

## **Abruzzo, terremoto e ricostruzione**

**Rassegna stampa dal 7 al 11 febbraio 2011**

**Contenziosi e ritardi, le piaghe degli appalti:** Dati dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici: il cinquanta per cento dei grandi appalti finisce in contenzioso. E le imprese di costruzione denunciano un ritardo dei pagamenti da parte della pubblica amministrazione che ormai sta diventando strutturale.

**Quei 19 Canadair fermi:** Dall'ottobre scorso i "bombardieri di pace" della Protezione civile sono fermi, si aspetta di espletare le procedure per il cambio di gestione dopo il crac della Sorem. Si confida nel recupero completo per i mesi estive.

**Appalti, stop agli arbitrati:** Il governo, nel Consiglio dei ministri di ieri, abolisce l'arbitrato per gli appalti pubblici. Se la norma "resisterà" i contenziosi saranno regolati da giudici ordinari.

**Appalti, si allarga la trattativa privata:** Nel provvedimento sulla semplificazione allo studio del ministro Calderoli c'è anche l'innalzamento dell'asticella per la possibilità di ricorrere agli appalti in trattativa privata: si salirebbe da 500mila e un milione di euro.

**Lavori pubblici**  
IL PESO DEL CONTENZIOSO**La selezione.** L'abuso del massimo ribasso può rivelarsi un boomerang per ditte ed enti**Stime imprecise.** Spesso si fissano i costi senza avere tutti gli elementi necessari

# Crescono le liti sugli appalti

## Ricorsi sul 50% dei grandi cantieri ma i ritardi non dipendono solo dalle vertenze

**Cristiano Dell'Oste**

Altro che cronoprogramma. In tanti appalti sarebbe meglio parlare di calendario delle buone intenzioni. Portare a termine i lavori pubblici in Italia è sempre stata una corsa ostacoli, ma la situazione si sta aggravando.

Secondo l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, dal 2000 al 2009 il 4,3% degli appalti si è chiuso con un contenzioso. E se la percentuale può apparire tutto sommato trascurabile, basta considerare un paio di dati in più. Innanzitutto, nel periodo 2000-2007 il tasso di litigiosità era al 3,8% e in due anni si è aggravato di mezzo punto, che corrisponde a 805 nuove liti. Inoltre, la quota di controversie cresce insieme al valore degli appalti, fino a sfiorare il 50% nelle grandi opere (si vedano i grafici qui a destra).

Detto diversamente, nei bandi oltre un milione di euro, finisce in contestazione un quinto delle somme stanziare dalla pubblica amministrazione: 6,4 miliardi su 31,7. Il tutto in una spirale di inefficienza, ritardi e ricorsi che penalizza le imprese aggiudicatarie, gli enti pubblici e - soprattutto - i cittadini, costretti ad aspettare anni (e a pagare di più) per vedere completate strade, scuole, case popolari, ospedali.

Una buona notizia è che la Fi-

nanziaria 2007, con le nuove regole sugli arbitrati, ha limato i rincari connessi alle liti. Nel 2009 un appalto in contenzioso è costato il 13% in più, mentre nel periodo 2002-2005 l'incremento degli oneri per le casse pubbliche era del 30 per cento. Resta però il problema dei tempi: le rilevazioni dell'Authority mostrano che un cantiere contestato ci mette il 20% in più ad arrivare al termine; ma evidenziano anche un ritardo medio dell'89 per cento. Come dire: pure quando non si litiga, i tempi del cronoprogramma vanno moltiplicati per due.

Su questa situazione influisce sicuramente un altro rallentamento, quello dei pagamenti da parte della pubblica amministrazione. Secondo l'Ance, l'associazione dei costruttori, il 44% delle imprese edili subisce ritardi superiori ai quattro mesi oltre i termini contrattuali, con massimi di due anni. Ultimamente, inoltre, sono andati in difficoltà anche gli enti che fino a un paio d'anni fa saldavano i conti con puntualità teutonica, come quelli del Nordest. «Nella stragrande maggioranza dei casi i comuni non riescono a pagare entro 60 giorni», ammette Roberto Reggi, sindaco di Piacenza e vicepresidente dell'Ance, l'associazione dei comuni.

