

Rapporto

**della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali
in merito alle indagini del suo gruppo di lavoro sulle critiche formulate
in relazione all'aggiudicazione del lotto 151 (Erstfeld)
da parte dell'AlpTransit San Gottardo SA**

del 19 marzo 2007

Compendio

Oggetto delle indagini

Il 2 ottobre 2006, dopo essersi interessata a più riprese ai problemi concernenti l'aggiudicazione del lotto di Erstfeld, la Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN) ha istituito un gruppo di lavoro al quale ha affidato il compito di esaminare le critiche formulate in relazione a questa procedura e di trarne insegnamenti per il futuro.

In occasione delle sue indagini, il gruppo di lavoro si è anche chinato sulle censure espresse del consigliere agli Stati Jenny nella sua interpellanza urgente del 19 settembre 2006 e nelle sue spiegazioni orali fornite nel corso della sessione autunnale del 2006 di Flims. Per trarre tutti gli insegnamenti possibili da questa esperienza, il gruppo di lavoro ha ampliato il campo delle sue indagini alla revisione in corso del diritto federale in materia di appalti pubblici, ai grandi concorsi futuri sull'asse del San Gottardo e al ruolo che sono chiamati a svolgere gli organi di vigilanza della Confederazione.

Valutazione della DVN

Il punto debole decisivo di questa aggiudicazione è stata la decisione, presa nel corso della procedura, di ridimensionare la diramazione sotterranea del tracciato «dorsale lunga chiusa» nel Cantone di Uri. Il fatto che AlpTransit San Gottardo SA (ATG) non abbia preso in considerazione questa modifica del progetto – che pure era prevedibile – nel bando di concorso, che essa abbia apportato solo in un secondo tempo le correzioni necessarie e abbia calcolato essa stessa le riduzioni di volume ha creato problemi. Il procedimento secondo il metodo dell'«offerta al ribasso» attuato in seguito alla presentazione tardiva di una seconda offerta da parte di uno dei offerenti era sì legalmente fondato, ma era evidente che dall'esterno poteva suscitare l'impressione che le regole del gioco fossero state modificate arbitrariamente.

La DVN giudica inoltre che la procedura a due fasi (principio della clausola ghigliottina) applicata nel caso in esame pone problemi, poiché può ostacolare l'attuazione del principio dell'offerta economicamente più favorevole.

La DVN reputa altresì che la procedura adottata dall'ATG dopo la prima decisione su ricorso non sia stata ideale. Il fatto che taluni scritti siano stati prodotti soltanto tardivamente e su esplicita domanda della Commissione federale di ricorso in materia di acquisti pubblici (CRM) lascia pensare che le esigenze usuali nei rapporti con le istanze giudiziarie siano state in qualche modo sottovalutate. Anche le analisi di sensibilità si rivelano insufficienti, soprattutto alla luce dei chiarimenti molto più approfonditi che sono stati svolti prima della terza aggiudicazione. Si può tuttavia condividere il parere dell'ATG secondo cui l'operato della CRM abbia costituito una forte ingerenza nel suo margine di discrezionalità.

La DVN valuta positivamente l'approccio seguito dall'ATG per l'analisi del secondo ricorso e la preparazione della terza aggiudicazione, che è consistito nell'affidare questi compiti a persone che non avevano ancora lavorato su questo dossier. Il lavoro degli esperti si è rivelato ben più ampio e approfondito di quello

svolto in occasione del primo ricorso. È possibile che l'ATG abbia in qualche modo sottovalutato la problematica e la portata della prima decisione su ricorso.

La DVN reputa che la ripartizione delle competenze in materia di realizzazione della NFTA sia corretta. La Confederazione ha delegato ai costruttori tutte le competenze relative alle aggiudicazioni. Bisogna tuttavia valutare se le autorità di vigilanza – Consiglio federale, Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, Ufficio federale dei trasporti – non avrebbero dovuto esercitare la loro funzione in modo più attivo.

Le censure del consigliere agli Stati Jenny sono giuridicamente infondate. La procedura d'aggiudicazione si è svolta nel rispetto delle norme dello Stato di diritto. Le regole del gioco non sono state modificate durante il concorso. La DVN non ha rivelato nessun elemento a sostegno dei sospetti secondo cui la spiegazione dei problemi constatati risiedesse in determinati aspetti personali legati ad alcuni partecipanti al concorso. Sembra chiaro che la scelta fatta dall'ATG in diversi stadi della procedura – in particolare per quanto riguarda la diramazione sotterranea «dorsale lunga chiusa» – possa essere percepita come non del tutto adeguata e poco oculata. In ogni caso, la presentazione spontanea di una seconda offerta da parte della ditta Murer-Strabag è un atto inabituale che ha indotto l'ATG ad agire in modo non pianificato. La comunicazione tra l'ATG e l'UFT non si è svolta nel migliore dei modi in merito alla questione del ridimensionamento della diramazione sotterranea.

Le due decisioni della CRM sollevano anch'esse un certo numero di interrogativi. L'impressione che ne scaturisce è anzitutto che, sebbene essa abbia rifiutato di pronunciarsi nel merito della questione, l'operato della Commissione di ricorso costituisca un'ingerenza piuttosto spinta nel margine di discrezionalità dell'ente aggiudicante. Inoltre, la CRM non ha tenuto sufficientemente conto degli interessi macroeconomici quando ha conferito al ricorso l'effetto sospensivo.

La DVN reputa che sia molto importante trarre alcuni insegnamenti dall'aggiudicazione del lotto di Erstfeld e, fondandosi sulle sue indagini, ha formulato dodici raccomandazioni. In conclusione, la DVN seguirà con la massima attenzione la realizzazione di questo lotto e in particolare la prevenzione di eventuali sorpassi di spesa.

Insegnamenti di questa esperienza

La DVN ha segnatamente raccomandato all'ATG di rinunciare alle offerte globali, alla procedura a due fasi (principio della clausola ghigliottina) e al metodo dell'offerta al ribasso per i lotti così complessi. Essa ha raccomandato al DATEC di migliorare la comunicazione e di vagliare come la vigilanza e l'influenza sugli avvenimenti possano essere assunte più attivamente nelle situazioni eccezionali. Da ultimo, nella prospettiva della revisione del diritto federale in materia di acquisti pubblici, la DVN ha formulato diverse raccomandazioni concernenti l'apertura delle offerte, la determinazione dell'offerta economicamente più favorevole, la presa in considerazione degli interessi pubblici e l'interruzione della procedura di aggiudicazione.

Abbreviazioni

ATG	AlpTransit San Gottardo SA
CdF	Commissione delle finanze
CRM	Commissione federale di ricorso in materia di acquisti pubblici
CTT	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DCN	Direttive sul controlling della NFTA
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali
FUSC	Foglio ufficiale svizzero di commercio
LAPub	Legge federale sugli acquisti pubblici
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
OAPub	Ordinanza sugli acquisti pubblici
UFT	Ufficio federale dei trasporti

Rapporto

1 Mandato, composizione e attività del gruppo di lavoro

La Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN) si è già interessata più volte ai problemi legati all'aggiudicazione del lotto di Erstfeld (n. 9.1 del rapporto d'attività 2005 della DVN¹). Per approfondire questo tema il 2 ottobre 2006 essa ha costituito un gruppo di lavoro al quale ha affidato il mandato di esaminare le critiche formulate in relazione all'aggiudicazione del lotto 151 (Erstfeld) da parte del costruttore AlpTransit San Gottardo SA e – soprattutto – di trarne gli insegnamenti per il futuro. Il gruppo di lavoro doveva anche chinarsi sulle censure formulate nell'interpellanza del consigliere agli Stati Jenny.

Il gruppo di lavoro era composto dei quattro membri della DVN seguenti:

- Hansruedi Stadler, consigliere agli Stati PPC/UR, presidente
- Hans Hofmann, consigliere agli Stati UDC/ZH
- Fabio Abate, consigliere nazionale PLR/TI
- Andrea Hämmerle, consigliere nazionale PS/GR

Il gruppo di lavoro ha sentito 15 persone nel corso di sei sedute, ossia il consigliere agli Stati Jenny, alcuni rappresentanti della ditta Murer-Strabag, dell'ATG e dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) nonché alcuni esperti indipendenti incaricati dall'ATG. La ditta Marti SA ha declinato l'invito del gruppo di lavoro a un'audizione formale.

Il gruppo di lavoro ha anche potuto accedere presso l'ATG all'incarto della procedura d'aggiudicazione del lotto di Erstfeld. Esso ha in particolare potuto consultare gli estratti dei verbali della direzione, del consiglio di amministrazione e del comitato tecnico del consiglio di amministrazione dell'ATG. Ha anche preteso di consultare altri documenti per chiarire determinate questioni. Il presidente del gruppo di lavoro ha inoltre avuto diversi incontri informali vertenti su alcuni punti complementari. La DVN ha adottato il presente rapporto il 19 marzo 2007.

2 Oggetto delle indagini

2.1 Interpellanza del consigliere agli Stati Jenny

Il 19 settembre 2006 il consigliere agli Stati Jenny ha presentato un'interpellanza urgente (06.3431) nella quale formulava gravi accuse nei confronti dell'ATG in seguito alla seconda decisione su ricorso della Commissione federale di ricorso in materia di acquisti pubblici (CRM).

¹ Rapporto della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali a destinazione delle Commissioni delle finanze, delle Commissioni della gestione e delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni concernente l'alta vigilanza sui lavori di costruzione della Nuova ferrovia transalpina (NFTA) nel 2005 (FF **2006** 4133).

