

## 6 Le infrastrutture logistiche per Torino e il sistema produttivo piemontese: un commento

*Fabio Sforzi. Professore di Geografia economica, Facoltà di Economia, Università di Torino*

Vi è un evidente contrasto fra le iniziative in materia di grandi infrastrutture logistiche che interessano il territorio piemontese e la situazione dell'economia regionale.

Il contrasto riguarda la domanda di infrastrutture e servizi logistici espressa dalle imprese piemontesi, volta a migliorare gli scambi di merci all'interno del processo produttivo e la loro distribuzione alla clientela, e l'offerta focalizzata su grandi infrastrutture logistiche, il cui obiettivo è l'inserimento di Torino e della regione nel circuito internazionale europeo.

La soluzione del contrasto non va ricercata decidendo quale delle due esigenze sia più importante. Oltretutto, alcune iniziative su scala internazionale sono già avviate. La strada maestra per trovare una soluzione sarebbe quella di chiarirsi le idee su quali siano le prospettive di sviluppo più promettenti – per Torino e gli altri sistemi locali della regione – da assecondare facendo leva sulle infrastrutture logistiche. Senza peraltro limitarci solamente a "una via logistica allo sviluppo economico", per quanto l'adeguamento e il potenziamento di infrastrutture e servizi logistici rappresenti una condizione necessaria per poter ragionare di sviluppo economico.

L'idea di far giocare al Piemonte, in particolare a Torino, il ruolo di nodo di rilevanza internazionale nella rete europea è ovviamente condivisibile. Ma a quest'obiettivo si dovrebbe associare quello di farne anche un nodo di rilevanza nazionale. È pur vero che la centralità di Torino è diminuita nel tempo, man mano che l'industrializzazione manifatturiera italiana si è progressivamente spostata da ovest verso est, e questo ha avuto per conseguenza il relativo declino della direttrice tirrenica. Ma la re-industrializzazione torinese sia manifatturiera che, soprattutto, terziaria necessita di più accessibilità di quanta ce ne fosse bisogno quando l'economia locale era polarizzata dalle grandi imprese dell'industria automobilistica. Un'accessibilità equivalente a un'elevata frequenza giornaliera di possibilità di spostamento, in entrata e in uscita, che si realizza attraverso tempi di percorrenza da e verso altri nodi della rete italiana significativamente inferiori a quelli attuali.

La soluzione a questo problema non può essere trovata guardando solo ai collegamenti con Milano, perché così il vero nodo diventa quest'ultimo, e Torino una semplice stazione di transito. Certo, Torino, trovandosi sulla via per Milano, godrà di vantaggi simili a quelli di cui, ad esempio, gode Firenze trovandosi sulla direttrice Milano - Roma.

Resta il fatto che tra Torino e Milano vi è una competizione su numerosi fronti (dalle alte tecnologie alle attività espositive più innovative: enogastronomiche e editoriali) che sconsiglia un'eccessiva dipendenza dal capoluogo lombardo.

Altrimenti, Torino dovrà cercare di compensare in un altro modo i vantaggi competitivi che non gli deriveranno – almeno in questo caso – dall'ammodernamento dell'infrastrutturazione logistica. In definitiva, Torino deve poter svolgere un ruolo suo proprio come nodo della rete nazionale, se gli attori istituzionali, pubblici e privati, pensano davvero che la terziarizzazione sia uno dei suoi futuri possibili.

La terziarizzazione dell'economia piemontese – com'è avvenuto per l'economia italiana – non riguarda semplicemente la maggiore importanza quantitativa, in termini relativi, delle attività che producono servizi rispetto a quelle manifatturiere. Essa contrassegna in modo particolare il cambiamento avvenuto all'interno dell'industria manifatturiera.

La crescita dei servizi alle imprese è il risultato sia della riorganizzazione produttiva (su scala locale, nazionale e mondiale) delle grandi imprese che affidano le funzioni logistiche a imprese specializzate, sia dell'evoluzione dei sistemi locali di piccola e media impresa, dove la logistica rappresenta un elemento costitutivo del modo di produzione.

La logistica è diventata importante per la grande impresa quando questa si è trasformata in un'impresa-rete globale, mentre per le piccole e medie imprese lo è sempre stata, poiché in questo modo di produzione – che possiamo chiamare "distrettuale" – la realizzazione del processo produttivo avviene attraverso la cooperazione fra imprese specializzate (in prodotti, parti di prodotto o fasi della produzione), così che la logistica permette la ricomposizione efficiente del processo produttivo che si svolge nel territorio, e non dentro una o poche imprese.

Le merci – si tratti di semilavorati che debbono essere sottoposti a ulteriori fasi di lavorazione o di parti di prodotto – si spostano di continuo fra un'impresa e l'altra, dentro lo stesso sistema locale o fra sistemi locali.

Questo modo di produrre oggi domina l'economia italiana, e anche quella piemontese. La sua competitività dipende in gran parte dalla logistica e dalle relative infrastrutture.

In un'economia regionale come quella piemontese, il riconoscimento tardivo del ruolo della logistica per il funzionamento del modo di produzione distrettuale va collegato al fatto che la sua economia fino ad alcuni anni fa era principalmente dominata da sistemi locali di grande impresa piuttosto che di piccola-media impresa. Così che il segno del cambiamento organizzativo era associato più ai fenomeni di outsourcing logistico generati dalla ristrutturazione delle grandi imprese che dal modo in cui si svolgeva la produzione fra le piccole e medie imprese.

Ma ora che vi è questa consapevolezza, è necessario sviluppare politiche orientate alla domanda che abbiano come destinatari i diversi sistemi locali della regione al fine di accrescerne la pervietà interna e l'accessibilità reciproca. Anche Torino, in quanto sistema locale manifatturiero, va visto sotto questa luce.

La realizzazione di un osservatorio con compiti di monitoraggio dei processi relativi alla circolazione delle merci alle diverse scale territoriali – organizzato su base di sistema locale, dove ogni sistema locale è concepito come un nodo del sistema regionale che si integra all'interno della regione e, al tempo stesso, si proietta verso l'esterno –, rappresenterebbe un valido strumento per promuovere politiche adeguate alle diverse situazioni locali, e alla regione nel suo insieme, intesa come "sistema di sistemi locali". Un discorso a parte meriterebbe l'implementazione di un osservatorio orientato al monitoraggio e alla valutazione delle politiche.

In definitiva, vi è una complementarità fra le diverse iniziative relative all'infrastrutturazione logistica del Piemonte e di Torino, da ricercare attraverso l'esplicitazione degli obiettivi per cui esse sono poste in essere.

## 7 Il sistema degli interventi strutturali

In questo capitolo si intende riassumere tutti gli interventi individuati come strutturali nell'ambito della programmazione nazionale/regionale/locale e segnalati da parte delle Associazioni di categoria e degli altri soggetti istituzionali come assolutamente necessari per il conseguimento di un elevato livello di funzionalità organica del sistema economico regionale e, in particolare, del polo torinese.

La realizzazione degli interventi consente il raggiungimento di quei presupposti posti alla base dello sviluppo economico dell'area piemontese, e in particolare torinese, e che sono strettamente correlati con le problematiche di accessibilità, connettività e competitività del territorio. In particolare si fa riferimento a:

- il potenziamento delle reti sovregionali, per favorire la connessione di Torino alla rete dell'economia europea;
- il potenziamento del sistema dei valichi alpini e della direttrice Asti-Cuneo-Nizza (Traforo del Mercantour);
- il miglioramento delle condizioni di congestione nelle aree più critiche del sistema infrastrutturale torinese;
- il miglioramento dell'accessibilità e dell'efficienza della rete torinese, intesa come integrazione fra le modalità e i sistemi di trasporto, con particolare attenzione ai collegamenti con gli aeroporti di Torino e Malpensa;
- il potenziamento dei grandi poli per la logistica avanzata e l'intermodalità per migliorare l'attrattività localizzativa dell'area;
- l'estensione dei benefici dell'accessibilità su tutto il territorio regionale per consentire lo sviluppo delle realtà produttive locali più dinamiche, tra cui, i distretti industriali pedemontani e le aree sistema del Piemonte meridionale.

Su tali interventi è opportuno mantenere una costante attività di monitoraggio delle risorse finanziarie, pubbliche e private, reperite e/o da reperire e soprattutto sulle fasi di avanzamento dei singoli progetti in relazione ai tempi e alle modalità previste.

Con riferimento al tema della reperibilità delle risorse finanziarie è stata effettuata un ulteriore approfondimento sulle opportunità legate alle Olimpiadi 2006 e alla Finanziaria del 2002.

Ad oggi per quanto riguarda i fondi reperiti dalle risorse delle Olimpiadi 2006 è inclusa unicamente la realizzazione dell'autostrada Torino - Pinerolo. Ulteriori 500 miliardi sono stati stanziati dal Governo per opere connesse non ancora definite.

Nel disegno di legge Finanziaria 2002 vengono indicati gli stanziamenti per il passante di Torino. Considerando il programma di Governo si prevede lo sblocco della linea ferroviaria Genova - Milano e, verosimilmente, dell'autostrada Asti-Cuneo.

Qui di seguito viene riportato in dettaglio l'elenco degli interventi con l'aggiornamento allo stato attuale dello stato di avanzamento dei progetti e del reperimento delle risorse finanziarie necessarie. Per quanto riguarda i costi stimati delle opere si rimanda in allegato ai cap.8.2 e 8.3.

Gli interventi strutturali	Stato dell'arte del progetto Reperimento finanziamenti	
<b>Viabilità</b>		
Collegamento autostradale Asti-Cuneo	lavori in corso	parz. disponibili
Direttrice autostradale internazionale Cuneo-Nizza (Mercantour)	fattibilità	non disponibili
Ampliamento carreggiate e potenziamento autostrada Torino-Milano in coordinamento con la AC ferroviaria	esecutivo	disponibili (ASTM)
Completamento autostrada Torino-Pinerolo	esecutivo	disponibili (2006)
<b>Sistema tangenziale torinese</b>		
- Potenziamento tangenziale esistente	preliminare	disponibili (ATIVA)
- Costruzione tangenziale gronda Est	fattibilità	non disponibili
- Corso Marche	preliminare	non disponibili
Completamento arco settentrionale Pedemontana	esecutivo	
- Tratta Rolino-Gattinara		non disponibili
- Tratta Biella-A4		disponibili (ASTM)
Collegamento Novara-Malpensa	fattibilità	non disponibili
<b>Sistema valichi alpini</b>		
<b>Monte Bianco/Frejus</b>		
- Messa in sicurezza	esecutivo	disponibili
- Modello di gestione del traffico	progetto in corso	non disponibili
- Potenziamento capacità	progetto in corso	non disponibili
Collegamento ferroviario attraverso il Monginevro	progetto fattibilità	non disponibili
<b>Ferrovie</b>		
Realizzazione nuova linea ad alta capacità Torino-Milano	lavori in corso	disponibili
Potenziamento collegamento Novara-Malpensa	preliminare	non disponibili
Realizzazione terzo valico appenninico		
- Linea Genova-Milano	esecutivo	parz. disponibili
- Completamento interventi su Asse Sempione-porti liguri	esecutivo	lavori in corso
Completamento passante di Torino	esecutivo	parz. disponibili
<b>Ferrovie-Direttrice Frejus</b>		
Realizzazione nuovo collegamento internazionale ad AV-AC Lione-Torino	preliminare	non disponibili
Potenziamento linea storica e riqualificazione	prefattibilità	non disponibili
Realizzazione passante esterno merci area torinese	fattibilità	non disponibili
Realizzazione piattaforma logistica per autostrada viagg. area torinese	prefattibilità	non disponibili
<b>Aeroporti</b>		
<b>Torino-Caselle</b>		
- Potenziamento accessibilità stradale all'aeroporto	preliminare	non disponibili
- Nuovo Master Plan e realizzazione opere connesse	fattibilità	non disponibili
- Potenziamento infrastrutture per il traffico merci	esecutivo	non disponibili
<b>Cuneo-Levaldigi</b>		
- Nuove strategie di sviluppo	fattibilità	non disponibili
<b>Interporti</b>		
<b>Torino-Orbassano: S.I.TO. S.p.A.</b>		
- Progettazione opere e servizi per il trasporto intermodale (connessione nuova linea ad AC Lione-Torino)	fattibilità	non disponibili
<b>Novara: C.I.M. S.p.A.</b>		
- Completamento terminale intermodale	preliminare	parz. disponibili
- Realizzazione lotti immobiliari	preliminare	parz. disponibili
- Programmazione espansione Est	fattibilità	non disponibili

