

**II convegno DiAP  
Milano, 19-20 gennaio 2006**

**“Progetti di infrastruttura nella regione urbana  
milanese”**

**Sezione: Popolazioni, conflitti, consenso e democrazia  
nello spazio dell’infrastruttura**

***“La governance incompleta delle infrastrutture  
lombarde: conflitti d’interesse come causa di  
conflitti locali”***

Matteo Bartolomeo  
Professore a contratto di Economia dei Beni Pubblici  
Politecnico di Milano e Avanzi

Il paper ha l’obiettivo di analizzare in che modo i rapporti tra cittadini, enti locali e proponenti sono influenzati dai conflitti d’interesse che accompagnano il percorso sviluppo delle infrastrutture nell’area milanese.

L’attenzione della ricerca sarà incentrata su due aspetti, strettamente connessi.

In primo luogo, il processo di valutazione ex ante delle politiche, piani e progetti. Esso appare in larga misura formale, autoreferenziale e quindi inefficace. In questo processo sono numerose le criticità; tra queste, i conflitti d’interesse e le sovrapposizione di ruoli sono sicuramente motivo di inefficacia e di perdita di credibilità delle valutazioni (ad esempio la procedura di VIA, ma non solo) e di chi le ha formulate.

L’altro aspetto meritevole di attenzione è quello degli assetti proprietari e delle forme di controllo sulle imprese che operano nel settore delle infrastrutture, dai gestori degli aeroporti alle concessionarie autostradali. Sono infatti numerose le situazioni di semi-privatizzazione o di privatizzazione incompiuta che, nuovamente, non favoriscono la separazione di ruoli e creano situazioni sbilanciate nella protezione degli interessi di alcune comunità.

Alcune indicazioni sui percorsi per risolvere alcuni dei problemi esposti, anche col ricorso ad esperienze mutate da altri contesti, concluderanno l'articolo.

### **I conflitti locali nel contesto italiano**

I crescenti livelli di conflittualità locale che ormai caratterizzano la definizione e l'attuazione di piani, così come la realizzazione di progetti, hanno numerose origini. Gli autori che, da diversi punti di vista si occupano del problema, individuano tra le cause la debolezza di canali diretti di comunicazione tra gli attori coinvolti, l'atteggiamento del proponente, l'iniqua, e incerta, distribuzione dei benefici e dei danni, la scarsa cultura del dialogo e della costruzione di scelte condivise.

Nel nostro paese, l'elevato livello di conflittualità impone delle riflessioni aggiuntive sugli elementi che configurano un contesto particolarmente fertile per l'insorgere e lo svilupparsi di situazioni di forte opposizione.

L'elevato livello di antropizzazione del territorio e la scarsa disponibilità di suolo, spesso considerati fattori di contesto decisivi, da soli non spiegano la situazione italiana<sup>1</sup>; questa presenta altre anomalie, spesso richiamate sia dagli operatori che dagli analisti, tra cui ad esempio il deficit di infrastrutture (che determina una concentrazione in un tempo ridotto di numerose proposte di realizzazione) e l'incapacità della classe politica, locale e nazionale, di assicurare consenso intorno ad alcuni progetti.

Vorrei qui soffermarmi su un elemento, forse una meta-variabile, che a mio avviso ha un ruolo particolarmente importante, e scarsamente investigato, nelle dinamiche di conflittualità: la diffidenza verso le istituzioni preposte alla presa di alcune decisioni fondamentali nell'ambito della programmazione e gestione delle infrastrutture. Questa diffidenza non riguarda esclusivamente alcuni politici e tecnici, ma è riconducibile in senso molto ampio alla governance delle infrastrutture.

---

<sup>1</sup> Basti pensare al Mose di Venezia, che ha l'obiettivo, così come dichiarato dal proponente, di limitare i fenomeni di erosione del suolo, oppure alle opere nel Golfo di La Spezia che hanno l'obiettivo di ampliare il fronte mare interrando alcuni ettari. Anche il confronto con alcuni paesi fortemente antropizzati, come l'Olanda, ci porterebbe a concludere che le ragioni di tanta conflittualità siano da ricercare (anche) altrove.