Le principali censure del consigliere agli Stati Jenny sono, testualmente:

- «il fatto che nel nostro Paese si possa procedere com'è avvenuto per l'assegnazione degli appalti ad Erstfeld resta per molti un mistero. In effetti, si tratta di intrighi tipici piuttosto di una repubblica delle banane. ...
- La procedura seguita è un'inaccettabile dimostrazione di potere da parte dei responsabili NFTA a spese dei contribuenti. ...
- È chiaro e lampante che la responsabilità di questo disastro è della Alptransit San Gottardo SA. Con il suo modo di agire arbitrario, diletteristico ed insensibile ha messo consapevolmente in conto la possibilità di ricorsi e ritardi. ...
- Il fatto che le regole del gioco siano state modificate arbitrariamente durante la gara d'appalto è alquanto singolare nel settore degli appalti pubblici e spalanca la porta a ricorsi di sicuro successo. ...
- Il fatto che dopo chiari segnali da parte della commissione di ricorso, l'Alptransit San Gottardo SA abbia nuovamente preso la decisione sbagliata, rasenta l'incapacità ed è un caso di negligenza grave. Sorge il dubbio che tutto ciò possa trovare una spiegazione soltanto in aspetti personali di alcuni interessati.»

Motivando la sua interpellanza in occasione del suo incontro con il gruppo di lavoro, il consigliere agli Stati Jenny ha sottolineato che la rinegoziazione delle condizioni di aggiudicazione era una procedura rara, che era insolito che un offerente presentasse spontaneamente un'offerta al ribasso, che i rischi di un'offerta globale erano stati esplicitamente rilevati dagli ingegneri interessati e, da ultimo, che era increscioso che l'apertura delle offerte non fosse stata pubblica. Le sue affermazioni sono state ancora più recise in occasione dell'esame parlamentare del suo intervento nel corso della sessione autunnale di Flims, dove oltre ai rimproveri formulati in precedenza, il consigliere agli Stati Jenny ha parlato di «intralazzi», aggiungendo che le condizioni della rinegoziazione sotto forma di offerte al ribasso non era stata trasparente, che in tutta evidenza si era fatto strame del diritto degli acquisti e che in due occasioni erano paragonate mele con pere.

2.2 Altre problematiche

Dato che l'obiettivo che il gruppo di lavoro si era posto era quello di trarre insegnamenti da questa esperienza, le sue indagini e le questioni esaminate si sono rivolte anche ad aspetti giudicati importanti nella prospettiva della revisione in corso della legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub) e dell'ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (OAPub), ma anche delle prossime aggiudicazioni della NFTA sull'asse del San Gottardo (tecnica ferroviaria, costruzione della galleria di base del Monte Ceneri). Anche il ruolo degli organi di vigilanza della Confederazione, segnatamente dell'UFT, è stato sottoposto ad esame. Da ultimo, al gruppo di lavoro premeva sapere quali insegnamenti l'ATG avesse tratto da questo caso e quali fossero le misure prese sul piano interno.

2.3 Punti principali delle indagini

Il gruppo di lavoro ha concentrato la sua attività sui punti seguenti:

- procedura d'aggiudicazione a due fasi
- offerta globale
- ridimensionamento della diramazione sotterranea «dorsale lunga chiusa»
- rinegoziazione sotto forma di offerte al ribasso
- modo di procedere dell'ATG dopo le decisioni di ricorso
- valutazione degli esperti prima della terza aggiudicazione
- ruolo dell'UFT nella sua funzione di vigilanza
- insegnamenti da trarre da quest'esperienza.

3 Caratteristiche dell'aggiudicazione del lotto di Erstfeld

3.1 Aspetti generali e cronologia

Il lotto 151 Erstfeld è l'ultimo lotto di grandi lavori della galleria di base del San Gottardo. Il volume di questo appalto ammonta a 413 milioni di franchi circa (IVA esclusa). Il concorso d'appalto prevedeva una procedura a due fasi, nella quale le offerte tecniche e finanziarie dovevano essere presentate separatamente (cfr. n. 3.2). Sono state presentate cinque offerte. Un offerente è stato escluso dopo la valutazione tecnica poiché non aveva ottenuto il punteggio minimo. Rimanevano dunque in corsa tre offerenti, ovvero il consorzio ARGE ATE (guidato da Zschokke-Locher), la Marti e la Murer-Strabag.

Per due volte l'ATG ha attribuito l'appalto alla Murer-Strabag e ogni volta la Marti ha presentato ricorso contro la decisione. Due volte la CRM ha conferito l'effetto sospensivo alla procedura e, accertate diverse lacune, ha ammesso parzialmente il ricorso rinviando ogni volta il caso all'ente di aggiudicazione per riesame. Dopo la terza aggiudicazione, che aveva nuovamente attribuito l'appalto alla Murer-Strabag, la ditta Marti ha rinunciato a presentare un terzo ricorso.

Una cronologia dettagliata figura nell'allegato.

3.2 Procedure di aggiudicazione a due fasi

Nella procedura a due fasi applicata nella fattispecie, gli offerenti devono presentare le loro offerte in due parti, una tecnica, l'altra finanziaria. Il committente esamina dapprima l'aspetto tecnico. L'offerta concernente la parte finanziaria viene aperta soltanto se l'offerta tecnica raggiunge un punteggio definito in precedenza. Se questo punteggio non è raggiunto, il concorrente viene eliminato e la parte finanziaria della sua offerta non viene nemmeno aperta (principio della clausola ghigliottina). Per le offerte che superano l'ostacolo tecnico, viene preso in considerazione come criterio d'aggiudicazione soltanto il prezzo inferiore. Il modello di valutazione e i criteri utilizzati devono essere pubblicati nel bando di concorso. Fino a quel

momento, l'ATG aveva applicato questo modello di aggiudicazione per tutti i lotti di grandi opere della galleria di base del San Gottardo, senza incontrare problemi significativi.

La dottrina non è unanime nel giudicare l'ammissibilità di questo modello di valutazione. Secondo l'articolo 21 capoverso 3 LAPub, il criterio del minor prezzo è ammissibile come criterio esclusivo d'aggiudicazione, ma soltanto per i «beni ampiamente standardizzati». Prevedendo quest'eccezione, il legislatore non pensava di certo a prestazioni di lavori sotterranei. La legge esige dunque che le prestazioni in questione vengano esaminate alla luce di un maggior numero di criteri e che un prezzo più elevato possa essere giustificato da una qualità superiore. Nell'ottica dell'evoluzione del diritto, occorre tener conto del fatto che la CRM, nella sua valutazione, non ha qualificato come obiettivamente infondate le censure formulate dalla ricorrente riguardo al principio detto della ghiottina.

Come offerta economicamente più favorevole va intesa quella che presenta il migliore rapporto tra qualità e prezzo. Sapendo che il prezzo aumenta in funzione dell'accrecersi delle esigenze in materia di prestazione, appare evidente che questo principio deve sempre essere posto in relazione con le condizioni quadro e che di gran lunga l'offerta economicamente più favorevole non è sempre quella a miglior mercato.

3.3 Offerta globale

Un'offerta globale è caratterizzata dal fatto che una data prestazione è fornita a un prezzo fisso. Questo tipo di offerta è possibile anche nel ramo della costruzione, ma è generalmente utilizzata soltanto in progetti nei quali le prestazioni da fornire possono essere descritte in modo abbastanza preciso e quando non vi siano praticamente più da attendersi modifiche. Del resto è per questa ragione che in Svizzera non è prassi comune presentare offerte globali per i lavori nel sottosuolo. Prima del lotto di Erstfeld, nessun lotto di grandi opere della NFTA era stato aggiudicato sulla base di un'offerta globale, né al Lœtschberg, né al San Gottardo. Tuttavia, di principio niente impedisce sul piano giuridico di presentare un'offerta globale. Il problema di questo offerte risiede nella difficoltà di paragonarle con altre offerte, in particolare con offerte a prezzi unitari.

Le offerte delle ditte Marti e Murer-Strabag erano entrambe «varianti dell'appaltatore». Mentre la Marti proponeva una variante tecnica, la Murer-Strabag ha presentato una soluzione conforme al progetto ufficiale, ma a un prezzo globale. Verosimilmente la Murer-Strabag ha ritenuto di conoscere molto bene le condizioni geologiche e di non dover sopportare per questo ultimo lotto di grandi opere del San Gottardo un rischio di modifica del progetto troppo elevato. La CRM ha ritenuto che fondamentalmente era possibile paragonare un'offerta a prezzo globale con un'offerta a prezzo unitario, ma che nella fattispecie le analisi di sensibilità² erano state insufficienti, se non inesistenti. L'analisi di sensibilità è una tecnica che mira a includere aspetti aleatori nella valutazione, in modo che offerte del tutto differenti possano essere paragonate sulla base del criterio del prezzo. L'ente aggiudicatore è tenuto a rendere paragonabili le offerte per poterle valutare, ma ciò pone grandi difficoltà quando vengono presentate offerte globali e offerte a prezzo unitario.

² L'analisi di sensibilità serve a verificare come la variazione nel valore delle variabili principali influisce su determinati parametri di riferimento.

3.4

Apertura delle offerte

Come spiegato nel numero 3.2, gli offerenti dovevano suddividere le loro offerte in due parti, una tecnica e l'altra finanziaria. L'offerta concernente la parte tecnica è stata aperta il 27 ottobre 2004. L'esame delle offerte in funzione dei criteri di qualificazione e d'aggiudicazione è terminato verso la metà di dicembre del 2004.

Il 22 dicembre 2004, al termine dell'esame tecnico, l'ATG ha aperto la parte finanziaria delle offerte prese in considerazione, vale a dire di quelle che adempivano i criteri tecnici d'aggiudicazione. Le cifre non sono state pubblicate; l'apertura delle offerte non è dunque stata pubblica.

La DVN è tuttavia stata informata che, dopo la presentazione delle offerte, i cinque offerenti avevano depositato i prezzi dell'offerta presso un avvocato zurighese e che si erano scambiati queste cifre. Questa procedura è sì legale – a condizione che non abbia lo scopo di attuare intese illecite – ma non è priva di significato, vista l'apertura non pubblica delle offerte. Tale questione dovrà essere sostanzialmente esaminata nel quadro della revisione della LAPub e dell'OAPub.

