



**Raccomandazioni relative al rapporto parziale  
della Commissione parlamentare d'inchiesta relativa al  
cartello dell'edilizia**

**concernente l'inchiesta e gli accertamenti relativi a responsabilità  
ed espletamento delle funzioni dei membri del Governo,  
dei Dipartimenti e dei servizi, in particolare del Dipartimento  
costruzioni, trasporti e foreste in relazione a presunti accordi  
cartellari nell'edilizia grigionese**

11. Mai 2021

---

**PUK** BAUKARTELL

c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG

Josefstrasse 59

8005 Zurigo

[www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch)

## **A. Proposte e raccomandazioni per il futuro**

Nell'art. 3 cpv. 3 della decisione di istituzione il Gran Consiglio ha incaricato la CPI di presentare 1  
proposte per misure di natura organizzativa, amministrativa e giuridica.<sup>1</sup> Sono state formulate le  
seguenti raccomandazioni:

### **I. Documentazione dell'attività dell'Amministrazione**

Dall'inchiesta della CPI è emerso che i colloqui avuti tra A.Q. e l'UT e il DCTF nel 2009 e nel 2013 2  
non sono stati verbalizzati o documentati, motivo per cui non è nemmeno possibile ricostruire con  
certezza quali documenti A.Q. abbia presentato in queste occasioni.<sup>2</sup> Come già osservato nel primo  
rapporto parziale della CPI, anche al di fuori di un procedimento amministrativo concreto e nella  
misura in cui sia rilevante per la pratica, la documentazione dell'attività dell'Amministrazione è  
della massima importanza. La documentazione crea trasparenza e permette al Parlamento e al Go-  
verno di verificare e controllare l'attività dell'Amministrazione.<sup>3</sup> A sua volta questo crea fiducia  
nell'opinione pubblica nei confronti delle autorità amministrative. Inoltre in una procedura ammi-  
nistrativa una documentazione dettagliata può garantire alle persone interessate il diritto di essere  
sentite nonché la protezione giuridica. La CPI raccomanda al Governo di prestare maggiore atten-  
zione a questo aspetto e di assicurare che i collaboratori dell'Amministrazione cantonale vengano  
sensibilizzati riguardo a questo tema e che venga effettuato anche un controllo adeguato.

### **II. Comunicazione interna e assunzione di responsabilità**

La CPI ritiene che il flusso di informazioni in seno al DCTF e all'UT fosse chiaramente insuffi- 3  
ciente, almeno per quanto riguarda il periodo dell'inchiesta. Questo è risultato particolarmente evi-  
dente dal modo in cui i dirigenti coinvolti hanno gestito le informazioni ottenute nell'ottobre del  
2009 in occasione del colloquio con A.Q.<sup>4</sup> La CPI ritiene che i collaboratori non abbiano gestito  
queste informazioni in modo appropriato, nemmeno dal punto di vista d'allora; in questo senso  
esiste un considerevole potenziale di miglioramento. Si nota inoltre che in occasione delle audizioni  
l'autocritica delle persone responsabili era assente o presente solo in modo parziale e che esse si  
siano accontentate di tentativi di giustificazione e che a volte abbiano persino manifestato una certa  
indifferenza invece di assumersi le proprie responsabilità. Secondo la CPI questo sarebbe stato

---

<sup>1</sup> Art. 3 della decisione di istituzione, act. A.2.1.1

<sup>2</sup> Cfr. al riguardo le spiegazioni di cui al punto E.II.2.8 e al punto I.I.

<sup>3</sup> Cfr. al riguardo la legge sulla gestione degli atti e sull'archiviazione (LGAA), CSC 490.000

<sup>4</sup> Cfr. al riguardo le spiegazioni di cui al punto E.II. 3.3

opportuno, soprattutto perché una reazione sarebbe stata imperativa alla luce delle indicazioni emerse nel 2009. Anche se nel frattempo vi sono stati dei miglioramenti a seguito dell'attuazione di diverse misure, la CPI raccomanda caldamente al Governo di continuare a rafforzare attivamente o a intensificare ulteriormente la comunicazione interna, sia a livello dirigenziale, sia con gli altri collaboratori. In particolare le persone con compiti dirigenziali dovrebbero essere rese attente dell'importanza di una comunicazione aperta e diretta a livello dirigenziale e della loro responsabilità in questo senso; aspetti come la gerarchia non dovrebbero compromettere il flusso della comunicazione. Questa raccomandazione può essere attuata ad esempio mediante corrispondenti istruzioni o perfezionamenti professionali destinati a persone con compiti dirigenziali.

