

L'attività progettuale si è pertanto estrinsecata in un progetto esecutivo solo in parte soddisfacente: la mancanza di un adeguato sviluppo è stata amplificata dalla natura di "prototipo" del manufatto e dalla complessità del contesto.

L'importo complessivo riconducibile alle varianti per carenze di progettazione ammonta, ad un primo esame, a poco meno di due milioni, cui si aggiungerà verosimilmente la somma per il corrispettivo consulenziale necessario per la prova in banco, previsto in variante dall'amministrazione, somma ben superiore al quinto dell'importo contrattuale originario.

L'Autorità ha tra l'altro richiamato a titolo esemplificativo le seguenti possibili fonti di danno:

- gli oneri di progettazione delle perizie di variante, compresa quella approvata e poi successivamente annullata;
- la spesa per l'attività consulenziale della prova in banco e del montaggio al professionista incaricato dall'appaltatore;
- gli oneri sostenuti per lo sviluppo e integrazione dei disegni, sia per la costruzione in banchina del manufatto, sia ai fini delle varianti e del montaggio;
- gli oneri per la ri-progettazione delle torri varo;
- parte degli oneri corrisposti all'appaltatore a titolo di componimento del contenzioso già accordato (art. 31-bis della legge 109/94), non attinenti alla mera esecuzione di lavori ma legati alla maggiore protrazione del tempo contrattuale - mancato utile, ammortamenti, ecc. - al netto della corresponsabilità dell'impresa nei ritardi maturati nella realizzazione dell'opera;
- parte degli oneri, da valutarsi come per il punto precedente, da corrispondersi all'appaltatore a titolo di componimento del contenzioso in corso di definizione.

Sono state, anche, rilevate le responsabilità inerenti la validazione, per le integrazioni e ri-progettazioni rese necessarie, nonché per la necessità della prova in banco e l'onerosità del trasporto e posa in opera, oltre che per l'esplicito rinvio delle indagini alla fase di esecuzione.

Tali responsabilità sono apparse del resto accentuate rispetto all'art.30, comma 6, della legge 109/1994, ora art.112 del Codice, laddove gli obiettivi della validazione previsti dal disciplinare d'incarico dell'organismo di validazione, sono stati integrati dalla stazione appaltante con richieste assai più stringenti.

Quanto alle attività del responsabile del procedimento e direzione dei lavori, sono stati altresì richiamati gli articoli n. 134 del reg. 554/1999 - che tra l'altro rimette al responsabile del procedimento "l'accertamento delle cause, delle condizioni e dei presupposti delle varianti", perché questi a sua volta le proponga alla S.A. per l'approvazione - e n. 8, comma 1, lett. v), del medesimo regolamento, sulla corrispondenza delle varianti alle condizioni previste dalla relativa disciplina.

3.4.4 Realizzazione di opere con procedure atipiche

L'indagine, avviata a seguito della segnalazione di presunte irregolarità nel procedimento per la realizzazione della strada "Variante S.P. 4 della Valpolicella", a cura del Comune S. Pietro in Cariano, appare significativa, al di là dello specifico caso, per valutazioni di carattere generale, che possono estendersi a casi in cui si ipotizza la realizzazione di opere pubbliche con procedure atipiche.

Il comune intendeva realizzare il suddetto intervento attraverso la attuazione dei c.d. piani regionali PIRUEA disciplinati dalla Legge regionale Veneto 1.06.1999, n. 23; trattasi di piani sia ad iniziativa pubblica che privata, che prevedono il recupero e la riqualificazione urbana di aree comunali ed assumono il carattere di piano urbanistico attuativo del piano regolatore generale; gli interventi compresi nei piani possono prevedere opere di urbanizzazione primaria e secondaria da realizzare in base ad un piano economico finanziario per la ripartizione degli oneri tra i proponenti.

Veniva rimarcato dal comune che, ai sensi della lett. d), punto 1) dell'art. 4 della legge, il piano deve contenere i termini economici "...con particolare riguardo ai benefici derivanti ai soggetti pubblici...". Nel caso in esame, il vantaggio che sarebbe derivato al comune era da rinvenire

Opere da realizzarsi nell'ambito di un programma integrato di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale

nella costruzione della strada di piano, mentre il vantaggio conseguibile dal soggetto proponente (privato) era da ricercare nelle concessioni d'uso che il comune avrebbe riconosciuto all'interno del piano regolatore o in variante allo stesso, piano la cui adozione è rimessa al Consiglio comunale ai sensi dell'art.6 della citata legge regionale.