Con questa espressione faccio riferimento alle istituzioni, istituti, regole e prassi che regolano lo svolgimento di un processo decisionale articolato, come quello che potrebbe portare alla realizzazione di un'infrastruttura, e la sua successiva gestione. La governance delle infrastrutture dovrebbe garantire un bilanciamento tra forze e interessi e, allo stesso tempo, una rapida capacità di adattamento delle risposte ai problemi collettivi emergenti. Nell'attuale governance delle infrastrutture queste abilità sono limitate perché sono numerose le opacità e zone di potenziale conflitto d'interesse cui sono esposti operatori pubblici e privati, in particolare quelli che assumono il ruolo di proponenti.

Mi concentrerò in particolare sull'analisi di situazioni tipiche di conflitto d'interessi: da un lato quello delle valutazioni ex-ante, che mirano alla formulazione di un giudizio di opportunità su un programma, piano o progetto; dall'altro, quello della corporate governance delle concessionarie di infrastrutture, che denota preoccupanti carenze.

### **Confusione di ruoli nelle valutazioni ex ante**

Le valutazioni ex-ante rappresentano strumenti che, almeno in linea di principio, dovrebbero fornire un quadro di comprensione e di valutazione comparata degli effetti ambientali, sociali ed economici, tanto ai proponenti che ad altri attori che sono interessati da una determinata politica, piano, programma, progetto. Lo spettro di strumenti si è allargato negli ultimi anni, soprattutto grazie all'impulso delle istituzioni comunitarie, che hanno cercato di promuovere un quadro relativamente omogeneo di regole che garantiscano un livello minimo di accesso a informazioni ambientali a favore dei cittadini e delle istituzioni pubbliche, che favoriscano una presa di coscienza degli effetti articolati sul territorio, organizzazioni e imprese, e che indirizzino i flussi finanziari verso iniziative in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), l'Analisi dell'impatto della Regolamentazione (AIR, ma anche chiamata Extended Impact Assessment), sono oggi gli strumenti più comunemente utilizzati nei diversi Paesi dell'Unione.

Le critiche, che in senso generale abbracciano queste valutazioni, sono riconducibili al carattere assertivo e scarsamente preventivo delle

analisi, all'eccesso di tecnicismo, alla difficoltà a dare pari dignità a effetti quantificabili e a effetti non quantificabili, alla presa in considerazione solo formale di alternative.

Ciononostante, e a dispetto delle numerose critiche specifiche che vengono indirizzate all'istituto della VIA, della VAS e della AIR, questi strumenti non sono ininfluenti rispetto alle dinamiche che qui discuto.

Se prendiamo in esame il caso della Valutazione di Impatto Ambientale, troviamo che ha giocato un ruolo assai importante in numerose vicende spinose, nel bene e nel male. Talvolta sul tavolo degli accusati, come strumento che avalla in maniera sostanzialmente acritica l'ipotesi progettuale del proponente, che non offre sufficiente spazio per la discussione pubblica, che non mette a pari livello tutte le possibili opzioni progettuali.

Talvolta invece la VIA è stata invocata dagli oppositori dell'opera per ottenere il differimento di una decisione già assunta – è il caso del tunnel della linea AV Torino-Lione, del progetto Malpensa 2000, dell'Autostrada A28 nel tratto Conegliano Sacile. In questi casi, e in molte altri, gli oppositori si appellano alla VIA, non tanto nella speranza che una valutazione approfondita possa determinare una sconfitta per il progetto proposto, quanto per rallentare un processo decisionale ormai alle battute conclusive, sperando magari in un capovolgimento degli equilibri politici.

In entrambe le situazioni è diffusa la consapevolezza che la VIA si un procedimento con un ampio grado di discrezionalità e arbitrarietà, che può produrre risultati opposti a seconda del dispiegarsi di fattori che nulla hanno a che fare con aspetti scientifici. La sfiducia nella VIA, e in altre valutazioni ex-ante, ha origine, oltre che nei limiti intrinseci cui ho accennato poco sopra, nell'architettura istituzionale e procedurale nella quale si trova imbrigliata, caratterizzata dalla presenza di ruoli molteplici per alcuni enti; questi ultimi si trovano inevitabilmente in una situazione di (potenziale) conflitto di interesse.