### **III. Servizio di riferimento per la denuncia di irregolarità**

- 4 La CPI accoglie con favore l'istituzione del servizio di riferimento per la segnalazione di accordi in materia di appalti nonché di sospetti di corruzione. Nonostante i numerosi vantaggi di un collocamento del servizio di riferimento in seno al centro di competenze in materia di appalti pubblici del DIEM<sup>5</sup>, la CPI suggerisce di collocare il servizio al di fuori dell'Amministrazione. La CPI ritiene che la massima priorità dovrebbe essere attribuita alla percezione del servizio di riferimento da parte dell'opinione pubblica e da parte dei potenziali informatori. Un servizio percepito in modo obiettivo, neutrale e affidabile ridurrebbe gli ostacoli per procedere a una segnalazione. Per questa ragione la CPI raccomanda al Governo di prendere in esame la possibilità di collocare il servizio di riferimento presso un organo di mediazione cantonale<sup>6</sup> o al di fuori dell'Amministrazione cantonale.

### **IV. Gestione di segnalazioni relative a sospetti sulla base della lista di controllo "Indizien für Submissionsabsprachen" relativa agli indizi per individuare accordi in materia di appalti**

- 5 La CPI ritiene che la lista di controllo relativa agli indizi per individuare accordi in materia di appalti ("Indizien für Submissionsabsprachen") sia un ausilio idoneo per individuare e prevenire accordi illeciti tra gli offerenti. In considerazione del summenzionato obbligo di documentazione delle autorità, ma anche al fine di migliorare la chiarezza e di individuare le concentrazioni di casi, la CPI raccomanda di rilevare in modo sistematico e centralizzato i casi sospetti segnalati nei cir-

---

<sup>5</sup> Cfr. al riguardo le spiegazioni di cui al punto I.VI.

<sup>6</sup> Cfr. ad es. per il Cantone di Zurigo <https://www.ombudsmann.zh.ch/korruptionsmeldestelle>. Cfr. per la Confederazione <https://www.efk.admin.ch/it/whistleblowing.html>, consultato per l'ultima volta il 25.02.2021.

condari e nel Cantone. Un rilevamento sistematico e una valutazione semestrale sono esplicitamente previsti nelle istruzioni relative agli appalti pubblici dell'UT<sup>7</sup>. Nell'interesse di una comunicazione trasparente si dovrebbe inoltre valutare se, in quale forma e in quale momento occorra fornire ai servizi e ai collaboratori che hanno fatto una segnalazione un riscontro riguardante la loro segnalazione. I riscontri rafforzano la fiducia dei collaboratori dei singoli uffici tecnici di circondario nei confronti dell'attività dei servizi superiori, generano un effetto di apprendimento e garantiscono inoltre l'esecuzione uniforme nella gestione delle liste di controllo.<sup>8</sup>

## V. Obbligo di prevenzione

Conformemente all'art. 11 lett. b CIAP 2019 nell'aggiudicazione di commesse pubbliche i commit- 6  
tenti adottano misure contro i conflitti di interesse, la concorrenza sleale e la corruzione. Tuttavia il CIAP 2019 non è ancora in vigore e il Cantone dei Grigioni non vi ha ancora aderito.<sup>9</sup> A livello politico la CPI raccomanda al Governo di prendere in esame la possibilità di ancorare esplicitamente a livello di legge un "obbligo di prevenzione" generale nel quadro della prevista revisione del diritto in materia di appalti nel Cantone. Mediante una prevenzione attiva, in futuro i servizi e i collaboratori interessati andrebbero chiamati in misura maggiore a individuare e prevenire dannosi accordi in materia di appalti.

