

Segnalazione al Governo ed al Parlamento

(ai sensi dell'Art. 6, comma 7, lett. E ed F, del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163)

Oggetto: XX Giochi Olimpici Invernali di Torino 2006 - Opere connesse.

1 Nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza, questa Autorità ha condotto una indagine limitatamente alle cosiddette "opere connesse" ai Giochi olimpici invernali che si sono svolte nella città di Torino nello scorso anno.

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.

L'istruttoria si è avvalsa dei dati e delle informazioni fornite dalla Regione Piemonte e dall'Agenzia Torino 2006. In particolare i due Enti hanno trasmesso all'Autorità con nota del 24/10/2006 una relazione congiunta, corredata dei dati sullo stato d'avanzamento degli interventi aggiornati al 30/09/2006.

Tali dati rappresentano l'esito del monitoraggio delle opere connesse effettuato, con cadenza trimestrale, in sinergia tra Agenzia Torino 2006 e la Regione Piemonte, in attuazione delle competenze loro attribuite dalla legge 285/2000 e succ. mod.

2 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.

All'individuazione dell'elenco di opere da dichiarare connesse (mediante provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri) si è pervenuti attraverso l'attività degli organi regionali, e in particolare della Giunta della Regione Piemonte (a partire dalla Deliberazione della Giunta Regionale n. 49 - 7657 dell'11 novembre 2002 e dal Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 96 del 12 novembre 2002).

In seguito (D.G.R. 12 maggio 2003, n. 63-9339) sono stati individuati i soggetti attuatori, competenti alla realizzazione delle opere connesse, individuati tra 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.

Con DPCM del 9 giugno 2003 l'importo complessivo stimato per la realizzazione di tutti gli interventi è stato aumentato a 356 milioni di Euro circa.

3 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".

Detta Regione ha dunque selezionato le opere in base alle seguenti aspettative:

- 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).

(Si vedano, a riguardo, i cd. criteri di ammissibilità generali sul sito della Regione Piemonte - Struttura Torino 2006)

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.

Accanto ai criteri sopra enunciati, si era posta attenzione al fatto che il programma delle opere connesse, al di là dell'utilità immediata ai fini dei giochi olimpici, fungesse anche da volano per l'economia e avesse delle ricadute durature in termini culturali, sportivi, turistici e di sviluppo economico per l'intero Piemonte anche dopo l'evento olimpico.

4 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.

In base a quanto verificato attraverso l'interpello degli enti preposti al monitoraggio (Agenzia e Regione Piemonte), al 30 settembre 2006 - ossia otto mesi dopo lo svolgimento dei Giochi - sono state completate opere per 151,5 milioni di euro pari al 42,5% del costo complessivo.

Altri lavori per un importo di oltre 137 milioni di euro pari al 38,4 del costo, sono in fase di esecuzione, con un grado di avanzamento superiore al 50% di completamento.

Infine altre opere per un ammontare di circa 31,6 milioni di euro pari approssimativamente al 9% del costo complessivo, sono nella fase iniziale dell'esecuzione.

Le restanti opere, per una ammontare complessivo di circa 33 milioni di euro pari al 9% dello stanziamento, sono ancora nella fase progettuale.

Stato d'attuazione	Costo complessivo	%
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 nella Valutazione Ambientale Strategica (VAS), cui è stato sottoposto l'intero piano d'interventi.

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

5 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, si potrà valutare la possibilità di definire almeno quelle opere che non sono state ancora appaltate.

6 Una seconda criticità riguarda le modalità di selezione delle opere da dichiarare connesse.

Dalla indagine svolta presso la Regione Piemonte, infatti, non risulta che alla formazione degli elenchi delle opere da dichiarare connesse si sia pervenuti tramite il confronto con le priorità emergenti dal territorio, espresse dal coordinamento con gli 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 linea generale, infatti, i programmi straordinari d'interventi non devono porsi in contrasto con gli indirizzi derivanti dalla pianificazione territoriale e con gli ordinari strumenti di programmazione, pena il rischio di una incoerente od impropria allocazione delle risorse finanziarie per l'attuazione di interventi non rispondenti ai reali bisogni delle popolazioni interessate.

Vi è finanche il rischio che l'attuazione di programmi speciali comporti la disapplicazione seppur parziale dei piani e dei programmi vigenti, causa la distrazione di mezzi e l'impiego alternativo dei suoli per le opere.

In questo ambito, si poneva quindi l'esigenza di una attenta armonizzazione del

programma degli interventi olimpici con la programmazione delle opere pubbliche esistente e con la vigente pianificazione del territorio, sia a scala regionale che locale.

Nel momento in cui non viene attuato il legame causale delle opere connesse con l'evento olimpico ed è indistinguibile il rapporto delle stesse con le esigenze del territorio espresse negli strumenti di programmazione (obbligatori, nei lavori pubblici), non risulta agevole decifrare i criteri che guidano l'individuazione delle opere da inserire nel programma straordinario, e quest'ultimo potrebbe qualificarsi come un finanziamento "a pioggia", diretto da logiche diverse da quelle di una corretta, trasparente ed efficiente distribuzione delle risorse.

7 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, confutando così il principale motivo che aveva ispirato la pianificazione delle stesse opere.

Più estesamente, 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).

In linea generale, quindi, in caso di organizzazione dei cd. "grandi eventi" appare auspicabile che 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.

8 In ultimo, si dà 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 n. 285/2000.

In particolare l'Agenzia ha assicurato che proseguirà nello svolgimento di tali funzioni complementari sino al termine della sua attività. Detto termine è stato prorogato sino al 31 dicembre 2007 dalla legge Finanziaria (per l'anno 2007) n. 296/2006 (Art. 1, comma 1299), "al fine di consentire la definizione delle procedure espropriative e dei contenziosi pendenti nonché l'ultimazione dei collaudi tecnico-amministrativi" delle opere olimpiche affidate alla gestione diretta della stessa Agenzia.

Pertanto, dopo il decorso di 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.

9 In conclusione,

- in occasione di grandi eventi a carattere nazionale od internazionale, è necessario che gli interventi infrastrutturali siano strettamente connessi all'evento e da realizzare in tempo utile con lo svolgimento dello stesso evento;
- la individuazione delle opere necessarie deve avvenire con congruo anticipo e nel rispetto delle esigenze del territorio e delle popolazioni residenti, rappresentate dai vigenti strumenti di programmazione, evitando altresì che siano adottate leggi speciali in deroga alla normativa di settore (cfr., diversamente, la legge n. 43/2005 di conversione del d.l. n. 7/2005);
- alla scadenza del 31 dicembre 2007, Agenzia Torino 2006 potrà cessare dall'attività in vista della quale venne costituita, con subentro dei competenti uffici regionali nella gestione delle eventuali residue attività;
- quanto, infine, alle opere già appaltate, si suggerisce di valutare l'individuazione di misure per il rapido completamento degli interventi tuttora in corso di realizzazione.

Roma, 26 luglio 2007

Il Consigliere Relatore: Alessandro Botto

Il Presidente: Luigi Giampaolino