## 8 Finanza di progetto

### 8.1 Introduzione

Il Project Financing è una tecnica di finanziamento ad elevata intensità di capitali che inverte lo schema classico. Solitamente i creditori accettano di finanziare un progetto sulla base dello standing creditizio delle imprese promotrici dell'iniziativa, valutando solo in via residuale la qualità del progetto stesso. Nello schema alternativo proposto dal Project Financing, invece, oggetto di indagine risulta essere in via preliminare la fattibilità e la redditività del progetto, in quanto i creditori accettano che le fonti per il rimborso dei debiti siano principalmente i flussi monetari generati dall'investimento stesso e che la garanzia sia rappresentata dagli asset che ne fanno parte<sup>14</sup>. Il Project Financing persegue, quindi, l'obiettivo di individuare singoli progetti, dalle dimensioni economiche anche superiori alle capacità patrimoniali delle organizzazioni proponenti, e calcola la speranza matematica di un ritorno atteso dal credito esclusivamente sul rischio implicito nel progetto: una volta che esso sia stato collocato in un "ambiente" giuridico ed organizzativo separato dall'organizzazione proponente.

Il Project Financing coinvolge un numero elevato di soggetti, ognuno dei quali con un ruolo ben preciso. Nonostante tali operazioni risultino difficili da standardizzare, si possono identificare alcuni elementi che costituiscono l'ossatura necessaria su cui ogni Project Financing si basa: i soggetti coinvolti e i rischi che si corrono.

Nel seguito descriviamo brevemente gli strumenti del Project Financing, focalizzando in particolare la normativa sottostante; successivamente, proponiamo i soggetti coinvolti, cenni sulle metodologie di analisi dello sviluppo delle reti viarie attraverso strumenti di finanziamento alternativi, il Project Financing in Italia, un esempio di progetto preliminare in ambito di Project Financing (Torino - C.so Marche), il tema delle Olimpiadi come occasioni di sviluppo infrastrutturale, anche in ambito di Project Financing, attraverso il confronto tra Barcellona '92 e Torino 2006.

### 8.2 Gli strumenti di Project Financing - il quadro normativo

- *La concessione di servizi pubblici*

Il modello in questione è basato sul meccanismo della concessione a terzi della gestione di opere e servizi.

Tale forma di gestione assume particolare rilievo in relazione alle norme in materia di finanza locale, atte a disciplinare l'assunzione di mutui per la realizzazione di opere destinate a servizi pubblici (e quindi il loro autofinanziamento), e ciò in specifico riferimento all'art. 46 del D.Lgs 504/92, recante disposizioni concernenti il Riordino della finanza degli Enti territoriali.

In tal caso gli enti locali, comprese le aziende speciali ed i consorzi, sono autorizzati all'assunzione di mutui anche se assistiti da contributi statali o regionali, prevedendo tuttavia la norma di una serie di obblighi a carico dell'amministrazione:

- che i contratti di appalto siano realizzati sulla base di progetti chiavi in mano ed a prezzo non modificabile in aumento, con procedure ad evidenza pubblica dalle quali è esclusa la trattativa privata (comma 1);
- che l'amministrazione rediga un piano economico-finanziario diretto ad accertare l'equilibrio economico-finanziario

<sup>14</sup> Strategie di marketing del territorio di Valdani e Ancarani, Egea 2000.

ziario dell'investimento e della connessa gestione, anche in relazione agli introiti previsti ed al fine della determinazione delle tariffe;

- che tale piano - in sede di richiesta di mutuo - sia preventivamente assentito da un istituto di credito mobiliare scelto tra gli istituti indicati da un apposito decreto emanato dal Ministro del tesoro (comma 3);
- che l'amministrazione determini le tariffe attenendosi a criteri tali da garantire la corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare la copertura integrale dei costi, e da consentire l'equilibrato rapporto tra finanziamento raccolto e capitale investito, non senza tener conto dell'entità dei costi di gestione delle opere, anche in relazione alla qualità del servizio (comma 4).

In base a tali disposizioni l'ipotizzato modello di Project Financing risulta così configurabile:

- l'amministrazione locale assume mutui per la realizzazione di opere destinate a servizi pubblici;
- ultimati i lavori, l'amministrazione concede a terzi (operatori economici privati) la gestione dei servizi pubblici connessi alle opere realizzate;
- il concessionario provvede alla gestione del servizio, acquisendone i relativi proventi, e restituendo all'amministrazione concedente le rate di ammortamento del prestito contratto per la realizzazione delle opere.

Ulteriori riferimenti concernenti la disciplina relativa all'applicazione del modello di Project Financing in questione sono identificabili con:

- il T.U. sui servizi pubblici di Comuni e Province, approvato con R.D. 2578/1925, in relazione all'affidamento a privati della gestione di servizi pubblici;
- il T.U. in materia di contabilità di Stato, emanato con R.D. 2440/1923, nonché il T.U. sulla finanza locale di cui al R.D. 1175/1931, per quanto riguarda le procedure di affidamento della concessione;
- la legge sull'ordinamento delle autonomie locali, per ciò che inerisce le modalità giuridico-organizzative di gestione dei servizi pubblici.

- *L'appalto congiunto per l'esecuzione dei lavori e la cessione degli immobili: la permuta.*

Una fattispecie procedurale di particolare rilevanza, nell'ipotesi in cui la pubblica amministrazione decida di reperire le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione delle nuove strutture carcerarie attraverso la dismissione di preesistenti edifici, è stata introdotta (dalla Legge 415/98) al comma 5-ter dell'art. 19 della legge 109/94<sup>15</sup>.

Si tratta dell'appalto congiunto, che assume rilievo tanto con riferimento alle modalità di finanziamento dei lavori da eseguire, quanto alle modalità di presentazione dell'offerta e di aggiudicazione.

In tale norma si dispone, in particolare, che le somme costituenti corrispettivo dell'appalto possano essere procurate, oltre che nelle forme ordinarie (fondi propri e finanziamenti tramite mutuo), anche inserendo nel bando di gara il connesso trasferimento all'appaltatore della proprietà di beni immobili appartenenti all'amministrazione aggiudicatrice ed indicati nel programma triennale; la condizione per conferire gli immobili, è che essi abbiano perso la loro funzione di assolvere l'interesse pubblico.

Il trasferimento potrà avvenire solo ad approvazione del certificato di collaudo, anche se sarà possibile prevedere che il possesso sia trasferito in un momento antecedente.

Il comma 5-quater ha previsto, inoltre, che l'aggiudicazione della gara possa riguardare alternativamente:

- la sola acquisizione dei beni;
- la sola esecuzione dei lavori;
- congiuntamente, l'acquisizione dei beni e l'esecuzione dei lavori.

L'utilizzo di tale strumento si rivela tanto più interessante se si considera che molti degli istituti di pena - attualmente ubicati all'interno dei centri cittadini e rispetto ai quali si sollecita una più adeguata collocazione al di fuori dei perimetri più densamente popolati - sono costituiti da edifici storici di pregio architettonico, la cui riconversione funzionale e la conseguente gestione possono senz'altro risultare economicamente vantaggiosi per i privati.

- *Il leasing immobiliare quale strumento di finanziamento*

Il Disegno di Legge n. 4738 individua, accanto al Project Financing, il Leasing immobiliare quale strumento privilegiato per coinvolgere il capitale privato nella realizzazione degli interventi edilizi necessari al potenziamento del sistema penitenziario.

Attraverso il leasing immobiliare, l'amministrazione vede notevolmente ridotti gli oneri e i rischi finanziari connessi alla realizzazione delle strutture, i quali sono riversati in capo al soggetto privato concedente, rappresentato da un intermediario bancario o finanziario, iscritto rispettivamente, nell'albo di cui all'art. 13 o nell'elenco di cui all'art. 106 del D.Lgs. n. 385/93.

Il leasing immobiliare permette, dunque, di sfruttare appieno la leva finanziaria, non appesantendo il bilancio della amministrazione, in capo alla quale insistono impegni di spesa solo nei confronti del concedente in relazione al canone da pagare.

Possono, inoltre, essere accollati al concedente tutti i rischi relativi all'ipotesi in cui la struttura edilizia non rispetti gli standard qualitativi e funzionali previsti nel capitolato prestazionale, potendo essere previste, in tali casi, clausole in base alle quali si prevede una correlativa diminuzione del canone da corrispondere al concedente, fino all'estrema ipotesi di risoluzione del contratto in caso di performance inferiori ai minimi previsti; analogamente si può prevedere in caso di ritardata consegna dell'opera.

Occorre, a tal punto, precisare che la locazione finanziaria immobiliare è il contratto con cui il concedente si impegna ad acquistare o, come nel nostro caso, far costruire, un immobile sulla base delle specifiche prescrizioni del locatario-conduttore (utilizzatore), al fine di concederglielo successivamente in uso dietro pagamento di un canone periodico e con la possibilità, al termine della locazione, di esercitare l'opzione finale d'acquisto.

Nell'ipotesi in cui il contratto abbia ad oggetto beni immobili già esistenti, il proprietario degli stessi assume la veste di fornitore del bene.

Nel caso in cui l'immobile ancora non esista in natura ma sia fatto realizzare dalla società di leasing - in base agli accordi con l'utilizzatore - l'operazione presenta maggiore complessità. In questo caso non si avrà un contratto di compravendita tra la società di leasing ed il fornitore, bensì un contratto di appalto, in cui il fornitore del bene sarà l'appaltatore.

In tal caso, le problematiche afferenti tale tipo di contratto - noto come leasing immobiliare costruendo - derivano dal fatto che la locazione finanziaria non è collegata ad una vendita, che è un contratto consensuale di dare ad effetti reali ed istantanei, bensì ad un appalto, che è un contratto avente ad oggetto una prestazione di facere,

<sup>15</sup> Mele E., I contratti delle pubbliche amministrazioni, Milano 1998.

da cui deriva un'obbligazione di risultato in cui prevale l'intuitus personae.

Per quanto riguarda il ruolo e le competenze della società concedente e dell'utilizzatore nell'ambito del contratto d'appalto, se da una parte la prima acquista la proprietà dell'opera costruenda sarà il secondo a gestirla funzionalmente, di modo che il gradimento di tale ultimo soggetto al risultato dell'appalto risulta essenziale.

