

DIRITTO AMMINISTRATIVO

Anno XX Fasc. 1-2 - 2012

Roberto Cavallo Perin - Barbara Gagliardi

**LA DISCIPLINA GIURIDICA DEI
GRANDI EVENTI E LE OLIMPIADI
INVERNALI "TORINO 2006"**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

ROBERTO CAVALLO PERIN E BARBARA GAGLIARDI (*)

LA DISCIPLINA GIURIDICA DEI GRANDI EVENTI E LE OLIMPIADI INVERNALI “TORINO 2006”

SOMMARIO: 1. “Grandi eventi” e norme in deroga. — 2. La scelta della città sede dei giochi olimpici. — 3. L’attuazione dell’*host city contract*. — 4. Il *Toroc* ed i vincoli di trasparenza e non discriminazione nella scelta dei contraenti di beni e servizi. — 5. L’*Agenzia Torino 2006* per la realizzazione delle opere infrastrutturali e la disciplina europea sui lavori pubblici. — 6. L’esperienza del *Comitato di Regia* e del *Comitato di alta sorveglianza e garanzia di Torino 2006*.

1. “Grandi Eventi” (1) è una locuzione divenuta consueta anche in Italia per delineare una tipologia di casi che è sicuramente caratterizzata dalla contingenza, nel senso che gli eventi non sono in sé destinati a durare nel tempo, ma non sono nemmeno imprevedibili poiché l’organizzazione di essi è normalmente pianificata con largo anticipo (2) (festival, concerti, olim-

(*) La paternità dei paragrafi 1-4-6 è di Roberto Cavallo Perin; quella dei paragrafi 2-3-5 di Barbara Gagliardi.

(1) Tra molti: G. MILIZIA, *Stop ai grandi eventi sportivi in esclusiva sulla pay per view*, in *www.dirittoegiustizia.it*, 2011; F. BATTINI, *Il controllo di legittimità sulle ordinanze extra ordinem relative a grandi eventi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 6, 636; M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Napoli, 2010; F. ROMANO, *La dichiarazione di “grande evento” i relativi poteri di ordinanza nell’ordinamento giuridico italiano*, in *Rass. Dir. eco. Sport*, 2008, 530; R. SCARSI, *Problemi e criticità gestionali dei grandi eventi: il caso dei giochi olimpici*, in *Econ. dir. terziario*, 2007, 491; P. STELLA RICHTER, *Grandi eventi ed evoluzione delle città: il caso degli stadi per il campionato europeo di calcio*, in *Riv. giur. edilizia*, 2004, II, 213; L. BOBBIO - C. GUALA, *Olimpiadi e grandi eventi - Verso Torino 2006. Come una città può vincere o perdere le Olimpiadi*, Roma, 2002.

(2) Da ultimo vedi Cons. St., sez. IV, 28 ottobre 2011, n. 5799, ove si afferma che il potere di ordinanza *ex d.P.C.M.* 10 giugno 2005, art. 5-bis (*infra* nt. 7) è dato per la gestione di «eventi determinati dalla decisione dell’uomo, e quindi non imprevedibili, ma che per la loro ampiezza ed importanza, ed i rischi che essi

piadi, giubilei o altri raduni (3)). In altri casi, pur non essendone prevedibile l'esatto momento, l'evento non sempre può dirsi imprevisto o imprevedibile: così i funerali dei Papi, dei Capi di Stato, di Segretari di partiti politici, un tempo la nascita dell'erede al trono.

In tutti il fatto anomalo è dato dal richiamo contingente di grandi masse in un certo luogo e lasso di tempo, di cui occorre indirizzare l'arrivo, favorire la circolazione, provvedere ai viveri, all'ospitalità diurna e notturna, a particolari cure sanitarie, alla eccezionale comunicazione, non ultimo si deve assicurare uno straordinario afflusso di agenti addetti alla sicurezza pubblica.

Si aprono bisogni inconsueti, destinati a venire meno in breve tempo, ma che sono sicuramente d'eccezione, per fronteggiare i quali — ove difetti l'urgenza — si ricorre ai poteri pubblici ordinari, pensando per tempo a soluzioni nuove, destinando beni o nuove opere all'evento, con soluzioni talora posticce oppure destinate ad essere utilizzate anche in periodi successivi, in sé e per sé o grazie ad una mutazione della destinazione d'uso (es. c.d. uso post-olimpico).

Vi sono casi in cui il Grande Evento rende possibile innescare e poi proseguire un'attività produttiva prima ritenuta diseconomica per l'entità del capitale d'avvio o per difetto della necessaria domanda iniziale di beni e servizi, che invece l'evento d'eccezione ha spinto a crescere in un breve periodo.

Tra i Grandi Eventi spiccano le Olimpiadi che si possono non solo prevedere, ma la cui organizzazione è addirittura contrattualmente definita con largo anticipo, su cui di recente si è avuto un analitico contributo della dottrina spagnola con particolare riferimento alla disciplina sulla scelta della sede dei giochi, che appare allo stato il più completo in materia (4).

La generalizzata "alterazione" delle abitudini ordinarie è così

comportano, vengono ritenuti tali da poter essere ragionevolmente affrontati solo con poteri straordinari ».

(3) Per la recente dichiarazione di "grande evento" del VII Incontro mondiale delle famiglie che si è tenuto a Milano dal 30 maggio al 3 giugno 2012, al fine di predisporre le opportune iniziative di protezione civile, in vista del previsto grande afflusso di partecipanti v. d.P.C.M. 6 ottobre 2011, n. 156.

(4) C. CHINCILLA, *Los juegos olímpicos: la elección de la sede y otra cuestiones jurídicas*, Cizur Menor (Navarra), 2009, 22, 280 ss.

ampiamente prevista e programmata sicché si esclude di norma l'urgenza dell'amministrazione pubblica e conseguentemente la sua capacità di provvedere in deroga alle discipline vigenti, siano esse le norme urbanistiche o fiscali, la disciplina sull'aggiudicazione dei contratti (5), sul commercio o sull'immigrazione, in particolare per ciò che attiene a formalità, requisiti di ingresso e permanenza sul territorio nazionale degli stranieri, e così via.

In alcune esperienze l'esecuzione del contratto stipulato con la città sede dei Giochi ha comportato l'emanazione di norme speciali capaci di legittimare comportamenti dell'amministrazione o dei singoli che sono ormai ritenuti normali negli *standard* internazionali di organizzazione dell'evento.

Così è stato per le Olimpiadi invernali di Torino 2006 con l'adozione della l. 9 ottobre 2000, n. 285, recante *Interventi per i Giochi Olimpici Invernali Torino 2006*, o del Regolamento (CE) n. 2046/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2005, recante *misure volte ad agevolare le procedure per la domanda e il rilascio del visto per i membri della famiglia olimpica partecipanti ai Giochi olimpici e/o paraolimpici invernali di Torino 2006*.

Del pari apposite sono state alcune norme destinate all'organizzazione delle Olimpiadi di Barcellona 1992 e di Atene 2004: la Ley 12/1988, de 25 de mayo, de *Regulación de los beneficios fiscales aplicables a la Exposición Universal Sevilla 1992 y demás actos conmemorativos del V Centenario de América y a los Juegos Olímpicos de Barcelona*; il Regolamento (CE) n. 1295/2003 del Consiglio, del 15 luglio 2003, recante *misure volte ad agevolare le procedure per la domanda e il rilascio del visto per i membri della famiglia olimpica partecipanti ai Giochi olimpici o paraolimpici di Atene 2004* (6).

In Italia si è chiesta ed ottenuta per le stesse Olimpiadi

(5) Per il riconoscimento della specificità del diritto della concorrenza applicato ai grandi eventi sportivi: M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, cit., 22-23. Sui rapporti tra diritto dello sport e tutela della concorrenza con riferimento particolare alla disciplina dei diritti di trasmissione degli eventi: E. HONORAT, *Droit du sport et concurrence*, in *Actualités Juridiques de Droit Administratif (AJDA)*, 2007, 1631.

(6) Entrambi descritti analiticamente da C. CHINCHILLA, *Los juegos olímpicos*, cit., 22, 280 ss.

invernali di Torino 2006 la « dichiarazione di grande evento » (7) che ha legittimato il successivo potere di disporre con ordinanze contingibili e urgenti « in deroga ad ogni disposizione vigente », fermo restando il noto rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico (8). Con ordinanza attuativa adottata in pari data il Presidente del Consiglio dei Ministri ha individuato una serie di interventi che consentissero al sindaco del Comune di Torino, a tal fine nominato Commissario delegato, di « assicurare il regolare svolgimento dei XX Giochi Olimpici Invernali Torino 2006 », nonché di « garantire condizioni di adeguata mobilità ai partecipanti alle connesse celebrazioni e manifestazioni » (9).

Il modello è quello della legislazione dedicata alle calamità

(7) V. d.P.C.M. 10 giugno 2005, art. 5 *bis*, comma 5, che richiama la l. 24 febbraio 1992, n. 225, *Istituzione del servizio nazionale della Protezione civile*, art. 5 per la « dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza ». In tema da ultimo Cons. St., sez. IV, n. 5799 del 2011, cit., ove si afferma in particolare il carattere di « atti di alta amministrazione » delle ordinanze in esame e l'inesistenza di una qualsivoglia « distinzione ontologica » rispetto ai poteri di ordinanza previsti per far fronte a calamità naturali.