Sul motivo dei pagamenti fuori tempo massimo, sindaci e costruttori sono d'accordo: il patto di sta-

bilità con i suoi vincoli spesso impedisce di utilizzare la liquidità bloccata nelle casse comunali. Ma questa è una storia nota, e non esaurisce il problema. «A volte si crea un effetto a cascata - spiega Reggi - e il comune non riceve i soldi dalla provincia, che a sua volta deve rispettare i propri vincoli di bilancio. Ci sono enti che a ottobre smettono di pagare. E dovremo abituarci a una diminuzione strutturale delle risorse, già a partire da quest'anno».

La direttiva Ue votata il 24 gennaio punta a invertire la tendenza, introducendo la regola del saldo entro 30 giorni e dettando sanzioni più severe: oggi la Pa paga l'1,5% di interessi nei primi due mesi di ritardo; con le norme europee si sale al 9 per cento. Perché le regole diventino effettive, però, serve il recepimento nazionale; e l'Italia - che sulla direttiva si è astenuta - ha due anni per farlo. Nel frattempo, il rischio è che le imprese continuino a "fare da banca" agli enti pubblici, pagando una sorta di sovrattassa impropria che l'Ance stima tra il 2 e il 2,5% del corrispettivo da incassare.

Oltre alla direttiva Ue, un altro rimedio ai ritardati pagamenti è scritto nelle norme nazionali, e in particolare nell'articolo 31 della manovra d'estate (Dl 78/2010). È la norma che permette di usare i crediti verso gli enti locali per

compensare i debiti con l'erario, ma che attende ancora il decreto attuativo: per quanto non risolutivo, è uno strumento che l'Ance chiede «con urgenza».

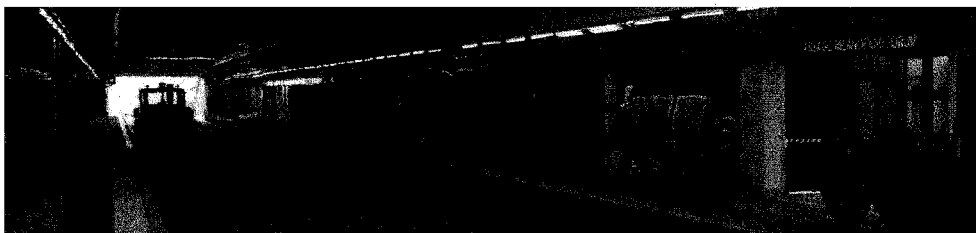
A far inceppare gli appalti, comunque, non sono solo i rapporti con gli uffici pubblici. Osserva Angelo Artale, direttore generale di Finco, sigla che rappresenta l'industria delle costruzioni: «Spesso le piccole imprese e i subappaltatori vengono pagati molto tempo dopo che l'appaltatore ha incassato il dovuto, facendo così credito a quelle più grandi. Su questo punto la direttiva europea si rimette alla libertà negoziale, il che è corretto, ma non si può esagerare».

Al di là dei costi definiti senza progettazione esecutiva, spesso dietro il contenzioso, i ritardi e i rincari c'è un male antico degli appalti italiani: l'eccesso di ribasso camuffato da massimo ribasso. Nell'audizione del 18 gennaio al Senato i funzionari della Finco hanno lanciato l'allarme, in particolare per i subappalti: qui mancano controlli adeguati e i ribassi «arrivano talvolta a prezzi finali assai inferiori al costo del lavoro». Anche da una gara vinta nel modo sbagliato cominciano i problemi: l'Authority rileva che tra i lavori contestati il tasso di rescissioni è quattro volte più alto del normale.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

### VIE ALTERNATIVE

Risolvere le controversie con un arbitrato nel 2009 ha comportato un aumento delle spese di circa il 13 per cento