Il Comune ha inserito l'opera nel piano triennale 2006-2008 e nell'elenco annuale dei lavori 2006, con importo finanziato per intero dal privato.

Dunque, la realizzazione dell'opera viaria comunale è devoluta ad un soggetto privato in forza di un programma urbanistico, soggetto che trova la sua legittima convenienza nella trasformazione d'uso di un'area artigianale dismessa.

Il responsabile del procedimento segnalava che, con il piano, il privato si impegnava a cedere un'opera da realizzare, ma non si configurava un appalto, bensì l'impegno alla cessione di un bene.

Al di là delle valutazioni che attengono al profilo urbanistico e, segnatamente, la possibilità di concedere trasformazioni d'uso delle aree il cui ritorno economico consente al proponente l'esborso delle somme necessarie alle opere di urbanizzazione, preme fare luce sull'aspetto inerente la realizzazione delle opere dal punto di vista della disciplina dei contratti pubblici recata dal D.Lgs. n.163 del 2006.

In primo luogo è necessario rilevare che le dette opere viarie non vengono realizzate quali "opere a scomputo" ai sensi dell'art.122 comma 8 del codice, ovvero dell'art.253 comma 8 del medesimo codice, in quanto sarebbero da realizzare in virtù di un piano finanziario legittimato dalle norme urbanistiche del P.I.R.U.E.A. (cfr art.4, punto 1, lett. d) della l.r. 23/99).

In sostanza, il costo dell'opera viaria dovrebbe essere fronteggiato con i prezzi di vendita sul mercato degli alloggi nel comune, secondo un bilancio economico dell'operazione immobiliare che vede il ricavo della vendita degli edifici pari a euro 20.322.580 e il costo di costruzione degli stessi pari a circa € 14.445.701; con un utile complessivo di euro 5.173.274 da cui defalcare la somma di euro 2.523.633 per la realizzazione della

variante. Peraltro, gli oneri concessori, ammontano complessivamente a euro 457.000 circa. Ciò posto, le opere di urbanizzazione primaria del caso in esame sono da riguardare come opere pubbliche di competenza comunale la cui realizzazione non può sfuggire alle procedure di evidenza pubblica.

Peraltro è apparso dubbio che l'opera viaria potesse essere inquadrabile quale opera di urbanizzazione primaria a servizio di uno specifico intervento residenziale: per le sue caratteristiche, resesi evidenti con la planimetria del tracciato su larga scala, la strada è da ritenere una importante arteria (in variante al Piano regolatore) che si inserisce nella viabilità comunale.

Fatte salve le valutazioni sulla normativa urbanistica regionale, è apparso evidente che la procedura seguita dal Comune ottiene come risultato una sottrazione dell'appalto dal mercato dei lavori pubblici e il trasferimento delle funzioni di stazione appaltante al privato esecutore dell'intervento di edilizia residenziale.

Si è inoltre rilevato come l'applicazione di tale meccanismo di esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria, produrrebbe un effetto distorsivo della concorrenza nel settore degli appalti pubblici di lavori su larga scala, qualora la procedura delineata nel caso specifico trovasse applicazione in virtù di una legge regionale.

Per ricondurre la procedura nell'ambito delle regole generali fissate dal codice dei contratti pubblici, dato che il caso in esame si distingue nettamente dalla fattispecie di cui al richiamato art.122 comma 8 del codice (opere a scomputo), è apparso opportuno che la progettazione venisse elaborata dal Comune nel rispetto delle usuali regole del mercato dei servizi di ingegneria, se privo di risorse interne; e che l'affidamento dei lavori fosse assicurato attingendo l'esecutore dal libero mercato dei lavori pubblici.

In altre parole, la norma urbanistica dovrebbe limitarsi a procurare, eventualmente, le risorse economiche da trasferire in capo alle casse comunali.

