



**Sintesi del 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**

---

**PUK** BAUKARTELL

c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG

Josefstrasse 59

8005 Zurigo

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

## Sintesi

### I. Incarico della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI)

In occasione della seduta del 13 giugno 2018 il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni ha deciso all'unanimità di istituire una Commissione parlamentare d'inchiesta con i seguenti compiti<sup>1</sup>: 1

- a) inchiesta e 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; 2
- b) verifica dell'attività di controlling e della vigilanza interna a livello di Dipartimenti e unità amministrative; verifica della gestione di elementi di sospetto e indicazioni in relazione a presunti accordi cartellari nell'edilizia grigionese;
- c) inchiesta relativa agli interventi di polizia e al comportamento di altri organi coinvolti nei confronti di A.Q.;
- d) inchiesta relativa all'attività di vigilanza su tutti gli organi direttamente o indirettamente coinvolti negli interventi di polizia.

### II. Inchiesta

Gli interventi di polizia e il comportamento di altri servizi coinvolti nei confronti di A.Q. sono stati oggetto del primo rapporto parziale della CPI del 5 novembre 2019.<sup>2</sup> L'oggetto trattato dal presente secondo rapporto parziale della CPI è costituito dalla questione se il Cantone o membri del Governo e dipendenti cantonali fossero coinvolti nei presunti accordi cartellari e in altre pratiche nel settore edile e del genio civile o in altri settori, se ne fossero a conoscenza oppure se avrebbero dovuto esserlo ricorrendo alla dovuta diligenza. Inoltre la CPI ha esaminato in che modo il Cantone o i membri del Governo e impiegati cantonali abbiano gestito le informazioni di cui disponevano. Infine, per quanto opportuno in base a quanto riportato dai media a seguito del primo rapporto parziale, nel quadro della presente inchiesta la CPI ha proceduto ad accertamenti complementari 3

---

<sup>1</sup> Processo verbale del Gran Consiglio del 13.06.2018, p. 863 segg., act. A.2.1.2; art. 2 della decisione di istituzione, act. A.2.1.1.

<sup>2</sup> Questo rapporto parziale può essere scaricato da [www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch) → Documenti.

riguardo ai mandati di inchiesta lett. c e lett. d concernenti gli interventi di polizia e il comportamento di altri servizi coinvolti nei confronti di A.Q.

4 A seguito della propria inchiesta, la CPI è giunta ai risultati seguenti:

### **1. Nessuna partecipazione attiva agli accordi in materia di appalti**

5 Dalle approfondite inchieste svolte dalla CPI in relazione al presente rapporto parziale non sono emersi indizi circa un coinvolgimento attivo di membri del Governo o collaboratori dell'Amministrazione cantonale negli accordi in materia di appalti. La CPI non ha nemmeno trovato indizi relativi alla concessione di vantaggi, ad es. sotto forma di regali o inviti, a beneficio di impiegati dell'Amministrazione o di membri delle autorità che andassero oltre i limiti consentiti allo scopo di tutelare gli accordi in materia di appalti. Infine non ha trovato conferma nemmeno l'ipotesi diffusa dai media a seguito del primo rapporto parziale della CPI, secondo la quale il/la coniuge di due persone coinvolte negli interventi di polizia contro A.Q. avrebbero tratto vantaggio dal cartello dell'edilizia in Engadina Bassa e che in questo modo vi sarebbe stata una strumentalizzazione della Polizia cantonale e di altri servizi.

### **2. Conoscenza di accordi in materia di appalti prima del 2009**

6 Dall'analisi del vasto materiale di inchiesta e delle audizioni è emerso che collaboratori dell'Amministrazione cantonale e membri del Governo sospettavano già precocemente l'esistenza di accordi in materia di appalti nel *settore delle pavimentazioni stradali* e che in parte ne erano al corrente già all'inizio degli anni 2000. Per contro gli accordi in materia di appalti *tra impresari costruttori in Engadina Bassa* erano meno facilmente individuabili dai collaboratori dell'Amministrazione cantonale e dai membri del Governo, poiché questi impresari costruttori agivano in modo più nascosto. Ciononostante la CPI è giunta alla conclusione che in seno al DCTF, segnatamente nell'UT, già prima del 2009 circolavano sospetti riguardo agli accordi in materia di appalti tra gli impresari costruttori dell'Engadina Bassa. La CPI ha altresì potuto accertare che diversi collaboratori dell'UT non soltanto sospettavano sempre più dell'esistenza di accordi in materia di appalti, bensì ne erano a conoscenza.