## Il contenzioso frena quasi la metà dei superappalti

Cherchi e Dell'Oste > pagina 2

## La fotografia degli interventi

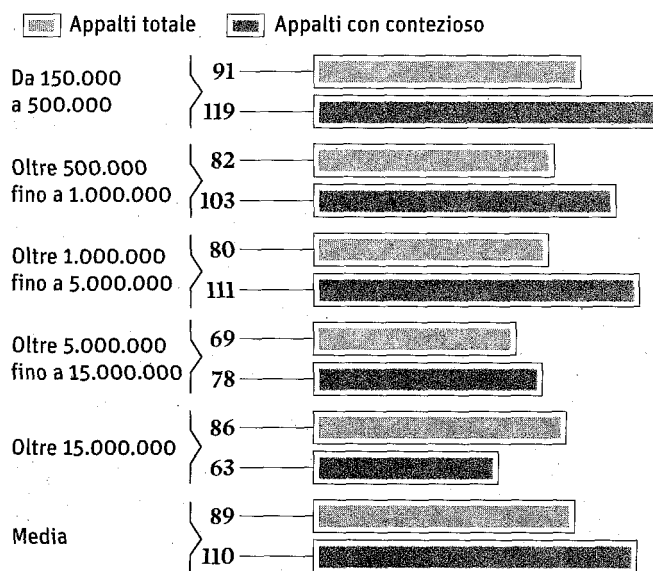
### 1 LE CONTESTAZIONI

Appalti di lavori conclusi tra il 2000 e il 2009 e quota di appalti con contenzioso

Classe d'importo	Totale appalti	Di cui con contenzioso	% appalti contestati
Da 150.000 a 500.000	55.982	1.306	2,3
Oltre 500.000 fino a 1.000.000	12.127	704	5,8
Oltre 1.000.000 fino a 5.000.000	7.743	986	12,7
Oltre 5.000.000 fino a 15.000.000	543	191	35,2
Oltre 15.000.000	165	80	48,5
<b>Totale</b>	<b>76.560</b>	<b>3.267</b>	<b>4,3</b>

### 2 I RITARDI

Scostamento medio dai tempi di esecuzione previsti. Tempi regolari = 100



### 3 LA RIPARTIZIONE

Divisione territoriale del contenzioso. Anni 2000-2009

Regione	Appalti conclusi	Appalti con contenzioso	Incidenza (%)
Valle d'Aosta	1.309	112	8,6
Calabria	1.249	92	7,4
Liguria	2.521	168	6,7
Puglia	3.142	197	6,3
Sardegna	3.513	199	5,7
Abruzzo	2.130	117	5,5
Marche	3.962	195	4,9
Emilia Romagna	6.126	291	4,7
Lazio	3.462	159	4,6
Umbria	2.166	97	4,5
Sicilia	4.229	190	4,5
Toscana	5.141	217	4,2
Veneto	4.541	183	4,0
Lombardia	12.658	451	3,6
Friuli Venezia Giulia	4.034	147	3,6
Molise	780	28	3,6
Campania	4.630	166	3,6
Trentino Alto Adige	3.972	120	3,0
Basilicata	229	6	2,8
Piemonte	6.766	131	1,9

### 4 LE OPERE

Ripartizione del contenzioso per tipo di lavori. Anni 2000-2009

Categorie di opere	Appalti conclusi	Appalti con contenzioso	Incidenza (%)
Altre infrastrutture di trasporto (*)	1.440	113	7,9
Ferrovie	676	48	7,1
Edilizia abitativa	2.618	186	7,1
Edilizia sanitaria	2.510	158	6,3
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	540	33	6,0
Infrastrutture per industria, artigianato, commercio	1.088	61	5,6
Tipologia non indicata	208	11	5,1
Edilizia sociale e scolastica	9.885	472	4,8
Sport, spettacolo turismo	4.070	193	4,7
Strade	25.015	1.047	4,2
Altra edilizia pubblica	8.627	320	3,7
Altre infrastrutture pubbliche	827	30	3,7
Infrastrutture del settore energetico	624	21	3,4
Beni culturali	3.893	123	3,2
Opere di protezione dell'ambiente	9.396	294	3,1
Opere di urbanizzazione	4.987	154	3,1
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	154	2	1,4

