



Raccomandazioni concernenti il trasferimento di costi nell'ambito delle offerte relative ai lavori nel settore principale della costruzione

Rapporto esplicativo

del 28 maggio 2015

1. Scopo delle raccomandazioni

Le raccomandazioni spiegano agli organi della costruzione e degli immobili dei committenti pubblici come devono comportarsi e quali condizioni possono formulare nei bandi di concorso e nella relativa documentazione affinché gli offerenti presentino offerte comparabili tra loro per tutte le prestazioni messe a concorso. Esse spiegano inoltre le condizioni applicabili per quanto riguarda l'attribuzione degli elementi di costo nei prezzi unitari e nei prezzi delle installazioni di cantiere.

2. Situazione iniziale

I committenti pubblici osservano sempre più spesso che gli imprenditori includono nelle posizioni relative all'installazione del cantiere costi che tradizionalmente sono parte integrante dei prezzi unitari delle posizioni di prestazione. I costi di sorveglianza e di direzione del cantiere, in particolare, sono esclusi interamente o in parte dai prezzi unitari e imputati all'installazione del cantiere.

Ciò provoca distorsioni e problemi sotto diversi punti di vista.

- I prezzi per l'installazione del cantiere sono sproporzionatamente alti, per cui alcuni prezzi unitari indicati negli elenchi delle prestazioni (ad es. secondo il catalogo delle posizioni normalizzate CPN Edilizia del Centro svizzero di studio per la razionalizzazione della costruzione [CRB]) non includono tutti i costi che dovrebbero invece comprendere conformemente ai principi di calcolo. Questo è quanto si constata in occasione dell'apertura delle offerte. Si tratta di un aspetto che viene esaminato approfonditamente durante l'analisi dell'offerta da parte del committente o dei suoi rappresentanti.

Il controvalore delle prestazioni per le installazioni di cantiere (art. 144–147 della norma SIA 118) aumenta così sensibilmente. Il primo pagamento del committente, che normalmente ammonta all'80 per cento del controvalore dell'installazione del cantiere al momento della messa in esercizio, risulta molto superiore al valore effettivo dell'installazione del cantiere. Almeno per l'80 per cento dei costi di sorveglianza e di direzione del cantiere il committente effettua quindi pagamenti per i quali non sono state fornite prestazioni. Secondo le prescrizioni legali valide per la maggioranza dei committenti pubblici, non si possono pagare le prestazioni non fornite, a

meno che l'imprenditore non abbia costituito opportune garanzie finanziarie nei confronti del committente, ad esempio una garanzia di restituzione dell'acconto o una garanzia di buona esecuzione esigibile a prima richiesta. In base all'esperienza, si sa che per l'imprenditore è difficile fornire tali garanzie, poiché sono onerose e gli sottraggono liquidità.

- Non tutti i prezzi unitari contengono gli elementi di costo richiesti dall'articolo 39 della norma SIA 118.
- Nelle offerte i prezzi unitari proposti per le posizioni di prestazione vengono ridotti in ragione della quota dei costi di sorveglianza e di direzione del cantiere. Tali prezzi non sono quindi più comparabili con quelli proposti nelle altre offerte, poiché di regola solo una parte degli imprenditori applica la variante di calcolo C (prevista dalla Società Svizzera Impresari Costruttori [SSIC]).

In questi casi ci si chiede se ai servizi di aggiudicazione sia consentito escludere le offerte che violano in modo palese le regole di calcolo correnti indicate nella norma SIA 118.

Le sentenze giudiziarie relative a prezzi non trasparenti che contraddicono le regole di calcolo correnti non sono univoche. Di conseguenza i servizi di aggiudicazione dovrebbero adottare per ora una certa prudenza nell'escludere offerte a causa di costi non trasparenti o palesemente trasferiti.