(8) Sull'argomento si consenta il rinvio a R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, 1990, 223 ss.; ID., *Ordine e ordinanza nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, I agg., 2010, 336 ss.; ID., voce *Ordinanze (diritto amministrativo)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. IV, Milano, 2006, 3981 ss.; ID., *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in questa *Rivista*, 2005, 787 ss. e in *Annuario 2005*, dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Milano, 2006, 31 ss.; ID., *I principi come disciplina giuridica del pubblico servizio tra ordinamento interno e ordinamento europeo*, in questa *Rivista*, 2000, 41 e ss. e in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, Novene, 2001, 961 ss. Si vedano inoltre da ultimo: M. RAMAJOLI, *Potere di ordinanza e stato di diritto*, in www.giustamm.it; G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, Napoli, 2010, 166 ss.; F. FURLAN, *La disciplina concreta del potere di ordinanza*, in *Regioni*, 2010, 141; F. CORTESI, *La sicurezza urbana e il potere di ordinanza del sindaco tra competenze statali e competenze regionali: come districare l'intreccio?*, *ivi*, 2010, 123; S. PELLIZZARI, *Poteri di ordinanza, sicurezza urbana e sindacato del giudice amministrativo*, *ivi*, 189 ss.; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008, 87 ss.; R. FERRARA, *Potere di ordinanza fra necessità e legalità: la « storia infinita » delle tutele ambientali extra ordinem*, in *Foro amm.-Tar*, 2007, 2910.

(9) D.P.C.M. 10 maggio 2005 n. 3439, *Interventi conseguenti alla dichiarazione di « grande evento » nel territorio della provincia di Torino, per garantire il regolare svolgimento dei XX Giochi Olimpici Invernali « Torino 2006 »*.

naturali ora esteso anche ad un evento previsto addirittura contrattualmente: una deliberazione del Consiglio dei Ministri definisce la durata e l'estensione territoriale dell'evento, cioè la sua giuridica rilevanza, e in seguito ad essa possono essere emanate le ordinanze *contingibili ed urgenti* (l. 24 febbraio 1992, n. 225, art. 5, c. 1° c. 2°, cit.).

L'utilità della dichiarazione di *Grande Evento* risiede nella definizione omogenea di emergenza rapportata ad un determinato territorio, entro il quale diventa irrilevante la verifica del grado di emergenza, essendo questa presunta (*juris et de jure*) con riferimento ai presupposti di esercizio del potere di ordinanza in ragione di quanto offerto dalla dichiarazione stessa, che preclude ogni ulteriore accertamento giudiziale distinto tra zona e zona.

Un secondo effetto rilevante della situazione di emergenza è la concentrazione del potere amministrativo, con attribuzione al commissario straordinario del potere di sostituirsi agli organi amministrativi normalmente competenti, « scavalcando » trasversalmente e verticalmente tutto il riparto di competenze attribuite alla p.a.

Nonostante la dichiarazione di *Grande Evento* i poteri straordinari del Sindaco di Torino sono stati utilizzati per realizzare lavori pubblici minori di sistemazione delle strade e di arredo urbano, cioè lavori quasi sempre sotto i valori di soglia comunitaria, oppure per imporre ai privati proprietari la pulitura e il tinteggiamento delle facciate degli edifici, o la limitazione in periodo olimpico del traffico su talune strade pubbliche al fine di realizzare corsie di scorrimento per gli operatori coinvolti dai giochi olimpici.

In tema di appalti pubblici una speciale deroga per i Giochi olimpici potrebbe invece fondarsi sulle norme che prevedono il caso in cui l'aggiudicazione sia disciplinata da « norme internazionali » in base a un accordo internazionale « concernente servizi destinati alla realizzazione comune o alla gestione comune di un progetto da parte degli Stati firmatari » o dalla « particolare procedura di un'organizzazione internazionale » (Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 *relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi*, artt. 15 e 17, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 18).

Quest'ultima assume interesse perché i giochi si svolgono sul fondamento di un atto negoziale definito essenzialmente dal

Comitato Internazionale Olimpico (C.I.O.), fondamento giuridico che potrebbe prevedere una procedura *ad hoc* per l'aggiudicazione dei contratti necessari all'organizzazione dei giochi che debbono essere stipulati nella fase successiva all'individuazione della sede. A tale mancanza si contrappone invece una ricca e dettagliata disciplina sugli adempimenti e le fasi della procedura di selezione dei candidati (10).

D'altra parte la violazione delle norme nazionali in materia di aggiudicazione degli appalti non è del tutto irrilevante neanche per lo stesso ordinamento del C.I.O. (11): sono stati infatti segnalati casi di sanzioni disciplinari inflitte ai membri di quest'ultimo per aver aggiudicato contratti legati allo svolgimento dei Giochi in contrasto con tali norme (12).

(10) Per un'illustrazione dettagliata si rinvia in particolare a C. CHINCHILLA, *Los juegos olímpicos: la elección de la sede y otra cuestiones jurídicas*, cit., 221 ss.

(11) Sul carattere degli ordinamenti sportivi fra tutti: L. FERRARA, *Il contenzioso sportivo tra situazioni giuridiche soggettive e principi del diritto processuale*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2009, 1591 ss.; Id., *Giustizia sportiva*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, 2009, 491 ss.; Id., *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 1 ss.; A. MASSERA, *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 113 ss.; L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010, *passim*; M. SANINO, *Sport*, in *Enc. giur.*, Roma, vol. XXX, 2006; G. MANFREDI, *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Foro amm.-Tar*, 2006, 2971 ss.; F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, 2007; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo - Riflessioni intorno a calcio e diritto*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 33 ss.; A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977, 187 ss.; M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. Sport.*, 1949, 10 ss.; Id., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1949; P. MIRTO, *Il sistema normativo dell'organizzazione dello sport nell'ordinamento giuridico*, in *Riv. Dir. sport.*, n. 3-4, 1949, p. 11; M.R. WILL, *Les structures du sport international*, in P. CENDON (a cura di), *Scritti in onore di Rodolfo Sacco*, Milano, 1994, 1211 ss.. Da ultimo sul Comitato Internazionale Olimpico: G. BERNASCONI, *De l'universalisme au transnational: le Comité international olympique, acteur atypique des relations internationales*, in *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, 2010, n. 31, 151; M. VELLANO, *Comitato internazionale olimpico (Cio)*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. 2005, Torino, 153 ss.; F. X. PONS RAFOLS, *Il comitato internazionale olimpico e i giochi olimpici: aspetti di diritto internazionale*, in *Riv. dir. sport.*, 1995, 255 ss.

(12) Ricorda il caso di Henri Sérandour, membro francese del C.I.O. e presidente del Comitato olimpico nazionale francese condannato nel proprio paese per l'aggiudicazione di alcuni contratti ad un'impresa in cui lavorava la moglie con violazione delle norme sugli appalti pubblici e sanzionato disciplinarmente dal

L'organizzazione delle Olimpiadi è infine l'occasione per la sperimentazione di soluzioni procedurali nuove destinate ad una successiva stabilizzazione negli ordinamenti statali o internazionali. Così i Giochi invernali di Torino 2006 hanno imposto per le opere Olimpiche la Valutazione ambientale strategica (V.A.S.) (13) precedendo di un anno l'entrata in vigore della relativa disciplina nell'Unione europea (14).

2. La selezione della sede dei Giochi olimpici è un procedimento definito secondo le norme del C.I.O., norme che da più parti si nega siano riconducibili al diritto internazionale pubblico, atteso che si tratta di un « diritto concepito e attuato senza alcun intervento degli Stati » o di organizzazioni intergovernative (15).

Il C.I.O. è infatti un ente privato che opera in posizione di spiccata autonomia rispetto agli Stati e agli altri soggetti del diritto internazionale poiché composto di persone fisiche che si sono impegnate a sottrarsi a qualsiasi influenza politica ed economica, attuando il preciso mandato di rappresentare il C.I.O. presso i loro Stati di origine (e non l'inverso).

Di norma è ricondotto al *genus* delle Organizzazioni Non Governative (O.N.G.), seppur con taluni elementi di specialità; non è tuttavia possibile nell'economia di questo lavoro trattare neppure incidentalmente della natura giuridica e rilevante internazionale del C.I.O. (16).

C.I.O.: C. CHINCHILLA, *Los juegos olímpicos: la elección de la sede y otra cuestiones jurídicas*, cit., 263.

(13) L. 9 ottobre 2000 n. 285, *Interventi per i Giochi olimpici invernali « Torino 2006 »*, art. 1, comma 4.

(14) Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, *concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*, poi recepita nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, come mod. dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, *Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*.

(15) F. LATTY, *Les jeux olympiques et le droit International: rendez vous manqué et rencontres du troisième type*, in *Annuaire Français de Relations Internationales*, Vol. X, 2009, 945 ss.

(16) V. Carta Olimpica, art. 15: « *The IOC is an international non-governmental not-for-profit organisation, of unlimited duration, in the form of an association with the status of a legal person, recognized by the Swiss Federal Council in accordance with an agreement entered into on 1 November 2000* ». In tema v. C.

La selezione della città in cui si svolgono i Giochi olimpici avviene in due fasi, di cui un'opera recente ha offerto una descrizione analitica e puntuale (17): rispettivamente d'individuazione delle città ufficialmente "candidate" e poi della prescelta, con cui verrà stipulato l'*host city contract* e che ospiterà i giochi alle condizioni ivi definite. D'interesse è il parallelo formulato tra tale procedimento e quello che negli appalti pubblici disciplina la procedura ristretta: ad una fase aperta a tutti i potenziali interessati ne segue una per l'appunto "ristretta" a coloro tra questi che siano stati individuati dall'amministrazione (d.lgs. n. 163 del 2006, cit., art. 55) (18).