Le procedure di VIA prevedono infatti che uno studio di impatto ambientale (SIA), redatto dal proponente, venga valutato da una apposita commissione. A seconda che si tratti di VIA Nazionale, VIA Regionale, VIA in legge Obiettivo, Verifica di VIA, sono diversi gli enti che prendono parte alla valutazione, sia partecipando alla commissione VIA, sia formulando pareri che integrano i lavori della commissione stessa. In questo quadro, con la sola esclusione delle

procedure nazionali, le aree di potenziale conflitto d'interesse nelle quali possono trovarsi gli enti locali sono davvero numerose.

Il caso è emblematico in Emilia Romagna, dove la legge regionale ha assegnato per molte materie responsabilità di VIA alle Province<sup>2</sup>, gli stessi enti che sono devono redigere il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, il Piano per la Gestione dei Rifiuti e così via. Le indicazioni di Piano prevedono di norma la realizzazione di infrastrutture o impianti in quanto individuano i fabbisogni impiantistici e le aree idonee (o quelle cosiddette non idonee). Il Piano traccia un sentiero ben definito all'interno del quale il proponente può avanzare una proposta di progetto. Non è un mistero che, a livello locale, i proponenti abbiano un, e uno solo, nome e un cognome, trattandosi spesso di operatori pubblici o privati (spesso a capitale pubblico) che operano in regime di concessione e godono quindi di una posizione di monopolista. Nella valutazione dello studio predisposto dal proponente (SIA), l'ente provinciale, che presiede la Commissione cui partecipano anche altri enti, si trova quindi in una situazione di palese conflitto d'interesse, in qualità di ente che valuta il progetto e allo stesso tempo redige il piano<sup>3</sup>. Questa opacità aumenta la diffidenza -da parte di cittadini, comitati e associazioni in particolare- verso una procedura che già stenta ad acquisire credibilità ed inevitabilmente attira contestazioni intorno alle motivazioni che accompagnano il provvedimento di valutazione.

### **Gli assetti proprietari**

Ad accrescere ulteriormente la diffidenza verso i processi decisionali per programmi e progetti vi è la natura dei proponenti.

La liberalizzazione e privatizzazione dei mercati dei servizi di pubblica utilità, avviata ormai 15 anni fa, ha determinato numerosi vantaggi ma ancora stenta a trovare un assetto pienamente soddisfacente. In particolare, come dimostrano le numerose critiche e le diverse proposte alternative, la gestione delle situazioni di monopolio

---

<sup>2</sup> La legge Regionale 9/1999 assegna le responsabilità di VIA a Regione, Province o Comuni sulla base di una serie di criteri, prevalentemente di tipo dimensionale e di distribuzione geografica degli effetti dell'opera. Un simile orientamento è già stato attuato in molte regioni e in fase di discussione per quanto riguarda la Lombardia

<sup>3</sup> Ecco quindi che la valutazione di impatto ambientale diventa una mera valutazione di conformità, che non esprime giudizi relativi (del tipo "la prima opzione è migliore della seconda"), quanto giudizi assoluti ("l'opzione non contrasta con").

naturale appare ancora irrisolta. A livello regionale e locale, più ancora che a livello nazionale, la questione appare spinosa e ricca di implicazioni. Le società a capitale pubblico rappresentano ancora la proposta prevalente per la fornitura di servizi di trasporto, infrastrutture, energia, gestione dei rifiuti, acque, illuminazione pubblica, farmacie, servizi cimiteriali.

Le acquisizioni e fusioni non hanno scalfito le ambizioni degli enti locali, che, al contrario, intendono giocare un ruolo di primo piano anche nei mercati finanziari più evoluti ed efficienti.