- Questa modalità di calcolo non garantisce la comparabilità delle offerte; vi è dunque il rischio che alcuni lavori non vengano aggiudicati all'offerta più favorevole sotto il profilo economico conformemente alla legislazione in materia di acquisti pubblici.
- Se si applica questo metodo di calcolo, è difficile determinare le modifiche delle prestazioni poiché la base di calcolo è falsata. Ciò complica altresì la definizione del prezzo in caso di modifiche dell'ordinazione e diventa pertanto un'ulteriore fonte di conflitto tra il committente e l'imprenditore.
- L'installazione del cantiere contiene elementi di prezzo diversi o aggiuntivi che non sono menzionati negli articoli 9, 43 e 123 della norma SIA 118. Questi elementi di prezzo sono inclusi nelle singole voci di prezzo relative alle installazioni di cantiere oppure figurano nel capitolo dell'installazione di cantiere come posizione di prestazione separata (ad es. sorveglianza e direzione).
- I soggetti coinvolti nei lavori di costruzione sono esposti al rischio di controversie legali. Ciò vincola energie e risorse che non possono essere destinate al processo di costruzione vero e proprio. Ne può derivare un notevole danno d'immagine per tutte le parti.

3. Basi legali e aspetti giuridici

Le considerazioni espresse di seguito si basano su:

- la legge del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub; stato 1° aprile 2015);
- l'ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (OAPub; stato 1° aprile 2015);
- il Concordato intercantonale del 25 novembre 1994/15 marzo 2001 sugli appalti pubblici (CIAP);
- la norma SIA 118 (2013) «Condizioni generali per l'esecuzione dei lavori di costruzione»;
- i cataloghi delle posizioni normalizzate (CPN) 102 / 103 e 113 della CRB;

- diverse sentenze giudiziarie emanate in Svizzera e commenti;
- Spiess/Huser: Norm SIA 118, Stämpflis Handkommentar, edizione 2014.

4. Raccomandazioni

Occorre provvedere affinché nella formazione del prezzo gli imprenditori possano tenere conto della propria capacità di fornire le prestazioni richieste o delle maggiori conoscenze di cui dispongono rispetto ai concorrenti al momento del calcolo. Anche in futuro i servizi di aggiudicazione dovranno pertanto aspettarsi prezzi unitari che a prima vista sembrano poco realistici o speculativi.

È necessario condurre con gli offerenti un dialogo aperto sui prezzi non trasparenti al fine di evitare che nel prosieguo del rapporto contrattuale si creino disaccordi a questo riguardo, in particolare al momento della definizione dei prezzi complementari o della «reinterpretazione» di posizioni di prestazione in caso di misurazione. In questo contesto si è rivelata efficace la richiesta di spiegazioni, da parte dei committenti, in merito ai prezzi non trasparenti contenuti nelle offerte.

Occorre inoltre menzionare che il tribunale amministrativo del Cantone di Zurigo (sentenza VB.2007.00123) ha stabilito quanto segue:

se, in base alla modalità di costruzione da lui ipotizzata, prevede che alcune voci del catalogo non saranno necessarie, l'offerente è tenuto a offrire questa particolare modalità di costruzione come variante – con le opportune modifiche nel numero di unità.

Nella stessa sentenza il tribunale stabilisce che le offerte con prezzi irrealisticamente bassi o le offerte a prezzo zero devono essere valutate come variante dell'imprenditore.

4.1 Raccomandazione 1

I bandi e la documentazione dei bandi che concernono prestazioni edili contengono un chiaro divieto di trasferire costi nelle parti dell'offerta estranee alle prestazioni.

La legislazione in materia di acquisti pubblici prevede che l'autorità aggiudicatrice renda nota nel bando, e dettagliatamente nella documentazione del bando, tutti gli aspetti e le regole che il fornitore deve rispettare nell'elaborazione dell'offerta. Occorre pertanto trovare soluzioni per indurre i fornitori ad applicare le stesse regole di calcolo per uno stesso oggetto. Ciò consente di garantire in larga misura la comparabilità delle offerte inoltrate dagli imprenditori.

Testo modello

Bando e documentazione del bando

Prezzi unitari/installazioni di cantiere: le offerte devono essere calcolate e presentate in modo che i costi siano attribuiti alle posizioni di prestazione a cui pertengono. Il trasferimento di elementi di costo dei prezzi unitari, in particolare tra le posizioni di prestazione e le posizioni relative alle installazioni di cantiere, non è ammesso. Le offerte che contengono elementi di costo non autorizzati possono essere escluse dalla procedura d'aggiudicazione.

