concettuale seguente:

- se si ammette che il preventivo presentato è 100,
- mentre il preventivo corretto è 80,
- e che l'importo effettivamente contabilizzato è 120,
- il superamento (virtuale) che appare è 20,
- mentre il superamento (reale) che va considerato è 40.

**4. Accertare le relative responsabilità amministrative e politiche (art. 2 cpv. 2)**

- La CPIL ha rilevato una debolezza generale del Consiglio di Stato e del DFE quando si tratta di intervenire sulla SL soprattutto quando occorre modificare in modo radicale situazioni e comportamenti inaccettabili. L'Esecutivo ha avuto grandi difficoltà e perplessità, in buona parte ingiustificate essendo le situazioni note da tempo, prima di affrontare di petto situazioni insostenibili che richiedevano interventi risolutivi di ben altra portata. L'esempio lampante è quello della difficoltà di accettare l'idea di una imprescindibile riorganizzazione sostanziale e radicale della SL, limitandosi a lungo a misure inadeguate e di scarsa efficacia.
- La CPIL ha rilevato con meraviglia che il Consiglio di Stato, in particolare le Diretrici del DFE che si sono succedute dal 1995 a oggi, si è in passato facilmente arreso di fronte alla ingiustificata richiesta dei vertici dell'Amministrazione (a detta dei funzionari si trattava di una necessità imprescindibile) di procedere a una semplificazione di alcune procedure precise e puntuali previste da "Gestione progetto", ritenute dallo stesso Esecutivo indispensabili per un'adeguata conduzione anche politica degli importanti investimenti nel campo di competenza della SL.
- La CPIL rileva la portata estremamente negativa della decisione governativa di escludere – già a partire dalla fine del 2004 – dall'obbligo di seguire "Gestione progetto", e quindi di allestire un Rapporto di programmazione, tutti i progetti di importo inferiore a 3 milioni di franchi, in pratica la maggioranza dei progetti affidati alla SL. Per tali progetti il Rapporto di programmazione è stato sostituito da studi di fattibilità e progetti di massima, strumenti evidentemente di altra (e insufficiente) portata sostanziale. Con la decisione presa con la ris. gov. n. 6004 del 21 dicembre 2004 il Consiglio di Stato ha privato sé stesso e il Parlamento di uno strumento fondamentale di gestione politica e di alta vigilanza per la maggioranza dei progetti affidati alla SL. Inoltre, da data imprecisata che la CPIL non è riuscita a ricostruire, il Consiglio di Stato non ha più fornito al Gran Consiglio, insieme ai relativi messaggi di richiesta di crediti di progettazione, copia dei rapporti di programmazione (come invece previsto dal punto 4.2 della ris. gov. n. 1257 del 20 marzo 2002 [All.56/Doc.B0083]).

- La CPIL considera preoccupante l'atteggiamento di alcuni dipendenti statali nei confronti del Consiglio di Stato, dei funzionari superiori, dei colleghi e in ultima analisi dei cittadini ticinesi. Dipendenti che, pur avendo assunto degli impegni contrattuali in gran parte anche correttamente retribuiti e gratificanti, non agiscono di conseguenza. Questo agire di pochi – ma assolutamente non sottovalutabile – mette in cattiva luce tutta l'Amministrazione cantonale, in special modo la maggior parte del personale pubblico che si impegna e che non merita critiche. Purtroppo per taluni l'obiettivo ideale e duraturo è considerato raggiunto già con la sola assunzione presso un datore di lavoro sicuro e permanente come lo Stato. Inoltre, nei due casi esaminati in modo approfondito da CPIL (Martignoni e Pronzini) è stato evidenziato che anche la LORD non è così adeguata per garantire sempre un buon funzionamento delle attività statali. Se, da una parte, il Consiglio di Stato ha sicuramente delle responsabilità puntuali riguardo al buon funzionamento dell'Amministrazione, dall'altra parte in "un'azienda" così grande ogni livello dirigenziale va però responsabilizzato al fine di garantire la professionalità e l'impegno necessari e richiesti per lo svolgimento della mansione affidata.

**5. Valutare l'implementazione e l'efficacia delle misure decise negli anni, con particolare attenzione a quelle proposte dal Parlamento (art. 2 cpv. 3)**

Al riguardo si rimanda integralmente al capitolo 3 del presente rapporto.

**6. Proporre misure e provvedimenti atti a risolvere i problemi riscontrati (art. 2 cpv. 4)**

- La CPIL chiede che la Commissione della gestione e delle finanze abbia la facoltà di conferire mandato a periti che affianchino nella valutazione tecnica dei messaggi governativi riguardanti crediti di progettazione e di investimento e nell'attività di Alta vigilanza. I periti dovranno essere esterni all'Amministrazione e del tutto indipendenti.  
La CPIL chiede il rafforzamento delle competenze previste dall'art. 21 cpv. 2 LGC/CdS, con l'istituzionalizzazione di una sottocommissione permanente della Commissione della gestione e delle finanze che durante tutto l'anno e dotata dei mezzi personali e finanziari necessari svolga le attività di alta vigilanza affidate dalla Costituzione cantonale al Gran Consiglio (art. 57 cpv. 2).
- La CPIL chiede un maggior coinvolgimento strategico e operativo dell'intero Consiglio di Stato nell'osservazione e nella direzione politica della SL, che non devono essere affidate alla sola direzione del DFE. Tale richiesta di coinvolgimento viene estesa a tutti i settori dell'Amministrazione. La CPIL ricorda che, in assenza di una base legale specifica o di una delega, il singolo Direttore di Dipartimento non può prendere decisioni, che rimangono sempre di esclusiva competenza del Consiglio di Stato in corpore. Il mancato adempimento a questi obblighi comporta una chiara responsabilità politica da parte dell'intero Consiglio di Stato.
- In un quadro economico estremamente mutevole e in un Cantone in cui il settore della costruzione ha ancora un peso importante, la CPIL chiede che il Consiglio di Stato, quale rappresentante del più importante committente (lo Stato non è un committente qualunque!), prenda maggiormente coscienza del proprio ruolo, che deve essere esemplare. Lo Stato è chiamato a garantire equità di trattamento a tutti

i concorrenti, combattendo contemporaneamente il sottocosto programmato e la concorrenza sleale.

- La CPIL chiede al personale dell'Amministrazione cantonale maggior professionalità ed etica. Nessuna rivalsa su chi fatica a raggiungere gli obiettivi, ma nemmeno ripicche per chi si impegna seriamente e cerca di emergere.
- La CPIL chiede che venga introdotta la fatturazione interna sistematica delle prestazioni della SL, che permetta di evidenziare i costi effettivi e, se necessario o opportuno, di caricarli sul conto investimenti piuttosto che su quello della gestione corrente. Tale fatturazione permetterà anche di meglio valutare l'efficacia delle attività svolte dalla Sezione e dai singoli collaboratori.
- La CPIL chiede che venga continuata la riorganizzazione della SL con una seconda fase, come suggerito dal perito, che preveda a conclusione l'innalzamento del livello da Sezione a Divisione.
- CPIL chiede che i Capi area abbiano un'adeguata formazione specifica ed esperienza nella gestione dei collaboratori e buone capacità di gestione di team; inoltre, per i Capi area della realizzazione e dell'esercizio del Sottoceneri e del Sopraceneri, così come per i Capi progetto, le competenze devono estendersi al campo della direzione dei lavori.
- La CPIL chiede che la direzione dei lavori venga nettamente distinta dalla progettazione non solo dal punto di vista personale, ma anche formale. Non è opportuno che collaboratori di una stessa entità giuridica svolgano entrambe le funzioni.
- La CPIL chiede il miglioramento delle regole e della normativa riguardanti i concorsi di progettazione, con il rafforzamento delle giurie. Maggior peso dovrà essere dato alla valutazione del progetto e della sua reale realizzazione in base al credito a disposizione, con l'introduzione di criteri e paletti più restrittivi. Anche in questo caso l'utilizzo di esperti esterni potrebbe garantire maggiormente gli interessi del committente.

Le richieste di cui sopra sono in sintonia con le conclusioni alle quali giungono il rapporto peritale dell'ing. Tarchini e le osservazioni del CCF, ai quali si rimanda integralmente per i dettagli.

## **b. Raccomandazioni ulteriori**

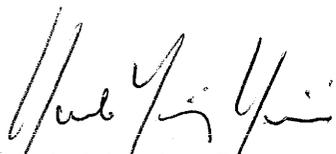
- Si invita il Consiglio di Stato a rafforzare il suo ruolo politico riguardo alla tematica degli investimenti, assumendosi maggiormente le responsabilità della pianificazione a media e lunga scadenza attualmente affidata al “Gruppo investimenti”, costituito soltanto da alti funzionari, la cui responsabilità è esclusivamente di natura amministrativa. Tale richiesta riguarda non soltanto il campo di competenza della SL, ma in generale tutti gli investimenti da effettuarsi dallo Stato.
- Si invita il Consiglio di Stato a ridurre nuovamente l’importo minimo dei progetti per i quali deve essere obbligatoriamente applicata “Gestione progetto”, in particolare allestendo il Rapporto di programmazione. La CPIL ritiene l’importo di fr. 500'000.- quale possibile nuova soglia. Si chiede al Consiglio di Stato di verificare il numero di progetti per anno che sarebbero toccati da questa modifica.
- Si invita il Consiglio di Stato ad approfondire le modifiche all’applicazione di “Gestione progetto” che comporta la riorganizzazione della SL decisa il 4 giugno 2013, ritenuto che sia nel caso della riorganizzazione parziale ordinata dall’Esecutivo che in quella proposta dal perito (in particolare secondo il modello “Nuova Sezione della logistica”) viene ridotta la portata di “Gestione progetto”, in quanto viene sostanzialmente modificata la sua attuale impostazione.
- Si invita il Consiglio di Stato a rivalutare l’ipotesi della creazione della figura dell’Architetto cantonale.
- Si invita il Consiglio di Stato a vegliare che la SL e tutta l’Amministrazione agiscano con professionalità, maggior trasparenza e schiettezza, evitando comportamenti ambigui e di dare indicazioni incomplete o che possono essere travisate all’Esecutivo, al Parlamento, alle controparti contrattuali e agli altri attori chiamati a collaborare per la realizzazione di progetti.
- Si invita il Consiglio di Stato a esigere dalla SL, e di riflesso anche da progettisti e DL esterne, un impiego regolare, accurato e il costante aggiornamento del CCC (definito come “Codice dei costi di costruzione”<sup>28</sup>), strumento che serva alla gestione amministrativa dell’opera, per la comunicazione, il coordinamento e l’esecuzione, così come per la sorveglianza e la contabilità dei costi di costruzione.
- Si invita il Consiglio di Stato a non interrompere repentinamente i rapporti contrattuali in essere con funzionari e collaboratori sulla scia di avvenimenti ipoteticamente gravi, che comportano anche l’ipotesi di sanzioni penali o d’altra natura, prima di aver verificato attentamente l’esistenza dei presupposti legali minimi per poter mantenere o veder confermata nel tempo da altra autorità la decisione, senza conseguenze finanziarie inaccettabili per l’ente pubblico.

---

<sup>28</sup> Il CCC è un piano contabile per tutti i costi relativi ai progetti di costruzione, da intendersi come procedura amministrativa di controllo. Esso è orientato all’esecuzione ed è corredato da un’ampia classificazione per categorie.

Bellinzona, 8 ottobre 2013

**La Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL)**



Carlo Luigi Caimi, Presidente



Fabio Badasci, membro



Nicola Brivio, membro



Saverio Lurati, membro

## ELENCO DEGLI ALLEGATI ❶

### Capitolo 1. INTRODUZIONE

- All. 1) Doc. A0007: Ris. gov. 805 del 15.02.2012, *Osservazioni del Consiglio di Stato in merito alla richiesta d'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta*
- All. 2) Doc. A0002: Decreto istitutivo CPIL, 15.02.2012
- All. 3) Doc. A0016: Regolamento della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica CPIL, Bellinzona, 24.04.2012
- All. 4) Doc. A0018: Convenzione tra il Presidente pro tempore (2011-2012) del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino, Gianni Guidicelli, e il Presidente pro tempore (2012-2013) del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino, Michele Foletti, e il Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL), Carlo Luigi Caimi, Bellinzona, 04.05.2012
- All. 5) Doc. B0034: Verbale interrogatorio Walter Bizzozero, 04.04.2012
- All. 6) Doc. B0039: Verbale dell'interrogatorio Walter Bizzozero 19.04.2012, e lettera 30.05.2012 alla CPIL, *Complemento all'interrogatorio del 19 aprile 2012 e suoi allegati*
- All. 7) Doc. Da0108: Verbale interrogatorio Walter Bizzozero, 03.06.2013
- All. 8) Doc. B0038: Verbale interrogatorio Verena Vizzardi, 19.04.2012
- All. 9) Doc. B0043: Verbale interrogatorio Claudio Andina, 03.05.2012 ❷
- All. 10) Doc. B0047: Verbale interrogatorio Arnaldo Burini, 10.05.2012 ❷
- All. 11) Doc. B0057: Verbale interrogatorio Renato Bernasconi e Sergio Morisoli, 29.05.2012
- All. 12) Doc. K0010: Verbale interrogatorio Tiziano Jam, 06.06.2012 ❷
- All. 13) Doc. M0004: Verbale interrogatorio Lorenza Mazzola, 27.09.2012 ❷
- All. 14) Doc. B0065: Verbale interrogatorio Nicola Novaresi, 02.10.2012
- All. 15) Doc. O0018: Verbale interrogatorio Vinicio Malfanti, 24.10.2012
- All. 16) Doc. B0075: Verbale interrogatorio Massimo Martignoni, 16.01.2013
- All. 17) Doc. B0080: Verbale interrogatorio Pietro Martinelli, 20.02.2013
- All. 18) Doc. B0092: Verbale interrogatorio Lorenzo Orsi, 28.02.2013
- All. 19) Doc. B0095: Verbale interrogatorio Gabriele Gendotti, 13.03.2013
- All. 20) Doc. B0098: Verbale interrogatorio Luigi Pedrazzini, 26.03.2013
- All. 21) Doc. B0106: Verbale interrogatorio Marina Masoni, 02.05.2013
- All. 22) Doc. Da0109: Verbale interrogatorio Daniele Pronzini, 05.06.2013
- All. 23) Doc. Da0112: Verbale interrogatorio Daniele Pronzini, 11.06.2013
- All. 24) Doc. B0112: Verbale interrogatorio Laura Sadis, 26.06.2013
- All. 25) Doc. B0113: Verbale interrogatorio Laura Sadis, 27.06.2013
- All. 26) Doc. G0032: Verbale interrogatorio Kim Aeberhard, 17.09.2013
- All. 27) Doc. Da0146: Verbale interrogatorio Attilio Bignasca, 25.09.2013
- All. 28) Doc. B0046: Verbale audizione Timothy Delcò, 10.05.2012
- All. 29) Doc. O0022: Verbale sopralluogo Stabile amministrativo 3, 21.03.2013
- All. 30) Doc. A0010: Ris. gov. 1494 del 21.03.2012, *Rappresentante del Consiglio di Stato in seno alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla logistica*
- All. 31) Doc. A0033.01: Note dell'incontro fra la CPIL e il Consiglio di Stato, 11.09.2012
- All. 32) Doc. A0040: Ris. gov. 5327 del 03.10.2012
- All. 33) Doc. A0026: Ris. gov. 3832 del 04.07.2012
- All. 34) Doc. A0029: Lettera 30.08.2012 del Consiglio di Stato alla CPIL, *Collaborazione con la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica - Dichiarazioni relative al segreto d'ufficio*