## VI. Formazione

La CPI raccomanda al Governo di continuare ad affrontare in modo approfondito il tema degli 7  
accordi in materia di appalti durante le formazioni dei collaboratori dell'Amministrazione incaricati di commesse pubbliche e di trasferire ciò che è stato appreso nell'attività quotidiana. Poiché anche studi di ingegneria e di architettura esterni sono regolarmente coinvolti in appalti pubblici del Cantone, si dovrebbe prestare maggiore attenzione anche alla formazione di queste persone esterne all'Amministrazione. La CPI propone inoltre di integrare nelle formazioni in forma appropriata i casi sospetti concreti e i riscontri forniti ai collaboratori dei singoli uffici tecnici di circondario.

---

<sup>7</sup> Istruzione interna 303We010-d relativa agli appalti pubblici, act. 10.1.1.32.3

<sup>8</sup> Cfr. al riguardo le spiegazioni di cui al punto I.VI.

<sup>9</sup> Il 15 novembre 2019, in occasione di un'assemblea plenaria straordinaria, l'Organo intercantonale per gli appalti pubblici (OiAp) ha adottato il Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP 2019) sottoposto a revisione. L'assemblea plenaria straordinaria rappresenta anche l'avvio delle successive procedure di ratifica nei Cantoni. Il Concordato entrerà in vigore non appena vi avranno aderito due Cantoni. Allo stato di inizio marzo 2021, al CIAP 2019 ha aderito il Cantone di Appenzello Interno.

Confrontarsi con casi concreti permette di individuare e analizzare modelli ricorrenti, il che si traduce in un'ulteriore sensibilizzazione dei collaboratori nei confronti della tematica. Una formazione rafforzata delle persone incaricate di aggiudicazioni pubbliche potrebbe anche essere vista come base di un "obbligo di prevenzione" da stabilire.

## **VII. Criteri di aggiudicazione**

- 8 Nel quadro della verifica dei protocolli di apertura delle offerte presentati alla CPI, quest'ultima è giunta alla conclusione che l'appalto veniva aggiudicato quasi esclusivamente all'offerente più economico.<sup>10</sup> Una focalizzazione troppo marcata sul prezzo porta a un'eccessiva lotta sui prezzi e facilita agli offerenti controllare l'aggiudicazione degli appalti in base al criterio relativo al prezzo. Il diritto in materia di appalti pubblici in vigore concede certamente margine di manovra per dare maggiore peso anche ad altri criteri di aggiudicazione (ad es. la qualità). In vista di future gare d'appalto la CPI raccomanda di sfruttare meglio questa possibilità. Inoltre si può attribuire maggiore importanza alla qualità delle prestazioni già quando le si descrive nella gara d'appalto. Ciò non soltanto permette di evitare accordi relativi ai prezzi, bensì promuove anche la qualità e la durabilità delle prestazioni acquistate, come anche richiesto dal principio di economicità delle uscite pubbliche.

## **VIII. Confronto dei prezzi**

- 9 L'inchiesta non è stata in grado di chiarire completamente in quale misura i servizi di aggiudicazione oggi confrontino sistematicamente i prezzi offerti con i livelli di prezzi all'interno e all'esterno del Cantone. Se non altro gli aumenti dei prezzi evidenti e improvvisi risultanti da questi confronti possono indicare accordi relativi ai prezzi. Per questo motivo la CPI raccomanda di sfruttare appieno anche in questo settore le possibilità per individuare ed evitare accordi in materia di appalti e di verificare in che forma possa essere effettuato un confronto sistematico delle offerte con prezzi di riferimento all'interno e all'esterno del Cantone. A tale scopo può risultare idoneo lo strumento di monitoraggio che attualmente si trova in fase di sviluppo e che in futuro sarà utilizzato su tutto il territorio.

---

<sup>10</sup> Cfr. al riguardo le spiegazioni di cui al punto D.I.5.