Nota: (\*) diverse da strade e ferrovie

Fonte: Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici

Protezione civile L'ultima emergenza sulle Dolomiti

# Il Parco va in fiamme E i 19 Canadair non possono volare

*Flotta ferma. «Atteso il via libera dell'Enac»*

ROMA — E meno male che dopo due giorni l'incendio s'è fermato, grazie al lavoro strenuo di 70 volontari a piedi e all'intervento di 4 elicotteri dal cielo. «Il fuoco ormai era arrivato a 100 metri dalle case», sospira stremato Nino Martino, direttore del Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi. Così, tra ieri e domenica, sono andati in fumo «solo» 150 ettari di bosco sul Monte San Mauro, nel comune di Feltre. «Ma se ci fosse stato almeno un Canadair ora non saremmo qui a contare i danni», chiosa con amarezza Nino Martino, che lunedì prossimo, in qualità di presidente dell'Aidap (l'associazione dei direttori dei parchi nazionali) solleverà il problema anche davanti al ministro dell'Ambiente, Stefania Prestigiacomo.

Perché il Canadair domenica non c'era e anzi ormai da mesi, per la verità, non ce n'è più neppure uno disponibile, in tutt'Italia, dei 19 magnifici velivoli Cl-415 della Protezione civile, ciascuno in grado di scaricare oltre 6 mila litri d'acqua sui roghi più minacciosi. Da ottobre scorso, infatti, dopo l'arresto dell'imprenditore Giuseppe Spadaccini, accusato di una gigantesca frode fiscale, la flotta dei Canadair è ferma a Ro-

ma negli hangar di Ciampino, con tecnici e piloti (in tutto circa 300 persone) rimasti senza stipendio. Spadaccini era il patron della Sorem, la società che aveva preso in gestione i 19 «bombardieri di pace», come li chiamava Guido Bertolaso. Così, dopo la sua cattura, la Protezione civile ha risolto il contratto con la vecchia concessionaria e indetto una nuova gara. Nel frattempo, però, tutto fermo.

«Il mio grido d'allarme è che si ripristini al più presto questo servizio — ha detto ieri il capogruppo del Pdl veneto in Consiglio regionale, Dario Bond — anche per-

ché siamo all'inizio di una stagione particolarmente difficile. La siccità non perdona». Già, proprio così. Per fortuna in questi mesi di «black out» aereo è specialmente piovuto e nevicato, ma gli uomini del generale Luciano Massetti, il capo del Coau (Centro operativo aereo unificato) della Protezione civile, hanno dovuto comunque fare le acrobazie con la flotta superstite per fronteggiare le necessità del momento. Gli aerei Fire Boss, per dire, hanno una capacità massima di 3.500 litri d'acqua: ce ne vogliono due per fare un Canadair...

Così, sulle Dolomiti bellunesi s'è visto com'è andata, la Regione Veneto se l'è dovuta cavare quasi da sola, col supporto della Forestale e dell'Esercito. Finalmente, però, una buona notizia è arrivata. La nuova gara per la gestione dei 19 Cl-415 si è chiusa il 13 gennaio e per 46 milioni di euro se l'è aggiudicata un raggruppamento temporaneo di imprese formato dalle società Inaer Helycopter Italia e Inaer Aviones Anfibios Sau. Anche i 4 mesi di stipendio saltati dovrebbero rientrare in tasca alle maestranze. L'Enac (l'Ente nazionale dell'Aviazio-

ne civile) sta finendo di dare le nuove abilitazioni a velivoli e piloti e gradualmente, perciò, si dovrebbe tornare alla normalità. «Dal 18 febbraio — giurano alla Protezione civile — si procederà al rischieramento dei primi 2 Canadair e, tempo 30 giorni, ce ne saranno altri 4 a disposizione per fare fronte all'inverno». Sei, in tutto.