Sia nella fase preliminare sia in quella di definizione della candidatura le città partecipanti sono tenute a compilare un articolato dossier, con accresciuto livello di dettaglio nella seconda. Sono fornite informazioni sugli aspetti di rilievo per l'assegnazione del diritto in esclusiva di organizzare i giochi: sistema istituzionale e amministrazioni coinvolte, tipo di organizzazione che s'intende all'uopo costituire, clima e caratteristiche geografiche del territorio, infrastrutture disponibili e da realizzare, gestione del traffico e trasporti esistenti e da costruire (aeroporti, autostrade, arterie urbane, metropolitana e altri trasporti urbani),

CHINCHILLA, *Los juegos olímpicos: la elección de la sede y otra cuestiones jurídicas*, cit., 93 ss.; nello stesso senso e con rinvio a quest'ultima: M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, cit., 26-27; F. X. PONS RAFOLS, *Il comitato internazionale olimpico e i giochi olimpici: aspetti di diritto internazionale*, cit., 255, secondo cui sono o.n.g. « quelle organizzazioni, fondazioni o istituzioni private, frutto di iniziativa privata o mista con esclusione di ogni accordo internazionale, costituite in forma duratura, spontanea e libera da persone private o pubbliche, fisiche o giuridiche di differenti nazionalità che, esprimendo istanze di solidarietà internazionale, perseguono senza spirito di lucro un obiettivo di interesse internazionale e sono costituite in conformità al diritto interno di uno stato »; P. CLASTRES, *Le comité international olympique: allié ou rival de l'ONU?*, in *Outre-Terre*, 2004/3, n. 8, 27; R. SAPIENZA, *Sullo status internazionale del comitato internazionale olimpico*, in *Riv. Dir. Sport*, 1997, 407; H. STUPP, *L'évolution du statut juridique du Comité International Olympique*, in *Académie Internationale Olympique*, Sessione n. 28, 1988, 160; A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, cit., 187 ss.; R. DE STEFANI, *Olimpiadi e comitato olimpico internazionale*, in *Riv. Dir. Sport*, 1972, 173.

(17) C. CHINCHILLA, *Los juegos olímpicos: la elección de la sede y otra cuestiones jurídicas*, cit., *passim*.

(18) C. CHINCHILLA, *Los juegos olímpicos: la elección de la sede y otra cuestiones jurídicas*, cit., 319.

strutture ricettive in essere e da implementare e relative tariffe, condizioni politiche ed economiche, risorse e finanziamenti disponibili o che s'intende raccogliere, sostegno dell'evento da parte della popolazione, iniziative promozionali che si vogliono realizzare, e così via.

Specialmente nella seconda fase le informazioni devono essere accompagnate da un cospicuo numero di garanzie delle autorità pubbliche e dei soggetti privati coinvolti, talora mediante la compilazione di testi predisposti dal C.I.O., di cui tuttavia è persa dubbia l'efficacia giuridica (19).

I dossier sono valutati da una commissione tecnica incaricata di un rapporto indirizzato al comitato esecutivo del C.I.O. e alla sua assemblea generale ("Sessione"), cui è affidata — rispettivamente nella prima fase e nella seconda — la scelta finale.

In entrambi i casi la valutazione tecnica riceve integrale pubblicazione sul sito del C.I.O., costituendo garanzia di trasparenza e serietà della selezione. Essa tuttavia non vincola la decisione finale, né gli organi del C.I.O. sono obbligati a dar conto dei motivi per cui abbiano inteso discostarsene (20): anzi, come si è rilevato, « mano a mano che si avvicina la votazione finale, il linguaggio dell'ambiguità e dell'imprecisione guadagna terreno » (21).

Il procedimento segna l'estensione al campo delle persone giuridiche private di principi e norme procedurali che sono propri di una tradizione giuridica pubblica: dal punto di vista di un'amministrativista — « *el mundo* » appare « *al revés* » (22).

Più enti pubblici infatti competono per l'aggiudicazione di un'utilità (il diritto di organizzare i Giochi olimpici) offerta da

(19) Ne conta ben 52 C. Chinchilla per la presentazione della candidatura di Madrid ai giochi olimpici del 2016: C. CHINCHILLA, *op. ult. cit.*, 268. Per l'analisi critica di caratteri ed efficacia (vincolante o no) delle garanzie prestate con la presentazione del dossier di candidatura: *ibidem*, 329 ss.

(20) Per una descrizione analitica del procedimento, ripercorrendo le tappe della candidatura di Madrid ai giochi del 2016 (poi aggiudicati a Rio de Janeiro): C. CHINCHILLA, *op. ult. cit.*, 221 ss.

(21) C. CHINCHILLA, *op. ult. cit.*, 315, ove si evidenzia come nella prima fase il rapporto tecnico si conclude con l'assegnazione di punteggi numerici calcolati secondo precisi metodi matematici, mentre nella seconda sono espressi giudizi in termini più o meno chiari.

(22) C. CHINCHILLA, *op. ult. cit.*, 316.

un'organizzazione privata, secondo un procedimento altamente formalizzato e ispirato a canoni di trasparenza e imparzialità che nella tradizione normalmente si ritrova come disciplina della competizione tra imprese — private o pubbliche (purché non *in house*) (23) — per l'aggiudicazione dei contratti della pubblica amministrazione.

Il C.I.O. definisce autonomamente procedimento e criteri per l'aggiudicazione del contratto (24).

Alla conclusione del procedimento è individuata la città sede dei giochi con cui il C.I.O. stipula immediatamente il c.d. *host city contract*, atto negoziale disciplinato dal diritto elvetico (25) diretto a definire accuratamente gli obblighi assunti dagli organizzatori (città e comitato olimpico nazionale). La città selezionata, peraltro, non sembra potersi legittimamente sottrarre alla stipulazione se è vero che la presentazione del dossier di candidatura ha carattere negoziale ed è fonte dell'obbligazione di procedere alla successiva stipulazione, salvo il risarcimento dei danni patiti dal C.I.O. (26).

Occorre evidenziare come il contratto non sia stipulato con lo Stato, ma direttamente con la città, sottraendosi pertanto alle categorie proprie del diritto internazionale pubblico. Non solo, sin

(23) V. d.l. luglio 2006, n. 223, *recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*, art. 13, conv. in l. 4 agosto 2006, n. 248/2006 (c.d. decreto Bersani); per l'estensione del limite alle società di gestione dei servizi pubblici locali, cui non si applicava la prima norma v. da ultimo d.l. 13 agosto 2011, n. 138, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*, conv. con mod. dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, art. 4; in tema: R. CAVALLO PERIN - D. CASALINI, *L'in house providing, un'impresa dimezzata*, in *Dir. amm.*, 2006, 51 ss.

(24) Tra i criteri di scelta non è compreso il rispetto dei diritti umani da parte del paese candidato: F. LATTY, *Le boycott des Jeux olympiques à l'épreuve du droit*, in *La Gazette du Palais*, 21 octobre 2008, n. 295, 16; T. TERRET, *La perception française de la candidature chinoise aux Jeux Olympiques de 2008*, in *Outre-Terre*, 2009/1, n. 21, 51; J.M. BROHM, *L'olympisme ou la continuité d'une idéologie totalitaire*, *ivi*, 75.

(25) Vedi ad es. *l'Host city contract* concluso con la città di Londra per lo svolgimento dei XXX Giochi Olimpici del 2012, art. 72 (in <http://www.gamesmonitor.org.uk>).

(26) C. CHINCHILLA, *Los juegos olímpicos: la elección de la sede y otra cuestiones jurídicas*, *cit.*, 321-325.

dalla candidatura la città s'impegna ad assicurare determinate condizioni la cui realizzazione dipende da superiori livelli di governo: regionali, statali e talora sinanco sovrastatali. In tal senso si ricorda come per le Olimpiadi di Atene 2004 e Torino 2006 l'adempimento dell'impegno a semplificare le condizioni d'ingresso nel territorio dello Stato imposto dalla Carta olimpica (art. 52) e dall'*host city contract* necessità dell'emanazione di appositi regolamenti comunitari in ragione dell'adesione all'Accordo di Schengen (27).

3. Ai fini dell'attuazione dell'*host city contract* la città sede dei Giochi procede alla costituzione di appositi enti secondo forme giuridiche disciplinate dal diritto pubblico o più di frequente dal diritto privato (fondazioni, società per azioni, *non profit organizations*), rispetto alle quali si pone nell'ordinamento europeo il problema della qualificazione come amministrazioni aggiudicatrici ove gli stessi abbiano le caratteristiche dell'*in house providing* o dell'organismo di diritto pubblico (28).

L'aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture per l'espletamento dei Giochi avviene anche mediante il ricorso agli strumenti di più recente elaborazione, quali *e-procurement*, sistemi dinamici di acquisizione e accordi quadro (29), oltre che alla conclusione di contratti di sponsorizzazione (30). Per direttiva generale del C.I.O. l'organizzazione incaricata di realizzare opere necessarie ai giochi olimpici (compiti infrastrutturali) deve essere distinta da quella addetta all'allestimento e allo svolgimento della manifestazione sportiva in senso proprio (compiti logistici).

Nella logistica rientrano in particolare l'organizzazione delle

(27) *Supra* nt. 8; per un'analisi critica v. C. CHINCHILLA, *op. ult. cit.*, 282 ss.