3.5

Rinegoziazione sotto forma di offerte al ribasso

La caratteristica principale di una rinegoziazione sotto forma di offerte al ribasso consiste nel fatto che si propone agli offerenti di formulare un'«ultima offerta». Questa offerta consiste abitualmente in una ribasso di prezzo, di solito di natura forfettaria (riduzione o ribasso fisso). Tuttavia, se questo metodo è utilizzato troppo sovente, il committente corre il rischio che gli offerenti integrino questo fattore nel primo prezzo offerto, facendo venir meno l'effetto voluto, ovvero quello di indurre, sotto la pressione della concorrenza, gli offerenti a ridurre al massimo il prezzo allo scopo di ottenere l'appalto.

Una negoziazione con l'insieme degli offerenti sotto forma di offerta al ribasso è possibile in virtù dell'articolo 20 capoverso 1 lettera a LAPub, secondo cui l'ente aggiudicatore può condurre trattative con gli offerenti se nel bando di concorso ne è fatta menzione e se nessuna offerta risulta più favorevole dal profilo economico. Per il lotto di Erstfeld, le condizioni del bando di concorso prevedevano esplicitamente la possibilità di trattative. Secondo la prassi vigente a livello federale, queste trattative possono assumere anche la forma di offerte al ribasso, in altre parole di trattative vertenti soltanto sui prezzi e sulle riduzioni di prezzo. Del resto, il fatto che l'ATG abbia proceduto a una rinegoziazione al ribasso non è stato contestato giuridicamente nel caso in questione.

4

Prima aggiudicazione da parte dell'ATG

4.1

Bando di concorso

Il 23 ottobre 2003 la direzione dell'ATG ha proposto al comitato tecnico del suo consiglio di amministrazione di approvare la procedura stabilita per il bando di concorso e l'aggiudicazione del lotto 151. Le condizioni del bando di concorso sono state decise il 13 maggio 2004 e il 19 maggio seguente è stato pubblicato il bando di

concorso. I criteri di aggiudicazione erano i seguenti: garanzia del calendario di costruzione (40 %), organizzazione del cantiere (30 %), sicurezza del lavoro (15 %) nonché durezza dell'opera e attitudine all'utilizzazione, qualità dell'analisi dei rischi d'impresa e da ultimo perturbazione dell'ambiente (5 % ognuno).

Il gruppo di lavoro non ha approfondito l'esame sullo svolgimento del bando di concorso poiché non era stata formulata nessuna censura riguardo alla procedura del bando. Ha tuttavia accertato che il bando di concorso prevedeva espressamente la possibilità di trattative e che, di conseguenza, era possibile ai sensi della LAPub applicare il metodo dell'offerta al ribasso.

4.2 Procedura a due fasi e valutazione delle offerte

Per l'aggiudicazione del lotto 151 l'ATG ha seguito una procedura a due fasi. Nel suo primo ricorso, la ditta Marti ha criticato l'applicazione concreta di questa procedura, ma la CRM non è entrata nel merito poiché il ricorso avrebbe dovuto essere diretto contro il bando di concorso in quanto tale. La CRM non ha inoltre scorto nessun elemento che giustificasse l'annullamento della procedura. Il bando di concorso era dunque definitivo. Non si è invece pronunciata sul problema dell'ammissibilità dal profilo giuridico del principio della clausola ghigliottina.

Nel bando di concorso sono stati menzionati i sei criteri di aggiudicazione tecnica di cui al numero 4.1 con le differenti ponderazioni, e il committente ha definito un punteggio minimo di 360 punti. Secondo il capitolato d'appalto, l'opera sarebbe stata aggiudicata all'offerta minore tra tutte quelle rimaste in lizza dopo questa prima fase di selezione.

Esaminate le offerte, l'ATG ha constatato che uno dei cinque offerenti era ben lungi dal raggiungere il punteggio minimo stabilito per i criteri tecnici. Gli altri quattro offerenti invece lo raggiungevano: la Marti arrivava però soltanto a 361 punti, mentre la Murer-Strabag, per esempio, ne otteneva 401. La variante 37 della ditta Marti era stata battuta soprattutto nell'ambito del criterio «garanzia del calendario di costruzione» per il quale la ponderazione era del 40 per cento. Il punteggio così basso ottenuto relativamente a questo criterio rispecchiava in particolare il maggior rischio di non rispettare il termine, dovuto all'utilizzazione di una sola fresa meccanica. Il gruppo di lavoro ha accertato che questa valutazione ha dato adito a discussioni in seno al consiglio di amministrazione dell'ATG. Niente lasciava tuttavia pensare che le valutazioni di due gruppi di persone diverse, formulate in modo indipendente e sulla base di un catalogo di criteri chiari dovessero essere rettifiche.

Il gruppo di lavoro ha inoltre appreso che nella primavera del 2005 l'ATG aveva lavorato all'elaborazione di un progetto di proposta per un'aggiudicazione al consorzio ARGE ATE (Zschokke-Locher). Quest'offerta era a quel tempo migliore a livello di prezzo rispetto a quelle dei concorrenti. Tuttavia, il progetto divenne privo d'oggetto poiché, dopo la fase delle offerte al ribasso, quelle dei concorrenti Marti e Murer-Strabag erano più convenienti.

4.3

Ridimensionamento della diramazione sotterranea «dorsale lunga chiusa»

Il 26 giugno 2002 il Consiglio federale ha preso una decisione di principio in merito al tracciato della linea nel Cantone di Uri a favore della variante detta «dorsale lunga chiusa». Dopo la pubblicazione da parte del DATEC di un comunicato stampa in proposito, divenne di notorietà pubblica che sarebbero state necessarie modifiche del progetto nel settore della futura diramazione sotterranea nonché investimenti preliminari per il futuro prolungamento del tracciato per un importo di circa 100 milioni di franchi. Tale importo era servito da riferimento al Consiglio federale per il suo messaggio del 10 settembre 2003³ e al Consiglio degli Stati per le sue decisioni del 17 dicembre 2003.

Il 7 aprile 2004 il Consiglio federale ha adottato il suo rapporto complementare⁴ a tale messaggio a destinazione delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT), delle Commissioni delle finanze (CdF) e della DVN. Nel rapporto, il Consiglio federale parlava per la prima volta del possibile ridimensionamento dell'opera e di una corrispondente riduzione dei costi. Il rapporto annunciava che l'UFT avrebbe esaminato l'importo dell'investimento preliminare con un occhio critico. Le decisioni del Consiglio nazionale del 10 giugno 2004 sono state prese sulla base del messaggio e di questo rapporto complementare.

Il 28 agosto 2004 l'UFT ha diramato un comunicato stampa che per la prima volta quantificava il ridimensionamento (accorciamento dei due tubi; rinuncia alle cave di smontaggio per la fresa meccanica; rinuncia a cinque cunicoli di collegamento). In quell'occasione si parlava di una riduzione dei costi dell'ordine di 64 milioni di franchi.

L'ATG ha tenuto conto della diramazione sotterranea come variante di esecuzione nel capitolato d'appalto, valutando tali costi a poco più di 100 milioni di franchi. Il 17 maggio 2004 l'UFT aveva però già incaricato l'ATG di prevedere varianti di ridimensionamento di questa opera. Tuttavia, interrompere la procedura di bando di concorso in attesa della scelta di una variante avrebbe comportato ritardi enormi. Per evitare tali ritardi, l'ATG ha deciso di proseguire la procedura di bando, nell'idea di provvedere in un secondo tempo alle modifiche necessarie. Il 22 luglio 2004 l'ATG ha proposto una variante ridotta della diramazione sotterranea, che l'UFT ha approvato il 25 agosto. Nella sua lettera l'ATG segnalava in particolare che la flessibilità richiesta per la realizzazione della diramazione sotterranea era stata presa in considerazione nel bando di concorso, in quanto era stato definito esplicitamente che determinate parti di quest'opera avrebbero potuto essere abbandonate.

In seguito alla pubblicazione e al comunicato stampa dell'UFT del 28 agosto 2004, il 1° settembre la ditta Murer-Strabag si è rivolta all'ATG – vale a dire durante la fase di messa a concorso – domandandogli se il capitolato d'appalto sarebbe stato modificato e, in caso affermativo, quando sarebbe stato disponibile il capitolato modificato. Il giorno successivo l'ATG ha informato tutti i destinatari del capitolato d'appalto circa le modifiche concrete del lotto 151, precisando le conseguenze per la

³ Messaggio del 10 settembre 2003 sul decreto federale concernente il credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2003 5695).

⁴ Rapporto del 7 aprile 2004 concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1 (FF 2004 2347).

presentazione delle offerte e sottolineando in particolare che l'elenco delle prestazioni rimaneva immutato e doveva essere adempiuto per intero (in seguito, l'ATG ha proceduto essa stessa a ridurre sulla base delle offerte le posizioni interessate), ma che per contro il concetto di installazione e il programma di costruzione dovevano venir adeguati alla nuova situazione.

In conseguenza di questo approccio, l'ATG ha calcolato essa stessa la riduzione imputabile alle parti abbandonate della diramazione sotterranea fondandosi sulle cifre delle offerte. Nell'aprile 2005 ha poi chiesto agli offerenti ancora in lizza di confermare la riduzione del volume e quella dei loro costi.

4.4 Offerta al ribasso

Con lettera del 31 maggio 2005 all'ATG, la Murer-Strabag ha constatato che nella sua risposta concernente il ridimensionamento della diramazione sotterranea non aveva trattato in modo completo la questione delle spese generali (*overhead costs*) e che la stessa osservazione si poteva fare a proposito dell'analisi di sensibilità dell'impresa per i componenti abbandonati di tale diramazione. La Murer-Strabag ha affermato che in seguito all'abbandono delle componenti l'importo della sua offerta si riduceva di circa 30,9 milioni di franchi e non, come aveva calcolato l'ATG, di 20,8 milioni.