E gli altri 13 velivoli? Al Dipartimento sono ottimisti. L'anno scorso, nel periodo invernale —

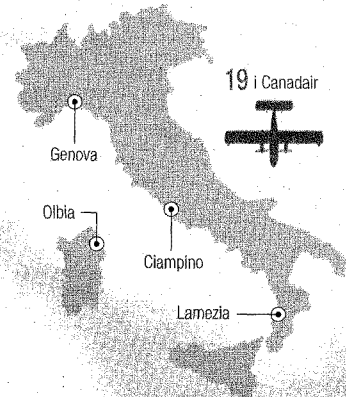
che va dal 15 febbraio al 30 aprile — ci furono 60 richieste d'intervento, dal Nord al Sud del Paese, per gli incendi boschivi. «E il trend è dato in diminuzione — sottolineano —. Comunque sia, grazie a un accordo di cooperazione bilaterale, dalla Francia intanto sono arrivati oggi (ieri, ndr) di rinforzo altri 2 Canadair della Protezione civile transalpina, ora di stanza a Montichiari. Non li abbiamo inviati subito sulle Dolomiti bellunesi, perché la Regione Veneto nel frattempo ci aveva comunicato che non era più necessario il concorso aereo...».

Insomma, alla Protezione civile — e così al quartier generale del Coau — sembrano davvero convinti che in estate si potrà tornare a pieno regime, con un parco di oltre 40 velivoli operativi. Se lo augura anche il direttore del Parco delle Dolomiti bellunesi, Nino Martino: «Domenica pomeriggio ero sceso al lago con la mia bambina per vedere da vicino le papere, quando a un tratto mi sono accorto dell'incendio. Da allora non ho più dormito...».

**Fabrizio Caccia**

© RIPRODUZIONE RISERVATA

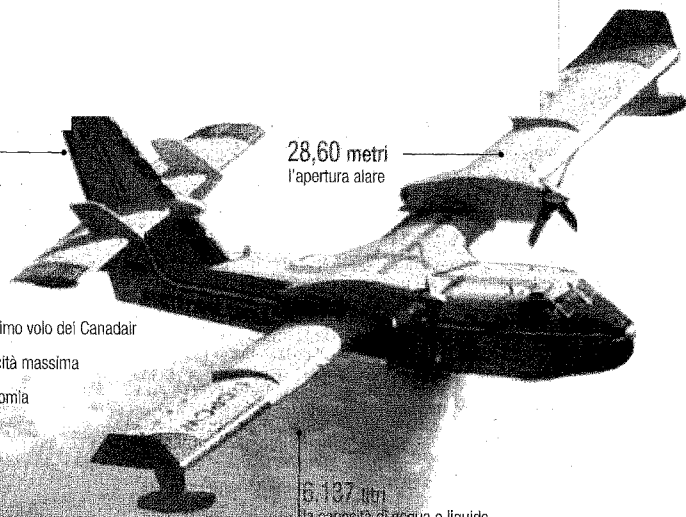
**LE BASI DEI CANADAIR**



8,98 metri  
l'altezza

28,60 metri  
l'apertura alare

1994 l'anno del primo volo dei Canadair  
376 km/h la velocità massima  
2.427 km l'autonomia



6.137 litri  
la capacità di acqua e liquido  
estinguento dei Canadair

21 le basi operative  
su tutto il territorio

43 i mezzi aerei  
antincendio sul territorio

180.000 litri la capacità complessiva  
della flotta di acqua e liquidi estinguento

La Protezione civile ha disdetto il contratto con Sorem, la vecchia società che produceva i Canadair e ha assegnato la nuova gestione della flotta alla Inaer

ELAMEDICA



# Stop agli arbitrati per gli appalti Il piano casa si allarga

ROMA

Cambiano radicalmente le norme sul contenzioso per gli appalti o almeno così sarà se nel decreto legge per la competitività esaminato ieri in prima battuta dal governo resteranno le norme portate in consiglio dai ministri da Calderoli e Matteoli. Il nuovo regime cancella l'arbitrato per cui si impone un divieto assoluto, mentre viene soppressa anche la camera arbitrale, a segnare una svolta drastica e definitiva. Vengono introdotte limitazioni anche all'altro strumento che dovrebbe evitare il ricorso al giudice: l'accordo bonario, che sarà limitato a contenziosi di maggiore dimensione (20% dell'importo dell'appalto e non più 10%), mentre paletti vengono messi anche in termini di compensi alla commissione (65mila euro). Tutto questo per dire che la strada per risolvere il contenzioso negli appalti viene trasferita al giudice ordinario, in particolare alle apposite sezioni della corte di appello individuate dalle nuove norme. L'obiettivo del governo è ridurre i costi