- All. 35) Doc. A0032: Lettera 06.09.2012 del Presidente della CPIL al Direttore del CCF, *Commissione parlamentare di inchiesta sulla Sezione della logistica - richiesta di verifiche*
- All. 36) Doc. A0057: Ris. gov. 268 del 23.01.2013
- All. 37) Doc. A0067: Ris. gov. 1499 del 20.03.2013, *Dibattito parlamentare del 29 gennaio 2013: osservazioni del Consiglio di Stato*
- All. 38) Doc. A0064.01: Note dell'incontro con una delegazione del Consiglio di Stato e il Cancelliere, 12.03.2013 ②

## Capitolo 2. IL "CASO CHIT SA"

- All. 39) Doc. D0017: Lettera 16.12.2010 della Commissione della gestione e delle finanze al Consiglio di Stato
- All. 40) Doc. D0008: Carlo Celpi, *Rapporto di indagine, Presunte irregolarità riguardo ai mandati attribuiti alla ditta CHIT nell'ambito dei lavori presso lo stabile Ronchetto a Lugano e presso l'OSC a Mendrisio (Risoluzioni del Consiglio di Stato 1481 e 1482 dell'8 marzo 2011)*, Bellinzona, 30.11.2011 ③
- All. 41) Doc. D0008.01: Carlo Celpi, *Rapporto di indagine, Presunte irregolarità riguardo ai mandati attribuiti alla ditta CHIT nell'ambito dei lavori presso lo stabile Ronchetto a Lugano e presso l'OSC a Mendrisio (Risoluzioni del Consiglio di Stato 1481 e 1482 dell'8 marzo 2011), Complemento 1. Dettaglio ricostruzione eventi casi OSC Parco e Margherita, SME Breganzona, Mezzana, Ronchetto, Bellinzona, novembre 2011* ③
- All. 42) Doc. D0008.02: Carlo Celpi, *Rapporto di indagine, Presunte irregolarità riguardo ai mandati attribuiti alla ditta CHIT nell'ambito dei lavori presso lo stabile Ronchetto a Lugano e presso l'OSC a Mendrisio (Risoluzioni del Consiglio di Stato 1481 e 1482 dell'8 marzo 2011), Complemento 2. Caso SME Morbio (delibera su ricorso), casi SME Morbio e CPC Lugano (referenze)*, Bellinzona, luglio 2011 ③
- All. 43) Doc. D0010: Lettera 15.02.2011 del Direttore del CCF al Consiglio di Stato, *CHIT SA; seguito audizione in CdS del 15.2.2011*, e suoi allegati
- All. 44) Doc. D0009: CCF, *Rapporto di revisione speciale. Accertamenti preliminari CHIT SA*, Bellinzona, 04.03.2011
- All. 45) Doc. D0013: CCF, *Mandato speciale per il Consiglio di Stato, Esame delle procedure e del sistema di controllo interno della Sezione della logistica riguardo all'attribuzione dei mandati inferiori a CHF 10'000.00*, Bellinzona, 07.07.2011
- All. 46) Doc. D0015.10: Ris. gov. 635 del 01.02.2012
- All. 47) Doc. D0015.01: Ris. gov. 634 del 01.02.2012
- All. 48) Doc. D0003: Lettera 01.02.2012 della Direttrice del DFE al Presidente della Commissione della gestione e delle finanze, *Inchiesta disciplinare concernente presunte irregolarità riguardo ai mandati attribuiti alla CHIT SA nell'ambito dei lavori presso lo stabile Ronchetto a Lugano e presso l'OSC a Mendrisio e suo allegato*
- All. 49) Doc. Da0067: Lettera 30.01.2012 da John Nosedà a Nicola Novaresi, *CHIT SA*
- All. 50) Doc. Da0074: E-mail del Procuratore generale John Nosedà al Capo della Sezione delle risorse umane Verena Vizzardì, 13.02.2012
- All. 51) Doc. D0019.01: Atto d'accusa nei confronti del sig. Vittorio Barbone promosso dalla Procuratrice pubblica Raffaella Rigamonti il 14.01.2013
- All. 52) Doc. Da0147: Comunicato stampa del Ministero pubblico, *Funzionario dello Stato indagato*, 14.05.2013

- All. 53) Doc. Da0148: Comunicato stampa del ministero pubblico, *Decreto d'accusa per Daniele Pronzini*, 27.09.2013
- All. 54) Doc. D0020: Lettere di Daniele Pronzini per deliberare a Chit SA per il cantiere Stabile Ronchetto a Lugano

### Capitolo 3. MISURE DECISE DAL PARLAMENTO NEGLI ANNI, LORO IMPLEMENTAZIONE E LORO EFFICACIA

- All. 55) Doc. B0017.11: Pietro Martinelli, *Amministrazione 2000: "gestione progetto". I progetti di investimento nel settore stabili erariali*, 10.12.2001
- All. 56) Doc. B0083: Ris. gov. 1257 del 20.03.2002, *Norme per la gestione di progetti di investimento nel settore degli stabili erariali*
- All. 57) Doc. B0099.01: Ris. gov. 6004 del 21.12.2004
- All. 58) Doc. O0021: *Nuovo Stabile amministrativo 3, mappale no. 4616 RFD, Bellinzona, Rapporto di programmazione*, 30.04.2004
- All. 59) Doc. B0099: Ris. gov. 1515 del 26.03.2013, *Risoluzione governativa n. 1257 del 20 marzo 2002 "Gestione progetto": vostra lettera del 20 febbraio 2013 e suoi allegati*
- All. 60) Doc. B0017: Lettera 08.10.2008 della Direttrice del DFE alla Commissione della gestione e delle finanze, *Sezione della logistica: compiti, competenza, strumenti e responsabilità*
- All. 61) Doc. B0021: Ris. gov. 5372 del 04.10.2011, *Richieste del deputato Attilio Bignasca nell'ambito della risposta del Consiglio di Stato (datata 21 settembre 2011/137.11) alla sua interrogazione del 20 giugno 2011 "La telenovela della Legge sulle commesse pubbliche continua"*
- All. 62) Doc. B0037: Ris. gov. 2162 del 18.04.2012, *Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della Logistica Richiesta di documentazione del 13 aprile 2012*
- All. 63) Doc. B0117: Misure decise dal parlamento negli anni, loro implementazione e loro efficacia, Cronistoria dettagliata ②

### Capitolo 4. I RAPPORTI SPECIALI DEL CONTROLLO CANTONALE DELLE FINANZE (CCF)

- All. 64) Doc. D0016: CCF, *Rapporto di controllo speciale per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica, Aggiornamento caso Chit SA al 31 agosto 2012*, 26.09.2012
- All. 65) Doc. F0010: CCF, *Rapporto di controllo speciale per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica, Aggiornamento sul progetto di messa in sicurezza del Sacro Monte della Madonna del Sasso al 30 settembre 2012*, Bellinzona, 19.10.2012
- All. 66) Doc. J0027: CCF, *Rapporto di controllo speciale per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica, Aggiornamento sul progetto inerente al complesso agrario cantonale di Mezzana (nuova serra e nuova stalla) al 30 settembre 2012*, Bellinzona, 26.10.2012
- All. 67) Doc. G0027: CCF, *Rapporto di controllo speciale per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica, Aggiornamento sul progetto di ristrutturazione e risanamento energetico del Centro professionale commerciale di Chiasso al 31 ottobre 2012*, Bellinzona, 08.11.2012

- All. 68) Doc. H003: CCF, *Rapporto di controllo speciale per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica, Aggiornamento sul progetto inerente all'ampliamento e alla parziale ristrutturazione della Scuola media di Riva San Vitale al 31 ottobre 2012*, Bellinzona, 21.11.2012
- All. 69) Doc. I0017: CCF, *Rapporto di controllo speciale per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica, Aggiornamento sul progetto di ristrutturazione e risanamento energetico dell'Area di Casvegno a Mendrisio dell'Organizzazione sociopsichiatrica cantonale al 31 ottobre 2012*, Bellinzona, 21.11.2012
- All. 70) Doc. L0010: CCF, *Rapporto di controllo speciale per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica, Fondo "Seghezzone" situazione al 31 ottobre 2012*, Bellinzona, 14.12.2012
- All. 71) Doc. Q0025: CCF, *Rapporto di controllo speciale per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica, Verifica del progetto inerente alla sistemazione, al restauro e al recupero del piano istituzionale del Palazzo delle Orsoline a Bellinzona (III fase) e servizi collegati al 31 dicembre 2012*, Bellinzona, 10.01.2013
- All. 72) Doc. O0019: CCF, *Rapporto di controllo speciale per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica, Verifica del progetto di costruzione del nuovo stabile amministrativo 3 a Bellinzona al 31 dicembre 2012*, Bellinzona, 28.02.2013
- All. 73) Doc. C0019: CCF, *Rapporto di controllo speciale per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica, Esame delle procedure e del sistema di controllo interno della Sezione della logistica riguardo all'attribuzione delle commesse inferiori a CFF 10'000.00 e dei subappalti, esercizio 2012*, Bellinzona, 05.04.2013
- All. 74) Doc. B0104: CCF, *Rapporto di controllo speciale per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica, Esame "Rapporto di programmazione"*, Bellinzona, 19.04.2013
- All. 75) Doc. K0014: CCF, *Rapporto di controllo speciale per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica, Palazzo di Giustizia di Lugano (situazione al 3 maggio 2013)*, Bellinzona, 14.05.2013
- All. 76) Doc. P0010: CCF, *Rapporto di controllo speciale per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica, Verifica accessi al Palazzo delle Orsoline e allo Stabile amministrativo 1 (sede della Divisione delle contribuzioni) e utilizzo dei posteggi degli Stabili amministrativi 1 e 2 al 30 aprile 2013*, Bellinzona, 21.06.2013
- All. 77) Doc. M0006: CCF, *Rapporto di controllo speciale per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica, Verifica dei mandati di progettazione (architetto) e direzione lavori relativi al risanamento dell'involucro e alla ristrutturazione interna del Palazzo degli studi di Lugano al 31 luglio 2013*, Bellinzona, 21.08.2013

## Capitolo 5. IL RAPPORTO DELLA CPIL E IL RAPPORTO PERITALE DELLA RENZO TARCHINI CANTIERI & CONTRATTI SA

- All. 78) Doc. A0043.01: Renzo Tarchini, *Considerazioni basilari sul contenuto del contratto di mandato con l'esperto (prima fase)*, 29.10.2012

- All. 79) Doc. A0043.02: Presentazione della Società e descrizione dell'attività professionale della Renzo Tarchini Cantieri & Contratti; Curriculum vitae ing. Renzo Tarchini
- All. 80) Doc. A0100.01: Renzo Tarchini Cantieri & Contratti SA, *Valutazioni mirate della gestione di due progetti e valutazioni generali dell'organizzazione della sezione. Rapporto peritale*, Lugano, agosto / settembre 2013; Allegati

#### Capitolo 7. DEBOLEZZA POLITICA DEL CONSIGLIO DI STATO NELL'AFFRONTARE I PROBLEMI DELLA SEZIONE DELLA LOGISTICA: IL CASO EMBLEMATICO DELLA RISTRUTTURAZIONE DEL PALAZZO DELLE ORSOLINE, DEGLI ACCESSI E DEI POSTEGGI

- All. 81) Doc. Q0026.02: Ris. gov. 4430 del 29.08.2012
- All. 82) Doc. Q0026.03: Ris. gov. 2259 del 30.04.2013
- All. 83) Doc. Q0026.01: Tabella con stato dei lavori Stabile Orsoline, 08.07.2013
- All. 84) Doc. Q0027: Tabella con stato dei lavori Stabile Orsoline, 04.10.2013

#### Capitolo 8. LA RIORGANIZZAZIONE DELLA SEZIONE DELLA LOGISTICA E LE PROPOSTE DEL RAPPORTO PERITALE

- All. 85) Doc. B0028: Ris. gov. 636 del 01.02.2012
- All. 86) Doc. B0052: Nicola Novaresi, Verena Vizzardi, *Sezione della logistica. Progetto di riorganizzazione. Rapporto di programmazione*, Versione 3.0, marzo 2012
- All. 87) Doc. B070.01: Nicola Novaresi, Verena Vizzardi, *Sezione della logistica. Progetto di riorganizzazione. Rapporto intermedio*, Versione 1.1, ottobre 2012
- All. 88) Doc. B0103.01: Nicola Novaresi, Verena Vizzardi, *Sezione della logistica. Progetto di riorganizzazione. Secondo rapporto intermedio*, Versione 2, aprile 2013
- All. 89) Doc. B0109.02: DFE, *Progetto di riorganizzazione, Sezione della logistica*, 23.05.2013 (vers. 04.06.2013)
- All. 90) DOCUMENTAZIONE FOTOGRAFICA Palazzo delle Orsoline. Selezione difetti e problemi
- All. 91) Elenco dei documenti raccolti dalla CPIL al 05.10.2013 ④

- 
- ① La documentazione è reperibile per i deputati sul Portale Gran Consiglio (<https://portal.gc.ti.ch>).
- ② Documento non pubblicato. L'accesso è possibile unicamente alla Commissione della gestione e delle finanze tramite decisione specifica della sua presidenza, presa per necessità derivanti dall'esercizio dell'alta vigilanza o per la trattazione di oggetti correlati.
- ③ Distribuito in forma anonimizzata.
- ④ L'elenco è stato aggiornato al 21 febbraio 2014.