In definitiva, le procedure di realizzazione della variante della Valpolicella, da parte del Comune di S. Pietro in Cariano, sono apparse in contrasto con la disciplina recata dal D.Lgs. n.163/2006.

A seguito della segnalazione di presunte irregolarità nella convenzione in corso di stipula tra il Comune di Serravalle Pistoiese e la società Pistoambiente, proprietaria e gestore della discarica in località Fosso del Cassero, è stata avviata dall'Autorità un'indagine ispettiva. Nella segnalazione si evidenziava, in particolare, che la convenzione poneva a carico del gestore della discarica la realizzazione di un'importante opera pubblica, con procedura, pertanto, elusiva delle disposizioni in materia di affidamento di lavori pubblici.

Dalle informazioni assunte è emerso come il Consiglio comunale, con delibera n. 10 del 1.3.2007, avesse ritenuto meritevole di approvazione il piano di ampliamento presentato da Pistoambiente, salva la necessaria approvazione da parte dell'autorità provinciale; il Comune, contestualmente, aveva ritenuto di approvare uno schema di convenzione nel quale, a titolo di indennizzo per la presenza della discarica nel territorio comunale era prevista, tra l'altro, la realizzazione, a totale carico del soggetto proprietario e gestore della discarica, ivi compreso il costo di acquisizione delle aree, di un complesso scolastico (scuola materna ed elementare).

Con riferimento alle problematiche del caso in argomento, è noto come la localizzazione di una discarica, opera certamente necessaria, penalizzi in qualche modo la comunità che la dovrà ospitare nel proprio territorio, o comunque sia percepita quale penalizzazione da detta comunità. Ne scaturisce, in genere, un atteggiamento noto come sindrome *nimby* (*not in my backyard*): nonostante sia compresa la necessità di un tale impianto, la comunità non accetta di sopportarne gli impatti negativi e si oppone alla realizzazione dello stesso, affinché sia localizzato altrove.

In proposito, è usuale l'introduzione di forme di compensazione, ovvero benefici a favore della comunità territorialmente interessata quale misura necessaria per superare l'opposizione dei cittadini e ricompensarli

**Opere pubbliche
previste nella
Convenzione tra
Comune e
Gestore di una
discarica**

del disagio e dei danni conseguenti alla discarica, consentendo la realizzazione di impianti di indubbia necessità.

Nel caso in esame la compensazione del danno percepito dalla comunità per l'insediamento della discarica veniva contemplata sotto forma di:

- risarcimento diretto, con la previsione di un indennizzo che il gestore corrisponde al Comune in percentuale del ricavo proveniente dall'attività svolta;
- compensazione con la realizzazione di un bene collettivo (opere stradali o impiantistiche, polo scolastico).

Le criticità delle modalità di compensazione previste sono apparse ravvisabili, nel caso in esame, essenzialmente:

- nella misura delle forme di compensazione non contemplata contestualmente all'individuazione del soggetto realizzatore e gestore dell'impianto da parte della Provincia, ma demandata ad una successiva contrattazione tra gestore e Comune; all'esito positivo della contrattazione è rimessa la successiva autorizzazione alla gestione rilasciata dalla Provincia;
- nella realizzazione di opere pubbliche a totale cura e spese di un soggetto privato, eludendo le disposizioni vigenti per l'appalto di opere pubbliche ed, in particolare, sottraendo la realizzazione delle stesse al mercato.

Sotto il profilo delle procedure utilizzate, se è vero che la discarica è di proprietà ed è gestita da un soggetto privato, e non c'è pertanto né esborso di denaro, né affidamento di un servizio da parte del Comune, è altrettanto evidente che le opere da eseguire costituiscono compensazione di un danno al territorio comunale e che, senza l'assenso dell'amministrazione, l'attività del gestore non sarebbe consentita; di fatto non è stato ravvisato nella realizzazione delle opere il carattere di totale gratuità affermato dall'amministrazione comunale, ma piuttosto il rilascio di un'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di contro ad un corrispettivo per oneri e danni che tale attività produce.