La direzione e il consiglio di amministrazione dell'ATG hanno discusso a lungo su come procedere riguardo a questa offerta complementare. Infine si è imposto il parere secondo cui non era possibile accettare il complemento d'offerta in quanto sarebbe stato inammissibile dare a un solo offerente la possibilità di modificare la propria offerta al di fuori di una procedura formale. Un simile comportamento avrebbe violato il principio della parità di trattamento. D'altro canto, per l'ATG era però chiaro che verosimilmente l'opinione pubblica avrebbe fatto fatica a capire che l'ente aggiudicatore non tenesse conto, per motivi puramente formali, di un'offerta inferiore di circa 10 milioni di franchi. Vi era pure il rischio che la Murer-Strabag interponesse ricorso contro l'esclusione della sua offerta poiché quest'ultima sarebbe stata determinante per l'aggiudicazione. L'unica possibilità per l'ATG si è rivelata quindi quella di dare la possibilità a tutti gli altri offerenti ancora in gara di presentare un'ultima offerta, ma per l'intero appalto. Limitare la presentazione di una nuova offerta alla sola versione ridotta della diramazione sotterranea sarebbe infatti stato molto delicato dal punto di vista giuridico. Dopo la presentazione delle nuove offerte da parte degli ultimi tre offerenti, la graduatoria dei prezzi è nuovamente cambiata.

4.5 Prima aggiudicazione dell'ATG

L'11 agosto 2005, basandosi sui criteri d'aggiudicazione, la direzione dell'ATG ha proposto di aggiudicare i lavori di costruzione della galleria di Erstfeld (lotto 151) alla Murer-Strabag. La proposta d'aggiudicazione presentava, fra le altre cose, una valutazione dettagliata delle offerte. L'offerta della Murer-Strabag era risultata essere la meno costosa dopo l'attuazione del metodo dell'offerta al ribasso. La proposta della direzione è stata discussa e adottata lo stesso giorno dal comitato tecnico del consiglio di amministrazione e dallo stesso consiglio di amministrazione.

La DVN considera che la procedura a due fasi («clausola ghigliottina») utilizzata nel caso specifico pone qualche problema in quanto può ostacolare l'applicazione del principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Le opere complesse come il lotto 151 non si prestano alla procedura a due fasi praticata dall'ATG. La sua applicazione è inoltre contestata sotto il profilo giuridico.

Per quanto concerne la diramazione sotterranea «montagna dorsale lunga chiusa» nel Cantone di Uri, la DVN constata che una versione ridotta dell'opera era già all'esame dell'UFT durante la fase preparatoria del bando di concorso. Prima di quest'ultimo, l'ATG era già stata incaricata di esaminare diverse varianti. La DVN è propensa a ritenere che sarebbe stato più opportuno attendere prima di pubblicare il bando di concorso, per poi includervi le modifiche di progetto prevedibili in quel momento o integrare una variante come opzione d'appalto.

Sembra proprio che nel caso in esame la comunicazione tra l'UFT e l'ATG non sia stata ottimale e che la situazione sia stata valutata in modo errato. Secondo la DVN, l'UFT avrebbe dovuto intervenire e procedere a una ponderazione esatta delle opportunità e dei rischi del prosieguo della procedura. È comunque vero che tutte le difficoltà riscontrate in seguito sono riconducibili a un'integrazione non ottimale del ridimensionamento della diramazione sotterranea nel progetto. Come indizio dell'insufficienza degli scambi d'informazione la DVN indica il fatto che il comunicato stampa dell'UFT del 28 agosto 2004 ha evidentemente colto impreparati gli offerenti durante la procedura di aggiudicazione. La conseguenza è stata una certa insicurezza, come attesta la richiesta di maggiori informazioni da parte di un concorrente a proposito della procedura concreta relativa a tale modifica di progetto.

La DVN ritiene inoltre molto problematico il fatto che l'ATG abbia calcolato essa stessa la riduzione dei costi della diramazione sotterranea basandosi sulle offerte. Un simile modo di procedere implica rischi di forma, come ha peraltro dimostrato l'offerta successiva della Murer-Strabag. L'ente aggiudicatore rischia inoltre facilmente di vedersi rimproverare un lavoro lacunoso e approssimativo.

Il fatto di presentare una seconda offerta, come ha fatto la Murer-Strabag il 31 maggio 2005, non è usuale nel settore e si presta a suscitare una certa diffidenza. Tale offerta è tanto più criticabile in quanto nell'aprile 2005, rispondendo a un questionario dell'ATG, l'impresa aveva confermato in forma scritta che le riduzioni dei costi calcolate dalla stessa ATG erano corrette.

L'ATG ha giustamente escluso la seconda offerta della Murer-Strabag. Ciononostante si è vista costretta ad agire e, per contenere il più possibile il rischio di un ricorso, ha deciso di organizzare un'offerta al ribasso – sull'intera offerta – affinché tutti i concorrenti potessero battersi ad armi pari. La DVN dubita che tale misura fosse necessaria a livello formale, ma giudica comprensibile che l'ATG abbia optato per questo modo di procedere se si considera la pressione finanziaria che grava sull'intera opera.

Complessivamente la DVN comprende che il modo di procedere dell'ATG abbia suscitato una certa diffidenza negli offerenti e, in un secondo momento, nell'opinione pubblica e che per questo motivo le sia stato rimproverato di aver agito in modo sconsiderato. L'attuazione del metodo dell'offerta al ribasso risulta quanto meno sorprendente.

5 Prima decisione su ricorso della CRM e seconda aggiudicazione dell'ATG

5.1 Introduzione

Il 13 settembre 2005 l'impresa Marti ha interposto ricorso contro la decisione d'aggiudicazione dell'ATG. In una decisione incidentale del 21 novembre 2005, la CRM ha conferito al ricorso l'effetto sospensivo. Essa ha deciso nel merito il 13 febbraio 2006, accogliendo il ricorso della Marti per quanto avesse potuto entrare nel merito. La decisione d'aggiudicazione dell'ATG dell'11 agosto 2005 è stata annullata e l'incartamento rinviato all'ATG affinché lo riesaminasse ai sensi dei considerandi.

5.2 Punti principali della decisione della CRM

Essenzialmente la CRM ha criticato l'insufficiente comparabilità tra l'offerta globale e l'offerta a prezzi unitari, segnatamente:

- una delimitazione insufficientemente precisa tra lavori in regia e modifiche degli ordini nell'offerta della Murer-Strabag;
- l'assenza di una considerazione approfondita degli eventuali maggiori costi in caso di modifica del sistema d'impermeabilizzazione;
- l'assenza di analisi di sensibilità concernenti le conseguenze finanziarie delle modifiche di progetto.

Secondo la CRM, la procedura applicata dall'ATG per valutare l'offerta globale era stata chiaramente insufficiente e quindi contraria al diritto federale. Per contro, la CRM ha ritenuto che la variante dell'offerta globale fosse ammissibile.

5.3 Modo di procedere dell'ATG

5.3.1 Limitazione a cinque critiche concrete della CRM

Per l'ATG era chiaro che doveva limitarsi ai cinque punti essenziali criticati dalla CRM (chiarimento di due punti dell'offerta della Murer-Strabag; tre analisi di sensibilità). Essa non ha individuato ulteriori elementi che necessitassero di essere esaminati. L'ATG è giunta a questa conclusione interpretando l'espressione «ai sensi dei considerandi» conformemente alla prassi usuale della CRM. La decisione della CRM non conteneva alcuna indicazione chiara che esigesse di riesaminare anche altri aspetti. L'ATG temeva inoltre che le analisi non richieste esplicitamente dalla CRM potessero fornire nuovi argomenti per un ulteriore ricorso.

In sede di analisi della decisione su ricorso, l'ATG ha constatato pure che la CRM aveva formulato proprie riflessioni su alcuni punti dell'aggiudicazione che non erano affatto stati contestati dalla ricorrente. L'ATG si è quindi posta seriamente la domanda se fosse opportuno o addirittura necessario chiedere chiarimenti alla CRM. Essa ha valutato inoltre l'opportunità di chiedere spiegazioni su alcuni punti ben precisi della decisione. Ma sia il servizio giuridico dell'ATG che il consulente giuridico coinvolto per chiarire talune questioni hanno dissuaso i responsabili di

procedere nell'uno o nell'altro modo. Per l'ATG si trattava soprattutto di evitare nuove perdite di tempo per non mettere in pericolo la scadenza finale della realizzazione della galleria di base del San Gottardo.

5.3.2 Analisi di sensibilità

Il 21 febbraio 2006 l'ATG ha incaricato la ditta Basler und Partner di elaborare le analisi di sensibilità richieste. Il mandato degli esperti consisteva dapprima nel definire la metodologia di tali analisi. Per l'ATG questo passo era necessario perché la procedura non era usuale e quindi mancavano in larga misura i relativi valori empirici.

L'ATG ha proceduto a un nuovo confronto basandosi sui risultati delle analisi di sensibilità concernenti l'importo previsionale del conteggio finale e sulle risposte della Murer-Strabag a una serie di domande. Per la direzione dell'ATG, il risultato di tale confronto mostrava che l'offerta globale della Murer-Strabag presentava non solo il prezzo più contenuto ma anche il più basso importo previsionale del conteggio finale. Soltanto l'analisi dell'impatto dei lavori in regia indicava un eventuale vantaggio della Marti.

Il rischio principale da considerare nella costruzione di gallerie è costituito dalla geologia. Nell'offerta globale della Murer-Strabag tale rischio era assunto in gran parte dall'impresa, mentre nell'offerta della Marti esso incombeva all'ATG.