Essendo l'appalto un contratto bilaterale, risulta, quindi, necessario individuare meccanismi idonei a dare rilevanza, all'interno dello stesso, agli interessi di un'ulteriore parte (nel nostro caso il soggetto pubblico).

A tale scopo è opportuno inserire sia nel contratto di appalto che in quello di locazione finanziaria una clausola che subordina i pagamenti - da parte della società concedente - relativi ai successivi stati di avanzamento dei lavori, al preliminarmente benessere dell'utilizzatore.

- *Il leasing pubblico*

Le peculiarità del leasing pubblico sono rappresentate dalla identificazione di un soggetto pubblico quale utilizzatore del bene.

La presenza di un soggetto pubblico non incide sulla qualificazione del contratto di locazione finanziaria quale contratto atipico, sebbene nominato e socialmente tipizzato, avente ad oggetto la concessione di un bene strumentale da parte di un intermediario bancario o finanziario iscritto, rispettivamente, nell'albo di cui all'art. 13 o nell'elenco generale di cui all'art. 106 del D.Lgs. n. 385/93.

Viceversa, la connotazione pubblica dell'utilizzatore determina una peculiarità del contratto relativa ad un'ulteriore serie di profili giuridici riguardanti: la possibilità giuridica dell'operazione; la qualificazione della spesa per l'ente pubblico; la natura del bene oggetto della locazione finanziaria e la scelta della società del concedente e del fornitore.

- *Le società con capitale pubblico*

Un ulteriore efficace strumento di partenariato pubblico-privato sperimentabile nella realizzazione delle infrastrutture e loro gestione è la società cd. "mista".

La disciplina delle società miste è stata recentemente modificata ed integrata per effetto della emanazione del D.Lgs. n. 267/2000, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

Le società miste a capitale pubblico sia maggioritario che minoritario risultano oggi disciplinate dalle norme contenute nel Titolo V del Testo Unico, sotto la rubrica "Servizi e interventi pubblici locali".

Stabilisce l'art. 113, D.Lgs. n. 267/2000 che i servizi pubblici locali possono essere gestiti, oltre che negli altri modi ivi elencati, anche:

- "a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati;

- a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria a norma dell'articolo 116".

Tale ultima norma stabilisce che: "Gli enti locali possono, per l'esercizio di servizi pubblici e per la realizzazione delle opere necessarie al corretto svolgimento del servizio, nonché per la realizzazione di infrastrutture ed altre

opere di interesse pubblico, che non rientrino, ai sensi della vigente legislazione statale e regionale, nelle competenze istituzionali di altri enti, costituire apposite società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria anche in deroga a disposizioni di legge specifiche".

Il medesimo articolo 116, al comma 2, stabilisce inoltre che: "La costituzione di società miste con la partecipazione non maggioritaria degli enti locali è disciplinata da apposito regolamento adottato ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 31 gennaio 1995 n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 marzo 1995 n. 95 e successive modifiche ed integrazioni".

Ne "La relazione al decreto legislativo" si legge che, in ordine alle modalità di gestione del servizio pubblico (art. 113 del Testo Unico), che sono, come si è accennato, quelle indicate nell'art. 22, l. n. 142/1990, l'art. 116 aggiunge la gestione a mezzo di società per azioni con partecipazione minoritaria di enti locali introducendo la relativa disciplina già prevista nell'articolo 12, l. n. 498/1992. Tale norma, per rispondere ad esigenze di chiarezza, è stata divisa in due disposizioni (art. 116 e 117): una relativa alle modalità di costituzione delle società, l'altra alle modalità di determinazione delle tariffe.

Per la costituzione di tali società, com'è noto, l'art. 4, comma 1, l. n. 95/1995, ha delegato la disciplina prevista nel comma 2 dell'articolo 12, l. n. 498/1992 ed ha devoluto ad un regolamento - da adottarsi ex art. 17, comma 2, l. n. 400/1988 - la normativa sulla costituzione delle società miste a partecipazione pubblica minoritaria.

Il regolamento è stato successivamente adottato con D.P.R. n. 533/1996 (non abrogato dal Testo Unico e pertanto attualmente in vigore).

Dal delineato sistema di norme sembra discendere che le società miste a partecipazione pubblica sia maggioritaria che minoritaria, possano essere costituite esclusivamente da enti pubblici locali ed esclusivamente per la gestione di servizi pubblici locali cioè di quei servizi che, ai sensi dell'art. 112 del Testo Unico, "abbiano ad oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali".

Anche verso tale forma societaria, avuto riguardo alla tipologia di infrastruttura da realizzare e alla sua capacità di attrarre l'interesse del capitale privato, si potrà fare riferimento come utile strumento da non sottovalutare.

- *Problematiche inerenti alla qualificazione della spesa*

Il problema concernente la qualificazione della spesa, da parte dell'ente pubblico, derivante dall'esecuzione del contratto di locazione finanziaria, presenta una duplicità di soluzioni, entrambe suffragate da valide argomentazioni.

Il punto controverso consiste nel fatto di stabilire se i canoni di leasing debbano essere iscritti tra le spese correnti ovvero tra quelle in conto capitale, dal momento che si riferiscono ad investimenti.

Un primo orientamento - accolto poi anche dalla Corte dei Conti, Sezione enti locali - muove dalla considerazione che il settore pubblico ha adottato, in tema di bilancio, il "criterio nominale", secondo il quale non si possono iscrivere nel patrimonio pubblico beni che sono intestati ad altri.

Di conseguenza, nel caso della locazione finanziaria, dal momento che la titolarità del bene rimane in mano alla società concedente fino al momento in cui l'utilizzatore non avrà esercitato l'opzione finale di acquisto, i canoni periodici andranno iscritti tra le spese correnti, mentre solo il prezzo di riscatto andrà iscritto, al momento del suo esercizio, tra le spese in conto capitale, costituendo un investimento per l'ente pubblico divenuto proprietà-

rio del bene.

Se invece si prende in considerazione la funzione economica della spesa - e, quindi, la classificazione di 1° e 2° grado stabilita secondo principi e modalità uniformi per tutti gli enti della pubblica amministrazione nella legislazione di contabilità e bilancio di tali soggetti - si giunge alla conclusione che, se il bene serve al normale mantenimento dell'amministrazione pubblica, la spesa sarà senz'altro una spesa corrente; al contrario, se il bene rientra (come nel caso oggetto d'esame) fra le finalità operative e programmatiche della pubblica amministrazione - non essendo destinata, quindi, al suo mero mantenimento - la spesa dovrà senz'altro qualificarsi di investimento.

- *Procedure di scelta del contraente privato*

Per ciò che concerne la scelta del contraente privato, il 2° comma dell'art. 3 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, recante "disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, stabilisce che "I contratti per i quali derivi una spesa per lo Stato debbono essere preceduti da gare mediante pubblico incanto o licitazione privata, a giudizio discrezionale dell'amministrazione".

Con R.D. 23 maggio 1924, n. 827, recante "Regolamento per l'esecuzione della legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato", sono stati determinati i casi in cui si può ricorrere alla licitazione privata (artt. 38-39), all'appalto concorso (art. 40) ed alla trattativa privata (art. 41).

Dalla disamina delle citate disposizioni emerge il principio generale in base al quale l'asta pubblica è considerato il criterio normale da seguire, mentre le altre procedure sono considerate occasionali e subordinate l'una all'altra. Quanto più ci si allontana dalle procedure che garantiscono la più ampia concorsualità (massima nel pubblico incanto), maggiori sono i controlli previsti dalla legge e minore è il potere discrezionale della pubblica amministrazione (subordinato al rispetto di rigorose motivazioni e di tassativi presupposti).

In relazione agli Appalti di lavori pubblici, la normativa fondamentale è rappresentata dalla legge 109/94 (denominata comunemente Legge -Merloni), emanata in attuazione delle Direttive comunitarie.

Alla luce della presente normativa la disciplina dell'evidenza pubblica appare applicabile non soltanto nella scelta del fornitore, ma anche dell'intermediario finanziario.

La necessità di ricorrere alle procedure di evidenza pubblica per la scelta del costruttore, deriva dalla sostanziale posizione di mandante assunta dalla pubblica amministrazione nei confronti del locatore in relazione alla realizzazione di un'opera che in definitiva rientrerà nella disponibilità dell'ente stesso.

Conseguentemente, ove non si esplicassero le procedure anzidette, il ricorso al leasing immobiliare potrebbe essere considerato un modo per aggirare l'applicazione della legge sugli appalti di lavori pubblici (l. 109/94).

Potrebbe, comunque, seguirsi la strada dell'unica gara per la selezione sia del concedente che dell'appaltatore-fornitore, nell'ipotesi in cui fra i due soggetti sussista un previo accordo, fornendosi in tal modo una serie di prestazioni funzionalmente collegate.

- *La Legge Obiettivo*

A causa delle difficoltà incontrate nella realizzazione delle opere attraverso l'utilizzo del Project Financing, il Governo Berlusconi ha inserito tra le priorità d'intervento la risoluzione delle problematiche legate alla realizzazione delle grandi opere. La Legge n. 443 o "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti pro-

uttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive" del 21 dicembre 2001, ha lo scopo di semplificare le procedure per la realizzazione delle grandi opere: l'obiettivo è di dare un forte impulso alla realizzazione di quelle infrastrutture considerate strategiche dal Governo per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. Il Governo, nell'individuare le infrastrutture, non solo procede secondo uno schema di riequilibrio socio-economico delle aree del territorio nazionale, ma tiene anche conto del Piano Generale dei Trasporti. Per quanto riguarda le infrastrutture strategiche inserite nel programma ma non previste nel Piano Generale dei Trasporti, è stabilito un loro automatico inserimento ad integrazione dello stesso.

Il Governo ha inoltre 12 mesi di tempo dalla data d'entrata in vigore della legge, per emanare uno o più decreti legislativi con lo scopo di definire un quadro normativo finalizzato alla rapida realizzazione delle infrastrutture individuate, per rivedere la legge Merloni e riformare le procedure per la valutazione dell'impatto ambientale.

Entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge e unicamente per gli anni 2002-2003, il Governo ha il compito di emanare uno o più decreti legislativi per l'approvazione definitiva di specifiche opere considerate strategiche.

Il testo prevede un ampliamento degli anni della durata delle concessioni (oltre i 30 anni previsti dalla Legge Merloni) per favorire il finanziamento privato di quei grandi interventi infrastrutturali in cui una concessione trentennale difficilmente potrebbe assicurare un'adeguata remunerazione del capitale investito.

Viene stabilito un limite perentorio di 90 giorni entro cui le amministrazioni competenti hanno la facoltà di presentare in conferenza di servizi prescrizioni e varianti migliorative che non mutino le caratteristiche essenziali e la localizzazione delle opere. Tali proposte vanno valutate ed approvate dal Cipe.

La realizzazione delle opere strategiche viene affidata ad un contraente generale, attraverso una gara pubblica nel rispetto della normativa europea. Il contraente generale si distingue dal concessionario di opere pubbliche poiché non si occupa della gestione dell'opera, nonostante segua ogni fase della realizzazione. Il contraente deve essere qualificato per specifiche caratteristiche organizzative e tecnico-realizzative, per l'assunzione dell'onere dell'anticipo temporaneo totale o parziale del finanziamento dell'opera con capitali privati, per la libertà delle forme di realizzazione dell'infrastruttura, per l'obbligo previsto di partecipare direttamente al finanziamento dell'opera o di reperimento dei mezzi finanziari necessari.