Oggi, presso la Borsa Italiana<sup>4</sup>, sono quotate (al 2-1-2006) 23 società che potremmo definire utility dei trasporti (TPL, aeroporti, autostrade), energia (reti e distribuzione), ambiente (acqua, rifiuti)<sup>5</sup>. Come da tabella che segue, 16 di queste società sono a capitale prevalentemente pubblico. In queste circostanze gli attori pubblici hanno il controllo sul consiglio di amministrazione, e quindi sulla nomina del presidente e dell'amministratore delegato. La privatizzazione più significativa si è avuta nel settore delle autostrade, con risultati che fanno molto discutere, in particolare osservando il circolo vizioso che si crea nella determinazione degli adeguamenti tariffari (con approccio *price cap*), nel finanziamento e cofinanziamento delle attività di manutenzione, ampliamenti e nuove realizzazioni. Nonostante la piccole dimensioni dell'universo analizzato, si nota una buona correlazione tra la natura locale dell'operatore e la presenza di enti pubblici tra i primi azionisti: come dire che le concessionarie locali, che operano in una situazione di monopolio naturale, ottengono le concessioni dagli enti che ne sono azionisti, molto spesso di controllo.

---

<sup>4</sup> Segmenti Blue Chips, Standard, Star, Expandi

<sup>5</sup> Si tratta di una selezione per tipologia di attività delle 19 società appartenenti al settore Servizi Utility e delle 14 al settore Altri Servizi.

Tabella 1: I primi 3 azionisti delle utility quotate alla Borsa Italiana

Nome Società	% Nome primo azionista	% Nome secondo azionista	% Nome terzo azionista	Natura del Capitale degli azionisti di controllo	Note
Acea	51,0 Comune Roma	9,9 Schroeder IM	8,6 Suez	Prevalente pubblico	Agegas Holding è di proprietà del Comune di Trieste (50,1%) e del Comune di Padova (49,9) Le quote del 67 e 29% sono riconducibili al Comune di Genova) Le quote del 51 e 33% sono riconducibili al Comune di Genova) Nuova SAP è posseduta da AMGA di Genova (vedi sopra) e SMAT di Torino (posseduta da oltre 100 Comuni)
Acegas-Aps	62,0 Acegas Holding	3,5 Banca Intesa	3,0 Deutsche Bank	Prevalente pubblico	
Acq De Ferrari	67,0 Acqua Italia spa	29,0 Genova Acque		Prevalente pubblico	
Acq Nicolay	51,0 Acquedotto de Ferrari	33,0 Genova Acque	1,7 Immobiliare delle Fabbriche	Prevalente pubblico	
Acque Potabili	93,7 Nuova SAP Comune di			pubblico Prevalente	
Acsn	51,0 Como	3,9 Edison spa		pubblico	
Actelios	64,0 Falck	15,0 Italgest		Privato	
Aem	43,0 Comune di Milano	5,3 UBS Ag	2,0 Premafin	Prevalente pubblico	
Aem Torino	69,0 Comune di Torino	3,0 San Paolo IMI	2,0 Fondazione CRT	Prevalente pubblico	
Aeroporto Firenze	29,9 SAGAT	13,5 Camera Comm. Firenze	11,7 SOGIM spa	Prevalente pubblico	
AMGA	54 Comune di Genova	5,6 Amber Capital	2,8 Transalpina Energia	Prevalente pubblico	
Asm Brescia	69,0 Comune di Brescia	5,2 Fingruppo	5,0 Comune di Bergamo	Prevalente pubblico	
Autostrada To-Mi	50,0 Argo Finanziaria	4,9 Assicurazioni Generali	4,0 Fondazione CRT	Privato	
Autostrade	52,0 Schemaventotto	3,9 BPM	3,4 JP Morgan	Privato	

Autostrade Meridionali	58,9	Schemaventotto	5,6	De Sangro Maria Antonella	2,0	Schroeder Investment	Privato	Schemaventotto SPA è riconducibile alla famiglia Benetton
Edison	71,0	Transalpina di Energia	17,0	EDF Sa Cassa Depositi e Prestiti	4,5	Mediobanca	Prevalente pubblico	Transalpina di Energia è controllata (indirettamente) da EDF e DELMI. DELMI è controllata da AEM Milano e Enìa Multiutility di Parma, Reggio E. e Piacenza) CDP ha raccolto risorse dalle Fondazioni di Origine Bancaria  Di Marco Polo Holding spa sono azionisti la regione Veneto, alcune finanziarie regionali e le Generali, privati (tra cui il presidente della società) Aurelia spa è riconducibile alla famiglia Gavio
Enel	21,8	Ministero Economia	10,0	Alerios Industries Comune di Modena	2,0	Assicurazioni Generali Banca Commerciale di Lugano Comune di Imola	Prevalente pubblico	
Enertad	51,0	Agarini Luigi Comune di Bologna	17,0	11,2	3,0		Privato	
Hera	14,9				5,3		Prevalente pubblico	
Save Aeroporto di Venezia	38,9	Marco Polo Holding	14,6	Comune di Venezia	14,4	Provincia di Venezia	Prevalente privato	
Sias	53,0	Aurelia spa	5,0	Assicurazioni Generali			Privato	
Snam Rete Gas	50,0	Ministero Economia	2,0	Banca d'italia	2,0	Assicurazioni Generali	Prevalente pubblico	
Terna	29,9	Cassa Depositi e Prestiti	6,1	Ministero Economia	4,9	Assicurazioni Generali	Prevalente pubblico	