In qualche modo gli oneri posti a carico del gestore della discarica sono apparsi riconducibili a quelli sopportati dal costruttore per l'ottenimento della concessione edilizia; questi ultimi, pur non avendo natura di indennizzo come i primi, presentano una similitudine con questi in quanto oneri che il soggetto corrisponde all'amministrazione comunale per acquisire la necessaria autorizzazione. Al riguardo il Codice degli appalti ha recepito con l'art. 32, comma 1 lett. g) le statuizioni della Corte di Giustizia europea, nella causa C 399/98, in materia di esecuzione, da parte di soggetti privati titolari del permesso di costruire, di opere di urbanizzazione a scomputo degli oneri di urbanizzazione, ai sensi dell'art. 16, comma 2 del D.P.R. n. 380/2001 e dell'art. 28, comma 5 della legge n. 1150/1942. Il Codice ha disposto, infatti, che l'amministrazione che rilascia il permesso di costruire possa prevedere, in relazione alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, che il titolare del permesso assuma la veste di promotore, risolvendo in tal modo il contrasto tra le norme urbanistiche richiamate e la necessaria tutela della concorrenza nell'esecuzione di opere pubbliche.

In base a quanto sopra considerato, il Consiglio dell'Autorità, pur prendendo atto di una situazione di fatto, alla quale si ricollegava lo schema di convenzione approvato dal Comune, ha rilevato come l'esecuzione di opere pubbliche da parte di un soggetto privato, quale forma di compensazione del danno percepito dalla comunità per l'insediamento della discarica sul proprio territorio comunale ed al fine di acquisire il necessario assenso alla gestione, risulti elusiva delle disposizioni vigenti per l'appalto di opere pubbliche.

Il Comune, prendendo atto della deliberazione dell'Autorità, si è impegnato a porre in atto idonei provvedimenti nell'ottica delle indicazioni fornite.

3.4.5 Opere realizzate in occasione di grandi eventi

L'Autorità ha condotto un'indagine sulle cosiddette "opere connesse" ai Giochi olimpici invernali che si sono svolte nella città di Torino nell'anno 2006.

Opere connesse
ai Giochi
olimpici
invernali
Torino 2006

In ordine a tale importante evento, come è noto, venne varata una apposita legge 9 ottobre 2000 n. 285, in seguito integrata in particolare ad opera del d.l. n. 7/2005 convertito con legge n. 43/2005 (art. 7-septies).

Le c.d. "opere connesse" sono state espressamente previste dall'art. 1, comma 1, secondo periodo della legge principale n. 285/2000.

L'indagine svolta è stata diretta, anzitutto, ad accertare lo stato di attuazione del programma di interventi, al fine di verificare il tempestivo ed efficiente impiego, da parte dei soggetti attuatori, dei fondi stanziati e l'eventuale scostamento tra le finalità del programma ed i suoi esiti concreti.

La legge 285/2000 ha previsto e in massima parte finanziato, accanto alle sessantacinque opere (principali) necessarie direttamente allo svolgimento dei Giochi, la realizzazione di un numero considerevole di interventi in rapporto di connessione con l'evento sportivo.

L'elenco di opere da dichiarare connesse (mediante provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri) è stato predisposto sulla base dell'attività degli organi regionali, e in particolare della Giunta della Regione Piemonte.

In seguito sono stati individuati i soggetti attuatori, competenti alla realizzazione delle opere connesse: Aziende Sanitarie e Ospedaliere; Società ed Enti operanti sul territorio interessato ai giochi (SMAT, ACEA Pinerolese, SAGAT, FS); vari Comuni piemontesi, nonché la Provincia di Torino.

Le cosiddette "opere connesse" sono state quantificate in sede di iniziale programmazione in numero di 77 interventi. Successivamente alcuni di tali interventi sono stati articolati in diversi progetti a scala locale. Pertanto i 77 interventi programmati hanno dato luogo ad oltre 100 progetti da porre a base d'appalto.

Per tutti gli interventi considerati, il termine previsto per ultimare la progettazione era stato fissato entro l'autunno del 2003.

Il costo complessivo del programma ammontava inizialmente a 348 milioni di Euro, aumentato a 356 milioni di Euro circa con DPCM del 9 giugno 2003.

E' da osservare che la normativa di riferimento (legge n. 285/2000 e s.m.) non ha definito preventivamente i criteri per la selezione delle opere connesse, né ha stabilito il concetto di "connessione" all'evento olimpico a cui dette opere dovevano corrispondere.