Vengono introdotte inoltre deroghe in materia di subappalto: il contraente generale, ferma restando la sua responsabilità, ha la possibilità di affidare a terzi l'esecuzione delle proprie prestazioni, con l'obbligo del rispetto della legislazione antimafia e dei requisiti richiesti per gli appaltatori.

### 8.3 I soggetti coinvolti

I principali soggetti coinvolti sono di seguito elencati.

- Promotore o sponsor: è un soggetto (ma spesso sono più di uno) che ha un interesse alla realizzazione del progetto, facendosi promotore ed adoperandosi per il coinvolgimento degli altri attori. Generalmente, ma non necessariamente, partecipa al capitale di rischio;
- Project Company (Spv): è la società che viene costituita per la realizzazione del progetto, rispondendo all'esigenza degli sponsor di separare la propria attività e quella della nuova unità economica per limitare il rischio alle sole risorse apportate al progetto. E' possibile, in alcuni casi, che siano le leggi locali di un Paese a richiedere la Special Purpose Vehicle (Spv). In altri casi, invece, non viene costituita la società ma si domicilia il progetto

in un'unità già esistente (per esempio una delle società sponsor). Spesso, il mutuatario coincide con la Spv;

- Financial Advisor: è un soggetto che partecipa alla composizione e al controllo del piano economico-finanziario ed ha inoltre il compito di inquadrare il progetto all'interno del contesto normativo, di verificarne la fattibilità da un punto di vista finanziario e tecnico e di seguirne l'evoluzione nel corso del tempo;
- Financial Arranger: sono i soggetti che partecipano al capitale di rischio dell'operazione, possono essere gli sponsor;
- General Contractor: si tratta dell'impresa (o del gruppo di imprese) che si aggiudica la costruzione dell'infrastruttura. Oltre alle loro qualità tecniche deve essere in grado di sviluppare un piano finanziario attendibile sia economicamente, sia finanziariamente.

#### 8.4 Cenni sullo sviluppo delle reti viarie attraverso strumenti di finanziamento alternativi

- *Analisi e studi puntuali sulla sostenibilità istituzionale-amministrativa ed economico-finanziaria*

Un approccio coscienzioso e corretto per l'adeguamento e ammodernamento del sistema viario, non può prescindere dall'utilizzazione di studi ed esperienze pregresse positivamente collaudate da esperti del settore, nel cui contesto si dovranno approfondire e comprendere taluni fattori ed aspetti fondamentali:

- la competizione modale del sistema viario locale;
- la caratterizzazione della domanda che utilizzerebbe l'infrastruttura;
- la quantizzazione della domanda significativa per la sostenibilità economica e finanziaria dell'affidamento in concessione;
- lo studio della propensione a pagare da parte dell'utenza;
- verifica dell'attendibilità dell'approccio.

Inoltre, nell'ambito di una corretta analisi e ai fini della costruzione di plausibili scenari di riferimento da cui partire per valutare il grado di intervento, non si potrà prescindere (a titolo esemplificativo) dal verificare ed esaminare:

- il maggiore sviluppo delle imprese nelle aree interessate dall'infrastruttura a seguito della più qualificata dotazione infrastrutturale;
- la crescita della domanda turistica indotta dal miglioramento nell'accessibilità e mobilità dell'utenza verso località di interesse turistico e non;
- i dati di domanda di traffico e di uso del territorio, esistenti e di previsione;
- i dati sull'offerta esistente e sull'offerta programmatica di settore;
- il rispetto dei confini amministrativi;
- il rispetto della struttura dei sistemi del lavoro;
- le zone costituite da aree contigue ed omogenee ai fini dello studio di traffico;

- la zonizzazione necessaria alla simulazione di traffico rispetto alla struttura dei bacini e sub-bacini economici necessari alla simulazione degli impatti sull'economia locale;
- il sistema dei sub-bacini economici rispetto ai confini amministrativi territoriali e locali.

- *Procedure operative e profili giuridici istituzionali e amministrativi – alternative attuabili*

Alcune delle alternative operative praticabili per l'adeguamento e l'ammodernamento del sistema viario (strade, autostrade, ecc.) possono essere sintetizzate - avuto riguardo alle caratteristiche specifiche della infrastruttura viaria che si intende realizzare - come segue.

- concessione di ammodernamento, trasformazione e gestione (concessione di costruzione e gestione di cui all'art. 19, comma 2 e 2/bis, l. n. 109/1994 o anche attraverso l'art. 37-bis e ss. - promotore). La prima delle alternative operative praticabili con riferimento al coinvolgimento dei privati nella realizzazione e nell'esecuzione dei lavori di ammodernamento, potrebbe consistere nell'affidamento di una concessione che abbia ad oggetto:

- 1 i lavori di ammodernamento dei tre lotti/moduli funzionali nei quali l'intera strada si intende ripartire;
- 2 i lavori di trasformazione dell'intera tratta stradale;
- 3 la gestione del servizio;
- 4 i lavori di manutenzione e di ammodernamento tecnologico.

Caratteristiche di tale tipo di concessione sono:

- 1 la durata non superiore ai 30 anni;
- 2 un prezzo, stabilito in sede di gara, non superiore al 50% dell'importo totale dei lavori, pagato al concessionario dall'amministrazione concedente in quanto ci si trova in presenza di prezzi o tariffe amministrati, controllati o predeterminati.

- concessione di trasformazione e gestione. La seconda delle alternative operative praticabili, consiste in una concessione che abbia ad oggetto:

- 1 i lavori di trasformazione dell'intera strada;
- 2 la gestione del servizio;
- 3 i lavori di manutenzione e di ammodernamento tecnologico.

Potrebbe ipotizzarsi infatti che l'amministrazione competente proceda alla realizzazione di tutti i lavori di ammodernamento dell'infrastruttura (terza corsia e corsia di emergenza), attraverso l'affidamento in appalto dei tre lotti funzionali, per poi procedere al rilascio di una concessione che abbia ad oggetto le sole attività sopra menzionate (trasformazione e gestione). La concessione appena descritta presenterebbe allora i caratteri di una concessione di servizi – non più della concessione di lavori – assumendo i lavori di trasformazione carattere accessorio rispetto alla gestione del servizio e risultando gli stessi di valore inferiore al 50%.

Caratteristica di tale tipo di concessione è la durata non superiore ai 30 anni.

- concessione di sola gestione del servizio (mera concessione del servizio di gestione e manutenzione). L'altra alternativa operativa praticabile, consiste in una concessione che abbia ad oggetto:

- 1 la gestione del servizio;
- 2 i lavori di manutenzione e di ammodernamento tecnologico.

Potrebbe ipotizzarsi infatti che l'amministrazione competente proceda al completamento di tutti i lavori di ammodernamento dell'infrastruttura, attraverso l'affidamento in appalto dei lotti/moduli funzionali non ancora affidati, nonché alla trasformazione, sempre a proprie spese, dell'intera autostrada, per poi procedere al rilascio di una concessione che abbia ad oggetto le sole attività sopra menzionate. La concessione appena descritta presenterebbe allora i caratteri di una concessione di servizi – non più della concessione di lavori – assumendo i lavori di trasformazione carattere accessorio rispetto alla gestione del servizio e risultando gli stessi di valore inferiore al 50%. Caratteristica di tale tipo di concessione è la durata non superiore ai 30 anni.

- *Il sistema di pedaggiamento attuabile*

Un'alternativa al pagamento immediato dei costi di ammodernamento potrebbe ravvisarsi nell'adozione di un sistema di pedaggiamento virtuale dell'infrastruttura: lo Stato cioè, anziché affidare in appalto i lavori di ammodernamento, potrebbe rilasciare una concessione in base alla quale il concessionario, chiamato a effettuare l'ammodernamento a spese proprie, si ripagherebbe dell'investimento effettuato non già attraverso un pedaggio applicato all'utenza ma attraverso un pedaggio virtuale (cd. shadow-toll) a carico del soggetto pubblico interessato direttamente ed indirettamente alla realizzazione dell'infrastruttura viaria.

L'imposizione di un pedaggio virtuale in luogo di un pedaggio reale pur consentendo un differimento della spesa pubblica di ammodernamento, potrebbe però portare con sé talune implicazioni di carattere politico e sociale circa il differente trattamento che - a questa struttura ed al suo bacino d'utenza naturale - verrebbe riservato rispetto alla restante parte del sistema autostradale italiano.

## 8.5 I rischi

I rischi più comuni che si possono avere durante un'operazione di Project Financing sono i seguenti:

- rischi ambientali: ovvero quelli che derivano dal contesto economico-politico-sociale in cui si sviluppa l'iniziativa (rischio Paese, di change in law, valutario, di inflazione, politico, ecc.);
- rischi imprenditoriali: legati all'iniziativa come "impresa" (rischio tecnologico, di fornitura, di mercato, ecc.);
- rischi puri: sono quei sinistri che si verificano senza che nessun soggetto che partecipa all'iniziativa possa controllarli e che procurano solo perdite (disastri naturali, guerre, ecc.).

## 8.6 Il Project Financing in Italia

L'interesse verso il Project Financing in Italia è aumentato nell'ultimo decennio a fronte del progressivo rallentamento dell'impegno finanziario statale e in generale pubblico, dovuto ai più recenti orientamenti di finanza pubblica in Italia e in Europa.

Il rispetto dei parametri di Maastricht, infatti, ha generato una generalizzata diminuzione degli investimenti in

infrastrutture e in beni pubblici da parte dello Stato, sia a livello locale, sia a livello nazionale.

Proprio questa contrazione della disponibilità delle risorse finanziarie per la realizzazione di infrastrutture ha comportato un crescente interesse verso quegli strumenti alternativi che permettono di immettere sul mercato i fondi per finanziare le opere.

Si vede parallelamente accrescere, quindi, l'impegno pubblico, in particolare del sistema camerale, volto a mobilitare con il Project Financing risorse private nazionali ed internazionali finanziando realizzazioni infrastrutturali in grado di coniugare l'interesse pubblico allo sviluppo ambientalmente sostenibile del sistema economico con un'equa remunerazione del capitale investito.

Mentre si sta definendo un quadro giuridico-amministrativo adeguato, e permane l'esigenza di uno sforzo congiunto della Pubblica Amministrazione per liberare la fase attuativa dei progetti da vincoli burocratici impropri, il sistema camerale si sta attrezzando a svolgere una funzione di stimolo alla realizzazione di progetti anche attraverso un piano di formazione del personale camerale.

Nel recente incontro nazionale dei Segretari generali, organizzato dall'Unioncamere a Bologna, è stato appunto approfondito il contributo che le Camere di commercio possono apportare allo sviluppo del Project Financing.

Nonostante il forte interesse statale verso il Project Financing, si sono riscontrati numerosi ostacoli per la realizzazione delle iniziative.

L'esperienza italiana vede infatti pochissime iniziative realizzate in Project Financing e nessuna di queste coinvolge grandi opere. Le prospettive nel breve periodo non sono positive se si considera che nell'ultimo anno le moltissime iniziative intraprese dai Comuni, sulla base della legge Merloni-Ter, hanno avuto scarso risultato (lavori avviati pari al 10%). Lo stesso è accaduto con il caso dell'alta velocità ferroviaria, che inizialmente sembrava dovesse svilupparsi con il Project Financing, ma che nella realtà è stato affrontato come un classico investimento pubblico.