**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SULLA SEZIONE DELLA LOGISTICA (CPIL)**



**Documentazione fotografica**

**Selezione difetti e problemi**

Ristrutturazione Palazzo delle Orsoline a Bellinzona  
("fase III")

"Posteggio 1" riservato ai membri del Gran Consiglio



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 10.09.13  
Atrio Gran Consiglio – canaline dappertutto



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 10.09.13  
Atrio Gran Consiglio – canalina (dettaglio)



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 10.09.13  
Atrio Gran Consiglio – vetrata sporca



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 10.09.13  
Atrio Gran Consiglio – vetrata sporca



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 10.09.13  
Atrio Gran Consiglio – ragnatele



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 18.12.12  
Atrio Gran Consiglio – porta accesso sud



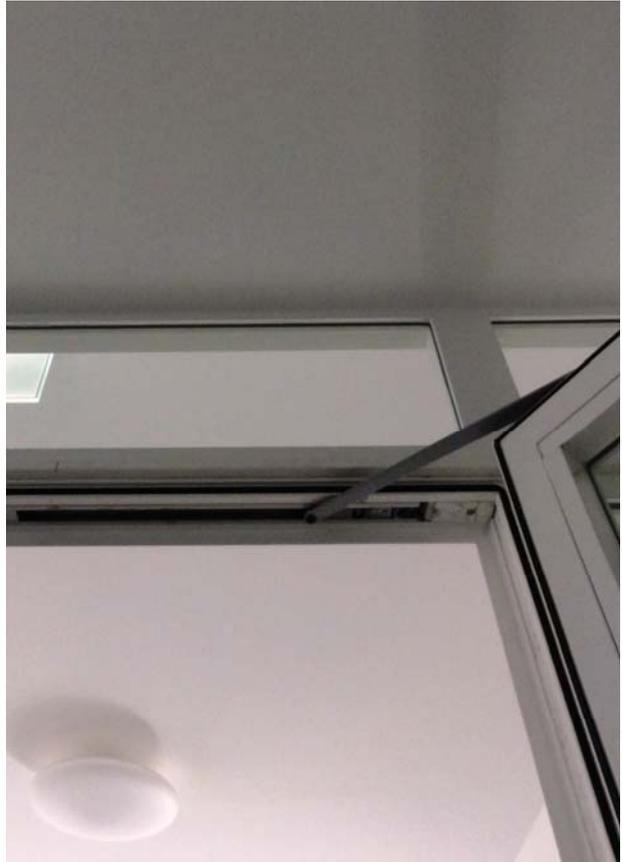
Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 18.12.12  
Atrio Gran Consiglio – canalina incompleta e  
lampadario sporco – porta tagliafuoco bloccata



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 18.12.12  
Porta tagliafuoco bloccata con cuneo in legno



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 18.12.12  
Porta tagliafuoco bloccata con cuneo in legno



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 18.12.12  
Una per tutte: porta tagliafuoco priva di magnete



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 18.12.12  
Porta tagliafuoco bloccata con cuneo in legno



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 18.12.12  
Porta tagliafuoco bloccata con cuneo in legno



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 10.09.13  
Entrata WC (porta nuova)



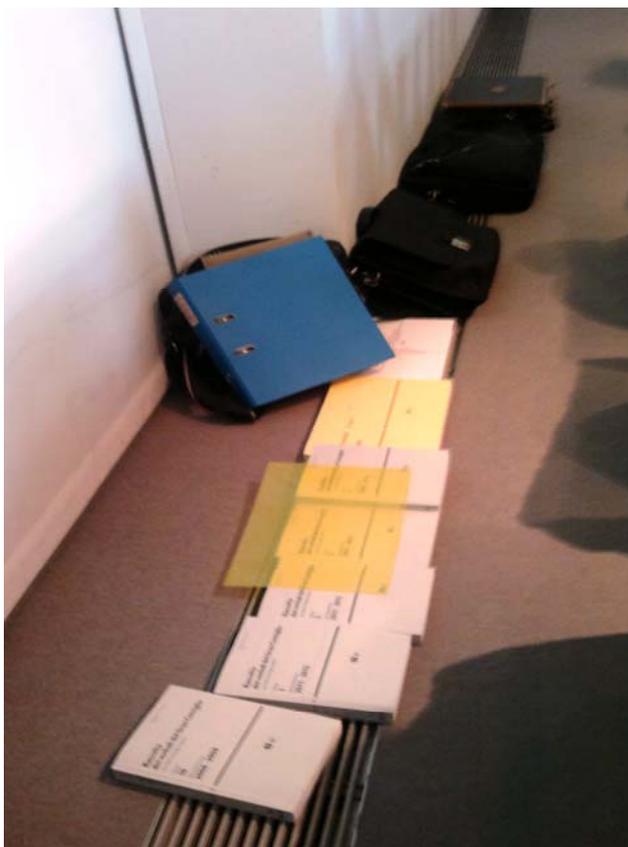
Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 10.09.13  
Entrata WC: manca pompa chiusura porta



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 10.09.13  
WC invalidi



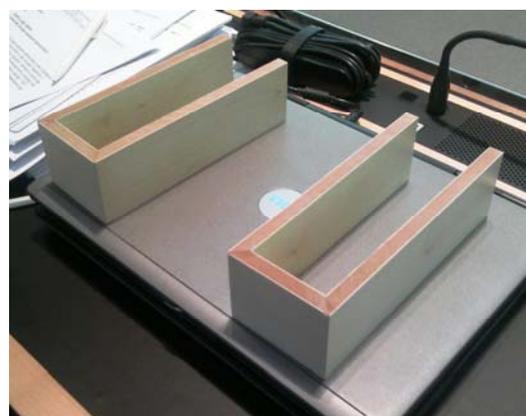
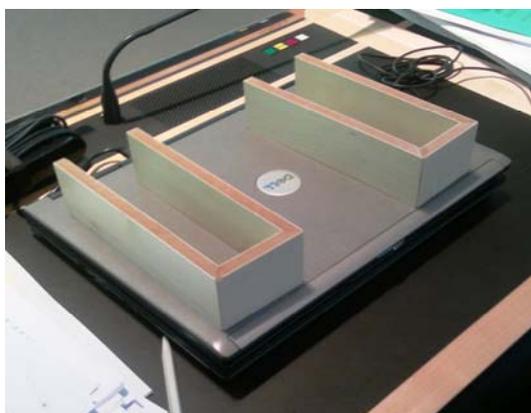
Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 10.09.13  
WC invalidi: rifiniture difettose



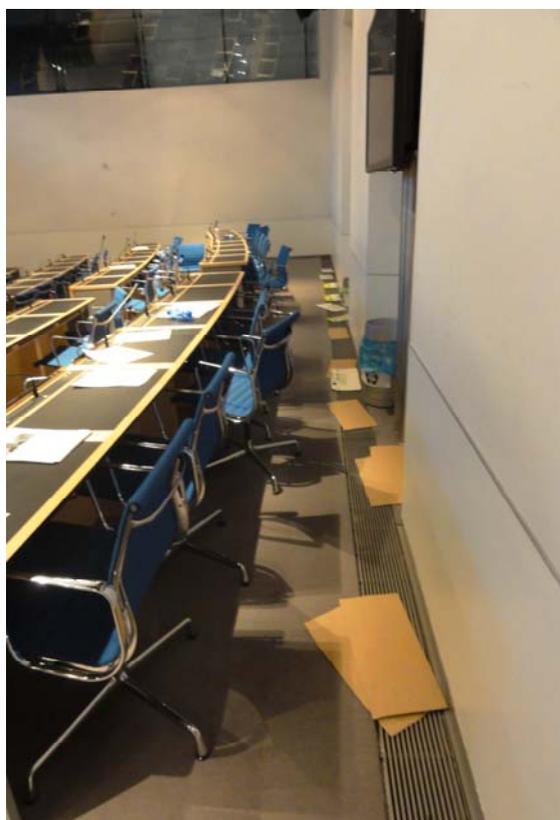
Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 25.06.12  
Aula del Gran Consiglio – “soluzione 1” per evitare gli spifferi sulle schiene dei Deputati



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 25.09.13  
Aula del Gran Consiglio – “soluzione 2” per evitare gli spifferi sulle schiene dei Deputati



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 26.06.12  
Aula del Gran Consiglio – blocchi “mobili” sostegno piano d'appoggio banco Deputati



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 25.09.13  
Aula del Gran Consiglio – “soluzione 2” per evitare gli spifferi sulle schiene dei Deputati



Palazzo delle Orsoline – PT –27.06.12  
Porta Ovest – via di fuga – Cartello “Porta bloccata”  
per ordine della Sezione della logistica



Palazzo delle Orsoline – PT –18.12.12  
Porta Ovest – via di fuga chiusa a chiave



Palazzo delle Orsoline – PT –18.12.12  
Porta Ovest – scatola cablaggio elettrico a vista e  
pompa chiusura porta via di fuga



Palazzo delle Orsoline – PT –18.12.12  
Porta Ovest – sbocco uscita via di fuga



Palazzo delle Orsoline – PT –25.09.13  
Lato Ovest – Armadietto elettrico aperto



Palazzo delle Orsoline – PT –25.09.13  
Lato Ovest – Armadietto elettrico aperto



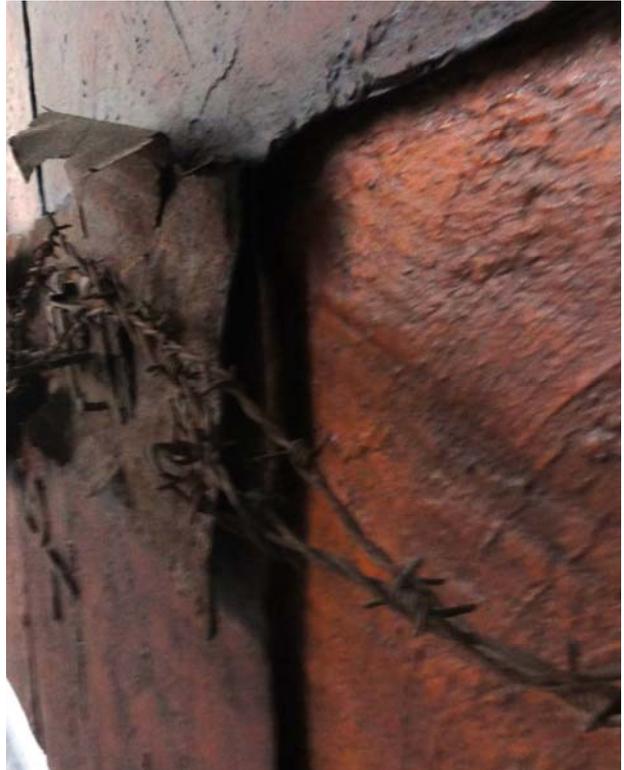
Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 25.09.13  
Porta su scala Ovest – cartelli provvisori



Palazzo delle Orsoline – PT –25.09.13  
Porta di servizio Sud – fori non otturati



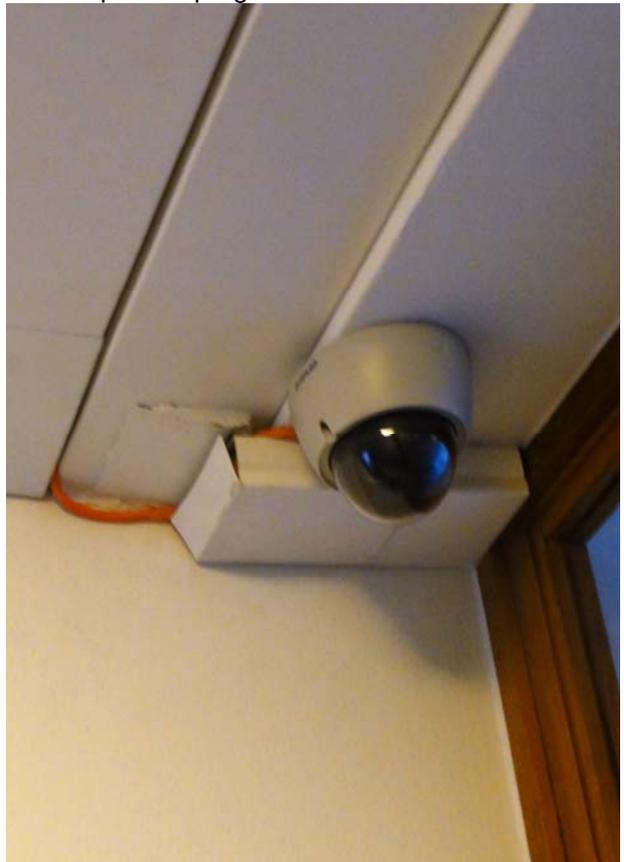
Palazzo delle Orsoline – PT – 10.09.13  
Cancelleria dello Stato – opera d'arte con filo  
spinato sporgente ad altezza d'uomo



Palazzo delle Orsoline – PT – 10.09.13  
Cancelleria dello Stato – opera d'arte con filo  
spinato sporgente ad altezza d'uomo



Palazzo delle Orsoline – PT – 25.09.13  
Entrata di servizio Sud – telecamera di controllo  
nuova: installazione cablaggio



Palazzo delle Orsoline – PT – 25.09.13  
Entrata di servizio Sud – telecamera di controllo  
nuova: installazione cablaggio



Palazzo delle Orsoline – PT – 10.09.13  
 Cancello principale chiuso indicato come via di fuga



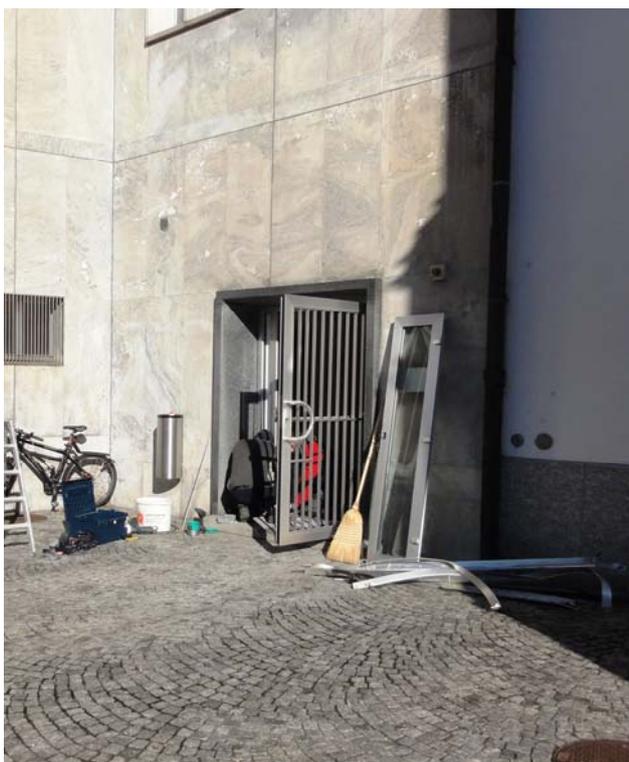
Palazzo delle Orsoline – PT – 10.09.13  
 Cancello principale chiuso indicato – vedi cartello - come via di fuga



Palazzo delle Orsoline – PT – 21.09.12  
 Entrata di servizio Sud – vecchia porta facilmente apribile con un badge



Palazzo delle Orsoline – PT – 21.09.12  
 Entrata di servizio Sud – vecchia porta facilmente apribile con un badge (dettaglio)



Palazzo delle Orsoline – PT – 26.02.13  
Entrata di servizio Sud – sostituzione vecchia porta



Palazzo delle Orsoline – PT – 26.06.13  
Facciata Ovest – Persiane mancanti al 1° piano  
(Sala A)



Palazzo delle Orsoline – PT – 26.06.13  
Facciata Ovest – Tubi di scarico acqua  
rinfrescamento Sala B sulla pubblica via



Palazzo delle Orsoline – PT – 26.06.13  
Facciata Ovest – Tubo di scarico acqua  
rinfrescamento Sala B sulla pubblica via



Palazzo delle Orsoline – 2° piano – 27.06.12  
Corridoio Ovest – Canaline aperte con cavi  
sporgenti



Palazzo delle Orsoline – 2° piano – 18.12.12  
Corridoio Ovest – Canaline aperte con cavi  
sporgenti



Palazzo delle Orsoline – 2° piano – 27.06.12  
Corridoio Nord – Canaline aperte con cavi  
sporgenti – Porta tagliafuoco che copre la porta del  
loCALE pausa



Palazzo delle Orsoline – 2° piano – 27.06.12  
Corridoio Nord – Canaline aperte con cavi  
sporgenti (dettaglio)



Palazzo delle Orsoline – 2° piano – 27.06.12  
Corridoio Nord/Ovest – porta senza serratura o chiusura



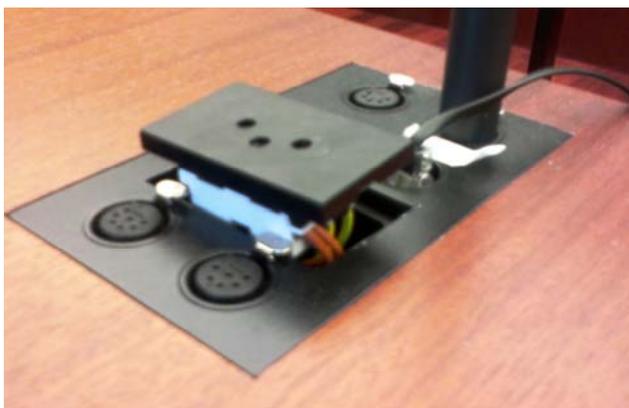
Palazzo delle Orsoline – 2° piano – 18.12.12  
Corridoio Ovest – Cartellonistica provvisoria