(28) Per una comparazione dei modelli organizzativi utilizzati da Barcellona 1992, Torino 2006, Londra 2012, Los Angeles 1984 e Atlanta 1996: M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, cit., 40 ss.

(29) Per l'utilizzazione di tali strumenti da parte dell'*Olympic Delivery Authority* (O.D.A.) costituita per l'organizzazione dei giochi di Londra 2012: M. CAPANTINI, *op. ult. cit.*, 68.

(30) Per alcune controversie sorte in sede di aggiudicazione degli appalti di lavori per lo svolgimento dei giochi di Torino 2006: Cons. Stato, sez. VI, 27 giugno 2008, n. 3279; Cons. Stato, sez. VI, 10 marzo 2005, n. 1012. Sulle sponsorizzazioni cfr. da ultimo: M. MATTALIA, *Le sponsorizzazioni delle Amministrazioni pubbliche: dalla liberalità alla concorrenza*, Roma, 2012, 39 e ss.

cerimonie di apertura e chiusura, l'organizzazione delle iniziative pubblicitarie e di *marketing*, la vendita dei diritti televisivi e in genere lo sfruttamento pubblicitario — esclusivo — dei diritti connessi alla proprietà olimpica (31).

4. Le Olimpiadi invernali svoltesi a Torino nel 2006 hanno rappresentato un evento straordinario di notevoli dimensioni economiche e strutturali, infondendo fiducia sulle possibilità di sviluppo del territorio metropolitano e regionale.

Il percorso preparatorio allo svolgimento dei Giochi è stato lungo e complesso ed ha visto impegnati, a vario titolo, secondo i propri ambiti di competenza, l'amministrazione nazionale e gli enti locali, anche a mezzo di enti e organi costituiti *ad hoc*.

Subito dopo la designazione della Città di Torino ad ente organizzatore dei giochi (19 giugno 1999), quest'ultima ed il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.) hanno costituito il *Toroc - Torino Organising Committee* o *Comitato organizzatore dei Giochi olimpici*, una fondazione di diritto privato legittimata così all'esercizio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto sottoscritto con il C.I.O. dai due enti italiani.

Il Toroc si è fatto garante nei confronti del C.I.O. del rispetto dei criteri qualitativi assegnati, impegnandosi anzitutto ad organizzare le competizioni sportive, le cerimonie di apertura e chiusura, a gestire i villaggi olimpici, i villaggi per i media e il centro stampa, a coordinare i trasporti ed i servizi, compresi quelli sanitari, ad allestire le strutture temporanee necessarie, a progettare e promuovere il programma culturale e a gestire il *marketing* dell'evento.

Ai sensi della disciplina istitutiva, il Comitato organizzatore agisce « in regime di diritto privato » seppur « applicando, nei contratti conclusi con i terzi, i principi della trasparenza e della non discriminazione in base alla nazionalità » (l. n. 285 del 2000, cit., art. 1-*bis*, comma 3).

Esclusa l'appartenenza al *genus* degli organismi di diritto pubblico per difetto del requisito dell'esercizio di attività "di interesse generale non aventi caratteri industriale o commercia-

(31) Cons. St., sez. VI, 30 marzo 2007, n. 2956; T.ar. Lazio, sez. III *ter*, 9 marzo 2006, n. 3011.

le”, il Toroc ha operato improntando la sua azione a criteri di economicità, efficienza e rendimento, in un regime concorrenziale.

La scelta interpretativa sul carattere industriale e commerciale del Toroc gli ha precluso irreversibilmente ogni possibilità di ricevere finanziamenti pubblici in ragione del divieto comunitario di aiuti alle imprese (pubbliche o private) (32), anche nella forma di un eventuale ripianamento *ex post* delle perdite d'esercizio (33).

(32) In tema da ultimo: Corte giust. UE, 14 ottobre 2010, C-67/09, *Soc. nuova Agricast c. Commissione*; Corte giust. UE, 10 giugno 2010, C-140/09, *Fall. soc. Traghetti del Mediterraneo c. Presidente del Consiglio*; Corte giust. UE, 2 dicembre 2009, C-89/08 P, *Commissione c. Irlanda*; Corte giust. CE, 17 settembre 2009, C-520/07 P, *Mtu Friedrichshafen GmbH*; Corte giust. CE, 5 marzo 2009, C-222/07, *Unión televisiones comerciales asociadas*; Corte giust. CE, 7 luglio 2009, C-369/07, *Commissione c. Grecia*; Corte giust. CE, 18 dicembre 2008, C-384/07, *Wienstrom GmbH*; Corte giust. CE, 22 dicembre 2008, C-487/06 P, *British Aggregates Association c. Commissione*; Corte giust. CE, 22 dicembre 2008, C-333/07, *Société Régie Networks*; Corte giust. CE, 11 settembre 2008, C-75/05 P, C-80/05 P., *Germania c. Kronofrance S.A.*; Corte giust. CE, 17 luglio 2008, n. 521/06 P, *Athinaiki Techniki A E c. Commissione*; Corte giust. CE, 1 luglio 2008, C-341/06 P, C-342/06, *Chronopost S.A. c. Union française express*; vedi inoltre: A. BRANCASI, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di stato*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 195; V. SQUARATTI, *Gli aiuti pubblici alle imprese*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2010, 1286; ID., *Gli aiuti pubblici alle imprese: aiuti fiscali, aiuti al funzionamento e valutazione di un aiuto alla luce delle condizioni Altmark*, *ivi*, 2009, 1363; O. PORCHIA, *Aiuti di stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. 2010, Torino, 1; ID., *La giurisprudenza comunitaria in materia di aiuti pubblici alle imprese*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2006, 818; M. INGROSSO e G. TESAURO (a cura di), *A agevolazioni fiscali e aiuti di stato*, Napoli, 2009; D. GALLO, *Finanziamento dei servizi di interesse economico generale e aiuti di stato nel diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, 893; G. FONDERICO, *Aiuti alle imprese*, in *Il diritto-Enc. giur.*, Milano, 2007, vol. I, 238; G. RANSONI, *Aiuti di stato (diritto dell'Unione europea)*, *ivi*, Milano, 2007, vol. I, 248; G. LUCHENA, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, Bari, 2006; D. CASALINI, *Aiuti di stato alle imprese, servizi di interesse economico generale a rete e criterio dell'investitore privato in economia di mercato*, in *Foro amm.-CdS*, 2003, 2733; M. CAPANTINI, *Servizi di interesse generale e aiuti di stato - La relazione della commissione al consiglio europeo di Laeken e le prospettive giurisprudenziali e normative*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, 478.

(33) Da ultimo: Corte giust. CE, 7 maggio 2009, C504/07, *Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros (Antrop)*; vedi anche: Commissione, *Comunicazione ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2, del Trattato indirizzata agli Stati membri e agli altri interessati in merito ad aiuti che lo Stato italiano ha deciso di concedere alla Centrale del Latte di Roma*, C-28/98, Italia, in *G.U.C.E.*, 2 luglio 1998.

Il Toroc è stato pertanto sottoposto ai rigori che dovrebbero essere tipici degli enti cui l'ordinamento riconosce la personalità giuridica, essendosene essenzialmente limitate le entrate ai corrispettivi e agli altri proventi derivanti dallo svolgimento dell'attività d'organizzazione dei Giochi Olimpici, con sopportazione del relativo rischio economico e finanziario (l. n. 285 del 2000, cit., art. 1-*bis*, cit., co. 2) (34).

L'individuazione dei contraenti da parte del *Toroc* è così avvenuta senza osservare il vincolo della disciplina europea sui contratti pubblici di servizi e forniture, salvo lo svolgimento di un'idonea "ricerca di mercato" atta a comprovare i livelli qualitativi e di costo dell'offerta di beni e servizi delle imprese in quel periodo e con destinazione a quel territorio, secondo una soluzione che parrebbe avere superato la lettera del vincolo legislativo che prevede per i « contratti conclusi con i terzi » l'osservanza « dei principi della trasparenza e della non discriminazione in base alla nazionalità » (l. n. 285 del 2000, cit., art. 1-*bis*, co. 3).

Non risulta vi siano state controversie volte a far valere l'inosservanza da parte del *Toroc* dei vincoli legislativi posti alla stipula di contratti con i terzi, sia con riferimento al principio di trasparenza sia a quello di non discriminazione in base alla nazionalità.

Senonché la legge italiana pare con il rinvio riferirsi al principio di trasparenza definito dall'ordinamento dell'Unione europea, stante l'esplicito riferimento ai principi giuridici in un contesto normativo delimitato alla materia dei contratti stipulati per lo svolgimento di un'attività di interesse economico generale.

Secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale il principio di trasparenza — sistematizzato nella Comunicazione interpretativa sulle concessioni e nel Libro Verde sui Servizi di Interesse economico generale (35) — è stato sin dai primordi inteso in

(34) T.a.r. Piemonte, sez. II, 3 marzo 2004, n. 362, relativa ad un'istanza di accesso ai documenti di una ricerca di mercato disposta dal *Toroc* ai fini dell'affidamento del contratto di organizzazione delle cerimonie di apertura e chiusura dei giochi.

(35) Commissione, *Comunicazione, I servizi d'interesse generale in Europa*, Bruxelles, 20.9.2000, COM(2000) 580 def., 7, 11, 19; Commissione, *Libro verde sui servizi di interesse generale*, Bruxelles, 21.5.2003, COM(2003) 270 def., 18 ss. Vedi anche Commissione, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comi-*

un senso che riguarda non solo l'accesso agli atti di selezione del contraente, ma anzitutto l'obbligo per gli enti che intendono affidare ad un terzo la gestione di un'attività economica di rendere pubblica la loro intenzione con modalità appropriate.