Analogo anche il caso delle autostrade: non tutte le nuove autostrade avrebbero un traffico tale da poter ripagare i finanziamenti ottenuti dai privati. Si prenda come esempi i casi della Salerno-Reggio Calabria, la Catania-Siracusa-Gela, la Cagliari –Sassi, per cui lo Stato dovrà probabilmente intervenire.

In sintesi, il Project Financing, almeno nelle sue caratteristiche pure, si può realizzare solo sulle opere "autoremunerative". Per quelle infrastrutture invece che non sono tali, l'istituto pubblico dovrebbe coprire una quota dei costi, ricorrendo ad una forma di Project Financing improprio.

I costi dell'operazione sono elevati: i finanziatori, infatti, richiedono normalmente tassi che incorporino adeguatamente la remunerazione per il rischio. Oltre a questo fattore si aggiungono i costi legati alle fasi relative alla verifica della fattibilità dell'operazione, alla negoziazione e alla stipula di accordi capaci di ripartire i rischi secondo efficienti criteri. Questi costi, inoltre, a differenza degli oneri finanziari, ricadono sull'istituto che funge da promotore del progetto e non sulla società del progetto.

La cultura degli operatori, almeno nel breve periodo, comporta un rallentamento nella diffusione del Project Financing: i soggetti coinvolti appaiono poco orientati sia all'assunzione di rischi ponderati sia a raffrontarsi in modo costruttivo con interlocutori con culture gestionali differenti dalla propria, per la ricerca di soluzioni adeguate che soddisfino tutti i soggetti che partecipano al progetto.

Le imprese non sempre sono in grado di presentare valide proposte che richiamino la fiducia degli investitori e delle amministrazioni pubbliche. Gli intermediari finanziari infine sono ancora legati al tradizionale finanziamento d'impresa, basato sulla solidità patrimoniale e sulle garanzie del soggetto da finanziare e non sono proiettati alla

considerazione dei finanziamenti delle opere e alla loro validità progettuale.

Ad oggi le iniziative avviate o allo studio in Italia sono la Milano-Brescia, la Pedemontana Veneta e il passante di Mestre. Tra le opere ad uno stadio meno avanzato vi sono la tratta campana della Salerno-Reggio Calabria, il nuovo anello della tangenziale di Milano, la Asti-Cuneo e il ponte sullo Stretto di Messina. Si è ipotizzato un Project Financing anche per il completamento dell'autostrada tirrenica, per la Romea Venezia-Ravenna, per la Parma-Verona, per la pedemontana e la cispadana in Emilia Romagna e per il nodo di Genova.

- *La prevalenza delle piccole opere*

Lo strumento del Project Financing in Italia è stato utilizzato prevalentemente per operazioni di modeste dimensioni in ambito locale.

Il decentramento produttivo ed il federalismo politico-amministrativo hanno comportato negli ultimi anni una crescita notevole di microinterventi a livello locale.

Si tratta spesso di una moltitudine di piccole opere al servizio dell'area in cui sono localizzate (parcheggi, tram, metropolitane): interventi a completamento di incompiuti spezzoni stradali, opere in grado di migliorare la qualità della vita, come i piani di superamento dei passaggi a livello delle Ferrovie.

All'interno di questa tendenza, si evidenzia negli ultimi anni ed in tutto il Paese un consistente incremento degli appalti proprio relativi alle piccole opere. Anche gli ultimi dati relativi ai bandi di gara del primo quadrimestre del 2001 confermano questo scenario: nonostante la flessione per le grandi opere sopra i 10 miliardi (3.858 miliardi messi in gara, con un calo del 26%), si è verificata la crescita delle opere fino a quel tetto (6.752 miliardi, con un incremento del 23,1%). Il 30-40% dei lavori messi in gara, inoltre, arriva dalle amministrazioni comunali.

Lo studio aggiornato ad Aprile 2001 dall'osservatorio dell'Oice (associazione delle società di ingegneria) relativo al Project Financing, ha evidenziato i seguenti dati: dal 1° Gennaio 2000 al 30 Aprile 2001 sono stati presentati 98 avvisi per la realizzazione di opere con la procedura del promoter privato, per un valore pari a 7.182 miliardi. Se il valore medio è pari 85,5, la maggior parte di queste opere risulta al di sotto di 40 miliardi. Considerando inoltre le 18 opere andate in gara, per un valore di 503 miliardi, il valore medio riscontrato è di 28 miliardi. Con lo stesso valore medio per le 5 gare finora aggiudicate, infine, viene riconfermata la prevalenza delle piccole opere.

PROJECT FINANCING			
1° Gennaio 2000 - 30 Aprile 2001			
Opere previste da bandi di gara in Italia			
	Numero	Importo complessivo (mld di lire)	Importo medio
Opere edili	33 (27)	1049,2	38,9
Opere per la viabilità	30 (29)	4464,3	153,9
Altre infrastrutt. trasporto	5 (4)	740,0	185
Infrastrutt. a rete	6	435,6	72,6
Impianti sportivi	17 (11)	29,3	2,7
Valorizzazione urbana	7,0	463,9	66,3
<b>TOTALE</b>	<b>98 (84)</b>	<b>7182,3</b>	<b>85,5</b>

**Nota:** fra parentesi viene indicato il minor numero delle iniziative delle quali è stato possibile accertare o stimare l'importo

Tuttavia, risultando assai limitato il numero di progetti realmente realizzati, si evidenzia come in questa prima fase

di applicazione, la normativa sul finanziamento privato di opere pubbliche stia riscontrando numerosi ostacoli. Molti progetti si sono bloccati alla fase dell'annuncio, rimanendo solo sulla carta. Le indicazioni delle amministrazioni pubbliche risultano infatti eccessivamente generiche, oppure le tempistiche per la valutazione delle proposte risultano troppo lunghe.

## 8.7 Ipotesi di sviluppo di una iniziativa: Corso Marche

L'attuale assetto della viabilità dell'area metropolitana torinese, determinatosi storicamente in anni non recenti (la tangenziale di Torino ha ormai quasi trent'anni), è impostato su una serie di radiali, corrispondenti alle valli e alle direttrici padane e verso il mare, tutte convergenti su Torino e sul semi anello della tangenziale, ormai assorbito dallo sviluppo urbano al punto di essere diventato un asse di distribuzione urbana.

Tale assetto della rete viaria risulta ormai, da diversi anni, insufficiente a reggere il traffico di attraversamento e di penetrazione della città, in modo particolare quello nord-sud a causa di un sistema tangenziale troppo esterno rispetto ai limiti comunali ed alla mancanza di un asse di scorrimento veloce in tale direzione.

La risposta a tale problema, che si è delineata nell'ambito della Pubblica Amministrazione nel corso di questi anni, è rappresentata dal riassetto della rete viaria e della rete di trasporti pubblici sia su gomma che su ferro.

Con particolare riguardo alla rete viaria, un ruolo fondamentale andrebbe a ricoprire il progetto di realizzazione di corso Marche che, all'interno del processo di razionalizzazione del sistema di grande viabilità urbana, andrebbe a svolgere la funzione di "asse attrezzato" di primo livello e di raccordo ad ovest fra le tangenziali nord e sud.

Inoltre, vista la sua collocazione all'interno della città, Corso Marche diventerebbe asse di grande centralità qualificato e qualificante una serie di interventi strutturali dell'area metropolitana. L'infrastruttura dovrebbe essere composta da un asse centrale ad alto scorrimento e da un sistema di viabilità urbana di accesso.

Come previsto in un primo studio sviluppato nel 1999, gli interventi strutturali dell'area metropolitana sopra menzionati includerebbero la realizzazione di un parcheggio di interscambio (Comune di Torino), l'attuazione di un programma di edilizia agevolata, sia libera che commerciale (Comune di Torino) e la realizzazione di un Centro Intermodale Merci (Comune di Grugliasco).

- *Ipotesi di sviluppo del progetto*

Le ipotesi principali sulla base delle quali il Progetto dovrebbe essere sviluppato sono le seguenti:

- il soggetto privato a cui potrebbe essere appaltata la costruzione di Corso Marche potrebbe gestire la strada per un periodo di trenta anni; alla fine di tale periodo la strada potrebbe diventare, senza il pagamento di alcun corrispettivo, di proprietà del Comune;
- l'entità dell'investimento necessario per la realizzazione del Progetto potrebbe aggirarsi intorno ai 250/300 mld.;
- il tempo necessario per la costruzione di Corso Marche potrebbe essere di circa due anni;
- la strada potrebbe essere percorsa, a regime, da circa cinquantamila veicoli al giorno, 365 giorni l'anno. Al fine di raggiungere tale percorrenza, dovrebbero essere necessari circa quattro anni (a partire da percorrenza inizia-

le intorno ai trentamila veicoli);

- potrebbe essere possibile applicare una tariffa pari a circa duecentocinquanta lire al chilometro e la percorrenza media per veicolo potrebbe essere pari a dieci chilometri;
- il Progetto potrebbe essere finanziato per il 60%-70% tramite debito, ammortizzato per un periodo di circa 15 – 20 anni, con due anni di pre-ammortamento.

## 8.8 Le Olimpiadi come “motore” di sviluppo delle infrastrutture

In questo capitolo si vuole proporre un confronto parallelo tra l'esperienza olimpica di Barcellona e quella della provincia di Torino, al fine sia di evidenziare gli impatti generati sulle infrastrutture dalla realizzazione dell'evento olimpico, sia di individuare l'organizzazione a cui è affidato il governo della realizzazione delle opere; ovviamente, le informazioni per Torino si basano sulle iniziative finora intraprese.

Il confronto tra le due realtà presenta certamente delle difficoltà, per una serie di motivi:

- innanzitutto le città presentano forti differenze in termini di dimensioni (Barcellona in termini di abitanti è circa 4 volte Torino);
- si tratta di olimpiadi estive vs. olimpiadi invernali, con differenti impatti in termini di numero di addetti ai lavori (giornalisti, accompagnatori...) e atleti a sfavore di Torino<sup>16</sup>;
- a Torino i siti olimpici sono collocati a distanze molto maggiori rispetto a quelle di Barcellona.

Tuttavia, consapevoli di queste differenze proponiamo il confronto in quanto Barcellona può essere considerata esempio per i seguenti fattori:

- forte attenzione verso la realizzazione di opere con utilità anche successiva all'evento olimpico;
- importante apporto di capitali privati;
- interessante organizzazione per la parte realizzativa delle opere.

### 8.8.1 Le Olimpiadi a Barcellona

Barcellona è una città fulcro per l'industria e per i movimenti sociali, politici e culturali della Spagna contemporanea. Come altre città europee ed americane ha dovuto far fronte alle incombenze di una grande città senza poter contare sui vantaggi dello “status” di capitale.

La designazione a Barcellona nell'ottobre del 1986, come sede dei Giochi Olimpici del 1992, rianimò la città dopo anni di crisi economica. Nel tempo che intercorse fra queste due date Barcellona passò dalla depressione al boom economico.

Il vero successo dei Giochi Olimpici del 1992 fu la significativa trasformazione che interessò Barcellona, una trasformazione tale che in soli sei anni la cambiò molto più di quanto si sarebbe fatto in decenni. Fin dall'inizio della

candidatura, le Olimpiadi divennero un pretesto, o meglio un'opportunità, per la trasformazione ed il rilancio della città.