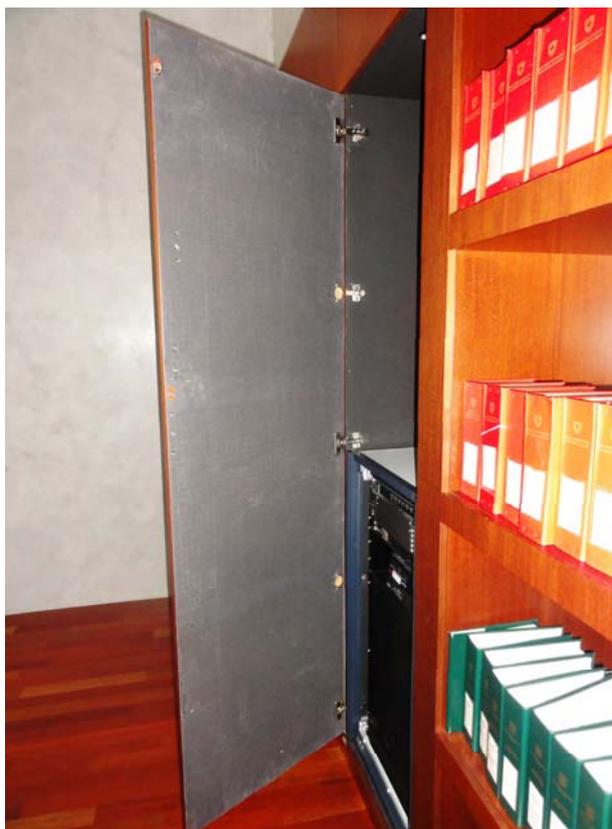
Palazzo delle Orsoline – 2° piano – 18.12.12  
Corridoio Nord – Canalina aperta con cavi sporgenti



Palazzo delle Orsoline – 2° piano – 27.06.12  
Corridoio Nord – Canaline aperte con cavi sporgenti (dettaglio)



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 26.06.12  
 Presa difettosa tavolo Sala B e protezione  
 aggiuntiva sotto il tavolo in Sala A per evitare rischi  
 di scossa alle gambe dei Deputati



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 10.09.13  
 Sala A – Porta difettosa



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 10.09.13  
 Sala A – Impianto audio incompleto (rack)



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 10.09.13  
 Sala A – Copertura presa mancante e microfono  
 senza copertura vano inserimento



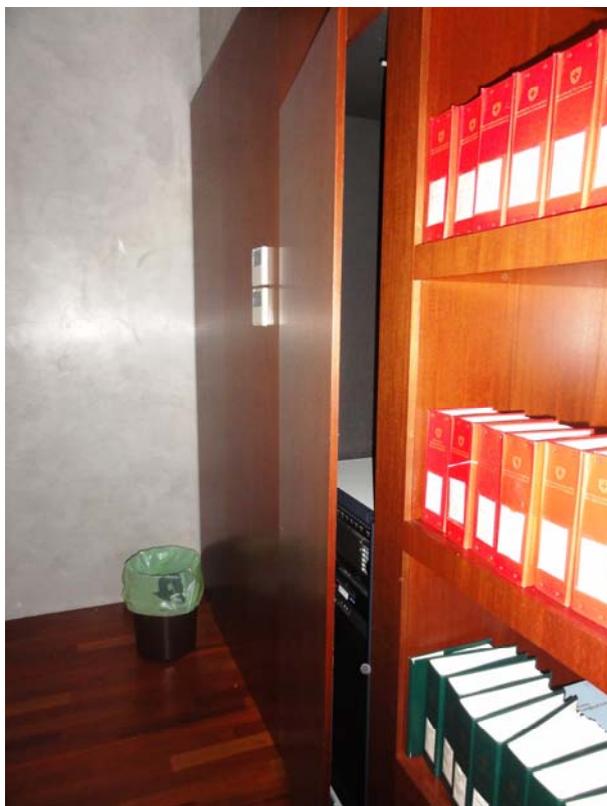
Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 10.09.13  
Sala A – “Ladro” (presa elettrica multipla) causa  
mancanza di numero sufficiente di prese per PC



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 10.09.13  
Sala A – Copertura prese mancante



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 10.09.13  
Sala A – Chiusura sportello rack difettosa



Palazzo delle Orsoline – 1° piano – 10.09.13  
Sala A – Porta difettosa armadio rack e  
termostato/impianto riscaldamento/raffrescamento  
guasto



Posteggio 1 Deputati – 3.10.13  
Occupazione abusiva con veicoli  
dell'Amministrazione e di terzi



Posteggio 1 Deputati – 10.09.13  
Occupazione abusiva con veicoli  
dell'Amministrazione e di terzi



Posteggio 1 Deputati – 11.12.12  
Occupazione abusiva con veicoli  
dell'Amministrazione e di terzi



Posteggio 1  
riservato ai membri del Gran Consiglio





## ELENCO DEI DOCUMENTI GIUNTI DOPO IL 5 OTTOBRE 2013

### A COMPLEMENTO DEGLI ALLEGATI ❶

- Compl. 1) Doc. Q0029.01: Licenza di abitabilità rilasciata dal Municipio di Bellinzona, 10.01.2014, *Piazza Governo 6, Stabile governativo, risanamento interno primo piano e misure antincendio*
- Compl. 2) Doc. Q0029.01: Risoluzione 4/2014 dell'Ufficio di sanità del 10.01.2014
- Compl. 3) Doc. Q0029.01: Lettera 10.01.2014 dall'Ufficio di sanità alla Sezione della logistica, *Visita per il rilascio dell'agibilità - Risanamento interno Palazzo delle Orsoline, mappale no. 962 RFD, Bellinzona*
- Compl. 4) Doc. Q0029.01: Verbale della riunione in cantiere 13.12.2013, Orsoline 3 B.zona -sopra-luogo per abitabilità (1°P. e vie di fuga) dal Comune e Sanità
- Compl. 5) Doc. Q0029.01: Collaudo antincendio parziale, 05.12.2013, *Ristrutturazione interna Palazzo delle Orsoline al mappale No. 962 Comune di Bellinzona*
- Compl. 6) Doc. G0033.01: Lettera 04.02.2014 dello Studio di architettura Diego Ostinelli alla Sezione della logistica, *E 1150 - 240 Progetto di trasformazione e ampliamento CPC Centro Professionale e Commerciale*, e suoi allegati
- Compl. 7) Doc. G0033.02: Lettera 06.02.2014 dallo Studio di ingegneria elettrotecnica C&C Electric SA alla Sezione della logistica, *E 1150 CPC Chiasso, Rapporto ispezione dell'impianto di rilevamento automatico degli incendi*
- Compl. 8) Doc. G0033.03: Lettera 06.02.2014 dallo Studio di ingegneria elettrotecnica C&C Electric SA alla Sezione della logistica, *E 1150 CPC Chiasso, Certificato di idoneità dell'impianto elettrico*
- Compl. 9) Doc. O0023.01: Licenza di abitabilità rilasciata dal Municipio di Bellinzona, 05.08.2013, *Via Franco Zorzi 13 - Blocco A Stabile amministrativo*
- Compl. 10) Doc. O0023.01: Lettera 19.07.2013 dall'Ufficio di sanità alla Sezione della logistica, *Visita per il rilascio dell'agibilità - Edificio amministrativo 3, mappale n. 4616, Bellinzona*
- Compl. 11) Doc. O0023.01: Rapporto di collaudo antincendio, 15.07.2013, *Stabile amministrativo 3*
- Compl. 12) Doc. A0129: Renzo Tarchini, *Rapporto peritale TAR 455.1-R.1, Presa di posizione in relazione al "Rapporto pedissequo" del Consiglio di Stato del 22 gennaio 2014*, febbraio 2014



**RAPPORTO PERITALE TAR 455.1-R.1****Presenza di posizione in relazione al "Rapporto pedissequo" del****Consiglio di Stato del 22 gennaio 2014****1. Introduzione**

Tramite lo scritto del 04.02.2014, CPIL chiede in sostanza a TAR di "formulare le sue osservazioni in merito alle osservazioni e critiche di natura tecnica che riguardano gli accertamenti peritali e le conclusioni da lui tratte", che appaiono nel succitato "Rapporto pedissequo" del Consiglio di Stato del 22.01.2014.

TAR precisa, sempre a titolo introduttivo, che la parte del Rapporto del Consiglio di Stato (in seguito, "CdS") che concerne (direttamente) il Rapporto peritale TAR 455.1-R-1 è quella riguardante il rispettivo capitolo 5. (Titolo "Il rapporto della CPIL e il rapporto peritale della Renzo Tarchini Cantieri & Contratti SA (pp. 35-115 del rapporto CPIL)", che si estende da pag. 16 a pag. 26.

**2. Le tematiche sollevate dal CdS necessitanti commenti e/o precisazioni da parte di TAR**

TAR ritiene che le tematiche di cui a margine possono essere riassunte nei cinque punti seguenti:

- I Capi progetto attivi presso i cantieri analizzati (punto d.3. del rapporto CdS).
- L'attribuzione unificata o l'attribuzione separata dei mandati di progettazione e di direzione lavori (punto d.4. del rapporto CdS).
- CPC: In merito alla procedura di appalto in due fasi dell'Impresario costruttore (punto d.4 del rapporto CdS).
- SA3: Eventuale sovrastima del preventivo (punto d.5. del rapporto CdS).
- SA3: Presunta gestione lacunosa delle garanzie (punto d.5. del rapporto CdS).

### 3. I Capiprogetto attivi presso i cantieri analizzati

Di principio, TAR può anche condividere l'osservazione del CdS che "l'aver richiamato il fatto che i Capiprogetto attivi presso i cantieri analizzati figurano tra i funzionari ritenuti più quotati da parte dei Responsabili superiori della SL" possa essere ritenuto (almeno agli occhi di qualcuno), come "poco opportuno". TAR tiene tuttavia a precisare che la sostanza del problema, anche nell'ipotesi in cui fosse stata tralasciata questa precisazione, non cambia.

In effetti, qualora la CPIL e il Perito avessero optato per l'analisi di progetti gestiti da "Capiprogetto ritenuti meno quotati", invece del commento del CdS "chissà gli altri!", non si può escludere che un altro commento (per esempio del tipo "ma la verifica della gestione dei progetti analizzati non può valere quale riferimento generale per tutti gli altri") sarebbe forse stato formulato.

Quanto sopra deve ovviamente essere considerato con tutte le precauzioni e le riserve del caso, visto che siamo pur sempre nel campo delle ipotesi.

Al Perito è infine sempre stato noto e chiaro che il Capoprogetto (ritenuto "quotato") è subentrato solo in un secondo tempo in qualità di responsabile del CPC. Va però ricordato e sottolineato che TAR, ovviamente, ha esaminato anche questo "secondo tempo" della gestione del progetto CPC.

### 4. L'attribuzione unificata o l'attribuzione separata dei mandati di progettazione e di direzione lavori

TAR è ben cosciente del fatto che vi siano due scuole di pensiero, all'interno delle associazioni di categoria, a proposito della tematica in oggetto, così come non sussista l'unanimità al riguardo.

Il Perito ha però solamente espresso la sua opinione al riguardo (che conferma d'altronde per intero), sia in base alla sua esperienza, sia in base alla tendenza che si può (sempre più) osservare presso importanti committenti pubblici. Senza per altro mai lontanamente immaginare di voler contestare l'altra scuola di pensiero.

Quando ci si confronta su queste due teorie, nel particolare ramo dell'edilizia (vale a dire in quello che tocca la Sezione della logistica), non si deve in ogni caso dimenticare che,

anche nel caso di una separazione dei mandati, l'architetto progettista mantiene comunque (e di regola) la "direzione architettonica", la quale deve interfacciarsi al meglio con la "direzione lavori vera e propria" (vale a dire con l'istanza chiamata a gestire le attività dei singoli imprenditori – e quindi a gestire i rispettivi contratti di appalto).

TAR si vede poi costretto a prendere dovuta distanza dal tentativo del CdS di sminuire la validità della teoria della separazione dei mandati, da un lato sulla base di osservazioni a carattere molto generale e, dall'altro lato, sulla base di una specifica cattiva esperienza, fatta con una specifica direzione lavori. A maggior ragione per il fatto che, così si evince dalle note riportate nel rapporto del CdS, sembra siano mancate nel caso specifico delle basi organizzative e gestionali fondamentali di chiara competenza dell'istanza superiore.

TAR tiene infine a sottolineare di avere ben messo in evidenza la necessità di prevedere, definire e mettere in atto (da parte dell'istanza superiore) la fondamentale funzione di coordinamento, nel caso in cui i mandati di progettazione e direzione lavori fossero separati; e ciò nell'ambito delle sue analisi del progetto SA3 (vedi capitolo 6.2.8 del rapporto peritale 455.1-R-1, "L'intreccio di responsabilità, nella gestione di un contratto di appalto, tra il Mandatario incaricato del progetto di appalto, il Mandatario incaricato della direzione lavori, e il Direttore generale di progetto").

Esula evidentemente dalle riflessioni summenzionate l'eventuale constatazione di "debolezze preoccupanti di progettisti e/o direttori dei lavori" a prescindere da una funzione di coordinamento di una terza istanza svolta secondo le regole dell'arte.

##### 5. CPC: In merito alla procedura di appalto in due fasi dell'impresario costruttore

Le osservazioni espresse dal CdS a proposito della presa di posizione di TAR sul tema in oggetto potrebbero condurre a una discussione senza fine visto che, come sostiene giustamente lo stesso CdS, "ci si trova nel campo delle interpretazioni".

TAR intende in ogni caso riassumere in seguito le sue riflessioni basilari nell'ambito del "confronto delle interpretazioni tra il Perito e il CdS".

- a) TAR ribadisce la sua ferma convinzione che, a prescindere dai termini impiegabili per la rispettiva giustificazione (eccezione e/o urgenza e/o opportunità), sarebbe stato possibile e sostenibile ampliare l'incarico all'Imprenditore.

- b) Il CdS dovrebbe infatti spiegare perché, mentre per le enormi estensioni dell'incarico all'Architetto egli ha invocato ("per opportunità" – come indica lui stesso nella sua tabella a pag. 19) l'applicabilità dell'art. 13 cpv. 1 lett. g) del RLCPubb/CIAP (che di principio non prevede limiti finanziari - si veda in merito la rispettiva risoluzione del CdS del 17.10.2012), egli non avrebbe potuto invocare l'applicabilità del medesimo art. anche per l'eventuale estensione dell'incarico all'Imprenditore.
- c) Considerato che (a mente di TAR) le enormi estensioni finanziarie all'Architetto (per altro sulla base di procedure che suscitano perplessità - vedi cifra 5.2.8 del rapporto peritale 455.1-R-1) non sono state oggetto di critiche e (tantomeno) di ricorsi da parte di altri rispettivi concorrenti, sarebbe stato altrettanto poco probabile che, di fronte a un'estensione finanziaria (anche importante) all'Imprenditore, altri rispettivi concorrenti avrebbero ricorso.
- Queste riflessioni sono d'altronde confermate dall'esito stesso del secondo concorso, che TAR ritiene di avere ben sintetizzato, soprattutto nella sua indiscutibile "stranezza".
- d) Alla luce di quanto sopra, appare quindi poco opportuno (e comunque incoerente) al Perito l'aver invocato, da parte del CdS, l'art. 13 cpv. 1 lett. f) del RLCPubb/CIAP quale giustificazione dell'insostenibilità di un'estensione per incarico diretto all'Imprenditore.
- e) Anche ammettendo di non poter o di non voler procedere a un'estensione finanziaria all'Imprenditore, la Sezione della logistica (nei limiti delle sue competenze) avrebbe potuto elaborare il secondo appalto introducendovi delle specifiche "condizioni cautelative" atte a evitare, o perlomeno a contenere, delle immaginabili conseguenze finanziarie a suo sfavore (che si sono in seguito puntualmente prodotte). Sappiamo che questa azione preventiva non è stata intrapresa.
- f) Da ultimo, TAR fatica a comprendere cosa voglia significare, da parte del CdS, la pretesa contraddizione tra il "carattere di urgenza" e il "fermo dell'esecuzione" indicati dal Perito, in quanto ognuno di questi due concetti può evidentemente riferirsi a uno, e a uno solo, dei due possibili scenari procedurali molto diversi tra di loro.