Fonte: Elaborazione su dati Consob, Borsa Italiana, delibere delle giunte degli enti locali, altre fonti (Dati al 2-1-2006)

Nel panorama nazionale, vi sono poi molte altre società non quotate che operano in regime di monopolio naturale; in queste ultime la presenza di azionisti pubblici è ancora più rilevante rispetto ai casi appena esposti. Si tratta di un arcipelago di medie, piccole e micro imprese (soprattutto spa) che gestiscono da monopolisti servizi in uno o più comuni.

Il caso lombardo non fa eccezione: chi si aspettasse una struttura proprietaria articolata, anche grazie alla presenza di capacità imprenditoriali tra le più avanzate in Europa, rimarrebbe assai deluso. Distribuzione di energia, trasporto pubblico locale, infrastrutture di trasporto, gestione dei rifiuti, gestione delle acque, parcheggi, servizi cimiteriali, illuminazione pubblica e altro ancora: la in tutti questi settori la mano pubblica ha una forte presa, opera in maniera diretta attraverso partecipazioni di controllo.

La questione non è da considerarsi di per sé negativa, essendo numerose le negatività di mercati privatizzati in maniera incompleta, ma non si tratta nemmeno di un assetto privo di elementi problematici. Vale la pena di richiamarne solo alcuni, più severi in alcuni settori e meno in altri, per i quali occorrerebbe trovare delle soluzioni anche a prescindere dall'assetto proprietario:

- i monopolisti locali tendono ad allearsi con altri monopolisti locali, creando una rete di società e consorzi che non manca di partecipare con successo alle gare per l'assegnazione delle concessioni
- i prezzi di accesso ai servizi, per le imprese e i cittadini, sono elevati e poco flessibili
- la corporate governance delle società (consiglieri indipendenti, remunerazione degli amministratori, funzionamento dei comitati) è molto lontana da standard pure blandi, come il Codice Preda, attualmente in fase di aggiornamento
- la nomina delle più alte cariche (consiglieri di amministrazione, presidenti, sindaci) avviene secondo "interessi minuti, come

nominare qualche consigliere o qualche politico rimasti fuori dalle elezioni”<sup>6</sup>

Elemento problematico ancora più significativo nell’ambito della discussione in questo documento è il fatto che, oltre a quanto segnalato in precedenza, l’ente locale si trova in un’ulteriore e scomoda posizione nel dibattito sulla realizzazione di una nuova opera o sulla trasformazione/ampliamento di una esistente. Che si tratti di società quotate o non quotate, la questione degli assetti proprietari (solo pubblico o misto pubblico-privato) appare infatti piuttosto centrale nella discussione sulla conflittualità locale di fronte a progetti di sviluppo o nuove localizzazioni. L’ente locale, che come abbiamo visto si trova già a rivestire almeno due ruoli (quello del pianificatore e quello del valutatore), partecipa al processo decisionale in una veste ancora diversa: quella dell’azionista o, addirittura, quella del proponente. La vicenda dell’ampliamento dell’Aeroporto di Malpensa, mostra quanto questo ulteriore ruolo, nella fattispecie rappresentato dal Comune di Milano, rappresenti un elemento di inquinamento del dibattito e di distorsione dello svolgersi trasparente e equilibrato del dibattito sull’utilità dell’opera e i suoi impatti. Rimanendo in territorio lombardo e passando a vicende più recenti, il caso della Bre.Be.MI, delle Tangenziali Esterne o dell’Aeroporto di Bergamo<sup>7</sup> rappresentano situazioni emblematiche di commistione tra proprietà pubblica e privata e conflitto d’interessi per alcuni gli enti locali coinvolti. Anche in altre vicende emerge l’accusa, mossa a sindaci e assessori, di favorire i progetti delle società ex-municipalizzate in quanto queste devono generare alti profitti e rimpinguare quindi le casse dissestate degli enti locali azionisti.