Per il Comitato Organizzatore ottenere dei buoni risultati economici divenne una condizione necessaria per il successo dei Giochi. L'obiettivo dell'organizzazione, fin dall'inizio, non fu solo di rendere le Olimpiadi il più grande avvenimento sportivo di tutto il mondo, ma anche di promuovere una grande trasformazione urbana che migliorasse la qualità della vita dei suoi abitanti e l'immagine della città.

L'organizzazione dei Giochi Olimpici si caratterizzò per tre peculiarità:

- a) la creazione di organismi speciali di gestione, svincolati dall'Amministrazione pubblica ordinaria e con la separazione tra la funzione di spesa e la funzione organizzativa;
- b) l'economia mista impiegata, l'accordo e la gestione comune tra settore pubblico ed iniziativa privata;
- c) l'accordo istituzionale tra il Comune, la Generalitat de Catalunya, il Governo Centrale e il Comitato Olimpico Spagnolo.

I fattori decisivi per il raggiungimento dei buoni risultati economici ottenuti furono la capacità negoziale, la buona amministrazione ed il controllo delle spese, il tutto unito alla capacità dimostrata dall'economia barcellonese di rispondere agli stimoli olimpici ed alla sua capacità di attrarre capitali.

#### • L'organizzazione

La gestione delle Olimpiadi di Barcellona venne affidata a due principali società di forma privata che curarono rispettivamente l'intera parte organizzativa (Comitato Organizzativo Olimpico, ossia il COOB '92) e l'intera parte finanziaria (Barcelona Holding Olympic S.A., ovvero la HOLSA).

In altri termini, nonostante fosse il settore pubblico a progettare e a realizzare l'intera operazione olimpica, venne adottata la forma di società private (società anonime per azioni in mano ai poteri pubblici), che gestirono l'intera operazione in modo privatistico e in associazione con l'iniziativa privata.

- COOB '92. In seguito alla candidatura di Barcellona, il 12 Marzo 1987 nacque il COOB '92 in cui vi entrarono, in forma di consorzio, le amministrazioni pubbliche (Comune di Barcellona, Amministrazione dello Stato, Regione di Catalogna) e le associazioni sportive riunite nel comitato olimpico spagnolo.

Il COOB era il soggetto preposto all'organizzazione dei Giochi in ogni sua parte, dalla pianificazione all'esecuzione, incluse le cerimonie, l'avvio delle installazioni ed i rapporti con i patrocinatori, con il Comitato Olimpico Internazionale ed i Comitati Olimpici Nazionali. Il COOB era strutturato in 15 divisioni (trasporti, infrastrutture, commerciale, ecc.) che gestivano 32 programmi (organizzazione delle gare, sicurezza, ecc.) all'interno dei quali vi erano 319 progetti.

- HOLSA. La Holsa venne creata il 22 Maggio 1989 dallo Stato spagnolo (51%) e dal Comune di Barcellona (49%). Venne affidata a tale società l'intera parte finanziaria: canalizzò infatti l'intero finanziamento delle opere pubbliche olimpiche e coordinò l'operato delle differenti imprese che realizzarono opere olimpiche. La Holsa, inoltre, attraverso le sue società, costruì l'anello olimpico, le nuove ronde urbane ed il principale villaggio olimpico.

<sup>16</sup> L'enorme differenza che esiste fra i due eventi è il diverso tipo di manifestazione: l'Olimpiade Estiva e l'Olimpiade Invernale non sono una cosa simile. L'Olimpiade Estiva è un evento che per dimensioni ed importanza distacca e di molto la Olimpiade invernale: la durata è maggiore, comprende un numero di sport e di discipline molto più ampio, coinvolge più del doppio dei Paesi e quasi quattro volte il numero degli atleti. Va da sé che è maggiore l'interesse generale, maggiore il numero degli spettatori sui luoghi delle competizioni, maggiore soprattutto il numero dei telespettatori e, di conseguenza, la quantità di introiti.

• *Gli investimenti*

Occorre separare l'analisi tra investimenti relativi all'organizzazione e investimenti sostenuti per la realizzazione delle infrastrutture.

□ Investimenti organizzativi

Tali costi fanno riferimento alle attività assegnate al COOB. Dal 1987 al 1993, periodo di vita del COOB, gli investimenti furono pari a 179 miliardi di pesetas (pari a 2.082 miliardi di lire).

Le principali entrate furono:

- entrate proprie pari a circa 97 miliardi di pesetas, di cui 50 per diritti radiotelevisivi e 20 per sponsorship. A tal proposito si evidenzia pertanto il considerevole importo delle entrate apportate dalle sponsorizzazioni e dai diritti TV;
- entrate varie (es.: 20 mila da lotterie e 13 mila da trasferimenti pubblici).

□ La realizzazione delle opere

Secondo uno studio della HOLSA reso noto nel Giugno 1992 "I Giochi Olimpici come generatori di investimento (1986-1992)", l'investimento totale per la realizzazione delle opere olimpiche tra il 1986 ed il 1992 fu superiore ai 926 miliardi di pesetas (oltre 10.769 miliardi di lire).

Il settore privato risulta aver investito 313 miliardi di pesetas (3.640 miliardi di lire), ossia il 33,8% degli investimenti totali, mentre il settore pubblico ha ricoperto il restante 66,2%, per un importo totale superiore ai 613 miliardi di pesetas (oltre i 7.129 miliardi di lire).

La distribuzione degli investimenti per i Giochi Olimpici di Barcellona (milioni di pesetas)		
	Valori assoluti	Valori percentuali
Settore privato	313.017	33,8%
Settore pubblico	613.422	66,2%
<b>Totale generale</b>	<b>926.439</b>	<b>100%</b>

FONTE: AIM, Pianificazione Strategica e Giochi Olimpici a Barcellona  
Quaderno n. 17. Milano 1992.

Le opere di viabilità e trasporti hanno rappresentato il 40% degli investimenti totali, per oltre 379 miliardi di pesetas (4.407 miliardi di lire) mentre le abitazioni, i negozi e gli uffici hanno rappresentato il 15,1% (oltre 139 miliardi di pesetas).

Gli investimenti generati dai Giochi per settori (milioni di pesetas)		
	Valori assoluti	Valori %
<b>Infrastrutture</b>		
- Viabilità	379.474	41%
- Telecomunicazioni	123.313	13,3%
- Ambiente	60.439	6,5%
<b>Totale</b>	<b>563.226</b>	<b>60,8%</b>
<b>Edifici ed attrezzature</b>		
- Abitazioni, negozi e uffici	139.741	15,1%
- Alberghi	119.884	12,9%
- Impianti sportivi	87.511	9,4%
- Altro	16.077	1,7%
<b>Totale</b>	<b>363.213</b>	<b>39,2%</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>926.439</b>	<b>100%</b>

FONTE: AIM, Pianificazione Strategica e Giochi Olimpici a Barcellona  
Quaderno n. 17. Milano 1992.

Per quanto riguarda l'analisi suddivisa per aree, meno del 40% degli investimenti è stato realizzato a livello comunale, mentre i restanti interventi sono riferiti all'area metropolitana e a quella regionale. Questi risultati sono stati ottenuti in quanto alcune opere infrastrutturali (l'aeroporto, le nuove ronde e la metropolitana) appartengono ad un ambito più vasto rispetto a quello comunale, entro cui invece si situano gli investimenti immobiliari ed alberghieri.

Investimenti generati dai Giochi per area (milioni di pesetas)		
	Valori assoluti	Valori %
<b>a) Barcellona</b>		
- Area de la Vila Olimpica y del Poble Nou	212.682	23,0%
- Area del Valle d'Hebron	29.426	3,2%
- Area del Montjuic	58.138	6,3%
- Area de la Diagonal	30.410	3,3%
- Area de Notre-Glorias	16.396	1,8%
- Area del Eje Tarragona-Numancia	7.979	0,9%
- Port Veil	6.890	0,7%
- Viabilità interna	6.685	0,7%
<b>Totale</b>	<b>368.606</b>	<b>39,8%</b>
<b>b) Ambito metropolitano</b>		
- Ronda de Dalt y Nudo Llobregat	68.839	7,4%
- Ronda del Litoral y Nudo Trinidad	77.502	8,4%
- Viabilità metropolitana	103.038	11,1%
- Aeroporto Barcellona	27.756	3,0%
<b>Totale</b>	<b>277.135</b>	<b>29,9%</b>
<b>c) Ambito regionale</b>		
- Città subsedi olimpiche	69.916	7,5%
- Viabilità regionale	37.167	4,0%
<b>Totale</b>	<b>107.083</b>	<b>11,6%</b>
<b>d) Altro non imputabile</b>	<b>173.616</b>	<b>18,7%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>926.439</b>	<b>100%</b>

FONTE: AIM, Pianificazione Strategica e Giochi Olimpici a Barcellona  
Quaderno n. 17. Milano 1992.

• *I progetti e le infrastrutture*

La designazione olimpica rappresentò l'occasione che permise la messa in pratica di un elaborato progetto di pianificazione urbano già pensato in precedenza.

Prima che Barcellona vicesse la candidatura per i Giochi Olimpici si presentava come una città che aveva sofferto per molti anni della mancanza di un progetto globale d'urbanizzazione. L'est della città risultava inoltre carente

di servizi pubblici e di infrastrutture.

In primo luogo, doveva essere definito un sistema viario che potenziasse le relazioni di Barcellona con le altre città metropolitane, che risolvesse la difficile “permeabilità” est-ovest della città e che mettesse in connessione tutto il territorio urbano con i sistemi di comunicazione regionali. Allo stesso modo, era necessario determinare una nuova struttura di connessione ferroviaria come la metropolitana, che mettesse in comunicazione le principali aree urbane di Barcellona.

In secondo luogo, si doveva “equipaggiare” la città con una serie di infrastrutture mancanti. Nei 20 anni che precedettero i Giochi, infatti, non erano stati costruiti edifici pubblici per lo sport, per la cultura, per il divertimento, provocando così una crescita della città più quantitativa che qualitativa. Era necessario ottenere spazi pubblici di dimensioni considerevoli che contribuissero a dare una nuova immagine della città.

Era inoltre indispensabile “ridefinire la centralità”, sostituendo le insufficienze del centro con un sistema articolato tra quest'ultimo e le altre aree metropolitane della città e della regione.

Infine, si doveva equilibrare la città, evitando che la crescita “qualitativa” si concentrasse in alcune aree cittadine.

I progetti relativi alle infrastrutture possono essere suddivisi in tre gruppi.

- Il primo gruppo era finalizzato al recupero di un'importante area della città: il Villaggio Olimpico, il Poblenou e tutto il lungomare per oltre 4 km di lunghezza.
- Il secondo gruppo di progetti era focalizzato ad un aspetto molto importante per la vita della città: il miglioramento della rete stradale di base. Fecero parte di questo gruppo la realizzazione di due strade periferiche, le ronde<sup>17</sup>, ed il miglioramento effettuato nei punti nevralgici della città.
- Nel terzo gruppo invece si orientava a quattro aree locali strategiche: Montjuïc, Valle de Hebrón, Diagonal e North Station-Glòries. Questi progetti ebbero lo scopo di migliorare gli insediamenti sportivi e culturali e la dotazione di zone verdi.

- *L'opportunità offerta dalle Olimpiadi*

A differenza delle altre Olimpiadi, quella di Barcellona permise la realizzazione di un complesso di interventi infrastrutturali che solo in parte avevano una relazione diretta con i Giochi.