All'offerta deve essere allegato lo schema di calcolo (moduli 300 e 400 della Società Svizzera Impresari Costruttori [SSIC]).

Con la presentazione dell'offerta l'offerente dichiara di non aver trasferito elementi di costo dei prezzi unitari in altre posizioni di prestazione o in altre posizioni relative alle installazioni di cantiere.

4.2 Raccomandazione 2

4.2.1 Bandi basati sui cataloghi delle posizioni normalizzate (CPN) della CRB

Un importante principio di calcolo prevede che i costi siano imputati alla prestazione per la quale sono stati sostenuti. Ogni prestazione contiene normalmente nell'elenco delle prestazioni un elemento di costo per la sorveglianza e la direzione del cantiere. Se questo elemento di costo è offerto in modo separato dalla singola prestazione oppure è inserito nei costi per l'installazione del cantiere, il principio di calcolo summenzionato viene gravemente violato.

Se per la messa a concorso delle prestazioni dell'imprenditore vengono utilizzati i CPN, si raccomanda di integrare il CPN 113 con il seguente testo modello.

Testo modello

CPN 113

Capitolo 000 Condizioni
010 Regole di retribuzione

Nelle seguenti posizioni relative all'installazione del cantiere devono essere inclusi unicamente i costi delle prestazioni descritte. Vengono retribuite soltanto le prestazioni che riguardano effettivamente l'installazione del cantiere. I costi estranei a queste prestazioni, come quelli di sorveglianza e di direzione del cantiere imputabili a prestazioni contenute in altri CPN, non vengono pagati. Questi costi devono essere inclusi nei prezzi unitari dell'elenco delle prestazioni dei rispettivi CPN e sono pagati come tali.

4.2.2 Bandi senza l'uso dei cataloghi delle posizioni normalizzate (CPN) della CRB

Se per la messa a concorso di prestazioni edili non vengono utilizzati i CPN della CRB, si raccomanda di inserire nel bando concernente l'installazione del cantiere il seguente testo modello.

Testo modello

Nelle seguenti posizioni relative all'installazione del cantiere devono essere inclusi unicamente i costi delle prestazioni descritte. Vengono retribuite soltanto le prestazioni che riguardano effettivamente l'installazione del cantiere. I costi estranei a queste prestazioni, come quelli di sorveglianza e di direzione del cantiere imputabili a prestazioni corrispondenti a posizioni dell'elenco delle prestazioni che riguardano prestazioni edili, non vengono pagati. Questi costi devono essere inclusi nei prezzi unitari dell'elenco delle rispettive prestazioni edili e sono pagati come tali.

4.3 Raccomandazione 3

Se la norma SIA 118 è citata nel contratto di appalto (contratto di appalto per prestazioni singole, contratto di appalto generale, contratto di appalto totale) come elemento del contratto, il servizio di aggiudicazione è tenuto a verificare se occorre precisare in particolare gli articoli 6, 9, 15, 16, 43 e 123 di questa norma nella documentazione del bando o nel contratto.

Possono esserne interessate in particolare le seguenti disposizioni della norma SIA 118 (2013).

- *Art. 6 Appalto in generale*

¹ *Nell'appalto, il committente deve indicare agli imprenditori le condizioni alle quali sono soggette le loro offerte, come per es. il termine di consegna, la data di riferimento per la base di calcolo dei prezzi, la durata di validità dell'offerta, gli allegati richiesti come il programma dei lavori, i piani di installazione del cantiere.*

² *Il committente comunica ai destinatari tutte le indicazioni necessarie alla chiara comprensione del contenuto del previsto contratto, in particolare il genere, l'entità e le particolarità del lavoro di costruzione come pure le modalità dei prezzi da indicare nell'offerta.*

- *Art. 9 Installazioni di cantiere, misure di protezione, vitto e alloggio*

¹ *Nell'elenco delle prestazioni sono da elencare posizioni separate riguardanti le installazioni di cantiere, le misure di protezione specifiche del cantiere e le misure per il vitto e l'alloggio della manodopera. Delle posizioni separate sono da prevedere riguardo ai ponteggi per facciate e lavori di intonaco.*