7 Nonostante l'esistenza dei sospetti e delle evidenze, il Cantone è intervenuto solo con grande titubanza e, benché vi fosse la consapevolezza riguardo alla nocività di simili accordi, in un primo tempo non ha adottato alcuna misura per contrastare in modo sistematico gli accordi in materia di appalti o ha adottato misure soltanto insufficienti. La CPI ritiene che già allora singoli dipendenti

cantionali abbiano violato doveri di servizio poiché si trovavano a conoscenza di accordi illeciti in materia di appalti o hanno ignorato in modo incomprensibile indizi concreti e non hanno dato avvio e seguito a ulteriori accertamenti o a misure per contrastare simili pratiche.

### **3. Conoscenza di accordi in materia di appalti dal 2009**

Al più tardi dopo che all'inizio di ottobre 2009 A.Q. si è presentato all'UT a Coira, tale ufficio era in possesso di indicazioni relativamente dettagliate in merito a precedenti accordi in materia di appalti ma anche in merito ad accordi ancora praticati nel 2009 tra impresari costruttori in Engadina Bassa. Come ha però accertato la CPI nel quadro dell'inchiesta, successivamente non sono state adottate misure adeguate. Secondo la CPI dopo questo colloquio sarebbe stato imperativo procedere a ulteriori accertamenti e adottare misure. In particolare sarebbe stato necessario informare i servizi e le persone superiori in grado (DCTF, Consigliere di Stato competente) e istruire in forma adeguata anche i collaboratori dell'Amministrazione cantonale che si occupavano di appalti. La CPI valuta come violazione degli obblighi di servizio le omissioni di diverse persone con compiti dirigenziali all'interno dell'UT dopo i colloqui con A.Q. Se queste persone avessero agito in modo appropriato e conforme ai propri doveri, i collaboratori che si occupavano di appalti sarebbero stati sensibilizzati riguardo al tema già a partire da quel momento e a livello sovraordinato sarebbe stato possibile adottare in modo sistematico misure volte a individuare e prevenire accordi in materia di appalti. 8

### **4. Condizioni agevolanti**

Nel quadro della propria inchiesta la CPI ha constatato che il Cantone, segnatamente tramite la sua politica di informazione, creava condizioni che rendevano più facile agli impresari procedere ad accordi in materia di appalti. Tra queste condizioni rientrano in particolare le informazioni attive fornite dai servizi di aggiudicazione in occasione di assemblee regionali della Pro Engiadina Bassa e di assemblee autunnali della sezione Engadina Bassa/Val Müstair della SIC GR. Queste informazioni hanno probabilmente consentito agli impresari costruttori di preparare i loro accordi e la spartizione dei progetti in sospeso già in uno stadio precoce. Lo stesso vale per le informazioni che esulavano dal preventivo cantonale fornite ai membri del Gran Consiglio, tanto più che almeno in un caso tra queste persone figurava un impresario costruttore. 9