La scelta di tali modalità è certo lasciata agli enti aggiudicatori, ma la trasparenza è garantita ogni qualvolta gli avvisi (pubblicati in quotidiani, giornali specializzati o adeguate affissioni) contengano le informazioni necessarie affinché i potenziali offerenti possano decidere se sono interessati a partecipare alla procedura (es. criteri di selezione e d'aggiudicazione), ivi compreso l'oggetto dell'affidamento in concessione o partenariato, nonché la natura e l'estensione delle prestazioni richieste.

A sua volta il "principio di non discriminazione in base alla nazionalità" è stato da tempo inteso dalla giurisprudenza comunitaria in senso ampio, comprensivo dell'impossibilità di apporre nei bandi di gara clausole discriminatorie nei confronti dei cittadini e degli imprenditori di altri Stati membri in violazione del diritto di stabilimento e della libera prestazione di servizi (36) con esemplificazioni che rivelano le inevitabili connessioni con i principi di « trasparenza » e « proporzionalità ».

Tale principio ha permesso di sindacare la scelta del contraente almeno sotto il profilo della non contraddittorietà rispetto a quanto offerto dalle imprese, siano esse quelle realmente presen-

tato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Libro bianco sui servizi di interesse generale, Bruxelles, 12 maggio 2004, COM(2004) 374 def., 11.

(36) Il principio della parità di trattamento vieta non solo le discriminazioni palesi a motivo della cittadinanza, ma qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, abbia in pratica le stesse conseguenze; fra molte si vedano: C. giust. Ce, 7 settembre 2004, C-456/02, *Trojani c. Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*; C. giust. Ce, 26 ottobre 2006, C-192/05, *Tas-Hagen e Tas c. Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad*; C. giust. Ce, 6 giugno 2000, C-281/98, *Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano s.p.a.*; C. giust. Ce, 23 febbraio 1994, C-419/92, *Scholz c. Opera universitaria di Cagliari*; C. giust. Ce, 2 agosto 1993, C-259/91, C-331/91 e C-332/91, *Allué c. Università degli Studi di Venezia*; C. giust. Ce, 30 maggio 1989, C-33/88, *Allué c. Università degli Studi di Venezia*; Corte giust. CE, 5 dicembre 1989, C-3/88, *Commissione c. Repubblica italiana*; Corte giust. CE, 29 ottobre 1980, C-22/80, *Boussac Saint-Frères*; Corte giust. CE, 13 febbraio 1985, C-293/83, *Gravier c. Città di Liegi*. In tema fra molti: L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006.

tate, siano esse quelle rilevate a mezzo delle c.d. “previe ricerche di mercato”.

Il principio di non discriminazione assurge nell’ordinamento dell’Unione europea al ruolo che è stato assolto dal principio di uguaglianza negli ordinamenti nazionali continentali, nella sua definizione sia formale sia sostanziale che impone di non disciplinare in modo diverso situazioni analoghe, né in modo eguale situazioni differenti, sino a recuperare al diritto europeo l’articolazione del principio di ragionevolezza (37).

(37) Corte giust. CE, 25 luglio 1991, C-76/90, *Saeger c. Dennemeyer & Co. Ltd*, punto n. 15; F. DONATI, *Principio fondamentale di eguaglianza e diritto comunitario* (Nota a Corte cost., 16 giugno 1995, n. 249), in *Giur. cost.*, 1995, 1838; per una rilettura dei diritti all’uguaglianza materiale nelle costituzioni del novecento: A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all’uguaglianza materiale*, Torino, 1997, 24 e s. Sul principio di proporzionalità vedi da ultimo: Corte giust. UE, 8 luglio 2010, C-343/09, *Afton Chemical Limited c. Secretary of State for Transport*; Corte giust. UE, 29 giugno 2010, C-441/07 P, *Commissione c. Alrosa Company Ltd*; Corte giust. UE, 24 giugno 2010, C-375/08, *Luigi Pontini e a.*; Corte giust. UE, 8 giugno 2010, C-58/08, *The Queen, su richiesta di Vodafone LTD e a. c. Secretary of State Business, Enterprise and Regulatory Reform*; Corte giust. UE, 20 maggio 2010, C-365/08, *Agrana Zucker GmbH c. Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft*; Corte giust. UE, 16 marzo 2010, C-325/08, *Olympique Lyonnais SASP c. Olivier Bernard, Newcastle UFC*; Corte giust. UE, 21 gennaio 2010, C-311/08, *Société de Gestion Industrielle SA (SGI) c. Regno del Belgio*; Corte giust. CE, 7 luglio 2009, C558/07, *The Queen, su istanza di S.P.C.M. SA, e a. c. Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*; Corte giust. CE, 7 luglio 2009, C-369/07, *Commissione c. Repubblica ellenica*; Corte giust. CE, 11 giugno 2009, C33/08, *Agrana Zucker GmbH c. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft*; Corte giust. CE, 19 maggio 2009, C-531/06, *Commissione c. Repubblica italiana*; Corte giust. CE, 19 maggio 2009, C-171/07 e C-172/07, *Apothekerkammer des Saarlandes, e a. c. Saarland, Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales*. Vedi anche: S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità: profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2011, *passim*; A. BARAK, *Proportionality and Principled Balancing*, in *Law & Ethics of Human Rights*, Vol. 4, Issue 1, 2010, 1 ss.; D.U. GALETTA, *Le principe de proportionnalité*, in J.B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *Droit administratif Européen*, Bruxelles, 2007, 357 ss.; Id., *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998, 74 ss.; G. SCACCIA, *Il principio di proporzionalità*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L’ordinamento europeo*, II, *L’esercizio delle competenze*, Milano 2006, 225 ss.; S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa. Ordinamento comunitario, italiano e inglese*, Milano, 2008, 19 ss.; M. C. CICIRIELLO, *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, Napoli, 1999; A. SANDULLI, *La proporzionalità dell’azione amministrativa*, Padova, 1998, 108 ss.; N. EMILIOU, *The Principle of Proportionality in European Law - A Comparative Study*, London, 1996, 115 ss.

Uguaglianza come principio fondamentale dell'ordinamento dell'Unione europea, poiché da tempo riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia non solo con riferimento a singoli settori, ma a prescindere da ogni enunciazione scritta in norme particolari o generali del Trattato (38).

Per i contratti pubblici (39) il « principio di parità di trattamento implica in particolare che le regole del gioco siano conosciute da tutti gli offerenti e si applichino a tutti nello stesso modo »; « esige che tutte le offerte siano conformi alle prescrizioni del capitolato d'onere affinché sia possibile un raffronto obiettivo tra le offerte », che l'amministrazione aggiudicatrice non possa avvantaggiare un solo offerente tenendo conto unicamente delle modificazioni apportate da questi alla sua offerta iniziale (40).

La prassi torinese, che ha optato per una previa ed idonea « ricerca di mercato », può soddisfare pienamente gli enunciati della legge italiana sulla stipulazione dei contratti del Toroc che di propria iniziativa ha imposto, *per relationem* all'ordinamento comunitario, di osservare i « principi della trasparenza e della non discriminazione in base alla nazionalità » (l. n. 285 del 2000, cit., art. 1-bis, comma 3) — solo ove della stessa si offra d'ora in poi un'interpretazione conforme all'indicata evoluzione imposta dall'ordinamento comunitario in materia di contratti pubblici.

(38) Tra le quali parrebbe assumere portata generale un diretto riferimento all'enunciato inespresso dall'art. 3, § II.

(39) Fra molte: Corte giust. UE, 22 dicembre 2010, C-215/09, *Mehiläinen Oy*; Corte giust. UE, 18 novembre 2010, C-226/09, *Commissione c. Gran Bretagna e Irlanda del Nord*; Corte giust. UE, 13 aprile 2010, C-91/08, *Wall A G*; Corte giust. CE, 23 dicembre 2009, C-376/08, *Soc. Serrantoni c. Com. Milano*; Corte giust. CE, 15 ottobre 2009, C-196/08, *Soc. Acoset c. Conferenza sindaci pres. prov. Ato idrico Ragusa*; Corte giust. CE, 27 ottobre 1993, C-127/92, *Enderby c. Franchay Health Authority*; Corte giust. CE, 26 febbraio 1992, C-357/89, *Raulin c. Minister van Onderwijs*; Corte giust. CE, 7 luglio 1992, C-295/90, *Parlamento europeo c. Consiglio Ce*; Corte giust. CE, 22 giugno 1993, C-243/89, *Commissione Ce c. Regno di Danimarca*; Corte giust. CE, 25 aprile 1996, C-87/94, pt. 33, *Commissione c. Regno del Belgio*.

(40) Si noti che molto di quanto è indicato come principio non scritto dell'ordinamento europeo è negli ordinamenti interni degli Stati membri oggetto di disposizioni scritte. L'enunciazione di un principio europeo (non scritto) trasforma tuttavia le norme nazionali, imprimendo a queste un carattere inderogabile dagli stessi Stati membri.

5. Per rendere possibile lo svolgimento dei Giochi è stato necessario approntare un articolato piano d'interventi infrastrutturali, chiarendo quadro generale e responsabilità per la realizzazione delle opere, da finanziarsi con risorse dello Stato, degli enti locali territoriali e di privati interessati (41).