## 6. SA3: Eventuale sovrastima del preventivo

L'estratto dal rapporto peritale di TAR esposto dal CdS a pag. 23 del suo rapporto, vale a dire

"le riflessioni antecedenti lasciano presupporre che l'importo preventivato possa essere stato sovrastimato"

non illustrano in modo completo il pensiero del Perito.

L'estratto summenzionato deve infatti e innanzitutto essere letto e inteso nella completezza del rispettivo paragrafo del capito 6.4 del rapporto peritale 455.1-R-1 che in seguito riportiamo (sottolineature complementari da parte nostra):

"le riflessioni antecedenti lasciano presupporre che l'importo preventivato possa essere stato sovrastimato; ciò che significherebbe una difficoltà oggettiva nel poter raggiungere la necessaria ottimizzazione dei costi; la pertinenza di queste supposizioni non ha però potuto essere verificata in questa sede"

Il tutto deve poi essere inquadrato nell'insieme degli approcci analitici fatti da TAR in riferimento allo SA3, e in particolare riguardo ai suoi evidenziati interrogativi ai quali egli non ha potuto rispondere (in considerazione dei limiti di estensione della perizia).

La presa di posizione del CdS nel merito si basa (per l'essenziale) su di una moltitudine di dati statistici generali che dovrebbero contribuire a dimostrare l'assenza di una sovrastima e, addirittura, la tendenza a una sottostima del preventivo.

A prescindere dal fatto che TAR rimane dell'opinione che, per potersi esprimere dovutamente nel merito, andrebbero svolte indagini estese, il Perito si vede costretto a prendere distanza dall'approccio ("essenzialmente statistico") del CdS, argomentando quanto segue:

- Di principio, un dato statistico non dimostra l'economicità di una costruzione.
- L'economicità di una costruzione risulta invece dal rapporto "prestazioni-costi", il quale va ben oltre una pura "limitazione statistica".
- Il Perito non doveva esprimersi (e in effetti non si è espresso) nel merito a sapere "se (statisticamente) la costruzione era più o meno cara".

- Un dato statistico non ha nulla a che vedere con la qualità prodotta dagli attori.
- Le conclusioni del Perito sarebbero perciò state in sostanza le medesime, anche in presenza di "altri valori riassuntivi al m<sup>3</sup>" (superiori o inferiori a quello citato dal CdS).

A prescindere dalle osservazioni generali di cui sopra e in merito ai tre esempi di confronto dei costi al m<sup>3</sup> indicati dal CdS, TAR constata che i tre stabili elencati sono difficilmente comparabili, tra di loro e soprattutto con lo stabile SA3, in quanto ci si trova di fronte a tipologie costruttive diverse, e/o a committenze regionali diverse (luoghi con costi di costruzione diversi), e/o a modalità di messa in appalto e di gestione diversi, e/o a inquadramenti temporali diversi.

#### 7. SA3: Presunta gestione lacunosa delle garanzie

In riferimento alle considerazioni del CdS nel merito di quanto a margine, TAR è dell'avviso che quanto da lui espresso nel rapporto peritale 455.1-R-1 non sia stato correttamente recepito.

TAR precisa innanzitutto che l'elencazione di una lunga serie di articoli della norma SIA 118 (d'altronde ben noti al Perito), da parte del CdS, non solo non contribuisce a far comprendere il tema, ma rischia addirittura di offuscarlo.

In effetti (e come si evince in modo chiaro dall'Allegato 7 al rapporto peritale 455.1-R-1, pag. 8, punto F.2.) la consegna dell'opera è stata differita ai sensi dell'art. 161 SIA 118 che cita, testualmente (sottolineature da parte nostra):

"Rinvio del collaudo in caso di difetti gravi"

#### **Art. 161**

<sup>1</sup> Se durante l'esame in comune (art. 158 cpv. 2) vengono riscontrati gravi difetti, il collaudo dell'opera viene rinviato. Malgrado il rinvio le parti possono convenire che l'opera o parte dell'opera) sia affidata al committente per la prosecuzione dei lavori o per l'utilizzazione della stessa.

<sup>2</sup> Il committente fissa all'imprenditore senza indugio un termine adeguato per l'eliminazione dei difetti.

<sup>3</sup> L'imprenditore procede all'eliminazione dei difetti entro il termine fissato e notifica tempestivamente al committente la conclusione delle migliorie.

## RAPPORTO PERITALE TAR 455.1-R-1

Presenza di posizione in relazione al "Rapporto peritale"  
del Consiglio di Stato del 22 gennaio 2014

Le parti contestate verranno esaminate nuovamente in comune entro il termine di 30 giorni. Se non vengono più riscontrati gravi difetti, l'opera (o parte di essa) è ritenuta collaudata con la conclusione dell'esame."

In presenza di "difetti gravi" non è quindi possibile procedere al collaudo dell'opera, né tantomeno di una sua parte d'opera e, di conseguenza, al rilascio di una garanzia da parte dell'Imprenditore.

La garanzia è purtroppo già stata rilasciata in occasione del collaudo del 08.03.2012, penalizzando quindi pesantemente (e in modo di fatto incoerente rispetto al citato art. 161 SIA 118) la Committenza, in relazione alla sua durata (e quindi alla sua validità).

TAR conferma quindi quanto da lui asserito a cifra 6.3.5 del rapporto peritale 455.1-R-1 (vedi paragrafo "Collaudo e garanzia") che la questione del collaudo e della rispettiva garanzia è stata mal gestita.

Ing. R. Tarchini



Renzo Tarchini

Cantieri & Contratti SA







# **Atti parlamentari della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL) presentati in virtù dell'art. 43 cpv. 1, in fine, legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato**

- 1) Iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata  
**Modifica dell'art. 21 della legge sulle commesse pubbliche (LCPubb) del 20 febbraio 2001 (nuovo cpv. 2)**
- 2) Iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata  
**Modifica dell'art. 21 legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato**
- 3) Iniziativa parlamentare presentata nella forma generica  
**Rafforzare le facoltà di verifica degli aspetti tecnico-finanziari da parte del Controllo cantonale delle finanze e della Commissione della gestione e delle finanze**
- 4) Iniziativa parlamentare presentata nella forma generica  
**Rifatturazione delle prestazioni erogate agli aggiudicatari di appalti edili e rifatturazione interna a carico dei singoli progetti**
- 5) Iniziativa parlamentare presentata nella forma generica  
**Rapporti di programmazione**
- 6) Iniziativa parlamentare presentata nella forma generica  
**Istituzione della figura dell'architetto cantonale**
- 7) Mozione  
**Modifica del regolamento sulle deleghe di competenze decisionali**
- 8) Mozione  
**Gruppo di lavoro per la vigilanza sull'efficacia e l'attualità della legge sulle commesse pubbliche e del suo regolamento**
- 9) Mozione  
**Informazione al Gran Consiglio sulle pianificazioni degli investimenti e sulla manutenzione programmata nel settore degli stabili**
- 10) Mozione  
**Separazione della direzione lavori dalla progettazione**
- 11) Mozione  
**Unificazione degli uffici che si occupano di appalti e commesse pubbliche**



La Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL), facendo uso della facoltà concessale dall'art. 43 cpv. 1 della legge sul Gran Consiglio e i rapporti con il Consiglio di Stato, presenta gli atti parlamentari raccolti nelle pagine seguenti. In essi la CPIL ribadisce alcune delle proposte formulate nel proprio rapporto e sintetizzate nelle sue conclusioni. Le motivazioni a suffragio di una loro adozione o, perlomeno, di una loro seria analisi, si estendono ben oltre quanto scritto all'interno del loro testo e possono essere reperite tramite un'attenta lettura del rapporto.

Il Consiglio di Stato, nelle sue osservazioni del 22.01.2014, ha già offerto qualche elemento indicativo della sua opinione in merito ad alcuni dei temi sollevati nel rapporto. La CPIL, nata per l'unanime volontà del Gran Consiglio, desidera dare anche a quest'ultimo l'opportunità di approfondire e poi esprimersi compiutamente e in maniera vincolante su di essi, al di là di quanto permetta il dibattito parlamentare sull'esito dell'inchiesta.

La CPIL ha riflettuto se presentare un atto parlamentare per riproporre la richiesta di innalzare la Sezione della logistica a Divisione, ma ha rinunciato a farlo. Nelle sue osservazioni il Consiglio di Stato infatti ha annunciato che: *«prenderà seriamente in considerazione gli auspici della CPIL anche se allo stato attuale l'innalzamento di livello della Sezione a Divisione non sembra prioritario. In prospettiva, riteniamo ora più interessante valutare approfonditamente la trasformazione di statuto della Sezione da servizio a unità amministrativa autonoma; questa valutazione sarà eseguita contestualmente al consolidamento del progetto UAA, attualmente al vaglio del Gran Consiglio»* (pag. 17).

Strutturare la SL come UAA, pur non essendo per il momento possibile dire che sarà con certezza lo strumento di futuro di una parte dell'attività statale, potrebbe rappresentare una possibile opzione da prendere in considerazione per affrontare e risolvere le problematiche rilevate nel rapporto. La CPIL considera le righe citate come un impegno del Consiglio di Stato ad agire di conseguenza e attende proposte concrete da esaminare in sede parlamentare.



## INIZIATIVA PARLAMENTARE

### presentata nella forma elaborata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL) per la modifica dell'art. 21 della legge sulle commesse pubbliche (LCPubb) del 20 febbraio 2001 (nuovo cpv. 2)

del 24 febbraio 2014

Scopo del presente atto parlamentare è cercare di mitigare per quanto possibile i danni economici che possono essere provocati allo Stato – e agli enti che sottostanno alla LCPubb – dalle azioni di impresari senza scrupoli, senza contravvenire alle norme riguardanti l'accesso al mercato.

Intenti per certi versi analoghi aveva l'iniziativa generica presentata il 30 maggio 2011 da Gianni Guidicelli e Fiorenzo Dadò, i quali chiedevano di modificare la legge sulle commesse pubbliche allo scopo di migliorare alcuni aspetti, fra cui per *«appaltare lavori pubblici a ditte che hanno una struttura sufficiente per far fronte all'appalto stesso e che non sono state costituite unicamente per ottenere l'appalto»*.

Sia il messaggio del Consiglio di Stato (n. 6539 del 28 settembre 2011) sia il rapporto della Commissione della legislazione (del 23 gennaio 2012, relatori Luca Beretta Piccoli e Pelin Kandemir Bordoli) si espressero negativamente in proposito: *«L'ultima (quarta) domanda della prima iniziativa sopra citata (IG470), intesa a impedire di costituire ditte al solo scopo di ottenere una ben determinata commessa, pur a sua volta comprensibile nelle sue finalità, appare, sia praticamente che giuridicamente, impraticabile»*. Il rapporto, richiamando gli articoli da 20 a 22 della LCPubb, in particolare l'art. 22 lett. c, e concludeva che *«la finalità della presente domanda dell'iniziativa può pertanto già essere adempiuta dai committenti sulla base delle norme vigenti»*.

Le conclusioni del rapporto, accolte dal Gran Consiglio, sono certamente condivisibili. Fra i criteri di idoneità elencati nella LCPubb (appunto agli artt. da 20 a 22 della LCPubb), giudichiamo solo uno sia passibile di essere reso imperativo: la richiesta di garanzie di buona esecuzione e di garanzie solidali bancarie o assicurative con importi superiori a quanto previsto dalla norma SIA 118. La decisione se richiedere o meno queste garanzie oggi è lasciata alla discrezione del committente. Gli importi sono definiti all'art. 48 del regolamento di applicazione della legge sulle commesse pubbliche e del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici.

Questa via è d'altronde già stata imboccata dalla Sezione della logistica, come ha dichiarato la Direttrice del Dipartimento delle finanze e dell'economia, Laura Sadis, nell'ambito della risposta, del 16 marzo 2011, all'interpellanza *CHIT SA e Sezione logistica – Occorre fare chiarezza!*, presentata da Giovanni Jelmini e Paolo Beltraminelli il 14 marzo 2011: *«La certificazione ISO 9001, conseguita nel corso del 2010 dalla Sezione della logistica, è riferita a tutto il campo di attività della stessa e quindi anche alla gestione delle commesse pubbliche. In tale contesto si sono riviste e adeguate le procedure interne concernenti i pagamenti e la richiesta sistematica di una "garanzia di buona esecuzione"»*.

Desideriamo esplicitare e consolidare questa prassi ancorandola nella legge (escludendo gli incarichi diretti), lasciando comunque al Consiglio di Stato margini di manovra tramite modifiche di regolamento.

## **Art. 21 - Capacità economica finanziaria**

<sup>1</sup>Il committente può chiedere all'offerente, a comprova della capacità economica e finanziaria, le seguenti referenze:

- a) idonee garanzie bancarie o di altri istituti che garantiscono l'erogazione dei crediti in caso di assegnazione della commessa;
- b) bilanci o loro estratti e, per le persone giuridiche, gli ultimi rapporti dell'organo di revisione;
- c) dichiarazione concernente la cifra d'affari globale e la mole dei lavori eseguiti dall'offerente negli ultimi esercizi.

<sup>2</sup>**Le garanzie di cui alla lett. a) cpv. 1 sono sempre richieste per commesse edili e di fornitura aggiudicate nell'ambito di una procedura libera, selettiva o a invito, secondo le modalità e gli importi stabiliti dal regolamento di applicazione.**

Alleghiamo alla presente il capitolo 6.10 *Le garanzie*, tratto dal *Manuale per l'aggiudicazione di commesse pubbliche*, Bellinzona dicembre 2008.

Per la Commissione parlamentare d'inchiesta  
sulla Sezione della logistica (CPIL):  
Carlo Luigi Caimi, presidente  
Badasci - Brivio - Lurati

## Le garanzie

### Art. 48 RLCPubb/CIAP

<sup>1</sup>Ai possibili deliberatari può essere richiesta la presentazione, prima della comunicazione dell'aggiudicazione, di una garanzia di buona esecuzione pari a:

- 10% dell'importo totale dell'offerta (IVA inclusa) per offerte fino a Fr. 1'000'000.-;
- Fr. 100'000.- per importi d'offerta (IVA inclusa) compresi tra Fr. 1'000'000.- e Fr. 2'000'000.-;
- 5% dell'importo totale dell'offerta (IVA inclusa) per offerte superiori a Fr. 2'000'000.-.