La Regione Piemonte ha pertanto individuato alcuni criteri per selezionare le opere da dichiarare connesse ai sensi dell'art 1 comma 1 della citata legge n. 285/2000, "anche ai fini di rendere immediatamente trasparente e certo il percorso autorizzativo degli interventi anche nel rispetto degli indirizzi della VAS" (Valutazione Ambientale Strategica).

In particolare:

- che l'intervento avesse la piena copertura finanziaria, anche attraverso specifici programmi di cofinanziamento da affiancare al finanziamento statale (criterio di *copertura finanziaria*);
- che l'opera potesse essere conclusa in tempi compatibili con l'inizio dei giochi (criterio di *connessione temporale*).

In particolare, quest'ultimo criterio lasciava intendere che, sebbene non sussistesse un nesso di funzionalità diretto di queste opere con lo svolgimento dei giochi, nondimeno si stabiliva una qualche "funzione propedeutica", per cui i lavori dovevano essere ultimati prima dell'inizio dell'evento sportivo.

Sotto questo profilo, è significativo il fatto che anche le opere connesse sono state assoggettate alla disciplina del citato D.L. n. 7/2005, che aveva introdotto particolari norme derogatorie al regime dei lavori pubblici in materia di affidamento e di varianti in corso d'opera, al fine di consentire l'accelerazione delle procedure e il tempestivo completamento delle opere olimpiche.

Alla data di svolgimento dei Giochi risultava che le 65 opere prioritarie gestite direttamente da Agenzia Torino 2006 erano state in parte completate, o, quanto meno, ad uno stadio di avanzamento tale da essere pienamente fruibili e funzionali.

Diversamente il programma delle 77 opere connesse affidato all'attuazione degli Enti locali, delle ASL e delle società di diritto privato, presentava un consistente ritardo.

Al 30 settembre 2006, otto mesi dopo lo svolgimento dei Giochi, lo stato dei procedimenti risultava il seguente:

<i>Stato d'attuazione</i>	<i>Costo complessivo</i>	<i>%</i>
Opere completate	151.500.000	42,5
Opere approntate per oltre il 50%	137.000.000	38,4
Opere con lavori iniziati	31.600.000	9
Opere in fase di progettazione	33.000.000	9
Totale	353.100.000	100

Si evince, quindi, che meno della metà degli interventi sono stati conclusi in tempo utile per le Olimpiadi.

A detta degli organi interpellati (Regione ed Agenzia), le ragioni del ritardo vanno fatte risalire alla complessità e alla durata dell'iter per la definizione dell'elenco delle opere connesse e per l'acquisizione della relativa copertura finanziaria. Invero, i DPCM che garantivano la disponibilità dei finanziamenti sono datati rispettivamente 15 settembre 2003 e 9 aprile 2004, mentre la disponibilità di cassa, necessaria per l'aggiudicazione delle gare, si è avuta solo successivamente alla stipula del contratto di mutuo nell'autunno 2004.

Anche l'iter approvativo degli interventi sarebbe stato caratterizzato da una notevole dilatazione dei tempi, al fine di garantire la più ampia tutela ambientale richiesta dalla natura e dall'ubicazione delle opere, per lo più situate in zone montane e tutte inserite nel VAS, cui è stato sottoposto l'intero piano d'interventi.

Ne è derivato che per diversi interventi le procedure si sono arrestate da tempo alla fase della Conferenza di Servizi.

Nel complesso, considerato che di molte opere non si è potuto disporre nei tempi previsti, il criterio di connessione temporale e la funzione propedeutica alla manifestazione olimpica prima indicati non sono stati soddisfatti, risultando largamente disatteso il nesso causale del programma d'interventi con l'evento olimpico, che era appunto uno dei criteri alla base della selezione delle opere da realizzare.

A fronte della situazione di ritardo delle opere, il legislatore è intervenuto nuovamente sulla materia con la legge n. 311/2004 "Finanziaria 2005", che all'art. 1, comma 241 ha: *"autorizzato l'utilizzo dei fondi previsti anche successivamente all'evento olimpico onde garantire il completamento funzionale di alcune opere per l'uso post-olimpico"*.