Le infrastrutture sono state dichiarate di pubblica utilità ed urgenza (l. n. 285 del 2000, cit., art. 1, co. 3) e si sono previste specifiche procedure per la valutazione del relativo impatto ambientale e per i casi in cui si fossero rese necessarie variazioni o integrazioni agli strumenti urbanistici (l. n. 285 del 2000, cit., art. 9) (42) e — come ricordato — si è avuta l'anticipazione per le infrastrutture olimpiche della V.A.S. (Valutazione Ambientale Strategica).

In ottemperanza al ricordato principio di separazione dell'organizzazione incaricata della realizzazione delle opere da quella addetta ad allestimento e svolgimento della manifestazione (43), la prima è stata affidata all'Agenzia "Torino 2006", ente pubblico dotato di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, al quale è stata attribuita la funzione di stazione appaltante per quasi tutti gli interventi, da completarsi inderogabilmente in tempo utile per consentire il regolare svolgimento dei Giochi (10 febbraio-26 febbraio 2006) (44).

Lo stesso ente ha operato secondo la disciplina di diritto

(41) V. l. n. 285 del 2000, cit., mod. con l. 26 marzo 2003 n. 48. Gli investimenti per le infrastrutture ammontano a 2.066 milioni di euro, di cui 1.407 stanziati dalla l. n. 285 del 2000, cit., e 659 milioni da enti locali e privati. La l. n. 285 del 2000, cit., ha permesso di finanziare principalmente (con 1.180 milioni) la costruzione di siti di gara, di allenamento, villaggi e strade; i restanti 227 milioni sono serviti per le opere connesse. Tra gli impianti, il cantiere più costoso è stato quello del villaggio olimpico (oltre 140 milioni), seguito dal palahockey (90 milioni), dalla pista da bob (83) e dall'oval (70): L. DAVICO, S. CRIVELLO, L. DEBERNARDI e A. STANGHELLINI, *Giochi aperti, Settimo Rapporto Annuale su Torino, Olimpiadi, 2006*, 214, in www.eauvive.it.

(42) In tema v. T.a.r. Piemonte, sez. II, 21 febbraio 2004, n. 321.

(43) Cfr. *supra*, par. 3.

(44) Per una descrizione si v. Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte, 20 luglio 2009, del. n. SRCPIE/33/2009/GEST, *Prosecuzione dell'indagine sulla gestione dell'Agenzia per lo svolgimento dei Giochi olimpici invernali "Torino 2006", Analisi degli interventi*. Per l'attuazione di una serie di interventi direttamente da parte di un'amministrazione comunale (Comune di Bardonecchia) sulla base di una convenzione stipulata con il Toroc: T.a.r. Piemonte, sez. II, 19 luglio 2006, n. 2974.

privato solo per quanto attiene all'organizzazione interna e alle ulteriori attività necessarie per il suo funzionamento.

All'Agenzia è stata inoltre attribuita la competenza per l'esercizio del potere di espropriazione, del potere di occupazione d'urgenza, nonché per soddisfare necessità temporanee (l. 26 marzo 2003 n. 48 e l. 31 marzo 2005 n. 43).

La realizzazione delle infrastrutture olimpiche è stata affidata a terzi in appalti di lavori di cui sono risultate aggiudicatari imprese quasi tutte italiane, salvo le eccezioni che attengono essenzialmente alla progettazione di alcune particolari infrastrutture (45), come nel caso dell'impianto di bob, slittino e skeleton, affidato a un'impresa tedesca.

L'Agenzia ha scelto di procedere per le opere più complesse alla suddivisione in lotti capaci di consentire un'esecuzione in parallelo dei lavori, utile a conseguire un duplice risultato organizzativo: recuperare in parte i ritardi accumulati e al tempo stesso limitare i possibili danni all'esecuzione dell'opera derivanti dalla necessità di pronunciare una risoluzione contrattuale con individuazione di altra impresa in sostituzione dell'originario contraente.

Talvolta l'esecuzione della progettazione definitiva e/o esecutiva è stata disposta senza attendere il parere delle conferenze dei servizi, seppure in soli pochi casi a causa di eventi straordinari e imprevedibili (46).

Solo l'11,11% delle opere è stato ultimato dopo la conclusione

(45) Degli appalti olimpici hanno beneficiato soprattutto le imprese dell'area torinese, cui è stato aggiudicato il 30,3% degli appalti (e il 37,8% dei subappalti). Le imprese piemontesi hanno complessivamente vinto il 36,9% degli appalti e il 51,9% dei subappalti. Molti opere sono state realizzate da imprese emiliano-romagnole (specialmente per la realizzazione dei villaggi) e trentine-altoatesine (specializzate in alcuni impianti di gara); numerosi subappalti sono andati in Emilia e in Lombardia. Il 23,6% degli appalti è stato vinto da imprese dell'Italia centrale e in tutto il sud solo da imprese campane. La partecipazione internazionale è stata inferiore all'1 per cento. Vedi L. DAVICO, S. CRIVELLO, L. DEBERNARDI e A. STANGHELLINI, *L'immagine del cambiamento, Sesto Rapporto Annuale su Torino, Olimpiadi, 2005*, 141, in www.eauvive.it.

(46) Così per il Palahockey di Torino e il Villaggio Media "Spina 2", per il rinvenimento di ordigni bellici inesplosi e relativa bonifica del terreno; la Pista del Bob, per la presenza di amianto nel sito di Sauze d'Oulx con conseguente individuazione di altro sito e rielaborazione del progetto; lo Stadio del ghiaccio "Oval", per il rinvenimento di amianto nell'area di sedime con conseguente lunga bonifica

dei Giochi, e anche in questi casi quanto realizzato ha largamente consentito l'utilizzazione dell'infrastruttura durante lo svolgimento degli stessi; il 44,44% dei lavori si è invece concluso con un ritardo superiore a 180 giorni rispetto alle previsioni contrattuali (47).

L'Agenzia per l'affidamento dei lavori — dopo le prime incertezze (*infra* § 6) — ha proceduto all'indizione delle necessarie procedure di gara: sulle prime l'accorrere di candidati è stato scarso in ragione dell'alto profilo tecnologico e del connesso rischio esecutivo e finanziario; la mole dei lavori, l'impossibilità di un differimento dell'esecuzione degli stessi, ha reso difficile per le imprese reperire la manodopera necessaria, anche specializzata.

Dei n. 66 interventi previsti per la realizzazione dei Giochi, 53 sono stati appaltati dall'Agenzia, i restanti sono stati delegati agli enti locali e alle altre amministrazioni coinvolte: la Provincia di Torino, l'Agenzia Territoriale per la Casa (ATC), la Società Italiana per il Traforo Autostradale del Frejus (SITAF). Solo tre opere olimpiche sono state eseguite da operatori privati con finanziamento parzialmente pubblico (48).

Le c.d. "opere connesse" constavano nella programmazione iniziale di n. 77 interventi, scomposti in n. 105 progetti da porre a base d'appalto per un costo complessivo di 355,811 milioni di euro, rispetto ai quali l'Agenzia ha svolto compiti di monitoraggio sui tempi di realizzazione (49).

Dai dati pubblicati dall'Agenzia (50) risultano bandite n. 175 procedure ad evidenza pubblica, con un primo bando pubblicato il 3 settembre 2001, per l'ammodernamento e messa in sicurezza

del terreno; il Villaggio olimpico di Sestriere per la crisi finanziaria dell'investitore privato e la sua sostituzione con altro operatore.

(47) Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte, del. n. SRCPIE/33/2009/GEST, cit., 42-43. Per le opere connesse al 31 dicembre 2005 risultava concluso o comunque utilizzabile il 47,62% degli interventi, non concluso il 38,10%, differito il 6,67% e annullato il 7,62%; al 31 dicembre 2007 era ancora non concluso il 21,90%: *ibidem*, 65.

(48) Si tratta de: Sub Villaggio Olimpico Sestriere, Villaggio Media Spina 3 "Vitali", Villaggio Media Spina 3 "Michelin": Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte, del. n. SRCPIE/33/2009/GEST, cit., 27.

(49) Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte, del. n. SRCPIE/33/2009/GEST, cit., 27-28.

(50) In www.agenziatorino2006.it.

della sede viaria della S.S. 23 del “Sestriere” da Perosa Argentina a Cesana Torinese, e un ultimo del 10 gennaio 2007 per l’esecuzione, recinzione e integrazione di reti di versante presso l’impianto di Trampolini.

Non sono mancate impugnazioni avanti al giudice amministrativo nei due gradi di giudizio, o azioni innanzi al giudice ordinario in fase di esecuzione, le quali tuttavia non hanno ostacolato l’andamento dei lavori: nella maggior parte dei casi si è trattato di questioni sorte nell’ambito di procedure di espropriazione od occupazioni, in alcuni casi l’Agenzia è stata chiamata a rispondere in solido in cause per il riconoscimento di crediti di lavoro dei dipendenti degli appaltatori, o è stata coinvolta in procedure di pignoramento presso terzi. In n. 15 casi sono stati sottoscritti accordi bonari (51).

Nei mesi estivi e soprattutto autunnali del 2005 che hanno preceduto l’apertura dei Giochi alcune imprese hanno cominciato ad apporre riserve con rallentamento dei lavori ed in taluni casi con temporanee sospensioni, giustificare da un eccezionale aumento dei costi, con un contenzioso talora aspro con la direzione amministrativa che si è immediatamente ricomposto non appena l’Agenzia si è determinata — con il supporto del Comitato di Alta sorveglianza e Garanzia — a indire i bandi per la progettazione dei lavori residui e l’eventuale sostituzione delle imprese inadempienti.