5.3.3 Rischi dell'offerta globale

In una lettera del 24 giugno 2005 indirizzata all'ATG, il consorzio ingegneri IG-GBT-N (Ingenieurgesellschaft Gotthard-Basistunnel Nord) ha comunicato il proprio punto di vista su alcuni aspetti relativi all'attuazione del metodo dell'offerta al ribasso. Nelle sue conclusioni essa ha giudicato segnatamente che la variante globale, diversamente dalla versione ufficiale, comportava un rischio elevato legato ai costi (struttura dell'offerta, riduzione del dimensionamento).

Questa lettera avrebbe poi svolto un ruolo cruciale nella procedura di ricorso. In effetti, la CRM ne ha avuto conoscenza soltanto attraverso la ricorrente. In seguito l'ATG ha cercato di relativizzare la portata delle osservazioni dell'IG-GBT-N (dette in seguito anche «messa in guardia»). L'ATG ha in particolare detto di avere senz'altro valutato tali riflessioni, ma che in fin dei conti, in seguito a un colloquio con il consorzio ingegneri, le riserve formulate non si erano rivelate sostanziali. Sulla base di tale discussione e delle risposte dell'ATG, il consorzio ingegneri aveva quindi ritenuto chiusa la faccenda. In effetti, il 23 marzo 2006, nelle sue risposte a una serie di domande, l'IG-GBT-N ha modificato esplicitamente la sua precedente valutazione dei rischi.

Nella sua risposta del 22 febbraio 2007 alle domande del gruppo di lavoro, il consorzio ingegneri IG-GBT-N ha ora precisato che a suo tempo (primavera 2005) vi erano rischi concernenti in particolare la formazione dei prezzi in caso di prestazioni complementari o di modifica dei volumi, l'ambiguità delle condizioni quadro e la conseguente imprecisione delle previsioni geologiche, ma che tali punti erano stati eliminati o precisati nel seguito del progetto. Essa ha pure affermato che la sua nuova valutazione del 23 marzo 2006 non era da leggersi come un «voltafaccia», ma

che poggiava su nuove informazioni, una migliore conoscenza dei fatti e, in parte, l'esistenza di nuove condizioni quadro.

5.3.4 Seconda aggiudicazione

Basandosi sulle analisi di sensibilità elaborate dagli esperti, la direzione dell'ATG è giunta alla conclusione che il lotto di Erstfeld doveva nuovamente essere aggiudicato alla Murer-Strabag. Essa ha sottolineato segnatamente che secondo il risultato delle analisi di sensibilità l'offerta globale della Murer-Strabag presentava non solo il prezzo più contenuto, ma anche il più basso importo previsionale del conteggio finale.

Il consiglio di amministrazione dell'ATG ha accolto questa proposta in occasione della seduta del 4 maggio 2006.

5.4 Ponderazione degli aspetti macroeconomici

Finora l'ATG è stata confrontata con cinque ricorsi contro le sue aggiudicazioni relative alla galleria di base del San Gottardo, quattro dei quali sono stati decisi a suo favore. La CRM ha dato torto all'ATG unicamente nel caso del lotto 151; si tratta anche dell'unico ricorso cui sia stato conferito l'effetto sospensivo. L'ATG ha segnalato che su 67 decisioni della CRM pubblicate in Internet l'effetto sospensivo è stato conferito in un solo caso. Conferendo l'effetto sospensivo al ricorso contro l'aggiudicazione del lotto di Erstfeld, la CRM ha fatto prevalere gli interessi della ricorrente sull'interesse pubblico, il che è stato oggetto di diverse critiche. Non solo essa ha accettato che le scadenze di realizzazione della galleria di base potessero essere pregiudicate da tale decisione, ma il ritardo causato dalla controversia ha anche generato, fino ad oggi, costi pari a 40 milioni di franchi circa. Secondo le informazioni fornite dall'ATG, i maggiori costi ammontano a circa 100 000 franchi al giorno; l'UFT ha confermato quest'ordine di grandezza fondandosi sui propri accertamenti eseguiti sui documenti dell'ATG.

5.5 Valutazione della DVN

Da un lato, la DVN comprende le ragioni per cui l'ATG si è attenuta alla prassi usuale della CRM, che l'ha portata a limitarsi all'esame dei soli punti contestati nella decisione su ricorso. L'appalto deve essere aggiudicato all'offerta economicamente più vantaggiosa. Se esiste la possibilità che, a causa di eventuali rischi evidenziati dall'analisi di sensibilità, la proiezione del prezzo del conteggio finale possa divergere dal prezzo offerto, secondo la DVN l'ente aggiudicatore può decidere, nel quadro nel suo margine d'apprezzamento, se voglia o no tener conto di tali fattori di costo. I criteri su cui deve fondarsi tale valutazione devono essere indicati in occasione della pubblicazione del bando di concorso. Nel caso in esame occorre tuttavia domandarsi come stiano le cose se l'ente aggiudicatore non ha stabilito nulla in merito.

Dall'altro lato, tuttavia, la prima decisione della CRM precisa anche che nel caso specifico l'ente aggiudicatore sarebbe stato assolutamente tenuto a sottoporre a un'analisi approfondita l'offerta a prezzo globale della beneficiaria dell'aggiudicazione, dal momento che un'offerta globale – rispetto alle offerte basate su prezzi unitari – presenta maggiori rischi legati ai costi.

La DVN giunge quindi alla conclusione che il modo di procedere scelto dall'ATG per trattare la decisione su ricorso non era ottimale. A posteriori si può affermare che sarebbe stato opportuno procedere a un'analisi ancor più approfondita. In particolare si osserva che nel trattare la seconda decisione su ricorso le analisi di sensibilità sono risultate essere nettamente più sostanziali.

La DVN è dell'opinione che il consulente giuridico esterno avrebbe dovuto essere coinvolto maggiormente nella procedura. L'inconveniente di un coinvolgimento solo puntuale consiste nel fatto che in talune circostanze può mancare la visione d'insieme dell'esperto, soprattutto in casi complessi come quello in esame.

Per quanto concerne la lettera dell'IG-GBT-N del 24 giugno 2005 (la cosiddetta «messa in guardia»), la DVN ritiene che, a livello formale, l'ATG avrebbe dovuto prendere maggiori precauzioni di fronte alle riserve formulate dal consorzio ingegneri. Risulta incomprensibile che in occasione della prima procedura di ricorso la lettera sia stata prodotta unicamente su richiesta della CRM. La DVN trova inoltre particolarmente sorprendente che davanti alla CRM l'ATG abbia motivato solo sommariamente l'importanza della «messa in guardia» dell'IG-GBT-N, mentre al gruppo di lavoro è stato presentato un parere piuttosto completo. Tali circostanze hanno fatto sì che davanti alla CRM la lettera dell'IG-GBT-N assumesse un'importanza che, a ben vedere, non aveva mai avuto. Va comunque detto che anche l'argomentazione fornita dall'IG-GBT-N al gruppo di lavoro il 23 febbraio 2007 non riesce a convincere del tutto.

6 Seconda decisione su ricorso della CRM e terza aggiudicazione dell'ATG

6.1 Introduzione

Il 26 maggio 2006 il consorzio Marti ha interposto ricorso contro la seconda decisione d'aggiudicazione dell'ATG. La CRM ha accolto il ricorso l'11 settembre 2006. La decisione d'aggiudicazione dell'ATG del 26 maggio è stata così annullata e il fascicolo rinviato all'ATG affinché lo riesaminasse ai sensi dei considerandi.

6.2 Punti principali della seconda decisione della CRM

I punti contestati nella seconda decisione su ricorso della CRM vertono essenzialmente sui seguenti aspetti della decisione d'aggiudicazione dell'ATG:

- l'ATG si è limitata rigorosamente all'esame dei punti criticati dalla CRM;
- considerato il rischio che si producessero costi elevati, l'ATG avrebbe dovuto sottoporre l'offerta globale della Murer-Strabag a un'analisi approfondita;
- l'insistenza dell'ATG nel voler relativizzare le asserzioni dell'IG-GBT-N sui rischi legati ai costi delle offerte globali è quanto meno sorprendente;

- le riserve da arrotondamento della lista delle prestazioni avrebbero dovuto essere prese in considerazione dall'ATG nel confronto dei prezzi o mediante un'analisi di sensibilità;
- non si possono escludere a priori né le modifiche di progetto (non imputabili alle condizioni geologiche) né la conseguente richiesta di crediti aggiuntivi. Come mostra l'esperienza, una parte importante delle modifiche di progetto è dovuta a motivi politici.

6.3 Preparazione della terza decisione d'aggiudicazione

6.3.1 Misure adottate dal DATEC

Considerato il rischio che l'ultimazione della galleria di base del San Gottardo subisse nuovi ritardi, nell'ottobre 2006 il presidente della Confederazione Leuenberger, nel suo ruolo di responsabile del DATEC, ha invitato a un colloquio i due offerenti e l'ATG. I precedenti accertamenti giuridici del DATEC avevano mostrato che nell'ambito del diritto inerente agli appalti pubblici non vi era alcuna possibilità di accelerare la procedura influenzando gli offerenti in qualsivoglia maniera e che questi ultimi non erano comunque tenuti a rispettare intese ottenute in questo modo. L'obiettivo del colloquio era quindi di chiarire l'ulteriore modo di procedere nella procedura preparatoria della terza decisione d'aggiudicazione e di evitare un nuovo ricorso, o di ridurre quanto meno le possibilità che lo stesso venisse accolto. Gli offerenti sono stati informati che la nuova aggiudicazione sarebbe stata preparata da persone estranee alle prime due decisioni, allo scopo di dissipare qualsiasi sospetto di parzialità. È stato loro pure prospettato il coinvolgimento di esperti incaricati di analizzare le decisioni annullate e di preparare la nuova aggiudicazione. Successivamente a tale colloquio, gli offerenti sono stati informati dell'identità degli esperti e non hanno formulato alcuna obiezione. Procedendo in tal modo, nel caso di un nuovo ricorso l'imparzialità dell'ente aggiudicatore sarebbe stata incontestata.