## **IX. Controllo sistematico delle misure**

In base ai risultati dell'inchiesta occorre ritenere che, nel quadro dell'esecuzione del progetto, le imprese di costruzione tentino occasionalmente di fatturare al Cantone importi eccessivi o ingiustificati. Il DIEM ha giustamente riconosciuto l'importanza di un controllo sistematico delle misure.<sup>11</sup> In considerazione del principio dell'impiego economico ed efficiente dei mezzi pubblici, il Cantone deve quindi confrontarsi a fondo con la questione delle misure corrette, in particolare per quanto riguarda le competenze e il carattere sistematico di questi controlli nonché la procedura da seguire in caso di irregolarità riscontrate. A ciò si aggiunge la necessità di corrispondenti istruzioni e formazioni per i collaboratori. 10

## **X. Comunicazione di informazioni**

La CPI ha constatato incertezze in relazione alla comunicazione di informazioni dell'UT ai granconsiglieri. Apparentemente per i collaboratori non è chiaro se e quali informazioni possano essere comunicate ai granconsiglieri.<sup>12</sup> A questo proposito secondo la CPI è necessaria un'attività informativa destinata ai collaboratori di tutti i livelli. I collaboratori devono acquisire familiarità in particolare con la problematica legata alla comunicazione di cifre di preventivo dettagliate ai granconsiglieri. È anche raccomandabile, nel quadro di formazioni o di perfezionamenti professionali, discutere attivamente e su base regolare con i collaboratori la misura in cui le informazioni possono essere comunicate, anche a terzi. Infine anche i membri del Gran Consiglio devono essere informati in maniera adeguata in merito ai loro obblighi, in particolare per quanto riguarda la cautela nella gestione delle informazioni loro affidate o messe loro a disposizione. 11

## **XI. Rafforzamento delle competenze di una CPI**

Secondo la legislazione vigente l'obbligo di collaborare all'inchiesta di una CPI è limitato alle persone che sono attualmente membri di un'autorità o agli impiegati dell'Amministrazione cantonale. Senza il loro consenso, ex membri delle autorità o ex impiegati dell'Amministrazione cantonale non possono essere obbligati a collaborare. La CPI indaga su fattispecie che in parte risalgono a un passato molto remoto e per la sua inchiesta dipende quindi regolarmente dalle dichiarazioni di tali persone (chiave). In considerazione del compito straordinario di una CPI, cioè quello di chiarire 12

---

<sup>11</sup> Cfr. al riguardo il rapporto concernente il progetto "Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen" dell'11 dicembre 2014, n. 3.1, act. 3.10.2.1

<sup>12</sup> Cfr. al riguardo le spiegazioni di cui al punto I.VI.

avvenimenti di grande portata verificatisi in seno all'amministrazione dello Stato o della giustizia, è perciò raccomandabile dotare una CPI di ampie competenze e creare a questo scopo le basi giuridiche necessarie. In determinate circostanze si dovrebbe inoltre considerare la possibilità di interrogare in qualità di testimoni anche persone esterne all'Amministrazione<sup>13</sup> e di obbligarle a consegnare gli atti in loro possesso.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Conformemente all'art. 35 cpv. 1 LGC la CPI può interrogare in qualità di testimoni solo persone dell'Amministrazione. I testimoni esterni all'Amministrazione possono di conseguenza essere interrogate solo quali persone informate sui fatti.

<sup>14</sup> Cfr. al riguardo la disciplina legislativa relative alle competenze di una CPI nel Cantone di Basilea Città. Conformemente l'articolo 80 del regolamento organico del Gran Consiglio del Cantone di Basilea Città (Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates, GO; SG 152.100) la CPI è autorizzata a richiedere informazioni scritte e orali tra l'altro a privati. Se una fattispecie non può essere accertata in misura sufficiente in altro modo, la CPI può disporre un'audizione di testimoni. In tale contesto trovano applicazione le disposizioni del Codice di procedura penale e del Codice penale svizzero. Nella misura in cui privati sono soggetti all'obbligo di testimoniare, essi sono tenuti a consegnare gli atti in loro possesso. Cfr. anche l'art. 13 cpv. 1 della legge sulla giustizia amministrativa (LGA, CSC 370.100), secondo cui autorità e privati possono essere obbligati alla produzione di documenti e atti, nonché a rilasciare informazioni dinanzi ad autorità amministrative e giudiziarie.