<sup>2</sup>La garanzia solidale bancaria o assicurativa può essere richiesta per i concorsi con importi superiori a:

- Fr. 500'000.- per l'impresario costruttore e le opere di pavimentazione;
- Fr. 100'000.- per gli impianti speciali;
- Fr. 50'000.- per le altre categorie artigianali.

<sup>3</sup>Il presente articolo non si applica alle commesse di prestazioni di servizio.

L'art. 11 RLCPubb/CIAP stabilisce che il capitolato deve basarsi sulle **norme professionali**. Nel settore delle commesse edili vale in particolare la norma SIA 118 che a proposito di garanzie prevede la trattenuta di garanzia durante la realizzazione dell'opera e la garanzia solidale bancaria o assicurativa, ossia la garanzia dell'imprenditore dopo il collaudo.

**La garanzia di buona esecuzione** (Performance Bond) viene emessa a copertura di eventuali oneri derivanti al beneficiario della garanzia a seguito di una fornitura o di una prestazione non conforme alle condizioni e/o ai termini previsti dal contratto. Si tratta di una garanzia astratta, senza quindi una precisa causa di difformità contrattuale e a prima richiesta, versata dal garante (banca o assicurazione) al beneficiario (committente) dopo una sua prima diffida e notificazione scritta di mancato adempimento del contratto d'appalto da parte dell'appaltatore.

Sta poi all'appaltatore di eventualmente provare che non ha violato il contratto. La stessa è sovente richiesta quale mezzo di verifica della capacità finanziaria dei concorrenti. Infatti la banca o l'assicurazione prima di rilasciare una tale garanzia vuole a sua volta essere interamente coperta da ogni rischio e quindi procederà ad una valutazione economica dell'imprenditore prima di decidere in merito al rilascio o meno della garanzia.

Per gli imprenditori, il rilascio di una tale garanzia, se da una parte è motivo d'orgoglio poiché testimonia l'affidabilità finanziaria della ditta, dall'altra è motivo

di preoccupazione in quanto incide in modo anche pesante sulla liquidità della ditta. Questo soprattutto quando sono in appalto contemporaneamente diversi concorsi dove è richiesta la presentazione di garanzie di buona esecuzione.

Se la garanzia di buona esecuzione vale per tutta la durata dei lavori. Essa sostituisce di fatto la trattenuta di garanzia, e quest'ultima non deve più essere effettuata. La scadenza della garanzia di buona esecuzione dovrebbe coincidere con il rilascio della garanzia solidale dopo il collaudo.

**La trattenuta di garanzia**, secondo la norma SIA 118, serve al committente quale garanzia per l'adempimento degli obblighi dell'imprenditore fino al collaudo dell'opera o di una parte di essa. La trattenuta ammonta al 10% delle prestazioni al termine del mese considerato. Se l'ammontare delle prestazioni supera Fr. 500'000.-, la trattenuta ammonta al 5%, al minimo però a Fr. 50'000.- (art. 150 SIA 118, edizione 2013). Si tratta quindi di una garanzia in contanti che verrà restituita all'appaltatore, a certe condizioni, dopo il collaudo dell'opera.

Prima del versamento della trattenuta, o della scadenza della garanzia di buona esecuzione, l'imprenditore deve fornire una garanzia di responsabilità per i difetti che potrebbero essere segnalati durante l'esame in comune o durante il periodo di garanzia.

**La garanzia solidale bancaria o assicurativa** è la garanzia data dall'imprenditore al committente dopo il collaudo. Prima del versamento della trattenuta l'imprenditore deve fornire una garanzia di responsabilità per i difetti che potrebbero essere segnalati durante l'esame in comune o durante il periodo di garanzia. Questa garanzia consiste nella garanzia solidale di una banca o di una società di assicurazione rinomate.

L'ammontare della garanzia viene calcolato in base alla somma totale delle retribuzioni dovute dal committente per l'opera completa. Secondo la norma SIA 118, edizione 2013, la garanzia ammonta al 10% della somma totale; nel caso questa superi l'importo di Fr. 300'000.-, la garanzia ammonta al 5% della somma totale, ma sarà almeno di Fr. 30'000.- e al massimo di Fr. 2'000'000.-.

La solidarietà della banca o assicurazione interviene quando, stabilito che l'oggetto del collaudo ha un difetto per colpa dell'appaltatore che ha fornito la prestazione e relativa garanzia, lo stesso non è in grado di far fronte ai suoi impegni.

## INIZIATIVA PARLAMENTARE

### presentata nella forma elaborata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL) per la modifica dell'art. 21 legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato

del 24 febbraio 2014

La Commissione parlamentare d'inchiesta sulla sezione della logistica (CPIL) deposita la presente iniziativa parlamentare elaborata, conformemente all'art. 43 cpv. 1 LGC/CdS.

La Commissione chiede di modificare come segue l'art. 21 LGC/CdS per poter affidare al presidente e ai due vicepresidenti della Commissione della gestione e delle finanze compiti rafforzati di alta vigilanza, attribuendo loro i mezzi (finanziari, ma non solo) per potere eseguire con efficacia ed efficienza il loro incarico:

#### **Commissione della gestione e delle finanze**

##### **Art. 21 cpv. 3, 4, 5 e 6 (nuovi)**

<sup>3</sup> Il presidente e i due vicepresidenti della Commissione hanno la responsabilità accresciuta per l'organizzazione e la realizzazione dei compiti di alta vigilanza. Essi devono dedicare tempo sufficiente allo svolgimento di tale attività, per la quale viene riconosciuta loro un'adeguata indennità.

<sup>4</sup> Per l'esecuzione di tali compiti si avvalgono del servizio parlamentare di controllo dell'amministrazione e collaborano con il Controllo cantonale delle finanze, come previsto dall'art. 148 della presente legge.

<sup>5</sup> Possono avvalersi di periti e conferire mandati esterni, per i quali dispongono di un importo annuale, da fissare d'accordo con l'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio.

<sup>6</sup> Essi possono sentire le persone interessate dai fatti oggetto delle verifiche, chiedere la produzione di documenti e procedere ad ispezioni e sopralluoghi.

#### Motivazione

L'alta vigilanza, come svolta finora dalla Commissione della gestione e delle finanze, limitata oggi nell'esercizio dal carattere di pura milizia dell'attività parlamentare, non risponde più alle esigenze dei tempi e alla complessità dell'attività statale. L'esperienza fatta durante l'attività svolta da CPIL ha dimostrato la necessità di una parziale professionalizzazione. La presente iniziativa pone l'accento sul ruolo fondamentale in questo ambito del presidente e dei due vicepresidenti della Commissione della gestione e delle finanze, ai quali devono essere riconosciute accresciute competenze e adeguate disponibilità finanziarie per lo svolgimento dei loro compiti.

Per la Commissione parlamentare d'inchiesta  
sulla Sezione della logistica (CPIL):  
Carlo Luigi Caimi, presidente  
Badasci - Brivio - Lurati

## INIZIATIVA PARLAMENTARE

### presentata nella forma generica dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL) per rafforzare le facoltà di verifica degli aspetti tecnico-finanziari da parte del Controllo cantonale delle finanze e della Commissione della gestione e delle finanze

del 24 febbraio 2014

La Commissione parlamentare d'inchiesta sulla sezione della logistica (CPIL), conformemente all'art. 43 cpv. 1 LGC/CdS, deposita la presente iniziativa.

La Commissione chiede:

- di modificare la **legge sulla gestione e il controllo finanziario dello Stato** affinché, quando richiesto dal Governo o dalla Commissione della gestione e delle finanze per specifici oggetti, l'ambito delle verifiche del Controllo cantonale delle finanze (CCF) si estenda, se del caso con l'ausilio di periti esterni (art. 36a cpv. 6 della legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato), anche agli elementi tecnico-finanziari, oltre a quelli contabili e procedurali già oggi di sua pertinenza.
- di introdurre un dispositivo nella **legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato** che riconosca specificamente alla Commissione della gestione e delle finanze la facoltà di conferire mandato a periti che l'affianchino nella valutazione tecnica dei messaggi governativi riguardanti crediti di progettazione e di investimento (nei casi in cui la Commissione ritenesse necessario procedere a una tale valutazione) e nell'attività di alta vigilanza. I periti dovranno essere esterni all'Amministrazione e del tutto indipendenti;

#### Motivazione

*«Da quanto emerge, in particolare dai rapporti del CCF, non sembrerebbe particolarmente preoccupante la situazione circa l'applicazione degli strumenti a disposizione del committente (il Cantone) e dei suoi rappresentanti (SL) in relazione ai disposti legislativi e/o regolamentari. Neppure si riscontrano grosse lacune dal punto di vista contabile o formale». «Va, però, premesso che se la verifica operata dal CCF è ineccepibile dal punto di vista dei compiti affidatigli dall'art. 39 della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (LGF; RL 2.5.1.1), non così si può dire degli approfondimenti di natura tecnica (in particolare edilizia) che hanno però risvolti e conseguenze finanziarie estremamente importanti». Infatti «per il suo mandato, la sua natura, configurazione, struttura e dotazione personale, il CCF non è in grado di esaminare e approfondire le questioni di natura tecnica. Di conseguenza non può procedere ad analisi comparative puntuali tra i contenuti dei diversi capitolati d'appalto presentati dalle ditte aggiudicatrici e le relative liquidazioni». [Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL) dell'8 ottobre 2013, pag. 118 e 119]*

*«Alla luce di tutti i documenti esaminati, delle testimonianze raccolte, dei sopralluoghi eseguiti e delle perizie (forse troppo poche) in possesso della CPIL, la Commissione d'inchiesta parlamentare sulla Sezione della logistica ritiene di poter affermare che il ruolo*

*del CCF deve essere rafforzato con l'accompagnamento ad hoc di un perito (o di più periti) in grado di approfondire tutti gli aspetti tecnico finanziari (...). È infatti indispensabile che l'Esecutivo (e la CGF nell'esercizio della sua attività di Alta vigilanza) possa disporre, almeno a campione, di una serie di documenti atti a verificare l'attitudine, la competenza e la correttezza dei diversi attori coinvolti nelle realizzazioni e delle operazioni poste in essere. Lasciare questo compito alla sola SL coadiuvata dalla DL non può che, sul medio periodo, generare le disfunzioni di cui questa commissione si è occupata. Il sapere di essere periodicamente verificati, non solo dal profilo delle procedure, ma anche da quello tecnico economico, non può che giovare al lavoro della SL e nel contempo permetterà all'Esecutivo dapprima e al Legislativo per il tramite della CGF di assumersi le responsabilità che loro competono con rinnovata tranquillità. Ma, in ultima analisi, questo sarà anche un esercizio di trasparenza a tutto vantaggio di un'economia e imprenditoria corrette». [Rapporto, pag. 123]*

Oltre a quanto precede, le motivazioni a suffragio di queste richieste sono diffusamente spiegate nel *Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL)*.

Per la Commissione parlamentare d'inchiesta  
sulla Sezione della logistica (CPIL):  
Carlo Luigi Caimi, presidente  
Badasci - Brivio - Lurati

## INIZIATIVA PARLAMENTARE

### presentata nella forma generica dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL) per la rifatturazione delle prestazioni erogate agli aggiudicatari di appalti edili e la rifatturazione interna a carico dei singoli progetti

del 24 febbraio 2014

La Commissione parlamentare di inchiesta sulla sezione della logistica, conformemente all'art. 43 cpv. 1 LGC/CdS, deposita la presente iniziativa.

La Commissione chiede:

- di modificare la **legge sulle commesse pubbliche** affinché per prestazioni (in particolare consulenze) erogate agli aggiudicatari di appalti e commesse nell'ambito della realizzazione del progetto loro assegnato, siano fatturati emolumenti (il cui ammontare sarà deciso dal Consiglio di Stato) oppure che il loro importo sia dedotto dalla remunerazione finale dell'appaltatore.
- di modificare la **legge sulla gestione finanziaria** affinché il costo di queste prestazioni sia contabilizzato a carico dei singoli progetti e attivato sul conto investimenti.

*«La rifatturazione delle prestazioni della SL e la loro contabilizzazione a carico dei singoli progetti permetterebbe, poi, di far trasparire l'effettivo lavoro svolto, le eventuali manchevolezze dei progettisti e della DL a tutto vantaggio della crescita di competenze che, in seguito dovrà essere richiesta a questi operatori. Ricevere e gestire appalti dallo Stato non può e non deve trasformarsi in un esercizio di apprendistato che permette di accrescere le proprie competenze per ottenere rendite di posizione (in seconda battuta) rispetto ad altri concorrenti. Lavorare per lo Stato deve significare, proprio perché non vi è alcun rischio d'impresa legato all'incasso dell'onorario o della mercede, possedere le necessarie competenze ed esperienza e metterle a disposizione della collettività al giusto prezzo senza averne vantaggio alcuno tranne la corretta remunerazione. Ciò vale a maggior ragione per i professionisti retribuiti a percentuale che non devono trarre nessun vantaggio dall'aumento dei costi finali dell'opera». [Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL), Bellinzona, 8 ottobre 2013, p. 124].*

*«La CPIL chiede che venga introdotta la fatturazione interna sistematica delle prestazioni della SL, che permetta di evidenziare i costi effettivi e, se necessario o opportuno, di caricarli sul conto investimenti piuttosto che su quello della gestione corrente. Tale fatturazione permetterà anche di meglio valutare l'efficacia delle attività svolte dalla Sezione e dai singoli collaboratori» [Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL), Bellinzona, 8 ottobre 2013, p. 142].*

Oltre a quanto precede, le motivazioni a suffragio di queste richieste sono illustrate nel *Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL)*, Bellinzona, 8 ottobre 2013.

Per la Commissione parlamentare d'inchiesta  
sulla Sezione della logistica (CPIL):  
Carlo Luigi Caimi, presidente  
Badasci - Brivio - Lurati

## INIZIATIVA PARLAMENTARE

### presentata nella forma generica dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL) concernente i rapporti di programmazione

del 24 febbraio 2014

La Commissione parlamentare di inchiesta sulla sezione della logistica, conformemente all'art. 43 cpv. 1 LGC/CdS, deposita la presente iniziativa.

*«La CPIL rileva la portata estremamente negativa della decisione governativa di escludere – già a partire dalla fine del 2004 – dall'obbligo di seguire "Gestione progetto", e quindi di allestire un Rapporto di programmazione, tutti i progetti di importo inferiore a **3 milioni di franchi**, in pratica la maggioranza dei progetti affidati alla SL. Per tali progetti il Rapporto di programmazione è stato sostituito da studi di fattibilità e progetti di massima, strumenti evidentemente di altra (e insufficiente) portata sostanziale. Con la decisione presa con la ris. gov. n. 6004 del 21 dicembre 2004 il Consiglio di Stato ha privato sé stesso e il Parlamento di uno strumento fondamentale di gestione politica e di alta vigilanza per la maggioranza dei progetti affidati alla SL. Inoltre, da data imprecisata che la CPIL non è riuscita a ricostruire, il Consiglio di Stato non ha più fornito al Gran Consiglio, insieme ai relativi messaggi di richiesta di crediti di progettazione, copia dei rapporti di programmazione (come invece previsto dal punto 4.2 della ris. gov. n. 1257 del 20 marzo 2002)» [Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL), Bellinzona, 8 ottobre 2013, p. 140].*

I rapporti di programmazione espongono il progetto da realizzare definito d'accordo fra la Sezione della logistica e il servizio destinatario dell'opera. Esso è inoltre uno strumento essenziale perché l'autorità politica (Consiglio di Stato e poi Parlamento) possa avere un quadro chiaro delle finalità e delle caratteristiche del progetto, dei costi, dei tempi, delle responsabilità. In questo modo l'autorità è meglio in grado di valutare il rapporto costi/benefici dell'opera.