A base di tale provvedimento, il legislatore può aver considerato le altre finalità delle opere connesse con particolare riguardo alle ricadute post-olimpiche delle stesse - come sopra evidenziato - nonché aver valutato le sopraggiunte circostanze ostative al loro tempestivo avvio (lo slittamento dei tempi per il finanziamento del piano e l'approvazione dei progetti, che insieme alle situazioni climatiche di montagna e all'interferenza con le opere olimpiche principali per alcuni interventi, ha ridotto di molto il tempo a disposizione per l'esecuzione delle opere in fase pre-olimpica).

Sebbene la citata disposizione abbia autorizzato la proroga del finanziamento, nondimeno permane una criticità di fatto circa lo scostamento dei risultati rispetto agli obiettivi previsti, soprattutto ove si consideri che gli interventi inseriti nel piano delle "opere connesse" ai giochi olimpici erano stati selezionati proprio in virtù della loro realizzabilità nei tempi a disposizione.

Ciò posto, nel quadro di una effettiva e definitiva ultimazione del programma statale di finanziamento, appariva opportuno valutare la possibilità di definanziare almeno quelle opere che non sono state ancora appaltate.

Per quanto riguarda le modalità di selezione delle opere da dichiarare connesse, la formazione degli elenchi non è stata effettuata tramite il confronto con le priorità espresse negli strumenti di programmazione e pianificazione già presenti, sia a scala territoriale che locale (dai piani di assetto idrogeologico ai programmi delle opere pubbliche dei singoli enti).

In definitiva, nell'attuazione del programma delle opere connesse, a causa del ritardo nell'ultimazione degli interventi e del loro differimento alla fase post-olimpica, è venuto meno il rapporto di tali opere con l'evento sportivo.

Restano non chiare le motivazioni che hanno guidato la selezione delle opere da realizzare, visto che non è riconoscibile la loro relazione né con l'evento olimpico, né con le pregresse esigenze di infrastrutturazione o di messa in sicurezza del territorio espresse dalle comunità locali e dagli organi tecnici competenti (come, ad esempio, le Autorità di bacino).

E' auspicabile per il futuro che in caso di organizzazione dei cd. "grandi eventi" il programma di opere soggette a finanziamento statale sia strettamente connesso alle occorrenze dello specifico evento, e non si impegnino risorse in interventi di cui è difficilmente rintracciabile il nesso sia con l'evento straordinario stesso sia con le pregresse priorità del territorio.

In ultimo, è stato dato atto delle attività di monitoraggio e referto sull'avanzamento dei lavori per le opere connesse svolti dall'Agenzia Torino 2006 e dalla Regione Piemonte, in attuazione dei compiti assegnati dalla legge 285/2000. In particolare l'Agenzia ha assicurato che proseguirà nello svolgimento di tali funzioni complementari sino al termine della sua attività, prorogato al 31 dicembre 2007 dalla legge Finanziaria (per l'anno 2007) n. 296/2006.

Decorso detto termine, si potrà intendere cessata l'attività di questo ente, anche al fine di evitare l'impiego di ulteriori risorse pubbliche. Infatti le residue attività relative alle opere connesse da ultimare potranno essere utilmente svolte dagli stessi uffici regionali già interessati a detta attività.

L'indagine e le valutazioni di cui sopra sono state oggetto di una segnalazione al Parlamento e al Governo in data 26.7.2007.

Successivamente alla predetta segnalazione è stato avviato un ulteriore percorso istruttorio teso a verificare e ad aggiornare lo stato di attuazione delle opere connesse.

E' stata così acquisita una prospettazione dettagliata sullo stato d'avanzamento di ogni intervento afferente alle cd. opere connesse alla data del 30 settembre 2007, ossia a circa 20 mesi dalla celebrazione dei Giochi Olimpici.