del contenzioso per le pubbliche amministrazioni, nella convinzione che «la soppressione dell'arbitrato in materia di lavori, servizi e forniture attraverso il divieto di inserzione, a pena di nullità, di clausole compromissorie, non menoma comunque l'esigenza prioritaria di assicurare rapida soluzione quanto meno alle controversie di contratti pubblici di appalto o di concessione aventi per oggetto l'esecuzione di opere o lavori, esulanti dalla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo».

La raccolta di disposizioni per cui ieri l'esame è appena iniziato in consiglio dei ministri sarà ora portata, con le proposte aggiuntive provenienti da altri ministeri, a un tavolo interministeriale allargato, dove siederà, oltre a Calderoli e Matteoli, anche il ministro dell'economia Tremonti. A lui, al solito, la verifica di compatibilità finanziaria delle richieste presentate dai colleghi.

Ancora nel settore degli appalti pubblici, si propone l'inasprimento di procedure e san-

zioni per le certificazioni false o su dati falsi rilanciate dalle Soa. Si passa ancora una volta per semplificazione, inoltre, una norma che in realtà reca un grave vulnus al principio di

trasparenza e di concorrenza, con il raddoppio della soglia (da 500mila euro a un milione) sotto la quale è possibile affidare appalti di lavori a trattativa privata senza gara formale. Ancora una volta si punta ad ampliare questa zona grigia del sistema degli appalti.

Il paradosso è che una norma presente nel disegno di legge sulla concorrenza, ieri rinviato dal consiglio dei ministri e probabilmente destinato a confluire nello stesso decreto legge sulla competitività nelle prossime settimane, prevedeva una riduzione di quella soglia e una maggiore trasparenza della procedura informale di negoziazione che precede l'aggiudicazione. Anche in questo provvedimento, comunque, si raddoppia il numero di imprese che vanno sentite prima dell'assegnazione dell'ap-

palto per «compensare» l'aumento della soglia.

Le norme presentate ieri intervengono anche in materia di semplificazione edilizia, dando il rango di norma legislativa al chiarimento già inviato con circolare da Calderoli sul rapporto tra Scia e super-Dia. In sostanza si certifica per legge che il nuovo strumento snello di autorizzazione - il cui successo è tutto da verificare nel settore edilizio - non sostituisce la denuncia di inizio attività rafforzata presente nella legislazione nazionale e in quasi tutte quelle regionali.

Il decreto Calderoli torna anche sul piano casa estendendo la tipologia di intervento anche alla riqualificazione urbana (come Il Sole 24 Ore aveva anticipato domenica scorsa). In particolare, si vuole «attivare una politica di riqualificazione urbana al fine di agevolare gli interventi di sostituzione edilizia di immobili dismessi, demandando alle regioni il compito di incentivare le demolizioni e successive ricostruzioni con proprie leggi».

G. Sa.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## GIUDICE ORDINARIO

Le controversie in materia di contratti pubblici a sezioni specializzate delle corti di appello. Limiti anche all'accordo bonario



Dopo l'annuncio in cdm la Semplificazione lavora sul decreto. Piano casa per le aree degradate