6. I compiti di supervisione e di coordinamento delle attività del Toroc e dell’Agenzia sono stati assunti da un *Comitato di Regia dei Giochi olimpici invernali Torino 2006* che ha svolto un ruolo strategico nella pianificazione degli interventi e nella ridefinizione del piano generale degli interventi predisposto dal Toroc, con poteri anche di rimodulazione dei progetti.

Il piano generale riepilogativo degli interventi definito dal Toroc è stato attuato per stralci successivi secondo un preciso

(51) Al 29 maggio 2009 risultavano n. 51 controversie, di cui n. 36 pendenti e n. 15 concluse; ben 12 erano relative al riconoscimento di riserve, 5 a ricorsi per annullamento di atti di espropriazione o decreti di occupazione d’urgenza, 7 per la quantificazione delle relative indennità. Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte, 20 luglio 2009, del. n. SRCPIE/33/2009/GEST, *Prosecuzione dell’indagine sulla gestione dell’Agenzia per lo svolgimento dei Giochi olimpici invernali “Torino 2006”*, cit., 38.

ordine di priorità determinato dalla localizzazione dei manufatti, dalle caratteristiche tecnico funzionali delle opere, dai tempi necessari per la loro ultimazione, dall'onere economico di ciascuna di queste e dalla relativa copertura finanziaria, tenendo anche conto anche delle esigenze di futuro utilizzo. I singoli stralci, debitamente approvati, sono stati quindi rimessi all'Agenzia per la loro attuazione (52).

Il *Comitato di Regia* era presieduto dal Presidente della Regione Piemonte e composto dal Sindaco di Torino, dal Presidente della Provincia di Torino e dal Presidente del C.O.N.I. (o loro delegati) e, a far data dal 1° gennaio 2004, da tre rappresentanti del Governo, scelti rispettivamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero delle Infrastrutture e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il *Comitato di Alta Sorveglianza e Garanzia* è stato invece configurato dal legislatore come organismo indipendente con piena autonomia funzionale, istituito presso l'Agenzia ma con sede operativa che si è voluto collocare presso gli uffici dell'ex Commissariato di Governo nella Regione Piemonte.

Al Comitato di Alta Sorveglianza e Garanzia sono stati attribuiti dalla legge poteri di controllo sull'operato dell'Agenzia e in particolare: oltre all'attività di controllo strategico (d.lgs. 30 luglio

(52) Il piano ha compreso la realizzazione di: piste, impianti di risalita e di innevamento nei comuni montani sede di gara (Sestriere, Pinerolo, Cesana, Pragelato, Bardonecchia, Sauze d'Oulx), impianti sportivi per 15 diverse discipline olimpiche (tra cui strutture ad elevatissimo profilo tecnologico come l'impianto per il bob di Cesana ed i trampolini per il salto a Pragelato), impianti sportivi nella città di Torino (nuovo impianto dell'hockey su ghiaccio, riqualificazione del Palazzo a Vela per il pattinaggio su ghiaccio, nuovo Oval Lingotto per il pattinaggio di velocità), 3 villaggi olimpici in Torino, Sestriere e Bardonecchia per oltre 5000 persone (atleti, tecnici, accompagnatori e membri dei Comitati Olimpici Nazionali), 7 villaggi media in Torino ed in strutture alberghiere in montagna (per ospitare più di 10.000 tra giornalisti ed operatori dei media mondiali accreditati), oltre ad una serie di adeguamenti, completamenti e varianti su importanti infrastrutture viarie del territorio interessato. Diversi interventi sono stati operati in un contesto climatico particolare, anche in alta quota, ed in territorio di grande rilevanza ambientale, imponendo importanti cautele nelle valutazioni e nelle procedure, a tutti i livelli, sia tecnici che istituzionali, ed il costante temperamento delle istanze territoriali, al fine di scongiurare l'insorgere di conflittualità. Non secondaria, inoltre, è stata l'esigenza di garantire un'elevata qualità degli interventi, anche in funzione del loro utilizzo post olimpico.

1999, n. 286, art. 6), con particolare riguardo alla verifica della congruità dei risultati rispetto agli obiettivi del piano degli interventi (53), anche lo svolgimento di specifici accertamenti su gestione, conduzione ed esecuzione di appalti e subappalti, e in generale il monitoraggio degli interventi, anche al fine di accertare il regolare impiego della manodopera ed evitare infiltrazioni della criminalità organizzata nella realizzazione delle opere.

Ad esso è stato inoltre riconosciuto il potere di svolgere gli accertamenti utili alla verifica dell'applicazione dei contratti collettivi nazionali di riferimento, oltre che degli obblighi di sicurezza (l. 19 marzo 1990, n. 55, art. 18, co. 7° e 8°), con obbligo di informare il Presidente del Consiglio dei ministri, il presidente della Regione e il Comitato organizzatore dei Giochi olimpici sull'esito degli accertamenti effettuati, nonché di renderli pubblici in via telematica con scadenza trimestrale.

Il Comitato ha monitorato lo stato di avanzamento dei lavori attraverso i relativi cronoprogrammi, così da rilevare ogni scostamento significativo e/o critico rispetto alla tempistica programmata. L'azione del Comitato si è sostanziata in controlli a campione o su segnalazione di terzi, attraverso l'acquisizione di tutta la documentazione e la verifica di regolarità delle procedure seguite. I controlli sono sfociati in segnalazioni generali alle autorità o in richieste di chiarimenti e osservazioni all'Agenzia.

L'attività del Comitato di Alta Sorveglianza ha consentito di monitorare l'esecuzione dei lavori ed ancor prima — in contraddittorio con l'Agenzia in qualità di stazione appaltante — le forme giuridiche di scelta del contraente. L'attività di sorveglianza ha avuto particolare attenzione per gli affidamenti a trattativa privata, oltre che al rispetto delle norme finalizzate ad evitare infiltrazioni della criminalità organizzata e ad assicurare il regolare impiego della manodopera.

Per contenere gli affidamenti a “procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara” (ora d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 57) il Comitato di Alta sorveglianza ha svolto

(53) Si veda la l. n. 285 del 2000, cit., art. 7, comma 2, lett. a) mirata a valutare l'idoneità degli apprestamenti, delle procedure e degli interventi messi in atto dall'Agenzia in funzione della realizzazione, nei tempi debiti, degli impianti sportivi e delle infrastrutture ricettive e viarie previsti dal “Piano degli interventi” (l. n. 285 del 2000, cit., artt. 1 e 2).

un'importante opera maieutica che ha consentito di sottoporre la gran parte degli appalti aventi ad oggetto la progettazione ed esecuzione dei lavori al previo esperimento di gare ad evidenza pubblica, secondo i termini ridotti dalla disciplina che prevede il calendario annuale dei lavori (preavviso di bando: ora d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 63).

Alle n. 175 gare dell'Agenzia si sono contrapposte n. 26 trattative private corrispondenti ad un valore economico di circa € 23.701.412,63 (IVA esclusa) (54) quota parte limitata (1,2%) rispetto al totale degli appalti banditi inclusi nel piano degli interventi che è di valore pari a € 1.848,54 milioni di euro (55).

Le trattative private si sono distribuite in modo omogeneo in tutto il periodo, salvo la concentrazione di n. 8 procedure nel mese di marzo 2003. Dopo i chiarimenti offerti dall'Agenzia degli indicati n. 26 casi di trattativa privata solo n. 8 possono dirsi rimasti ancora in dubbio, più esattamente n. 6 per insufficiente motivazione sui presupposti; n. 2 per un insufficiente confronto concorrenziale nello svolgimento della gara informale.

Più esattamente si può ricordare che alcuni appalti pubblici sono stati aggiudicati ai sensi delle norme che ammettevano la trattativa privata « nella misura strettamente necessaria », cioè in ragione di un'impellente urgenza determinata da avvenimenti imprevedibili, purché in alcun caso non imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici (56).

(54) Tale valore economico comprende quelli delle trattative private per l'affidamento della progettazione esecutiva, della realizzazione dell'ampliamento e del potenziamento dell'impianto di innevamento per l'area di Sestriere I01-I02, nonché quello per la realizzazione dell'ampliamento e del potenziamento dell'impianto di innevamento per l'area Melezet e Colomion (Bardonecchia) I03-I04.

(55) Secondo il piano degli interventi rimodulato al 5 marzo 2007 gli oneri relativi ad opere a carico dell'Agenzia Torino 2006 coperti con finanziamenti statali sono pari a 1.120, 57 milioni di euro, cui occorre aggiungere gli oneri finanziati da terzi per opere sempre affidate all'Agenzia, pari a 323,55 milioni di euro e la quota per le stesse di finanziamento regionale, pari a 33,998 milioni di euro: Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte, 29 ottobre 2007, del. n. 9/07, *Indagine sulla gestione dell'Agenzia per lo svolgimento dei Giochi Olimpici invernali "Torino 2006", Organizzazione interna e spese di gestione*, 13.