QUADRO RIASSUNTIVO ATTUAZIONE OPERE CONNESSE AGGIORNATO AL 30 SETTEMBRE 2007						
descrizione	costo complessivo		finanziamento legge 285		opere	
	milioni di euro	% importi	milioni di euro	% importi	n. opere	% opere
Opere ultimate (% esecuzione lavori pari al 100%)	237.61	64.1	131.13	55	55	52.4
Opere in corso di ultimazione (% esecuzione lavori compresa fra 80% e 99%)	82.04	22.1	69.06	29.0	17	16.2
Opere in corso di realizzazione avanzata (% esecuzione lavori compresa fra 50% e 79%)	2.89	0.8	2.47	1.0	2	1.9
Opere in corso di realizzazione avviate (% esecuzione lavori compresa fra 0% e 49%)	22.67	6.1	13.23	5.6	10	9.5
Opere appaltate con lavori non ancora iniziati	1.86	0.5	1.86	0.8	1	1.0
Opere in fase progettuale	20.59	5.6	19.40	8.1	11	10.5
Opere temporalmente differite non riattivate	1.81	0.5	0.00	0.0	1	1.0
Opere annullate	1.23	0.3	1.23	0.5	8	7.6
TOTALI	370.69	100.0	238.38	100.0	105	100.0

Nel complesso, dunque, dei 105 interventi inclusi nel programma, sono state ultimate n. 55 opere, pari al 52,4% del totale, corrispondenti ad un costo di 237,61 milioni di Euro, pari al 64,1 % dello stanziamento complessivo (circa 370 mil. di Euro, di cui 238 mil. di Euro provenienti dallo Stato a valere sulla legge n. 285/2000 ed i restanti provenienti da cofinanziamenti dei soggetti attuatori). Rispetto al finanziamento *ex lege* n. 285/2000, dunque, la quota impegnata con le opere già ultimate corrisponde al 55% del totale (238,38 mil. di Euro).

Altre 17 opere, corrispondenti al 16,2% degli interventi e al 22,1% dello stanziamento complessivo, sono pressoché ultimate, presentando uno stadio di esecuzione lavori compreso tra l'80 e il 99 %.

Una ulteriore quota del 11,4% delle opere (12 interventi) si riferisce ad interventi in corso, distinguibili tra quelli con percentuale di avanzamento compresa tra 50 e 79% (solo 2 opere) e quelli avanzati per meno della metà dei lavori (n. 10 opere). Nel complesso, questa quota corrisponde al 7% del costo del programma e al 6,6% ca. del finanziamento statale.

Si rileva inoltre che, mentre un'opera è stata appaltata ma non ancora avviata, 11 opere su 105, pari all'10,5% del totale ovvero al 5,6% dello stanziamento, sono ancora in fase progettuale.

Va altresì evidenziato che tra le opere incompiute (sia quelle non appaltate sia quelle tuttora in corso) rientrano anche alcuni interventi che in un primo momento erano stati differiti rispetto al programma ai sensi del D.P.G.R. n. 158/2003 e del successivo DPCM del 16 gennaio 2004, e che sono state successivamente riavviate, registrando quindi un ritardo giustificato.

Infine, va registrata una percentuale significativa (8,6%) di opere annullate o temporalmente differite e non riavviate.

In definitiva, dunque, a 20 mesi dalla scadenza olimpica, sono state portate a compimento poco più della metà delle opere, circa il 28% sono attualmente in corso di realizzazione, mentre i restanti interventi non sono stati appaltati, o perché tuttora fermi alla progettazione, o perché annullati o differiti.

E' evidente che il dato più critico è costituito dagli interventi ancora in fase progettuale, alcuni dei quali non hanno superato la procedura di approvazione dei progetti, necessitando così di revisioni progettuali.

Il confronto con i dati del precedente aggiornamento, riferito alla data del 30 settembre 2006, evidenzia un consistente avanzamento, atteso che nei 12 mesi intercorsi l'importo delle opere ultimate è passato da 151,5 a 237,61 mil. di Euro (dal 42,5 al 64,1% del costo complessivo), mentre l'importo delle opere in fase progettuale, che allora assommava a 33 mil. €, ammonta ora a 20,59 mil. €, con una sensibile riduzione percentuale (da 9 al 5,6% del costo complessivo).

Nel frattempo, il costo complessivo stimato del programma di opere ha subito un incremento, passando da 353,1 milioni a 370,69 milioni di Euro.

Da questi dati si può stimare che, qualora l'esecuzione dei lavori dovesse procedere con lo stesso ritmo attuale, il programma delle opere connesse potrebbe essere completato nella primavera del 2009.