## **5. Ruolo del prezzo**

- 10 Il volume estremamente elevato di appalti del Cantone interessato dagli accordi cela un potenziale di danno considerevole causato da prezzi eccessivi a seguito di accordi in materia di appalti. La CPI ritiene probabile che gli accordi in materia di appalti nell'edilizia grigionese abbiano condotto a prezzi eccessivi e che il Cantone abbia subito un danno finanziario di entità sconosciuta a seguito degli accordi.
- 11 In relazione al ruolo del prezzo la CPI ha inoltre stabilito che i criteri di aggiudicazione si concentrano in misura importante sul prezzo e che altri criteri, come ad es. la qualità, ricevevano scarsa attenzione. In altre parole, l'appalto veniva sempre aggiudicato all'offerente più economico. La CPI ritiene che queste conoscenze abbiano favorito gli accordi in materia di appalti tra gli impresari e impedito una concorrenza funzionante.
- 12 La CPI osserva però anche che, in considerazione del diritto in materia di appalti vigente, il fatto di concentrarsi sul prezzo è immanente al sistema e che questa problematica di fondo comporta altre conseguenze oltre alla possibile agevolazione degli accordi sui prezzi. Vanno menzionate segnatamente richieste a posteriori, in parte anche ingiustificate, da parte di impresari costruttori nel quadro della realizzazione dei progetti nonché pratiche sleali in relazione ai conteggi degli impresari costruttori. Dalle inchieste della CPI non sono però emersi indizi relativi a sostegno del fatto che rappresentanti del Cantone non abbiano svolto debitamente i propri compiti in relazione all'esame di richieste a posteriori o a misure fatturate dagli impresari costruttori.

## **6. Misure successive all'apertura delle inchieste della COMCO nel 2012**

- 13 Dopo l'apertura delle inchieste della COMCO nel 2012 il Cantone ha reagito in tempi rapidi e in modo adeguato. I nuovi strumenti e misure introdotti sono efficaci, erano e sono in ampia misura noti ai collaboratori del DCTF rispettivamente del DIEM e vengono applicati. In una lettera di maggio 2020 inviata al giurista incaricato degli appalti del DCTF / del DIEM, la segreteria della COMCO ha valutato come esemplari ed efficaci i passi interni volti a verificare irregolarità e indizi relativi a comportamenti illeciti nonché il programma di verifica interno allestito dal Cantone dei Grigioni. Secondo la CPI vanno posti in particolare risalto l'introduzione di una lista di controllo relativa agli indizi per individuare accordi in materia di appalti e la creazione di un servizio di riferimento per la segnalazione di accordi relativi ad appalti nonché di sospetti di corruzione. Grazie a uno strumento di monitoraggio che attualmente si trova ancora in fase di sviluppo, presto vi

sarà probabilmente a disposizione un ulteriore strumento di controllo per individuare in modo affidabile accordi in materia di appalti. La CPI ha rilevato un potenziale di miglioramento solo puntuale per i diversi strumenti e le diverse misure.

## **7. Ruolo di A.Q.**

A.Q. ha avuto un ruolo importante in relazione all'inchiesta. È stato lui che nel 2009, presentandosi dinanzi all'Ufficio tecnico di circondario a Scuol e successivamente dinanzi all'UT a Coira, si è mosso per primo contro il cartello dell'edilizia e che in seguito, come spiegato dalla CPI nella sua richiesta al Gran Consiglio, "ha contribuito in maniera determinante a dare avvio ai procedimenti" trasmettendo "corrispondenti indicazioni alla COMCO".<sup>3</sup> La CPI ha esaminato a fondo le dichiarazioni rese e la documentazione fornita da A.Q. in relazione all'oggetto dell'inchiesta e nel quadro della loro ponderazione è giunta alla conclusione che diverse fattispecie hanno potuto essere accertate, altre per contro no. Indipendentemente da questi risultati concreti dell'inchiesta, in questa sede occorre riconoscere che A.Q. ha permesso di dare avvio alle diverse inchieste in relazione al cartello dell'edilizia, offrendo così un contributo importante all'individuazione degli accordi illeciti in materia di appalti e alla sensibilizzazione riguardo a questo tema. 14

## **III. Ambiti tematici oggetto delle raccomandazioni**

Sulla base delle cognizioni acquisite nel quadro dell'inchiesta, la CPI ha formulato una serie di proposte e raccomandazioni per il futuro. Queste riguardano gli ambiti tematici seguenti: 15

- Documentazione dell'attività dell'Amministrazione
- Comunicazione interna e assunzione di responsabilità
- Servizio di riferimento per la denuncia di irregolarità
- 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
- Obbligo di prevenzione
- Formazione
- Criteri di aggiudicazione
- Confronto dei prezzi
- Controllo sistematico delle misure
- Comunicazione di informazioni
- Rafforzamento delle competenze di una CPI

---

<sup>3</sup> Richiesta della CPI al Gran Consiglio, p. 3, act. A. 2.1.1