6.3.2 Misure organizzative adottate dall'ATG

L'ATG ha valutato dapprima diverse varianti, tra cui segnatamente l'interruzione della procedura e la pubblicazione di un nuovo bando di concorso. Essa è giunta poi alla conclusione che il proprio margine di manovra lasciava solo due possibilità: completare la valutazione ai sensi della decisione della CRM e ricorrere a terzi.

L'ATG ha deciso quindi di trattare il secondo ricorso e di preparare la terza aggiudicazione lavorando unicamente con persone che non erano mai state coinvolte in questa procedura. Tale principio è stato rispettato pienamente all'interno dell'ATG in quanto la direzione non ha svolto più alcun ruolo attivo nella trattazione materiale del fascicolo. Anche in seno al consiglio di amministrazione la terza aggiudicazione è stata curata da due persone del tutto estranee alla preparazione delle prime due aggiudicazioni. È stato pure istituito un gruppo di esperti esterni che non avevano mai lavorato per l'ATG, il quale è stato incaricato di analizzare e valutare le due decisioni della CRM, procedere a una nuova valutazione delle offerte e formulare per l'ATG una raccomandazione relativa all'aggiudicazione. Per l'ATG, come pure per l'UFT e il DATEC, era sempre stato chiaro che la responsabilità della terza

aggiudicazione incombeva ancora all'ATG, e concretamente al suo consiglio di amministrazione.

6.3.3 Ricorso a esperti

Per l'analisi della situazione e la preparazione della terza aggiudicazione, il 25 ottobre 2006 l'ATG si è rivolta alle imprese Spiess + Partner (studio specializzato nel diritto edilizio) e Bächtold (studio d'ingegneria e di pianificazione). I due costruttori in questione, Marti e Murer-Strabag, hanno preso atto di tale scelta e l'hanno approvata. Il mandato conferito agli esperti constava dei punti seguenti:

- analizzare le due decisioni della CRM;
- analizzare la valutazione effettuata fino ad allora dall'ATG;
- stabilire i criteri e le condizioni per la nuova valutazione;
- procedere a una nuova valutazione;
- formulare per il consiglio di amministrazione dell'ATG una raccomandazione relativa all'aggiudicazione.

Il 22 gennaio 2007 gli esperti hanno consegnato il loro rapporto finale al consiglio di amministrazione dell'ATG, formulando una raccomandazione relativa all'aggiudicazione.

Essi hanno constatato che la procedura di aggiudicazione si era svolta correttamente e, in particolare, che alcun offerente era stato svantaggiato. Complessivamente gli esperti sono giunti alla conclusione che secondo le analisi di sensibilità, e tenuto conto dei rischi e vantaggi non quantificabili valutati dagli esperti conformemente allo stato della tecnica e basandosi sulla loro esperienza, l'offerta dell'impresa Murer-Strabag appariva globalmente come quella più vantaggiosa sotto il profilo economico.

Il gruppo di lavoro constata che gli esperti hanno proceduto a un esame approfondito delle analisi di sensibilità giudicate insufficienti dalla CRM. Ne sono segnatamente scaturiti i seguenti risultati:

- le riserve da arrotondamento possono sorgere unicamente nelle posizioni con predimensionamento arrotondato. Tali posizioni rappresentano tuttavia soltanto il 15 per cento dell'offerta della Marti e quindi le imprecisioni da arrotondamento si situano unicamente tra 0,2 e 0,4 milioni di franchi;
- non vi sono indizi che lascino supporre l'esistenza di riserve nel dimensionamento. L'analisi del conteggio finale del lotto vicino (252, Amsteg) mostra che anche in quel caso non vi erano state simili riserve;
- la precedente analisi di sensibilità condotta dagli esperti dell'ATG era corretta e giudiziosa per quanto riguarda le modifiche di progetto. Se si valutassero in modo differenziato i lavori in regia, lo scarto tra i valori previsti dai due offerenti sarebbe leggermente maggiore;
- per quanto riguarda le «altre modifiche di progetto» sono stati analizzati tre lotti NFTA comparabili (Bodio, Amsteg, Steg/Rarogne). È emerso che le modifiche di progetto ipotizzabili rappresentano in media l'1,23 per cento dell'importo dell'aggiudicazione. La quota dei rischi geologici raggiunge il

2,8 per cento. L'analisi degli effetti delle modifiche di progetto, ripartite nelle categorie «sicuro», «ipotizzabile» e «improbabile», mostrano che nel migliore dei casi l'offerta della Marti potrebbe essere inferiore di 0,9 milioni di franchi rispetto a quella della Murer-Strabag, ma che nella peggiore delle ipotesi potrebbe anche superarla di 18 milioni. Queste differenze derivano dal fatto che il prezzo dell'offerta della Murer-Strabag è nettamente superiore a quello della Marti in un solo settore (rivestimenti, sistemazione interna, cablaggi), mentre in tutti gli altri (lavori esterni, lavori sotterranei) è leggermente inferiore;

- modalità di pagamento: confrontando lo scaglionamento dei pagamenti, che presenta sostanziali differenze tra i due offerenti, risulta che con l'offerta della Marti i maggiori costi imputabili al rincaro raggiungerebbero almeno 2 milioni di franchi. Tale cifra è stata calcolata partendo da un rincaro annuo dell'1 per cento soltanto, quando invece l'indice di rincaro della NFTA si situava rispettivamente all'1,6 per cento (1991–2005) e al 3,3 per cento (2003–2005).

In fin dei conti, gli esperti sono giunti alla conclusione che lo scarto tra il conteggio finale dell'offerta della Marti e quello dell'offerta della Murer-Strabag potrebbe essere il seguente, secondo la probabilità di realizzazione delle proiezioni: +2 milioni di franchi (sicuro), tra +1 e +12 milioni (ipotizzabile) e tra -2 e +40 milioni (improbabile).

Il confronto tecnico mostra inoltre che l'offerta della Murer-Strabag corrisponde tecnicamente alla proposta ufficiale, mentre l'offerta della Marti rappresenta una variante con l'impiego di una sola fresa meccanica. Con l'offerta della Marti le scadenze possono essere rispettate unicamente in presenza di condizioni ottimali. Gli altri vantaggi dell'offerta della Murer-Strabag sono costituiti da un avvio anticipato dei lavori con la fresa meccanica, da una durata di costruzione più breve di almeno tre mesi, da un ritmo di avanzamento meccanico calcolato secondo parametri meno ambiziosi (maggiore probabilità di rispettare la scadenza), da un maggiore diametro di perforazione, da maggiori costi più contenuti e minori ritardi in caso di incidenti geologici, nonché da un programma di costruzione meno fitto verso la fine dei lavori.

6.3.4 Terza aggiudicazione

Fondandosi sulle osservazioni degli esperti e sulle loro raccomandazioni, in occasione della sua seduta del 9 febbraio 2007 il consiglio di amministrazione dell'ATG ha aggiudicato nuovamente il lotto di Erstfeld alla Murer-Strabag. La decisione è stata pubblicata il 14 febbraio 2007 e prevede un termine di ricorso di 20 giorni. Il 5 marzo 2007 l'impresa Marti ha annunciato la propria rinuncia a interporre un nuovo ricorso.

L'aggiudicazione dell'appalto all'impresa Murer-Strabag ha quindi forza di cosa giudicata e i lavori di costruzione del lotto di Erstfeld potranno verosimilmente avere inizio nell'aprile 2007. In tal modo si potranno evitare ulteriori ritardi nella costruzione della galleria di base del San Gottardo, nonché i relativi maggiori costi.

6.4

Valutazione della DVN

Dal punto di vista formale, la DVN giudica positivamente gli sforzi profusi dall'ATG affinché la trattazione del secondo ricorso e la preparazione della terza aggiudicazione fossero possibilmente affidate, sia a livello interno che esterno, a persone mai coinvolte nella procedura d'aggiudicazione del lotto di Erstfeld. La DVN approva anche il fatto che l'ATG abbia chiesto ai due offerenti di confermare esplicitamente l'assenza di qualsivoglia obiezione nei confronti degli esperti incaricati.

Nel merito, la DVN giudica l'attività degli esperti più completa e più approfondita rispetto all'esame del primo ricorso. In parte questa circostanza si spiega forse con il fatto che nella prima decisione il mandato conferito all'ATG era formulato in modo meno preciso e meno completo. Sicuramente la problematica e la portata della prima decisione della CRM sono anche state un po' sottovalutate in seno all'ATG. Quest'ultima si è comunque comportata in modo inopportuno omettendo, all'inizio della procedura, di comunicare alla CRM l'esistenza della lettera del consorzio ingegneri IG-GBT-N del 24 giugno 2005. La committenza non era probabilmente abbastanza consapevole dell'importanza di tale lettera, che la metteva in guardia contro i rischi di un'offerta globale. È comunque sorprendente che anche per la seconda decisione la CRM si sia fondata in modo precipuo sulla prima lettera dell'IG-GBT-N, considerando solo marginalmente il parere della primavera 2006 in cui il consorzio ingegneri rettificava la propria valutazione.

Il nucleo sostanziale dei lavori del secondo gruppo di esperti consiste nel fatto che l'elaborazione approfondita di analisi di sensibilità tende a indebolire l'offerta dell'impresa Marti a favore di quella della Murer-Strabag. Tale risultato conferma in linea di principio i lavori sinora svolti dall'ATG.

7

Ruolo del DATEC e dell'UFT

7.1

Situazione attuale

L'attuale organizzazione della vigilanza del progetto NFTA conferisce ai due costruttori (BLS AT e ATG) una notevole responsabilità. Questi ultimi hanno la funzione di committenti. Rispondono nei confronti della Confederazione per la conformità dei progetti e delle opere alle prestazioni ordinate dalla Confederazione nonché per l'impiego parsimonioso delle risorse messe a loro disposizione. Le competenze sono disciplinate dettagliatamente nelle direttive sul controlling della NFTA (DCN), stabilite sulla base dell'ordinanza sul transito alpino. La Confederazione ha in particolare delegato ai costruttori tutte le competenze relative alle aggiudicazioni. Questi ultimi devono semplicemente informare l'UFT in merito allo svolgimento della procedura e tenere tutta la documentazione a sua disposizione. Anche nel caso di modifiche dell'ordinazione, le modalità sono disciplinate nelle DCN.