---

<sup>6</sup> Si veda l’intervista a Riccardo Illy, Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia, sul Corriere del Veneto del 13-12-2005 dal titolo emblematico: *Illy: aggregazioni a Nord Est o sarà addio alle concessioni*

<sup>7</sup> In questi casi e altri casi l’intreccio di partecipazioni è davvero notevole. SACBO Aeroporti di Bergamo ad esempio è partecipata da SEA al 58% (a tutt’oggi controllata dal Comune di Milano), dal Comune di Bergamo 13%, Provincia di Bergamo 13%. Bre.Be.Mi da Autostrade per l’Italia (35%), Autostrada Serenissima Spa 12%, Milano Serravalle - Milano Tangenziali 10% (che a loro volta annoverano diversi enti locali), Autostrade Centro-Padane 12%.

Come è facile immaginare, per un amministratore locale la separazione formale e sostanziale dei ruoli è di fatto impossibile<sup>8</sup>, così come il tentativo di uscire dalla morsa di accuse di conflitto d'interesse attraverso mere dichiarazioni d'intento.

### **Qualche riflessione conclusiva**

Le somma delle due situazioni di potenziale conflitto d'interesse appena illustrate rappresenta un forte catalizzatore per la conflittualità, specie per progetti di scala locale che dovrebbero rispondere a bisogni e interessi locali.

La fase di transizione dei mercati dei servizi di pubblica utilità sembra ancora lunga e i segnali recenti, si veda il recente attivismo della Provincia di Milano in tema di partecipazione diretta alle imprese, non lasciano dubbi circa la persistenza dei pericolosi rapporti tra enti locali e concessionarie.

Inoltre, l'applicazione spinta del principio di sussidiarietà anche al settore delle valutazioni, se non accompagnata da misure correttive, rischia di replicare in troppi contesti gli stessi rapporti problematici tra il momento della pianificazione e programmazione e, dall'altro lato, quello della valutazione dei progetti.

In questo quadro è possibile intervenire con innovazioni incrementali, ma pur sempre importanti, improntate a stabilire o ristabilire un corretto e trasparente svolgimento del ruolo dell'ente locale nella governance delle infrastrutture e dei servizi di pubblica utilità. Per ragioni di spazio, tra queste vorrei solo citare:

- il congelamento dei diritti di voto per gli enti locali che permetta esclusivamente il controllo dell'assemblea straordinaria e il contestuale ingresso, nel capitale dei monopolisti locali, di nuovi soci che apportino capitale e conoscenze (e non rapporti di fornitura)
- l'adozione sostanziale dei più avanzati codici di corporate governance per le concessionarie, pena il decadimento della concessione

---

<sup>8</sup> In alcuni casi si assiste al contrario a un vero e proprio ritiro della politica e deresponsabilizzazione degli amministratori, fatto forse ugualmente grave.

- la creazione di commissioni di valutazione indipendenti e slegate dai contesti locali
- la creazione di comitati di utenti e cittadini locali a supporto della pianificazione strategica presso le imprese concessionarie
- l'istituzionalizzazione di pratiche partecipative da affiancare ai momenti di pianificazione e attuazioni dei piani, in modo da ridurre la discrezionalità degli enti locali e le aree di potenziale conflitto d'interesse

Matteo Bartolomeo  
Professore a Contratto in Economia dei Beni Pubblici,  
Facoltà di architettura e società, Politecnico di Milano  
Via Bonardi, 3  
20133 MILANO

Partner di Avanzi - idee ricerche e progetti per la sostenibilità  
Via Rossetti 9  
20145 Milano

bartolomeo@avanzi.org  
333-8750972