Restano quindi confermati i motivi di rilievo evidenziati precedentemente, con particolare riguardo al ritardo nell'attuazione del programma degli interventi rispetto alla scadenza olimpica.

A tal riguardo occorre ribadire che, benché il programma delle opere connesse non prevedesse un termine certo di ultimazione e le sue più generali finalità di infrastrutturazione del territorio potessero in qualche modo travalicare le esigenze immediate di approntamento dei Giochi olimpici, pure la possibilità di ultimare i lavori in tempo per l'evento olimpico era stata indicata sin dal principio tra i criteri alla base dell'individuazione delle opere da ammettere al finanziamento (*criterio di connessione temporale*).

Pertanto, il superamento di fatto di tale criterio sembra in qualche modo inficiare la trasparenza della scelta delle opere da dichiarare connesse, non essendo identificabili le motivazioni per cui sono state selezionate quelle opere e non altre.

Si deve pur evidenziare che il criterio di connessione temporale è stato rispettato per tutte quelle opere la cui fruibilità e funzionalità fossero indispensabili per lo svolgimento dell'evento olimpico, quali ad esempio il laboratorio antidoping, l'unità spinale, alcuni elisoccorsi, gli interventi relativi all'aeroporto di Caselle, interventi vari di arredo urbano e infrastrutture sportive.

3.4.6 Mondiali di Nuoto Roma 2009

L'Autorità ha condotto un'indagine relativamente all'evento "Mondiali di nuoto Roma 2009" svolgendo con l'occasione considerazioni di carattere generale relativamente alle deroghe ad un rilevante numero di articoli del Codice dei contratti, introdotte nel caso di interventi connessi ad eventi eccezionali.

Il DPCM 14 ottobre 2005, con il quale sono dichiarati "grande evento" i mondiali di nuoto Roma 2009, richiama l'art. 5-bis, co. 5 della L. 401/2001, recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile, che, a sua volta rinvia alla disciplina ex art. 5, L. 225/1992, istitutiva del servizio nazionale della

**Mondiali di
nuoto Roma
2009**

protezione civile; questa, in particolare, stabilisce che il Presidente del Consiglio dei Ministri possa emanare ordinanze in deroga a norme vigenti “...con l’indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate”.

L’OPCM 29 dicembre 2005, n.3489 e l’OPCM 15 giugno 2007 risultano, poi, di particolare rilievo.

La prima di tali ordinanze dispone in particolare “che per l’affidamento della realizzazione delle opere e degli interventi, per il conseguimento delle occorrenti forniture e servizi e per ogni acquisizione ritenuta necessaria, nonché per il miglioramento dei servizi funzionali all’evento, è autorizzato il ricorso alle deroghe di cui all’art. 5, tenuto conto della somma urgenza derivante dalla celebrazione del grande evento”; l’art. 5 stabilisce poi che “il commissario delegato, ove ritenuto indispensabile, è autorizzato a derogare, nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico, delle direttive comunitarie e della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2004, alle seguenti disposizioni normative:..... Legge 11 febbraio 1994, n. 109 articoli.....4 ,...omissis..., nonché le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n.554, per le parti strettamente collegate e, comunque, nel rispetto dell’art.7, lettera c), della direttiva comunitaria n.93/37”.

Infine, l’OPCM 15 giugno 2007 autorizza la deroga ad un rilevante numero di articoli del Codice dei contratti ed, in particolare, a quelli relativi alla figura del responsabile del procedimento, alla qualificazione necessaria per eseguire i lavori, alle procedure di scelta del contraente, alle modalità di pubblicazione dei bandi ed ai relativi termini, ai criteri di selezione delle offerte e verifica delle offerte anormalmente basse, alla progettazione, alle garanzie in fase di gara ed esecuzione, ai subappalti, nonché alle disposizioni relative all’attività dell’Autorità di vigilanza, ivi comprese quelle specifiche dell’Osservatorio dei contratti pubblici (artt. 6 e 7).

Il previsto potere di deroga non appare, comunque, illimitato e discrezionale, atteso il disposto dell’art. 5, co. 2 della legge n. 225/1992 nel quale si statuisce che le ordinanze in questione devono essere adottate “nel