L'UFT rimane dunque in disparte durante la fase di realizzazione dell'opera nella convinzione che, nell'organizzazione della NFTA, la chiara delimitazione delle competenze rappresenta una forza soltanto se l'UFT non interferisce nella sfera di responsabilità dei costruttori. Fedele a questa riflessione, l'UFT non è pertanto intervenuto quando l'ATG ha subito il primo scacco nell'aggiudicazione del lot-

to 151. Soltanto dopo la seconda decisione della CRM, e su raccomandazione della DVN, il DATEC è intervenuto con una proposta di mediazione del capo del Dipartimento. Tuttavia, nel merito all'ATG non è stata impartita alcuna direttiva.

7.2 Valutazione della DVN

La DVN ritiene che le competenze siano fondamentalmente disciplinate in modo corretto. Il Consiglio federale, il DATEC e l'UFT devono tuttavia chiedersi se la rigorosa discrezione sia ancora giustificata quando si profilano situazioni eccezionali. Occorre anche esaminare come possa essere ottimizzata la comunicazione tra l'UFT, da un lato, e i costruttori e il Parlamento, dall'altro.

La DVN aveva già evocato in una fase più precoce dell'aggiudicazione del lotto di Erstfeld la possibilità di svolgere colloqui tra le varie parti, mentre invece nel caso in questione è avvenuto troppo tardi. Dal 1° gennaio 2007, questa possibilità è peraltro prevista esplicitamente dalla legge federale sulla procedura amministrativa⁵.

8 Insegnamenti per il futuro e raccomandazioni della DVN

8.1 Provvedimenti da prendere da parte di ATG

8.1.1 Offerta globale

Un'offerta globale è adeguata se le prestazioni richieste possono essere descritte in modo preciso e completo. Il problema delle offerte globali risiede nella difficoltà di confrontarle con altre offerte, in particolare con offerte a prezzi unitari.

Raccomandazione n. 1: Offerta globale

La DVN raccomanda all'ATG di rinunciare alle offerte globali per le opere complesse quali i lotti di costruzione di gallerie.

L'ATG si è già adeguata a questa raccomandazione e ha rinunciato ad ammettere varianti di offerte globali per i prossimi grandi lotti (tecnica ferroviaria della galleria di base del San Gottardo, grandi lotti di costruzione della galleria di base del Monte Ceneri).

⁵ Art.33b della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021).

8.1.2 Procedura di aggiudicazione a due fasi

L'aggiudicazione del lotto di Erstfeld ha mostrato che la procedura a due fasi applicata nella fattispecie può porre problemi nel determinare l'offerta più favorevole dal profilo economico. Per una parte della dottrina questa procedura è illecita.

Raccomandazione n. 2: Modello di valutazione

La DVN raccomanda all'ATG di rinunciare al modello di valutazione utilizzato finora nel caso di opere complesse. I criteri di valutazione delle offerte devono essere precisati e strutturati in modo tale che una qualità superiore, nell'interesse del progetto, possa giustificare un prezzo più elevato.

L'ATG ha già tenuto conto di questa raccomandazione in occasione del bando di concorso per la tecnica ferroviaria della galleria di base del San Gottardo.

8.1.3 Calcolo delle modifiche di progetto

Il gruppo di lavoro considera problematico che la stessa ATG abbia calcolato la riduzione dei costi imputabili alla versione ridotta della diramazione sotterranea «dorsale lunga chiusa» nel Cantone di Uri e che essa abbia adeguato di conseguenza i prezzi offerti dalle imprese. Questa procedura comporta un considerevole rischio di ricorsi.

Raccomandazione n. 3: Modifiche di progetto durante il concorso

La DVN raccomanda all'ATG di chiedere alle imprese di calcolare direttamente gli effetti delle modifiche di progetto che intervengono durante il concorso e di adeguare di conseguenza le loro offerte.

8.1.4 Offerte al ribasso

La DVN considera che il metodo delle offerte al ribasso non sia uno strumento adatto al settore degli appalti pubblici. In caso di impiego troppo frequente, gli offerenti integreranno questo fattore nelle loro offerte.

Raccomandazione n. 4: Rinunciare alle offerte al ribasso

La DVN raccomanda all'ATG di rinunciare per principio alle offerte al ribasso nell'ambito dei progetti complessi.

8.1.5 Maggiori costi del lotto 151

Alla luce della portata politica che ormai riveste il lotto 151, la DVN considera che sia particolarmente importante far sì che l'offerta globale della Murer-Strabag, che ha ottenuto l'aggiudicazione, non provochi, per quanto possibile, sorpassi di spesa.

Raccomandazione n. 5: Prevenire i maggiori costi

La DVN raccomanda all'ATG di prendere tutti i provvedimenti appropriati affinché l'offerta globale del lotto di Erstfeld non provochi sorpassi di spesa in relazione ai fattori di rischio esaminati.

8.2 Provvedimenti da prendere a livello di UFT e di DATEC

8.2.1 Informazione e comunicazione

Le indagini del gruppo di lavoro hanno mostrato che l'informazione e la comunicazione dell'UFT/DATEC nei confronti dei costruttori e del Parlamento può essere migliorata.

Raccomandazione n. 6: Scambio d'informazioni con i costruttori e il Parlamento

La DVN raccomanda al DATEC di creare strumenti che gli permettano di garantire uno scambio d'informazioni puntuale fra l'autorità di vigilanza, da un lato, e i costruttori e il Parlamento, dall'altro.

8.2.2 Vigilanza in situazioni eccezionali

Le indagini del gruppo di lavoro hanno mostrato che occorre rivedere le modalità di vigilanza a livello di UFT/DATEC per le situazioni che minacciano di diventare critiche.

Raccomandazione n. 7: Vigilanza nelle situazioni eccezionali

La DVN raccomanda al DATEC di esaminare come potrebbe esercitare una vigilanza e un'influenza più attive nelle situazioni che minacciano di diventare critiche. In caso di problemi al momento dell'aggiudicazione, occorre prevedere tempestivamente la possibilità di svolgere un colloquio con le parti (art. 33b della legge federale sulla procedura amministrativa, RS 172.021).

Il DATEC ha già agito in questo senso prendendo una parte più attiva nell'esame del seguito della procedura relativa alla tecnica ferroviaria della galleria di base del San Gottardo.

8.3 Revisione LAPub/OAPub

8.3.1 Apertura delle offerte

L'attuale diritto degli appalti pubblici non prevede l'apertura pubblica delle offerte.

Raccomandazione n. 8: Apertura pubblica delle offerte

La DVN raccomanda al Dipartimento federale delle finanze (DFF) di cogliere l'occasione della revisione della legislazione sugli acquisti pubblici per migliorare le condizioni di trasparenza e di esaminare in che misura l'apertura delle offerte dovrebbe avvenire pubblicamente.

8.3.2 Offerte al ribasso

La DVN considera che le offerte al ribasso non sono uno strumento adeguato per l'aggiudicazione di appalti pubblici, tanto più che se questo procedimento venisse utilizzato spesso, i candidati tenderebbero a integrare questo fattore nelle loro offerte.

Raccomandazione n. 9: Offerte al ribasso

La DVN raccomanda al DFF di istituire condizioni giuridiche che rendano impossibili le offerte al ribasso. Si potrebbero prevedere eccezioni nei casi in cui nessuna delle offerte sembri essere la più favorevole dal profilo economico.

I negoziati allo scopo di adeguare la parte tecnica delle offerte devono continuare a essere autorizzati.

8.3.3 Offerta più favorevole dal profilo economico

Il gruppo di lavoro ritiene che la procedura applicata dall'ATG, nella quale tutti i candidati che nella valutazione tecnica hanno ottenuto il numero minimo di punti vengono valutati unicamente sulla base del criterio del prezzo, non garantisce che l'appalto sarà aggiudicato all'offerta effettivamente più favorevole dal profilo economico.

Raccomandazione n. 10: Offerta più favorevole dal profilo economico

La DVN raccomanda al DFF di introdurre condizioni giuridiche che consentano, per le opere complesse, di designare l'offerta che è effettivamente economicamente più favorevole a partire dalla valutazione tecnica e dal prezzo, garantendo inoltre che una qualità superiore, nell'interesse del progetto, possa giustificare un prezzo più elevato.

8.3.4 Interessi macroeconomici

Secondo la DVN, la CRM non ha tenuto sufficientemente conto dell'interesse pubblico, in particolare degli interessi macroeconomici, nella sua valutazione dell'effetto sospensivo.

Raccomandazione n. 11: Tener conto dell'interesse pubblico nel conferire l'effetto sospensivo

La DVN raccomanda al DFF di esaminare come si potrebbe rendere più restrittivo l'utilizzo dell'effetto sospensivo nei ricorsi in materia di appalti. Occorre che la disposizione di legge permetta all'autorità di ricorso di conferire l'effetto sospensivo soltanto se gli interessi del ricorrente non si oppongono a interessi pubblici preponderanti. La DVN è dell'avviso che ciò sia il caso in particolare quando il ricorso provoca costi elevati o ritardi per il committente o mette in pericolo la sicurezza pubblica.

8.3.5 Interruzione della procedura

La decisione di interrompere una procedura di aggiudicazione non dev'essere presa alla leggera. Ci si può tuttavia chiedere se non occorra ampliare il margine di manovra del committente in materia.

Raccomandazione n. 12: Semplificare le condizioni d'interruzione della procedura di aggiudicazione

La DVN raccomanda al DFF di esaminare se sia necessario ampliare il margine di manovra del committente in materia d'interruzione della procedura di aggiudicazione.