Secondo la ris. gov. 1774 del 16 aprile 1999, punto 9:

*Il rapporto di programmazione è la base per la fase di realizzazione e contiene in particolare:*

- a) lo scopo dell'investimento (i benefici prospettati);*
- b) le caratteristiche funzionali dell'opera;*
- c) le caratteristiche tecniche dell'opera;*
- d) la durata della realizzazione;*
- e) il tetto di spesa con indicazione della riserva;*
- f) gli aspetti giuridici e contrattuali particolari;*
- g) le modalità di finanziamento;*
- h) gli indicatori di successo della pianificazione;*
- i) gli indicatori di successo della realizzazione;*
- l) la richiesta del credito di realizzazione, inclusi i costi del monitoraggio.*

*Il rapporto di programmazione viene accettato dal responsabile della realizzazione e in seguito approvato dal Consiglio di stato.*

I contenuti del rapporto di programmazione sono specificati in alcune altre risoluzioni (ris. gov. 1257 del 20 marzo 2002 per i «*progetti di investimento nel settore degli stabili erariali*»; ris. gov. 1519 del 09.04.2002 per il settore delle strade cantonali).

La Commissione chiede quindi al Parlamento:

- di adottare un adeguato dispositivo di legge affinché i rapporti di programmazione vengano allestiti per ogni opera il cui preventivo supera l'importo di **fr. 500'000.-**.
- una modifica della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato affinché **gli incarti dei messaggi** destinati al Gran Consiglio, nel caso di crediti di investimento per opere nuove, **comprendano i rapporti di programmazione**.

Oltre a quanto precede, le motivazioni a suffragio di queste richieste sono diffusamente spiegate nel *Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL)*, Bellinzona, 8 ottobre 2013.

Per la Commissione parlamentare d'inchiesta  
sulla Sezione della logistica (CPIL):  
Carlo Luigi Caimi, presidente  
Badasci - Brivio - Lurati

## INIZIATIVA PARLAMENTARE

### **presentata nella forma generica dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL) per l'istituzione della figura dell'architetto cantonale**

del 24 febbraio 2014

La Commissione parlamentare di inchiesta sulla sezione della logistica, conformemente all'art. 43 cpv. 1 LGC/CdS, deposita la presente iniziativa generica, chiedendo di istituire, tramite una modifica di legge o una nuova apposita legge, la figura dell'Architetto cantonale.

La figura dell'Architetto cantonale nel recente passato è stata invocata da membri del Parlamento in due occasioni:

- dal rapporto n. 5647R del 28 marzo 2006 (pag. 4) della Commissione della gestione e delle finanze sulla mozione *Concorsi di progettazione e tutela delle finanze pubbliche*, presentata da Lorenzo Quadri e Attilio Bignasca il 21 febbraio 2005; il tema è stato sollevato poi in alcuni interventi del relativo dibattito parlamentare (avvenuto il 12 aprile 2006);
- dalla mozione *Istituzione della figura dell'architetto cantonale* presentata da Chiara Orelli Vassere per il gruppo socialista il 13 febbraio 2012 (in data odierna ancora pendente).

La mozione Orelli Vassere illustrava così il ruolo dell'Architetto cantonale: «*spesso ricopre il ruolo di consigliere e supporto nella costruzione di grandi opere pubbliche rispetto a questioni architettoniche, urbanistiche e di gestione del territorio: una figura che potrebbe inoltre fungere da coordinatore fra le diverse commissioni già oggi operative (culturali, della logistica, del territorio) e collaborare con tutti gli attori interessati per trovare le migliori soluzioni dal punto di vista paesaggistico, ma anche economico, culturale e sociale*».

Vari Cantoni conoscono la figura dell'Architetto cantonale, con compiti anche diversi. Alleghiamo alla presente iniziativa, a titolo esemplificativo, la presentazione dell'Architetto cantonale tratta dal sito Internet del Canton Vaud e la *Loi sur la fonction d'architecte cantonal* del Canton Ginevra.

Per la Commissione parlamentare d'inchiesta  
sulla Sezione della logistica (CPIL):  
Carlo Luigi Caimi, presidente  
Badasci - Brivio - Lurati



# Architecte cantonal



*Concours d'architecture et d'ingénierie "UNI 5", Lausanne*

L'entité **Stratégie et développement**, placée sous la conduite de **l'architecte cantonal**, est composée des autres membres de la direction du service selon la nature des dossiers traités. Elle est en charge d'appliquer la "Stratégie immobilière horizon 2020" des biens de l'Etat et de promouvoir le développement de projets selon les besoins des services de l'Etat. Elle promeut une démarche exemplaire en terme de qualité architecturale tout en adhérant aux principes du développement durable en prenant en compte les aspects économiques, écologiques et sociaux.

Ses axes de travail sont les suivants :

Assurer le développement cohérent de l'environnement construit et paysager par une architecture exemplaire

Adopter une vision à long terme orientée sur le cycle de vie des bâtiments et matériaux

Disposer d'un patrimoine en adéquation avec les besoins actuels et futurs de l'Etat

Développer des projets sur les immeubles abritant les services de l'Etat aux activités pérennes ou faisant partie des missions de base de l'Etat

L'Etat de Vaud s'est doté en 2011 d'une stratégie immobilière cohérente à l'horizon 2020.

Validée par le Conseil d'Etat, la stratégie immobilière de l'Etat définie par le SIPAL, met l'accent sur la responsabilité particulière qui incombe à l'Etat en sa qualité de propriétaire de bâtiments publics.

---

## Stratégie et développement

[Partager cette page](#)

### Architecte cantonal

Place de la Riponne 10

1014 Lausanne

Tél. +41 21 316 73 10

[emmanuel.ventura\(at\)vd.ch](mailto:emmanuel.ventura(at)vd.ch)

[Annuaire téléphonique de l'Etat de Vaud](#)

Horaire d'ouverture des bureaux au public :

7h30 à 12h00 - 13h30 à 17h00

## PROJETS EMBLÉMATIQUES

[Cathédrale de Lausanne - déontologie de la pierre - publication des actes du colloque de juin 2012](#)

[Futur Musée cantonal des Beaux-Arts  
Nouveau parlement](#)

## LIENS UTILES

[Directives techniques](#)

[Directives administratives](#)

[Honoraires mandataires](#)

## PAGES THÉMATIQUES

[Territoire - Construction - Bâtiments publics](#)

[Concours](#)

[Réalizations](#)

[Développement durable](#)

## PUBLICATION

[La Stratégie immobilière de l'Etat de Vaud \(PDF, 5.5 Mo\)](#)



## RACCOURCI

[www.vd.ch/architecture](http://www.vd.ch/architecture)

# Loi sur la fonction d'architecte cantonal (LFAC) L 1 57

## Tableau historique

du 10 novembre 1995

(Entrée en vigueur : 23 février 2010)

---

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

### **Art. 1 Objet**

Afin de promouvoir une architecture et un urbanisme de qualité, le Conseil d'Etat nomme un architecte cantonal, après consultation des associations concernées.

### **Art. 2 Qualifications**

L'architecte cantonal remplit les conditions d'un mandataire professionnellement qualifié au sens de la loi sur l'exercice des professions d'architecte et d'ingénieur, du 17 décembre 1982. Il doit de surcroît faire preuve d'une parfaite intégrité, posséder une culture et des compétences hors du commun et être au bénéfice d'une expérience professionnelle d'au moins 10 ans.

### **Art. 3 Missions**

<sup>1</sup> L'architecte cantonal joue un rôle essentiellement culturel. Il a pour mission :

- a) d'assister dans leurs fonctions, et à leur demande, le chef du département de l'urbanisme<sup>(1)</sup>, le Conseil d'Etat et les communes lors de l'élaboration et de la réalisation de projets dans les domaines de l'architecture, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire;
- b) de conseiller le chef du département de l'urbanisme<sup>(1)</sup> dans ses tâches et à sa demande, notamment en matière de programme et de projets d'architecture, de concours, de construction et d'urbanisme;
- c) de promouvoir l'information et la diffusion des projets dont il a la charge.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat peut confier à l'architecte cantonal des missions casuelles d'expertises ou d'arbitrage.

<sup>3</sup> Les tâches de l'architecte cantonal sont clairement définies dans un cahier des charges. Il s'acquitte avec soin et diligence des missions qui lui sont confiées. Il agit dans l'intérêt général et dans le but défini à l'article 1.

<sup>4</sup> L'architecte cantonal s'interdit toute prestation pour son propre compte ou celui de tiers sur le territoire du canton sans y avoir été autorisé préalablement et formellement par le Conseil d'Etat.

### **Art. 4 Règlement**

Le Conseil d'Etat fixe, par voie réglementaire, les modalités d'application de la présente loi.

### **Art. 5 Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

## MOZIONE

### Modifica del Regolamento sulle deleghe di competenze decisionali

del 24 febbraio 2014

La Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL), alla luce delle esperienze raccolte nella sua indagine, chiede al Consiglio di Stato di valutare l'opportunità di aumentare i limiti delle deleghe di competenza attribuite alla Sezione della logistica e ai suoi funzionari, soprattutto per i settori della costruzione e della manutenzione. Lo scopo è aumentare il potere decisionale – e nel contempo "l'importanza" – dei Capi progetto e semplificare l'azione dei tecnici di manutenzione.

Riportiamo qui sotto, come spunto di riflessione, uno stralcio del *Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL)* dell'8 ottobre 2013: «è veramente e sempre utile istituire delle frontiere invalicabili in termini finanziari, per poter assumere determinate decisioni? Oppure non sarebbe meglio lasciare un po' più di spazio di manovra, però accompagnato da verbalizzazioni puntuali circa le decisioni prese che permettano poi, a posteriori, di ricostruire la situazione?» (pag. 121)

Proponiamo, come possibili nuovi limiti, i seguenti (in grassetto):

Atto No.	Oggetto	Competenza originaria	Delega a	Proposta CPIL
L 2.5.1.1	aggiudicazione di lavori e forniture nell'ambito della costruzione	CdS	<ul style="list-style-type: none"><li>• fino a fr. 5000.– SL/Direttori di cantiere</li><li>• fino a fr. 10 000.– SL/Area di costruzione/ capi progetto</li><li>• fino a fr. 30 000.– SL</li><li>• Fino a fr. 50 000.– DR</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• fino a <b>fr. 10 000.–</b> SL/Direttori di cantiere</li><li>• fino a <b>fr. 30 000.–</b> SL/Area di costruzione/ capi progetto</li><li>• fino a <b>fr. 50 000.–</b> SL</li><li>• fino a <b>fr. 100 000.–</b> DR</li></ul>
L 2.5.1.1	aggiudicazione di lavori e forniture per servizi ausiliari (pulizia, traslochi,...)	CdS	<ul style="list-style-type: none"><li>• fino a fr. 5000.– SL/Servizio</li><li>• fino a fr. 10 000.– SL/Area di gestione</li><li>• fino a fr. 30 000.– SL</li><li>• fino a fr. 50 000.– DR</li></ul>	Invariato
L 2.5.1.1	aggiudicazione mandati di prestazione per progettazione	CdS	<ul style="list-style-type: none"><li>• fino a fr. 10 000.– SL/Area di program./ capi progetto</li><li>• fino a fr. 30 000.– SL</li><li>• fino a fr. 50 000.– DR</li></ul>	Invariato
L 2.5.1.1	assegnazione a ditte deliberatarie dei lotti di manutenzione ordinaria	CdS	<ul style="list-style-type: none"><li>• fino a fr. 5000.– SL/Tecnici di settore</li><li>• fino a fr. 10 000.– SL/Area tecnica</li><li>• fino a fr. 50 000.– SL</li><li>• fino a fr. 200 000.– DR</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• fino a <b>fr. 10 000.–</b> SL/Tecnici di settore</li><li>• fino a <b>fr. 30 000.–</b> SL/Area tecnica</li><li>• fino a fr. 50 000.– SL</li><li>• fino a fr. 200 000.– DR</li></ul>

Le proposte qui sopra presentate, se accolte, andranno eventualmente adattate al nuovo organigramma della Sezione della logistica, approvato dal Consiglio di Stato il 4 giugno 2013.

Per la Commissione parlamentare d'inchiesta  
sulla Sezione della logistica (CPIL):  
Carlo Luigi Caimi, presidente  
Badasci - Brivio - Lurati

## MOZIONE

### **Gruppo di lavoro per la vigilanza sull'efficacia e l'attualità della legge sulle commesse pubbliche e del suo regolamento**

del 24 febbraio 2014

1. Il "caso Chit SA" ha purtroppo dimostrato che il settore edile può soffrire per svariate pratiche penalmente perseguibili, inducendo la Commissione parlamentare di inchiesta sulla Sezione della logistica a invocare il «*ruolo di garante che [lo Stato] deve assumersi nei confronti di una non tanto ipotetica penetrazione nel settore della costruzione di capitali e modi di operare provenienti da ambienti poco raccomandabili (per usare un eufemismo)*». Nelle commesse pubbliche occorre «*garantire equità di trattamento a tutti i concorrenti, combattendo contemporaneamente il sottocosto programmato e la concorrenza sleale. E ciò partendo dai presupposti insiti in una legislazione voluta per garantire allo Stato l'ottenimento di manufatti (in particolare stabili) realizzati secondo standard qualitativi ottimali, da un lato, e per tutelare le imprese e gli imprenditori corretti nei confronti di coloro operano in maniera speculativa, inappropriata o palesemente orientata al sottocosto dall'altra*» [Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL), Bellinzona, 8 ottobre 2013, p. 116 e 118].

2. Già negli scorsi anni in Parlamento venne lanciato l'allarme per la diffusione di pratiche illegali nel settore edile.

Il 30 maggio 2011 Saverio Lurati presentò la mozione *Adeguamento della LCPubb e del CIAP in modo da combattere preventivamente e alla radice le nuove pratiche penalmente perseguibili in auge nel settore edile*.

Osservando che:

«*L'evoluzione in atto nel settore della costruzione e l'avvento di pratiche illecite nell'ambito del subappalto impongono al legislatore di adeguare la legge sulle commesse pubbliche (LCPubb) e il concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP), nonché i rispettivi regolamenti, inserendo normative più restrittive onde evitare che pratiche quali caporalato, taccheggio sistematico, abuso di lavoratori distaccati, di notifiche di breve durata e di lavoratori interinali possano assumere dimensioni inquietanti*»,

la mozione invitava il Consiglio di Stato a:

«*voler mettere in atto tutto quanto di sua competenza per:*

- *rafforzare e formare gli apparati amministrativi della logistica e del settore degli appalti pubblici affinché vi sia un nucleo sufficientemente flessibile per poter intervenire puntualmente sulla problematica dei subappalti;*
- *costituire un gruppo di lavoro, comprendente tutte le parti interessate, che in tempi brevi affronti la problematica e proponga al Legislatore le modifiche da apportare alle leggi in oggetto;*
- *aumentare la vigilanza sui comuni e su tutti gli enti assoggettati alle due leggi affinché siano costantemente adempienti*».

Sulla mozione il Consiglio di Stato ha presentato il proprio rapporto, n. 6538, il 28 settembre 2011.