Una parte fondamentale delle opere realizzate tra il 1986 ed il 1992 incluse nel “paniere olimpico” facevano parte ormai da tempo dei progetti necessari per la città. Una parte delle infrastrutture destinate a mutare urbanisticamente la città era già infatti prevista nel Piano Generale Metropolitano del 1974, mentre altre idee progettuali risalivano ai primi anni del '900.

L'apertura di Barcellona al mare con la costruzione del Villaggio Olimpico ed il miglioramento della rete viaria, per esempio, furono due scelte strategiche che trovarono nelle Olimpiadi l'occasione di realizzare i progetti che già le prevedevano a partire rispettivamente negli anni '60 (“apertura al mare”) e nel 1905 (il piano “cinturoni”).

Anche i progetti relativi alle aree olimpiche del Montjuïc, Valle de Hebrón e Diagonal risalivano in larga misura al Piano del 1974.

- *Il nuovo assetto urbano*

Il progetto olimpico si tradusse in una serie di azioni di reurbanizzazione e di intervento sullo spazio pubblico, che comportò la realizzazione di opere al di sopra di ciò che vi era precedentemente, con un forte impatto sulla città già costruita.

Si passò da una concezione “uniformalista” della città, in cui le differenze nelle varie zone dovevano essere minime, ad un'idea di città con una forte connotazione singola, come incontro di “spazi urbani” differenti.

Nel 1982, nel primo Progetto dei Giochi Olimpici era già stata prevista la localizzazione delle quattro aree olimpiche, così come la decentralizzazione delle differenti installazioni sportive nelle principali aree urbane.

L'idea centrale del progetto fu la localizzazione delle quattro aree olimpiche negli angoli del rettangolo centrale di Barcellona, ad una distanza ognuna dal centro non superiore ai 5 km. I parchi olimpici, pertanto, diventarono nodi di connessione tra il centro e la periferia e quest'ultima raggiunse quei valori qualitativi che le mancavano in precedenza. Nella città, inoltre, vennero ristrutturate e sviluppate altre aree già esistenti.

Alcuni dati relativi al 1989 mostrano chiaramente la trasformazione urbanistica che coinvolse Barcellona: le fontane e le zone di ristoro infatti aumentarono del 268%, le nuove zone verdi e le spiagge del 78%, l'impianto fognario del 17%, l'impianto stradale cittadino del 15%.

- *Le infrastrutture viarie*

L'opera chiave del progetto olimpico fu la realizzazione della nuova rete viaria e più concretamente nella costruzione delle ronde come anello viario che circondava la città. I giochi olimpici infatti diedero modo di costruire le ronde prima del '92, in quanto necessarie per la buona connessione delle quattro aree olimpiche.

La costruzione di queste due strade cominciò all'inizio degli anni '70, tuttavia, a causa dell'opposizione dei cittadini, della mancanza di finanziamenti e delle vicissitudini politiche di quel periodo, divenne impossibile il loro completamento.

Soltanto qualche anno più tardi venne riconsiderata l'opportunità di costruire queste due importanti strutture stradali, adottando un differente approccio riguardo alla loro funzionalità. Durante il processo di pianificazione delle Olimpiadi, venne deciso di situare le quattro aree olimpiche a ridosso di queste due strade. Quando la città si aggiudicò l'organizzazione dei giochi olimpici, la costruzione delle due strade divenne possibile.

Nei 20 anni che precedettero la candidatura di Barcellona, vennero costruiti solo 4 km di strade, mentre nei 4 anni precedenti le olimpiadi ne furono realizzate 35 km. Probabilmente, senza le olimpiadi, ancora oggi le ronde sarebbero da realizzare.

Queste nuove strade costruite servirono sia come collettori sia come distributori dei transiti locali e regionali e permisero uno sviluppo metropolitano in cui le distanze e le barriere geografiche vennero superate dall'anello viario e dalle vie di entrata e uscita che collegavano la città con il sistema regionale.

Le nuove strade resero possibile lo sviluppo urbano e comportarono un notevole miglioramento nel traffico e nelle comunicazioni interne: il traffico lungo le strade centrali infatti si ridusse e migliorarono le comunicazioni tra alcune aree fino allora mal connesse. La buona integrazione di queste due nuove strade periferiche con le infrastrutture urbane valorizzarono alcune zone della città e contribuirono al miglioramento della qualità urbana.

Un elemento emerso in modo preponderante, infine, è stato la trasformazione urbana vissuta da Barcellona in

<sup>17</sup> L'elemento principale del progetto di ristrutturazione della rete viaria fu la realizzazione delle ronde (una sorta di tangenziale in città): la ronda Litoral che costeggia il mare e la ronda de Dalt, che passa a nord della città e si sviluppa ai piedi della montagna. Queste due strade formano una sorta di anello viario intorno a Barcellona e crearono una potente via di passaggio lungo la città.

merito alla circolazione dei veicoli: vi fu infatti un cambiamento significativo della densità del transito del 1990 con quella del 1993, dopo l'apertura delle ronde di Dalt e Litoral. La ristrutturazione dell'impianto stradale metropolitano è forse l'espressione più sintetica dell'impatto avuto dai Giochi sulla città.

Queste iniziative comportarono quindi un grande cambiamento del design urbano: all'interno della città venne costituito un nuovo moderno sistema, supportato da nuovi accessi alla rete viaria catalana e spagnola.

In breve, le Olimpiadi permisero a Barcellona di raggiungere i seguenti obiettivi:

- superare gravi carenze nelle attrezzature urbane;
- recuperare la periferia e il centro urbano;
- riequilibrare il territorio della città;
- raggiungere la dimensione metropolitana;
- passare da una città industriale matura ad una città di servizi;
- inserire Barcellona nella mappa mondiale.

• *L'impatto globale delle Olimpiadi*

Gli investimenti totali tra il 1986 ed il 1992 in Catalogna furono pari a 1.500 miliardi di pesetas, di cui, secondo quanto emerso in precedenza, oltre 900 miliardi direttamente generati dai Giochi Olimpici. Si tratta pertanto di un'enorme massa di denaro investito in un breve arco di tempo che ebbe un importante impatto urbanistico, economico ed industriale.

☐ L'impatto urbanistico. Per quanto concerne l'impatto urbanistico si fa riferimento a quanto riportato nei paragrafi precedenti.

☐ L'impatto economico. Secondo quanto riportato nella "Pianificazione Strategica e Giochi Olimpici a Barcellona" dell'Associazione degli Interessi Metropolitani, nello studio effettuato dal Brunet (1992)<sup>18</sup> l'impatto economico dei Giochi Olimpici viene definito come "la grandezza e gli effetti della domanda di consumo e di investimento, diretta ed indiretta, pubblica e privata che essi generano". Si divide pertanto tra:

- Impatto della domanda diretta:
  - consumo pubblico diretto;
  - consumo privato diretto;
  - investimento pubblico diretto;
  - investimento privato diretto.
- Impatto della domanda indotta:
  - consumo pubblico indotto;
  - consumo privato indotto;

- investimento pubblico indotto;
- investimento privato indotto.

L'impatto diretto, pertanto, è composto dai dati relativi agli investimenti pubblici e privati mobilitati e ai consumi pubblici e privati effettuati.

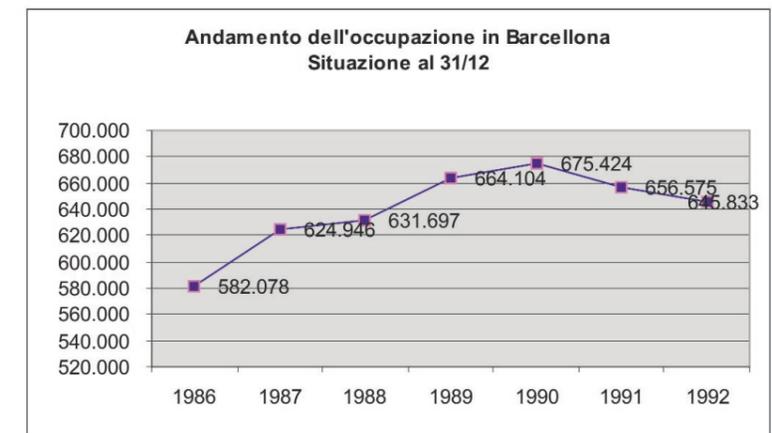
Secondo quanto riportato nello studio, l'impatto economico globale sull'economia tra il 1986 ed il 1993 è stato superiore ai 2.600 miliardi di pesetas (30.571 miliardi di lire) il 44,8% del quale come impatto diretto ed il restante 55,2% per impatto indiretto.

L'impatto globale dei Giochi Olimpici (in milioni di pesetas)		
Impatto accumulato 1986-1993	Valori assoluti	%
<b>Impatto diretto</b>	<b>1.177.000</b>	<b>44,8%</b>
- Consumo pubblico	107.832	4,1%
- Consumo non residenti	35.920	1,4%
- Investimenti pubblici	562.531	21,4%
- Investimenti privati	470.717	17,9%
<b>Impatto indiretto</b>	<b>1.450.000</b>	<b>55,2%</b>
<b>Totale</b>	<b>2.627.000</b>	<b>100%</b>

• *L'occupazione*

Le Olimpiadi ebbero anche un importante impatto sull'occupazione di Barcellona. La candidatura comportò infatti un'inversione di tendenza: nel Dicembre del 1986, l'occupazione, fino ad allora in calo, incominciò a crescere fino al 1991.

Durante il periodo preparatorio dei Giochi, il mercato del lavoro di Barcellona, della sua area metropolitana e della Catalogna in generale migliorò sostanzialmente.



Fonte: AA.VV., *Las claves del éxito. Impactos sociales, deportivos, económicos y comunicativos de Barcelona'92*, Centro de Estudios Olímpicos y del Deporte

Tra il 1986 ed il 1992, l'occupazione totale in Barcellona aumentò dell'11%, mentre tra il 1991 ed il 1992 subì

<sup>18</sup> Brunet F., *Economía de los Juegos Olímpicos Barcelona '92*, Universitat Autònoma de Barcelona, Centre d'Estudis Olímpics i Facultat de Ciències Econòmiques, Barcelona 1992.

una flessione di circa l'1,6%.

Tra l'Ottobre del 1986 ed il Luglio del 1992, il tasso di disoccupazione in Barcellona calò dal 18,4% al 9,6%. Se nel 1986 i tassi di disoccupazione in Barcellona, nella sua provincia, nella Catalonia e nella Spagna oscillavano tra il 18,4% ed il 23,7%, nel 1992 fluttuavano tra il 9,6% in Barcellona ed il 15,5% in Spagna.

Il valore dei disoccupati in Barcellona nel Luglio del 1993 (ossia un anno dopo le Olimpiadi) registrava 49.523 unità in meno rispetto al Novembre del 1986 (anno in cui si raggiunse il massimo storico della disoccupazione nella città). Questo dato mostra come le Olimpiadi diedero a Barcellona una maggior capacità di resistenza alla crisi economica che aveva coinvolto la Spagna a partire dal 1993. La situazione economica della città infatti migliorò notevolmente tra l'Ottobre del 1986 e l'Agosto del 1992 e le Olimpiadi attuarono una sorta di protezione che farà sì che la crisi si sviluppi molto più tardi.

- *Il fatturato generato*

Per tale analisi si è preso in considerazione uno studio effettuato dalla CEAM e riportato all'interno della pubblicazione dell'AIM, che ha preso in considerazione gli effetti direttamente alimentati dalle opere olimpiche.

I principali progetti, dalla Vila Olimpica alle installazioni sportive, sono stati considerati "agenti di impatto".