9 Conclusioni

L'obiettivo delle indagini svolte dal gruppo di lavoro della DVN era di esaminare le critiche formulate in relazione all'aggiudicazione del lotto 151 (Erstfeld) della galleria di base del San Gottardo traendone insegnamenti per il futuro.

Il punto debole decisivo di questa aggiudicazione è stata la decisione presa durante la procedura di ridimensionare la diramazione sotterranea del tracciato «dorsale lunga chiusa» nel Cantone di Uri. Benché fosse già stata incaricata dall'UFT di pianificare questa versione ridotta dell'opera, l'ATG ha deciso di pubblicare il bando di concorso senza modificarlo, con l'intenzione di correggere successivamente le offerte degli offerenti in funzione della variante che sarebbe stata scelta. È quanto è avvenuto, salvo che l'ATG stessa ha calcolato l'entità della riduzione sulla base delle offerte. In seguito l'ATG ha chiesto agli offerenti di confermare l'esattezza degli adeguamenti, ma quando poco tempo dopo uno degli offerenti ha sottoposto un'offerta inferiore di 10 milioni di franchi, si è trovata di fronte a un dilem-

ma. Era evidente che, per ragioni di parità di trattamento, non doveva accettare questa offerta tardiva. Nel contempo, però, l'ATG non voleva perdere un'opportunità di risparmiare 10 milioni di franchi per semplici motivi formali. Si è pertanto decisa a dare a tutti i concorrenti la possibilità di sottoporle un'ultima offerta, procedimento che fino ad allora l'ATG non aveva mai applicato. L'ordine delle offerte secondo il prezzo ha dunque subito modifiche.

In tali circostanze è comprensibile che parti esterne abbiano potuto avere l'impressione che le regole del gioco fossero state modificate arbitrariamente e che le offerte al ribasso non si fossero svolte in condizioni di trasparenza accettabili. Di fatto, questa fase non era assolutamente obbligatoria e l'ATG avrebbe potuto semplicemente non ammettere la seconda offerta e rinunciare a qualsiasi passo supplementare. Rileviamo tuttavia che la decisione dell'ATG era lecita dato che il bando di concorso prevedeva esplicitamente la possibilità di aprire negoziati. Del resto la CRM non ha contestato la procedura di offerte al ribasso.

Si pone anche la questione se la comunicazione fra l'UFT e l'ATG sia stata ottimale e se l'UFT non dovrebbe esercitare la propria funzione di vigilanza della NFTA più attivamente, nonostante la discrezione di cui dà prova volontariamente, secondo il ruolo che gli è stato conferito da leggi e regolamenti. In ogni caso, la procedura che ha portato alla riduzione della diramazione sotterranea nel Cantone di Uri non si è svolta in modo ottimale e entrambe le parti hanno sottovalutato i rischi inerenti alla procedura scelta.

La DVN reputa inoltre che la procedura adottata dall'ATG dopo la prima decisione su ricorso non sia stata ottimale. Il fatto che taluni scritti (lettera dell'IG-GBT-N concernente i rischi di un'offerta globale) siano stati prodotti soltanto su richiesta della CRM lascia pensare che le esigenze usuali nei rapporti con le istanze giudiziarie siano state in qualche modo sottovalutate. Anche le analisi di sensibilità appaiono insufficienti, soprattutto alla luce dei chiarimenti molto più approfonditi svolti prima della terza aggiudicazione. Si può tuttavia condividere il parere dell'ATG secondo cui l'operato della CRM abbia costituito una profonda ingerenza nel suo margine di discrezionalità.

Le censure formulate dal consigliere agli Stati Jenny sono giuridicamente infondate. Per la DVN, le sue accuse di «intrallazzi» nonché le osservazioni fatte dinanzi al Consiglio degli Stati secondo le quali il diritto degli acquisti era stato in tutta evidenza calpestato, non sono giustificate. Tutta la procedura di aggiudicazione si è svolta nel rispetto delle norme dello Stato di diritto e la DVN non ha rilevato nessuno degli «intrighi tipici di una «repubblica delle banane».» La DVN non ha riscontrato alcun elemento a sostegno dei sospetti secondo cui la spiegazione dei problemi osservati risiederebbe in determinati aspetti personali legati ad alcuni partecipanti al concorso. Appare chiaro che le scelte fatte dall'ATG in diversi stadi della procedura – in particolare per quanto attiene alla diramazione sotterranea «dorsale lunga chiusa» – possano essere ritenute non del tutto ottimali e poco oculate. Non si può tuttavia parlare di «negligenza grave». Le regole del gioco non sono state modificate durante il concorso. Si deve tuttavia osservare che la presentazione spontanea di una seconda offerta da parte della Murer-Strabag è un atto inconsueto che ha indotto l'ATG ad agire in modo non pianificato. Tutto lo svolgimento della procedura ha risentito delle scelte non ottimali dell'UFT e dell'ATG nel ridimensionamento della diramazione sotterranea «dorsale lunga chiusa». La DVN non condivide tuttavia le accuse di dilettantismo. La critica rivolta all'ATG di aver avuto un «comportamento arbitrario» non tiene conto del fatto che la Confederazione ha delegato competenze

molto ampie ai costruttori della NFTA – ciò di cui il Parlamento è a conoscenza. La constatazione secondo la quale l'ATG avrebbe preso per due volte una cattiva decisione dev'essere relativizzata dal fatto che la CRM ha rinviato due volte il dossier all'ATG per il riesame, senza però mai decretare che l'aggiudicazione era sbagliata.

Secondo la DVN, anche le due decisioni della CRM sollevano un certo numero di interrogativi. Si ha anzitutto l'impressione che l'operato della CRM, sebbene essa abbia rifiutato di pronunciarsi nel merito della questione mentre dal profilo giuridico le sarebbe stato possibile farlo, costituisca una profonda ingerenza nel margine di discrezionalità dell'ente aggiudicatore. Taluni sostengono addirittura che l'esigenza posta dalla CRM di realizzare analisi di sensibilità non sia ammissibile giuridicamente, poiché queste non erano previste dal bando di concorso. Inoltre, conferendo l'effetto sospensivo al ricorso, la CRM non ha sufficientemente tenuto conto dell'interesse pubblico, soprattutto in considerazione della durata della procedura.

La DVN reputa che sia molto importante trarre alcuni insegnamenti dall'aggiudicazione del lotto di Erstfeld. Per questo motivo ha formulato diverse raccomandazioni concernenti i provvedimenti che devono essere presi dall'ATG e dall'UFT e in relazione con la revisione in corso della legislazione federale sugli appalti pubblici. In conclusione, la DVN seguirà con la massima attenzione la realizzazione di questo lotto e in particolare la prevenzione di eventuali sorpassi di spesa.

19 marzo 2007

Per la Delegazione di vigilanza
della NFTA delle Camere federali:

Il presidente, Hansruedi Stadler
Il segretario, Roberto Ceccon

Cronologia delle aggiudicazioni del lotto 151 di Erstfeld

19.05.2004	Pubblicazione del bando di concorso da parte dell'ATG
19.10.2004	Presentazione delle offerte
27.10.2004	Apertura della parte tecnica delle offerte
21.12.2004	Lettera dell'ATG all'offerente 2: è escluso dal seguito della procedura (l'offerta non soddisfa i criteri di aggiudicazione)
21.12.2004	Catalogo di domande scritte agli offerenti 1/3/4/5
22.12.2004	Apertura della parte finanziaria delle offerte
10.03.2005	Lettera dell'ATG all'offerente 5: la sua offerta non è presa in considerazione per il seguito della procedura (prezzo nettamente superiore a quello delle altre offerte)
31.01.– 08.04.2005	Tre serie di colloqui con i rimanenti offerenti: Zschokke, Marti, Murer-Strabag
21.04.2005	Entrata delle ultime risposte al catalogo di domande dell'ATG
→ 12.05.2005	Analisi complementare dei rischi da parte dell'ATG
31.05.2005	Lettera della Murer-Strabag: riduzione supplementare per le parti abbandonate della diramazione sotterranea
→ 15.06.2005	Esame giuridico della questione della parità di trattamento fra gli offerenti sollevata dalla lettera del 31.05.2005
29.06.2005	Lettera dell'ATG alla Murer-Strabag: la sua lettera del 31.05.2005 non sarà presa in considerazione
29.06.2005	Lettera dell'ATG ai tre offerenti in lizza: si chiede loro di sottoporre un'ultima offerta
14.07.2005	Apertura delle offerte definitive
11.08.2005	Aggiudicazione del lotto di Erstfeld alla Murer-Strabag
24.08.2005	Pubblicazione dell'aggiudicazione nel FUSC
13.09.2005	Ricorso della ditta Marti alla CRM
21.11.2005	Decisione incidentale della CRM: il ricorso ha effetto sospensivo
13.02.2006	Decisione della CRM: ricorso accolto
21.02.2006	Mandato dell'ATG a periti per svolgere analisi di sensibilità
19.04.2006	Risultato delle analisi di sensibilità
04.05.2006	Seconda decisione di aggiudicazione dell'ATG
09.05.2006	Pubblicazione nel FUSC
26.05.2006	Ricorso della ditta Marti alla CRM
11.09.2006	Decisione della CRM: ricorso accolto

28.09.2006 Discussione dell'ATG con i periti in vista dell'attribuzione di un mandato di rivalutazione

06.10.2006 Colloquio tra l'ATG e il capo del DATEC

26.10.2006 Attribuzione del mandato dell'ATG ai periti

03.11.2006 Lettera del presidente della Confederazione a Marti, Murer-Strabag e ATG

22.01.2007 Presentazione del rapporto di valutazione dei periti all'ATG

09.02.2007 Terza decisione di aggiudicazione dell'ATG

14.02.2007 Pubblicazione nel FUSC

05.03.2007 Marti informa che rinuncia a presentare un nuovo ricorso