- *Art. 15 Offerta dell'imprenditore – In generale*

¹ *Per l'allestimento e l'inoltro dell'offerta valgono le prescrizioni e gli elementi dei documenti per l'appalto.*

³ *L'imprenditore non può apportare alcun complemento né modifiche all'elenco delle prestazioni o alla descrizione dell'opera. Sue osservazioni, proposte e complementi eventuali relativi ai documenti dell'appalto, così come le varianti dell'imprenditore, devono essere presentati separatamente, come allegati all'offerta. A questo scopo egli è tenuto a utilizzare ad esempio il modulo 13, parte B, «Offerta e moduli per la procedura di aggiudicazione delle prestazioni d'opera» della KBOB.*

⁴ *I documenti richiesti dall'appalto sono da inoltrare con l'offerta.*

- *Art. 16 Rapporto con gli atti di appalto*

Con l'inoltro dell'offerta l'imprenditore dichiara di accettare le condizioni dell'appalto, a meno che non esprima nelle sue osservazioni, proposte o complementi riserva alcuna. Egli attesta inoltre di aver fissato i suoi prezzi in base agli atti di appalto dei quali ha preso conoscenza e tenuto conto delle condizioni locali particolari, evidenti o riconoscibili con un sopralluogo.

Documentazione del bando

Nella documentazione del bando occorre precisare che i prezzi per l'installazione del cantiere non possono contenere prezzi estranei a quest'ultima. Le offerte in cui sono stati effettuati trasferimenti non ammessi di costi, ad esempio dei costi di sorveglianza e di direzione del cantiere nei prezzi per l'installazione del cantiere, possono essere escluse dalla procedura di aggiudicazione. Confronta il punto D.6 (Altre indicazioni) nell'esempio 1 fornito nel rapporto esplicativo.

Testo modello

Prezzi unitari/installazioni di cantiere

Le offerte calcolate con schemi di calcolo speciali, elaborati da associazioni e che comprendono trasferimenti di costi, in cui si effettuano altri trasferimenti di elementi di costo dei prezzi unitari, in particolare tra le posizioni di prestazione e le posizioni relative alle installazioni di cantiere, possono essere escluse dalla procedura di aggiudicazione.

All'offerta deve essere allegato lo schema di calcolo (moduli 300 e 400 della Società Svizzera Impresari Costruttori [SSIC]).

Tutti i costi il cui calcolo non rispetta le condizioni summenzionate devono essere motivati separatamente e in modo chiaro dall'imprenditore nella sua offerta. A questo scopo egli è tenuto a utilizzare ad esempio il modulo 6 (Rapporto tecnico), parte B (documento KBOB n. 13 «Offerta e moduli per la procedura di aggiudicazione delle prestazioni d'opera»). Confronta l'esempio 2 nel rapporto esplicativo.

4.4 Raccomandazione 4

- Art. 43 *Installazioni di cantiere*

¹ *Se, per le installazioni di cantiere, sono previste posizioni separate, sono compresi nei prezzi corrispondenti tutti i costi degli impianti necessari all'esecuzione dell'opera secondo contratto. In particolare:*

- *Trasporto sul cantiere, montaggio e messa in esercizio, messa a disposizione (compreso l'ammortamento), come pure smontaggio e sgombero;*
- *protezione assicurativa delle installazioni di cantiere;*
- *lavori di sterro, sbancamenti di roccia, opere murarie nonché lavori ulteriori necessari all'installazione del cantiere;*
- *lavori di riassetto del terreno e dei luoghi di lavoro utilizzati.*

² *Per le installazioni di cantiere a prezzo globale o forfettario non sono compresi i costi di esercizio, le riparazioni correnti e le revisioni; questi vengono invece conteggiati nei prezzi dei singoli lavori.*

- Art. 123 *Installazioni di cantiere – Concetto*

Installazioni di cantiere sono tutte le installazioni necessarie all'imprenditore per l'esecuzione contrattuale dei suoi lavori; come per es. costruzioni provvisorie, ponteggi, palizzate, cinte di protezione, macchinari, veicoli, attrezzi (esclusi gli utensili a mano), accessi e piazzali, percorsi provvisori, condutture di ogni genere. Vi appartengono anche tutti gli impianti elencati come tali nell'elenco delle prestazioni.