Sono stati considerati i settori dell'economia industriale coinvolti nelle opere olimpiche, seguendo una graduatoria di investimenti che mette al primo posto le telecomunicazioni, seguite dalle reti di trasmissione, dai manufatti edilizi, dal movimento terra, dalle infrastrutture di servizi, ecc.

In tale studio si è tentato di valutare il fatturato delle attività svolte per i Giochi, pesandolo in termini percentuali rispetto alle attività di ciascun settore, tenendo come riferimento la dimensione settoriale della Catalogna. L'incidenza dei Giochi è risultata molto variabile in quanto oscillava tra lo 0,5 ed il 15% del fatturato dei settori industriali. Per la maggior parte dei settori, mediamente, l'incidenza è stata compresa tra il 3 ed il 6%, essendo pari al 3-4% per il settore delle costruzioni ed al 15% per quello delle tecnologie avanzate di telecomunicazione.

L'impatto industriale diretto, è stato stimato pari a 425 miliardi di pesetas (oltre 4.900 miliardi di lire), quello indotto dagli investimenti industriali è stato valutato pari a 200/300 miliardi di pesetas (2.300-3.400 miliardi di lire).

Il settore delle telecomunicazioni<sup>19</sup> è apparso quello che, con buona probabilità, ha ricevuto dai Giochi un più forte impulso, soprattutto in termini di innovazione e di effetti diffusivi.

- *Conclusione*

Le Olimpiadi contribuirono a migliorare nettamente l'immagine di Barcellona non solo agli occhi degli abitanti della città, ma anche dei visitatori.

I Giochi migliorarono la competitività della città e molte imprese decisero di stabilire la propria attività a Barcellona.

Nel 1991, in piena fase preolimpica la città passò all'ottavo posto nella classifica delle preferenze delle città europee. I migliori aspetti di Barcellona che emersero quell'anno furono: la qualità della vita per i lavoratori (5° posto

nella classifica europea), il prezzo dei negozi (6°), la prossimità al mercato (10°), le infrastrutture di trasporto (15°), le telecomunicazioni (19°).

Gli effetti diretti ed indiretti sulla città si svilupparono su:

- infrastrutture di base;
- infrastrutture di trasporto;
- impianti sportivi;
- appartamenti;
- alberghi;
- sviluppo delle aziende di servizi.

In sintesi, alla fine delle Olimpiadi, Barcellona era una città nuova, dove il servizio pubblico in generale era notevolmente migliorato, dove si ritrovò l'antico splendore degli edifici, delle strade e una qualità della vita nettamente migliorata.

## 8.8.2 Le Olimpiadi a Torino

- *L'organizzazione*

Nel corso dell'estate 1999, dopo aver vinto la candidatura delle XX Olimpiadi Invernali del 2006 (Seul, 19 Giugno 1999) viene intrapreso il lavoro per la creazione del Comitato Organizzatore dei Giochi Olimpici.

Il 27 Dicembre 1999 a Torino prende ufficialmente vita il Comitato Organizzazione di Torino 2006, ossia il TOROC (Torino Organizing Committee), fondazione di diritto privato senza fini di lucro.

Al TOROC viene affidata l'organizzazione delle Olimpiadi Invernali 2006, la gestione della sua realizzazione, della logistica e della sua riuscita.

Il TOROC ha la responsabilità globale dei Giochi, predispone il piano degli interventi, organizza nel complesso i Giochi Olimpici e ha il compito di reperire sul mercato le proprie risorse (diritti tv, sponsor, lotterie, merchandising, ecc.). Gestisce pertanto risorse private sotto il controllo delle istituzioni e dell'opinione pubblica (locale e internazionale).

A partire dal Novembre 2000, il TOROC è affiancato dall'Agenzia Torino 2006 nella gestione delle Olimpiadi. Si tratta di una struttura pubblica istituita con la Legge 9 Ottobre 2000, n. 285 "Interventi per i Giochi olimpici invernali Torino 2006" e si occupa della realizzazione degli impianti sportivi, delle infrastrutture olimpiche e di quelle viarie. L'Agenzia si impegna pertanto a realizzare nei tempi necessari le infrastrutture olimpiche e viarie, attraverso l'uso dei finanziamenti statali privati ed enti locali.

Le due strutture sono distinte ma tra loro complementari. Il TOROC, infatti, fondazione di diritto privato, non può gestire denaro pubblico e l'Agenzia funge da sua stazione appaltante. Il Comitato fornisce all'Agenzia le indicazioni tecniche per la definizione di capitolati e gare d'appalto. Pertanto, mentre il TOROC stabilirà la localizzazione degli impianti, le loro caratteristiche tecniche e le scadenze per il loro completamento, l'Agenzia si occupa-

<sup>19</sup> Si tratta della costruzione di sistemi di comunicazione a tecnologia mista fibre ottiche/coassiale tra i quattro poli della città olimpica; del settore dell'informazione; della ricaduta in termini di formazione, trasferimento di tecnologia, ecc. per le imprese del settore.

rà sia delle operazioni finanziarie necessarie per la realizzazione delle opere infrastrutturali previste, sia delle fasi di progettazione e realizzazione degli impianti.

- *Gli investimenti per le infrastrutture*

Occorre suddividere i costi relativi alle Olimpiadi in:

- 1 costi organizzativi (di competenza del TOROC);
- 2 costi relativi alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per lo svolgimento dei Giochi (di competenza dell'Agenzia Torino 2006 e dall'Anas).

Per l'organizzazione delle Olimpiadi sono previsti costi pari a 1.800-2.000 miliardi.

Per quanto riguarda invece le infrastrutture sono previsti investimenti per circa 2.650 miliardi:

- 3 2.000 miliardi stanziati dal Ministero del Tesoro ed utilizzati dall'Agenzia Torino 2006 e dall'Anas per la realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie per lo svolgimento dei Giochi<sup>20</sup>;
- 4 650 miliardi preventivati come finanziamento dei privati (Project Financing)<sup>21</sup>.

La Legge n. 285 stabilisce gli interventi infrastrutturali necessari per lo svolgimento dei Giochi.

- a) Impianti;
- b) Infrastrutture Olimpiche;
- c) Opere stradali per Torino 2006.

Opere stradali previste dalla legge 285			
	STRADA	LOCALITA'	INTERVENTO
1	Statale 23	Cesana - Sestriere	Adeguamento
2	Statale 23	Perosa - Sestriere	Adeguamento
3	Statale 23	Pinerolo - Porte - Perosa	Costruzione varianti e adeguamento
4	Statale 24	Cesana - Claviere	Adeguamento
5	Strutture ed infrastrutture di interscambio modale	Oulx-Cesana-Pinerolo	Realizzazione
6	Corso Spezia	Torino	Sottopasso
7	Strade Provinciali	Varie	Adeguamento
8	Statale 24	Cesana	Variante
9	Statale 24	Claviere	Circonvallazione coperta
10	Statale 589	Avigliana	Variante, 1° lotto
11	Statale 589	Saluzzo - Pinerolo	Adeguamento
12	SATT (Sistema Autostradale Tangenziale di Torino)	Torino - Pinerolo	Completamento
13	SATT	Area Metropolitana	Adeguamento
14	Autostrada	Torino-Bardonecchia	Completamento svincolo Bardonecchia Realizzazione IV corsia

Fonte: [www.torino2006.it](http://www.torino2006.it)

Ad oggi, non risulta che i fondi stanziati per i Giochi Olimpici vengano utilizzati per la realizzazione di opere che non rientrano nell'elenco appena riportato. Pertanto, le grandi opere infrastrutturali già previste e in parte in corso di realizzazione (esempio la metropolitana di Torino, l'Alta Capacità ferroviaria Torino-Milano, il passante ferroviario, ecc.) non rientrano tra i progetti finanziati.

### 8.8.3 Confronto Torino vs Barcellona

Il confronto tra le Olimpiadi estive di Barcellona e quelle invernali di Torino è stato effettuato sulla base di alcuni elementi ritenuti di maggiore importanza.

- Organizzazione. La gestione di entrambe le Olimpiadi è stata affidata a due strutture principali con compiti distinti: l'organizzazione dell'evento (il COOB '92 a Barcellona ed il TOROC a Torino) e la gestione della realizzazione delle infrastrutture (la HOLSA per Barcellona e l'Agenzia Torino 2006 a Torino).

In termini generali, pertanto, si ritiene che per i due eventi siano state assunte strutture organizzative simili.

- Finanziamenti. Nonostante non possano essere confrontati i valori in termini assoluti degli investimenti effettuati/previsi per le due Olimpiadi, si possono effettuare delle osservazioni<sup>22</sup> sulla base dell'analisi dei dati in termini proporzionali. Per le Olimpiadi di Barcellona gli investimenti effettuati nell'organizzazione dell'evento sono stati pari a circa un quinto di quelli per la realizzazione delle infrastrutture; per Torino 2006, invece i primi sono più della metà dei secondi. Pertanto, a differenza di Torino, nelle Olimpiadi di Barcellona è stato dato maggior peso alla realizzazione delle infrastrutture.

L'apporto dei privati, nel caso di Barcellona, è stato pari al 33% degli investimenti totali, mentre per Torino 2006

<sup>20</sup> Secondo fonti TOROC, tra gli stanziamenti statali, 500 miliardi saranno utilizzati per la realizzazione delle opere connesse all'evento olimpico; non è stato ancora stabilito se l'Agenzia Torino 2006 e l'Anas gestiranno questa parte degli stanziamenti. I restanti 1.500 saranno destinati alla realizzazione delle opere ritenute "necessarie" in elenco al paragrafo "Gli interventi previsti" e verranno gestiti dall'Agenzia Torino 2006 e dall'Anas.

<sup>21</sup> Per la precisione, a tutt'ora non si conosce l'importo esatto degli stanziamenti dei privati, ma è stato preventivato un fabbisogno di 650 miliardi, di cui 350 circa per la realizzazione dei villaggi olimpici e media ed i restanti 300 per la viabilità autostradale (es. la Torino-Pinerolo, la Torino-Bardonecchia).

<sup>22</sup> Queste osservazioni hanno come base i costi previsti fino ad oggi per Torino 2006 e quindi sono suscettibili di cambiamenti.

si prevede una quota pari a quasi il 25%. In entrambe gli eventi pertanto il contributo dei privati risulta di notevole importanza.

- Le opere realizzate. Le opere realizzate per Barcellona '92 furono tali da comportare un notevole impatto sull'urbanizzazione della città. Nel caso di Torino 2006, invece, non sembra si possa verificare la stessa situazione. Le opere infatti previste ad oggi per l'evento non presentano lo stesso impatto che ebbe la nuova rete viaria a Barcellona e molte di queste riguardano infrastrutture esterne a Torino. Questa situazione è determinata dalle ragguardevoli distanze tra Torino e le sedi degli eventi olimpici.

I minori capitali coinvolti e la necessità di implementare le opere olimpiche al di fuori dalla città renderanno con tutta probabilità meno centrale il ruolo di Torino e non supporteranno quel cambiamento che coinvolse la città di Barcellona durante le Olimpiadi del 1992.

Pertanto, nonostante le olimpiadi invernali del 2006 rappresentino un'importante opportunità per Torino sotto molteplici aspetti, non ultimo il miglioramento dei collegamenti tra le stazioni invernali della provincia torinese, non si ritiene possano consentire lo stesso cambiamento urbanistico che avvenne a Barcellona in occasione delle olimpiadi estive.