# Appalti, trattativa privata facile

Si alza l'asticella della procedura negoziata. Scia in edilizia

DI ANTONIO CICCIA  
E FRANCESCO CERISANO

**N**iente gara pubblica per appalti di lavori inferiori al milione di euro. E quindi allargamento della procedura negoziata (alias trattativa privata) che ora è prevista per i lavori di importo fino a 500 mila euro. In più la conferma ufficiale che la Scia (Segnalazione certificata di inizio attività) si applica all'edilizia. Edilizia che trova il suo piano casa per le aree urbane da riqualificare (con premio di cubatura da decidersi da parte delle regioni). Sono questi i binari sui cui si sta muovendo il provvedimento sulla semplificazione, ancora allo studio presso il dicastero del ministro Roberto Calderoli, ma di cui *ItaliaOggi* è in grado di fornire alcune anticipazioni. Almeno delle linee di fondo. Il provvedimento, approvato «salvo intese» nel consiglio dei ministri di mercoledì assumerà la veste giuridica del decreto legge. Almeno questa è al momento l'intenzione dei tecnici del ministero della semplificazione che puntano a realizzare un pronto intervento sulle prassi in atto.

Il decreto si muoverà nel solco delle norme previste nel maxi-emendamento del governo alla legge di stabilità 2011 (legge n. 220/2010), e che in quella sede non hanno visto la luce in quanto cassate dalla commissione bilancio della camera per estraneità di materia.

Due i settori maggiormente interessati dall'intervento normativo che verrà varato ufficialmente nel prossimo consiglio dei ministri: l'edilizia e gli appalti.

Quanto all'edilizia, il primo intervento riguarderebbe l'ambito di applicazione della Scia, e cioè della segnalazione certificata di inizio attività, che sostituisce i titoli autorizzativi e consente di iniziare un'attività da subito, senza

dovere aspettare la licenza dell'amministrazione e senza dovere aspettare un lasso di tempo iniziale, destinato ai controlli dell'ente pubblico (come invece previsto per la Dia, denuncia di inizio attività).

Il problema, dopo il varo della Scia, è stato se si applichi o meno al settore edilizio: i dubbi derivavano da una non felice formulazione della norma istitutiva. Nonostante alcuni chiarimenti ministeriali è persistente la esigenza di certezza legislativa, che dovrebbe arrivare con il decreto in esame.

La Scia edilizia riguarderebbe tutti gli interventi minori e quindi per le nuove costruzioni o ristrutturazioni pesanti ci vorrà o il permesso di costruire o la super Dia. Peraltro la Scia edilizia, sempre per interventi minori, troverebbe spazio anche per le opere in aree vincolate, alla condizione del conseguimento del parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo.

Altra misura che dovrebbe trovare spazio del decreto sulla semplificazione è il piano casa per le aree urbane degradate. Alla stessa stregua degli altri interventi di «piano casa» fino ad ora approvati (ma che non hanno avuto a oggi grande successo) la norma prevede in premio cubatura aggiuntiva, così da incentivare la riqualificazione: il tutto naturalmente con apposite leggi regionali. Nella stessa direzione (e cioè promuovere la riqualificazione urbana) sarebbero dettati incentivi alla delocalizzazione (ad esempio strutture produttive in centro urbano) e in particolare la possibilità di portarsi die-

tro le cubature aggiuntive.

In materia di appalti si segnala la possibilità di innalzamento dell'asticella per l'uso della procedura negoziata, che dovrebbe essere ammessa per i lavori di importo complessivo inferiore a un milione di euro. Si modifica l'importo oggi previsto in 500 mila euro

dall'articolo 122, comma 7, del codice degli appalti. La norma dovrebbe essere strutturata con una scaletta interna: sopra i 500 mila euro comunque la

stazione appaltante dovrebbe invitare almeno dieci soggetti, mentre per i lavori di importo inferiore a 500 mila euro il numero minimo di imprese da invitate scende a cinque.

Il decreto dovrebbe poi snellire la fase della gara e in particolare le dichiarazioni previste per attestare il possesso dei requisiti di partecipazione alla selezione. Si tratta, in particolare, dell'articolo 38 del codice degli appalti, che elenca le dichiarazioni da formularsi in sedi di richiesta di partecipazione, relative ad esempio ai requisiti di moralità.

Nel decreto si preciserebbe che l'impresa partecipante non deve dichiarare condanne per reati depenalizzati e si precisano restrittivamente le condizioni ostantive relative a violazioni contributive e violazioni alla normativa sulla sicurezza dei lavoratori.

© Riproduzione riservata