Il rapporto della Commissione della legislazione (del 18 gennaio 2012, relatori Pelin Kandemir Bordoli e Luca Beretta Picoli) concludeva invitando il Parlamento ad approvare parzialmente la mozione e *«chiedendo al Consiglio di Stato di costituire entro tre mesi un gruppo di lavoro, comprendente tutte le parti interessate, che in tempi brevi affronti la problematica nel suo complesso arrivando a definire eventuali modifiche legislative necessarie e le relative procedure che possano migliorare e rafforzare i controlli e la vigilanza su tutti gli enti assoggettati»*.

Il Gran Consiglio, il 14 febbraio 2012, accolse le conclusioni del rapporto.

3. È doveroso chiedersi se i disposti legislativi e regolamentari esistenti possono essere migliorati per contrastare più efficacemente i fenomeni indicati. È altresì doveroso vigilare costantemente per individuare qualsiasi altro fenomeno che possa in qualche modo danneggiare il regolare gioco del mercato e intervenire rapidamente introducendo i necessari correttivi, anche legislativi.

Considerato quanto precede, la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL) chiede al Consiglio di Stato di:

- costituire un gruppo per il controllo dell'efficacia della Legge sulle commesse pubbliche e del suo regolamento (o, in alternativa, ampliare il mandato del gruppo di lavoro la cui costituzione è stata chiesta dal Parlamento il 14 febbraio 2012), che comprenda tutte le parti interessate e anche deputati membri del Gran Consiglio. Il gruppo avrà il compito di vigilare sull'efficacia e l'attualità dei disposti della LCPubb e del suo regolamento, alla luce dell'evoluzione del mercato, e di proporre eventuali modifiche.

Per la Commissione parlamentare d'inchiesta  
sulla Sezione della logistica (CPIL):  
Carlo Luigi Caimi, presidente  
Badasci - Brivio - Lurati

## MOZIONE

### Informazione al Gran Consiglio sulle pianificazioni degli investimenti e sulla manutenzione programmata nel settore degli stabili

del 24 febbraio 2014

Per alcuni anni (2003, 2005 e 2006) il Consiglio di Stato ha preparato un rapporto all'indirizzo del Parlamento con il punto della situazione in merito agli investimenti negli stabili: aggiornamento sulle realizzazioni in corso e ultimate, pianificazione e programmazione dei progetti futuri. Nei capitoli "Introduzione" del *Rapporto sulla pianificazione degli investimenti nel settore degli stabili* del 2003 e in quello del 2006 si legge:

*«Attraverso il presente rapporto è nostra intenzione [del Consiglio di Stato] dare al Parlamento una dettagliata informazione sullo stato degli investimenti nel settore della logistica, e una visione prospettica sulla pianificazione degli investimenti futuri. Il documento, presentato per la prima volta in questa forma, verrà periodicamente aggiornato in modo da poter dare le necessarie informazioni sullo svolgimento dei diversi progetti per quanto attiene i programmi finanziari e temporali, nonché servire per un'informazione sulla pianificazione degli investimenti futuri. Il documento vuole essere anche uno strumento, attraverso il quale l'Amministrazione possa evidenziare all'organo legislativo gli ostacoli che di volta in volta possono presentarsi nello svolgimento delle attività programmate a Piano finanziario» (2003).*

*«L'aggiornamento annuale del rapporto sulla pianificazione degli investimenti nel settore degli edifici è finalizzato a presentare lo stato dei progetti più significativi, le attività di programmazione in corso ed ad evidenziare eventuali problemi di coordinamento nella pianificazione logistica. Oltre a dare un quadro della situazione attuale il rapporto si pone l'obiettivo di informare sulle strategie proposte dalla SL in relazione all'utilizzo e al mantenimento degli edifici dello Stato. La costante riflessione e l'eventuale ridefinizione delle priorità, anche nel caso di progetti per i quali è già stata decisa la realizzazione, sono elementi importanti. Il rapporto deve quindi servire anche per stimolare una riflessione, eventualmente una discussione, sui principali temi inerenti la costruzione e il mantenimento gli edifici dello Stato quali: sostenibilità, finanziamento per la realizzazione e per la gestione, progettare e costruire il necessario. Ogni progetto di nuovo edificio, prima di essere approfondito nei suoi aspetti tecnici deve essere motivato e sostenuto per quanto attiene gli aspetti politici, onde evitare inopportuni e costosi cambiamenti in fase di sviluppo del progetto o addirittura di realizzazione» (2006).*

Negli anni seguenti era atteso un aggiornamento di questo ultimo rapporto. Il 17 dicembre 2007, durante il dibattito in Gran Consiglio sul messaggio n. 5976 del 10.10.2007, *Concessione di un credito di fr. 38'000'000.- destinato ad interventi di manutenzione programmata presso diversi edifici di proprietà dello Stato*, la Direttrice del DFE affermò:

*«In merito alla richiesta formulata dalla Commissione della gestione e delle finanze, tesa a ottenere regolari informazioni sull'utilizzo del credito e sui risultati ottenuti nella manutenzione programmata, tengo a ribadire che per il Governo si tratta di un progetto importante. Il Consiglio di Stato vuole disporre di un rapporto periodico, che per il Parlamento potrà avere cadenza annuale e che potrà essere ripreso nell'ambito del rapporto sulla pianificazione degli investimenti nel settore degli edifici».*

Nonostante ciò, la trasmissione di queste informazioni si è interrotta: dopo il 2006 non risulta che siano più stati presentati al Parlamento rapporti simili.

Per quanto riguarda la manutenzione programmata, solo nel messaggio n. 6757 del 05.03.2013, *Concessione, per il periodo 2013-2019, di un credito quadro per un importo di 50'000'000.- CHF destinato a interventi di manutenzione programmata finalizzati al risanamento energetico e all'adeguamento alle normative vigenti di diversi edifici di proprietà dello Stato* viene presentato un bilancio di quanto realizzato con il credito precedente, stanziato cinque anni prima.

Giudicando opportuno che il Gran Consiglio riceva un'informazione puntuale sull'importante e delicato settore della costruzione e manutenzione degli stabili, condividendo pienamente quanto scritto dallo stesso Consiglio di Stato nelle "introduzioni" citate, la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL) chiede:

- che il Consiglio di Stato presenti con regolarità, ma almeno ogni quattro anni, nelle modalità che riterrà più opportune, un documento con il punto della situazione e le previsioni per il settore della costruzione;
- che il Consiglio di Stato presenti con regolarità, ma almeno ogni quattro anni, nelle modalità che riterrà più opportune, un documento con il punto della situazione e la pianificazione degli interventi di manutenzione programmata degli stabili (comprese riattazioni, adeguamenti alle normative, ecc.).

Per la Commissione parlamentare d'inchiesta  
sulla Sezione della logistica (CPIL):

Carlo Luigi Caimi, presidente

Badasci - Brivio - Lurati

## MOZIONE

### Separazione della direzione lavori dalla progettazione

del 24 febbraio 2014

La Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL) chiede al Consiglio di Stato che per le costruzioni di cui è committente **la direzione dei lavori venga nettamente distinta dalla progettazione**, dal punto di vista personale e dal punto di vista giuridico.

*«A nostro avviso e in base all'esperienza, questo "principio del preferire la stessa Ditta per entrambi i mandati (Progettazione e Direzione lavori)" va sfatato. (...) con la separazione dei due mandati, solitamente, si crea di fatto una sana concorrenza tra personalità e competenze di due entità distinte. È risaputo infatti che un Direttore dei lavori ha maggiori difficoltà a fare critiche e/o a portare proprie soluzioni al Progettista della medesima Ditta (...), mentre un Direttore dei lavori di una Ditta concorrente è oggettivamente più libero in tal senso. A conferma della tesi di cui sopra, sono sempre di più i committenti pubblici che prediligono la separazione dei due mandati» [Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL), Bellinzona, 8 ottobre 2013, pag. 59].*

*«Alla luce delle esperienze fatte e dell'irruenza dell'imprenditoria in generale, la figura della direzione lavori dovrà assumere, molto più che attualmente, un ruolo cardine. Quindi separazione netta tra DL e progettazione. Difficilmente una DL che viene commissionata allo stesso studio di progettazione, anche se affidata ad una terza persona, e che opera per conto dello Stato potrà fare fino in fondo gli interessi del committente. Pertanto una scelta indipendente e oculata dovrà sempre essere presa in considerazione partendo dal presupposto che risparmiare su questa figura – scegliendo solo con criteri di costo – significa non dare la possibilità al committente pubblico di operare quei risparmi che regolarmente il committente privato riesce a spuntare» [Rapporto, pag. 124].*

Unendo progettazione e direzione lavori si crea un evidente conflitto di ruoli che sicuramente non giova al committente. Oltre a questa primaria ragione, a sostegno della richiesta può essere aggiunta una motivazione giuridica. Il contratto tra il committente e il progettista è un contratto d'appalto, mentre il contratto tra il committente il direttore dei lavori è un contratto di mandato; nei due contratti i termini differiscono.

Gli errori di progettazione devono essere notificati secondo i termini del contratto d'appalto, ma quando il progettista e il direttore dei lavori sono la stessa persona è comprensibilmente più difficile rilevarli tempestivamente. Il Tribunale federale ha stabilito che una segnalazione di errori di progettazione effettuata anche prima della consegna dell'opera può essere tardiva, rendendo impossibile la richiesta di risarcimenti. La sentenza, del 31.7.2012 (4A\_53/2012), riguarda un ricorso presentato dalla città di Winterthur nell'ambito di un contenzioso sui costi aggiuntivi per la costruzione di un edificio scolastico causati da errori di progettazione, in un caso in cui – appunto – il progettista si è occupato anche della direzione dei lavori.

La buona esecuzione della direzione lavori è indispensabile alla buona realizzazione del progetto. Va da sé che la direzione lavori, oltre ad essere staccata dalla progettazione, deve essere professionale e competente. Il Consiglio di Stato indubbiamente condivide

l'opinione della CPIL in proposito. La Direttrice del DFE, esprimendosi davanti al Gran Consiglio in occasione della discussione sullo stato dei lavori della CPIL tenutasi il 29 gennaio 2013 (RVGC 2012/2013, pag. 4271 e 4272), così si espresse: «Le preoccupazioni della Commissione collimano con le nostre; si tratta in particolare dei seguenti aspetti: (...) I problemi con le direzioni lavori esterne. Come dimostra l'articolato cantiere di Mezzana, la qualità e la professionalità delle direzioni lavori esterne sono un elemento fondamentale per i tempi, i costi e la qualità delle realizzazioni. La diversità qualitativa nella professionalità delle direzioni lavori esterne influenza anche la celerità e l'affidabilità delle informazioni sui cantieri: prova ne sia, ad esempio, il ritardo con il quale la SL ha fornito le informazioni chieste dalla CPIL nel caso del (CPC) di Chiasso. Analoghi problemi possono sorgere, così come è accaduto in alcuni casi, con i progettisti, che faticano a fornire tempestivamente informazioni e documentazione complete e corrette riguardo all'evoluzione dei costi di un cantiere con il sistema CCC a tre cifre».

Per la Commissione parlamentare d'inchiesta  
sulla Sezione della logistica (CPIL):  
Carlo Luigi Caimi, presidente  
Badasci - Brivio - Lurati

## MOZIONE

### Unificazione degli uffici che si occupano di appalti e commesse pubbliche

del 24 febbraio 2014

La Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL) chiede al Consiglio di Stato di valutare l'opportunità di riunire in un solo organismo (ufficio da collocare nella posizione che più sarà reputata opportuna, fra i servizi centrali) tutti i servizi che si occupano di appalti e commesse pubbliche.

Attualmente all'interno dell'Amministrazione cantonale almeno tre entità sono coinvolte in questo tema:

#### **Dipartimento del territorio - Servizi generali - Ufficio dei lavori sussidiati e degli appalti**

##### **Presentazione**

*L'Ufficio opera grazie a due distinti reparti, in stretta collaborazione con i diversi Dipartimenti.*

*Il settore Lavori sussidiati ha il compito di esaminare, dal lato tecnico, le domande di sussidio trasmesse dai singoli Dipartimenti.*

*A lavori ultimati procede al collaudo delle opere e al controllo delle liquidazioni.*

*Il settore Appalti pubblici si occupa **del controllo e delle verifiche di tutti i concorsi per le opere dello Stato** o per interventi da esso sussidiati che sottostanno alla Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb) del 20 febbraio 2001, e al Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP) del 6 novembre 1996.*

*La Legge sull'esercizio della professione di impresario costruttore provvede all'aggiornamento dell'albo delle imprese e alle pubblicazioni.*

<http://www4.ti.ch/dt/sg/ulsa/chi-siamo/presentazione/>

#### **Dipartimento del territorio - Divisione delle costruzioni - Area del supporto e del coordinamento - Ufficio delle commesse pubbliche e della programmazione**

##### **Presentazione**

*Coordina e allestisce la programmazione temporale e finanziaria delle opere che interessano la rete delle strade cantonali.*

*Stabilisce pure il programma delle commesse pubbliche della Divisione delle costruzioni (appalti e mandati).*

*Gestisce quindi la procedura che riguarda la proposta di delibera: dalla messa in appalto fino alla definizione dei contratti, ivi comprese le verifiche formali e tecniche delle offerte, in collaborazione con le altre Aree.*

*Tra i suoi compiti figura inoltre l'allestimento di basi di lavoro unitarie per la Divisione, quali i capitolati e i piani tipo, le condizioni d'appalto particolari, ecc.*

<http://www4.ti.ch/dt/dc/asco/ucp/chi-siamo/presentazione/>

**Dipartimento delle finanze - Divisione delle risorse - Sezione della logistica - Area dei servizi di supporto**

**Presentazione**

*Si occupa di garantire l'approvvigionamento di materiali e prestazioni di servizio necessari per l'operatività di tutta l'Amministrazione Cantonale (AC). In particolare si occupa dell'acquisto di prodotti di cartoleria, materiale e attrezzature per le scuole e l'educazione, vettori energetici per il riscaldamento, abiti da lavoro ed equipaggiamenti di protezione, prodotti e attrezzature per la pulizia, attrezzature audio/video, materiale elettrico e materiali diversi in genere. Assiste gli utenti nella definizione delle esigenze e cura le relazioni con i fornitori al fine di gestire razionalmente le necessità dell'AC.*

*Organizza e gestisce la pulizia giornaliera delle strutture amministrative e scolastiche tramite personale interno o in outsourcing, la raccolta della carta e i traslochi per tutti gli uffici dell'AC.*

*All'area compete inoltre la gestione dei sistemi di accesso agli stabili e dei sistemi di sorveglianza.*

*Garantisce la necessaria consulenza in merito ai temi di salute e sicurezza sul lavoro.*

*Garantisce il necessario supporto e consulenza alle aree tecniche sui temi legati all'impiantistica tecnica.*

*Svolge un ruolo di supporto alle attività della sezione per i temi legati all'informatica, al controlling e alle operazioni contabili.*

*Gestisce le procedure legate alle commesse pubbliche.*

*Inoltre si occupa di tutte le attività legate al sistema di gestione della qualità certificato secondo lo standard ISO9001.*

<http://www4.ti.ch/dfe/dr/sl/chi-siamo/area-dei-servizi-di-supporto/>

Lo scopo di questa proposta è razionalizzare lo svolgimento delle attività legate alle commesse pubbliche e soprattutto migliorarne il coordinamento, più difficile da ottenere quando sono implicati vari organismi slegati fra loro.

Per la Commissione parlamentare d'inchiesta  
sulla Sezione della logistica (CPIL):

Carlo Luigi Caimi, presidente

Badasci - Brivio - Lurati