Elenco dettagliato degli elementi costitutivi delle installazioni di cantiere

L'elenco degli elementi che costituiscono le installazioni di cantiere di cui all'articolo 123 della norma SIA 118 non è esaustivo. All'occorrenza occorre pertanto stilare un elenco integrativo degli elementi costitutivi delle installazioni di cantiere necessarie per un'esecuzione dei lavori in conformità del contratto (vale anche per l'art. 43 della norma SIA 118).

4.5 Raccomandazione 5

Art. 146 *Ammontare delle prestazioni per le installazioni di cantiere*

Il controvalore delle prestazioni per le installazioni di cantiere a prezzo globale o forfettario si calcola nel seguente modo:

80% del prezzo delle singole posizioni al momento della completa messa in esercizio delle installazioni. Per installazioni non ancora in esercizio, l'importo da inserire viene ridotto, salvo convenzione contraria, nel rapporto tra il valore a nuovo delle installazioni pronte all'esercizio o a disposizione sul cantiere come scorta conveniente e il valore a nuovo di tutte le installazioni comprese nel prezzo globale o forfettario;

100% del prezzo delle singole posizioni dopo lo smontaggio e lo sgombero delle installazioni di cantiere corrispondenti e dopo il riordino e la sistemazione del terreno e del luogo di lavoro utilizzati per tali installazioni (art. 43 cpv. 1).

Acconti

Occorre accertarsi che l'installazione del cantiere non contenga prezzi che non riguardano quest'ultima. Di conseguenza non devono essere pagati acconti a titolo di prestazioni quali ad esempio la sorveglianza e la direzione del cantiere per posizioni di prestazione relative a lavori edili diversi da quelli previsti nel CPN 113 e che al momento della fatturazione non sono ancora stati forniti. Se tuttavia si fosse convenuto il pagamento di acconti per prestazioni non ancora fornite, l'imprenditore è tenuto a prestare a questo scopo adeguate garanzie finanziarie (garanzia di restituzione dell'acconto esigibile a prima richiesta).

5. Esempi

5.1 Esempio 1

«**Disposizioni sulla procedura di aggiudicazione delle prestazioni d'opera, parte A**» (www.kbob.ch, Pubblicazioni / Raccomandazioni / Modelli di contratti, Documenti necessari durante tutta la procedura di acquisto, **documento n. 08**). Estratto

D.6 Altre indicazioni:

Prezzi unitari/installazioni di cantiere: le offerte devono essere calcolate e presentate in modo che i costi siano attribuiti alle posizioni di prestazione a cui pertengono. Il trasferimento di elementi di costo dei prezzi unitari, in particolare tra le posizioni di prestazione e le posizioni relative alle installazioni di cantiere, non è ammesso. Le offerte che contengono elementi di costo non autorizzati possono essere escluse dalla procedura d'aggiudicazione.

All'offerta deve essere allegato lo schema di calcolo (moduli 300 e 400 della Società Svizzera Impresari Costruttori [SSIC]).

Con la presentazione dell'offerta l'offerente dichiara di non aver trasferito elementi di costo dei prezzi unitari in altre posizioni di prestazione o in altre posizioni relative alle installazioni di cantiere.

5.2 Esempio 2

«**Offerta e moduli per la procedura di aggiudicazione delle prestazioni d'opera, parte B**» (www.kbob.ch, Pubblicazioni / Raccomandazioni / Modelli di contratti, Documenti necessari durante tutta la procedura di acquisto, **documento n. 13**). Estratto

Rapporto tecnico

Modulo 6

Il rapporto tecnico non deve superare le 2 pagina/e A4.

Deve contenere i documenti contrassegnati con una crocetta:

Riserve di carattere tecnico e questioni in sospeso

Organigramma con l'indicazione dei nomi delle persone previste per l'esecuzione del contratto e della loro funzione (da allegare al presente modulo)

Spiegazioni dell'impresa relative all'offerta

Qui l'imprenditore deve indicare se nella sua offerta ha effettuato trasferimenti di elementi di costo in altre posizioni, in particolare in quelle relative alle installazioni di cantiere.

Piano di installazione del cantiere (da allegare al presente modulo)