(56) V. d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157, art. 7, comma 2, lett. d), oppure — per i valori sotto la soglia comunitaria — l. 11 febbraio 1994, n. 109, art. 24, comma 1, lett. a), la quale rinvia alla disciplina del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, art. 41, comma 1, n. 5 e n. 6. La previsione oggi vigente ammette la procedura negoziata senza previa

Un secondo gruppo di appalti è stato legittimamente aggiudicato a trattativa privata senza previa pubblicazione del bando di gara poiché vi era un unico fornitore o esecutore determinato in grado di eseguire la prestazione richiesta (57), mentre un altro gruppo poiché la precedente gara era andata deserta e le condizioni iniziali dell'appalto non erano state « sostanzialmente modificate » (58).

pubblicazione del bando di gara « nella misura strettamente necessaria, quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette, o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara. Le circostanze invocate a giustificazione della estrema urgenza non devono essere imputabili alle stazioni appaltanti » (d.lgs. n. 163 del 2006, cit., art. 57, comma 2, lett. c). È il caso dell'affidamento dell'incarico di verifica della congruità economica e della correttezza delle ipotesi di costo dei lavori per l'esecuzione della variante al centro abitato di Porte lungo la S.S. n° 23 del Sestriere, dell'incarico di valutazione dello stato di consistenza del progetto definitivo dell'impianto di bob, slittino e skeleton a seguito della sospensione del servizio di progettazione dell'impianto stesso, dell'incarico per la realizzazione dei plastici e modelli in compensato di faggio degli Stadi del Ghiaccio di Torre Pellice e Torino (incarichi tutti eseguibili in economia, a cottimo fiduciario, ex d.p.r. 20 agosto 2001, n. 384, art. 5, comma 3); dell'esecuzione delle indagini geognostiche e geotecniche inerenti i lavori di adeguamento della viabilità per le S.S. 23 e 24 e di sistemazione di aree da adibire a parcheggio a Cesana e dell'esecuzione delle indagini geognostiche, dell'installazione della strumentazione di controllo e misura e della rilevazione dati per la realizzazione dell'impianto di bob, slittino e skeleton e dell'impianto di trampolino per il salto con gli sci (per cui poteva invocarsi anche il d.p.r. 21 dicembre 1999, n. 554, art. 88, comma 1, lett. e); dell'esecuzione delle indagini geognostiche e geologiche e del sistema di monitoraggio per la realizzazione dell'impianto di Hockey in Torre Pellice e del Curling in Torino e per i bacini di accumulo d'acqua a servizio dell'innevamento, rispetto a cui sussistono dubbi sull'impossibilità di disporre l'affidamento prima o contemporaneamente all'affidamento del servizio di progettazione (avvenuto a seguito di gara), ma che potevano essere altresì giustificate ex d.p.r. 21 dicembre 1999, n. 554, art. 62, comma 1, e 88, comma 1, lett. e).

(57) V. d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358, art. 9, comma 4, lett. c); direttiva 93/37/CEE, art. 7, § 3, lett. b); l. 11 febbraio 1994, n. 109, art. 24, comma 1, lett. a), che rinvia al R.D. 23 maggio 1924, n. 827, art. 41, comma 1, n. 3; oggi: d.lgs. n. 163 del 2006, cit., art. 57, comma 2, lett. b. Si fa riferimento alle procedure inerenti la progettazione esecutiva e la realizzazione dell'ampliamento e del potenziamento dell'impianto di innevamento per l'area di Sestriere I01-I02 e la realizzazione dell'ampliamento e del potenziamento dell'impianto di innevamento per l'area Melezet e Colomion (Bardonecchia) I03-I04.

(58) V. direttiva 93/37, art. 7, § 3, lett. a), contenente norma analoga a quella di cui al R.D. 23 maggio 1924, n. 827, art. 41, comma 1, n. 1; oggi: d.lgs. n. 163 del

Alcuni appalti sono stati affidati a trattativa privata ai sensi della norma che consentiva alle amministrazioni aggiudicatrici di attribuire gli incarichi di progettazione d'importo inferiore a € 40.000 a liberi professionisti o a società di professionisti « di loro fiducia » (59). I dubbi di legittimità che sono stati in proposito avanzati attengono alla scelta del professionista che dal verbale della commissione esaminatrice non è porsa adeguatamente motivata, poiché non risultava evidente la valutazione comparativa dei *curricula* professionali. Per due volte si è in parte ampliato l'oggetto iniziale del contratto in ragione di sopravvenute e necessarie modificazioni del progetto iniziale (60).

Un quinto gruppo di appalti è stato aggiudicato a trattativa privata perché avente ad oggetto « nuovi servizi consistenti nella ripetizione di servizi analoghi già affidati allo stesso prestatore » mediante un precedente appalto aggiudicato dalla stessa amministrazione (61).

Ai dubbi del Comitato l'Agenzia Torino 2006 ha dichiarato di aver pubblicato il progetto di base con indicazione del costo complessivo, omettendo di allegare la completa documentazione relativa al capitolato speciale e al piano degli interventi.

2006, cit., art. 57, comma 2, lett. a. Si fa riferimento alle procedure inerenti la realizzazione dell'impianto di risalita seggiovia quadriposto "Sky Lodge - La Sellette", "La Coche-Serra Granet-Colle Bercia" e "Melezet-Etarpà-Chesal" e la realizzazione dell'impianto di risalita sciovia doppia "Fraiteve 3".

(59) V. l. 109 del 1994, art. 17, comma 12 (nel testo precedente alla modifica di cui alla l. n. 166 del 2002); oggi la previsione è abrogata: v. d.lgs. n. 163 del 2006, cit., art. 91, comma 2. È il caso dell'incarico professionale di redazione di perizia per il calcolo dell'indennità di espropriazione, di predisposizione del piano particellare di esproprio e del tipo mappale per il catasto ai fini della realizzazione dello Stadio del Ghiaccio di Torre Pellice.

(60) V. ex R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 11, e R.D. 23 maggio 1924, n. 827, art. 119 e 120; oggi d.lgs. n. 162 del 2006, cit., art. 57, comma 5, lett. a.

(61) D.lgs. n. 157 del 1995, art. 7, comma 2, lett. f); oggi: d.lgs. n. 163 del 2006, cit., art. 57, comma 5, lett. b. La legittimità dell'affidamento è subordinata alla condizione che tali nuovi servizi siano conformi a un progetto di base per il quale sia stato aggiudicato il primo appalto. Si fa riferimento al servizio di verifica della rispondenza degli elaborati progettuali ai documenti di cui all'art. 16, legge n. 109 del 1994, cit., e della congruità tecnico-economica delle proposte progettuali dell'impianto sportivo di Hockey e di riqualificazione dell'area ex Stadio comunale a Torino e delle proposte progettuali inerenti la realizzazione sulla S.S. n. 589 della variante esterna di Osasco e della variante dei Laghi di Avigliana.

Un sesto gruppo di appalti è stato legittimamente affidato ai sensi della normativa all'epoca vigente che consentiva di affidare gli incarichi di verifica della progettazione di ammontare inferiore alla soglia comunitaria « a soggetti di fiducia della stazione appaltante » (62) oppure « di importo complessivo non superiore a 100.000 euro » (63), ed in un solo caso può dirsi mancata una vera e propria capacità di offrire chiarimenti sull'invito alla trattativa privata di una sola impresa.

Tutte le opere necessarie ai Giochi Olimpici Invernali di Torino 2006 sono state consegnate in tempo per l'inizio della manifestazione, anche se non sono mancati i tentativi delle imprese di enfatizzare difficoltà sopravvenute per cercare di ottenere riconoscimenti economici aggiuntivi ai valori di aggiudicazione, tentativi che sono cessati di fronte alla determinazione della stazione appaltante di pubblicare "a breve" un bando di progettazione dei lavori residui da affidare al secondo classificato in graduatoria nel caso di persistente ritardo dell'impresa aggiudicataria.

Se agevole è stata la destinazione della gran parte delle residenze olimpiche (Università, Politecnico, ecc.) molto più difficile è stata la riconversione di talune tra le opere olimpiche necessarie alla realizzazione dei giochi, in particolare la pista da bob per gli alti costi di manutenzione.

(62) L. n. 109 del 1994, art. 30, comma 6-bis, introd. dalla l. n. 166 del 2002, art. 7, co. 1, lett. t). È il caso dell'affidamento del servizio di verifica della rispondenza degli elaborati progettuali ai documenti di cui all'art. 16, legge n. 109 del 1994, cit., e della congruità tecnico-economica delle proposte progettuali inerenti il Sottopasso veicolare Spezia-Sebastopoli-1° lotto c.so Unità d'Italia-Lingotto.

(63) L. n. 109 del 1994, art. 24, co. 1, lett. a, introd. dalla l. n. 166 del 2002, art. 7, comma 1, lett. p. La disciplina *de qua* trovava un corrispondente nel codice dei contratti all'art. 122, comma 7 bis, il quale prevedeva: « I lavori di importo complessivo pari o superiore a 100.000 euro e inferiore a 500.000 euro possono essere affidati dalle stazioni appaltanti, a cura del responsabile del procedimento, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza e secondo la procedura prevista dall'articolo 57, comma 6; l'invito è rivolto ad almeno cinque soggetti, se sussistono aspiranti idonei in tale numero ». La norma tuttavia è stata di recente abrogata dal d.l. 31 maggio 2011, n. 70, art. 4, conv. in l. 112 luglio 2011, n. 106. Per le Olimpiadi di Torino 2006 si è trattato dell'affidamento dei lavori di bonifica dei manufatti contenenti amianto relativamente al lotto IX-bis del Villaggio Olimpico di Torino e dell'affidamento dei lavori per la realizzazione di nuove vie cavi per lo spostamento dei sottoservizi transitanti nelle aree oggetto di realizzazione dei lotti III e IV del Villaggio Olimpico.