

Rapporto finale della Commissione di studio idroscalo

Circolo e centro studi Caldara



ISBN XXXXXXXXXXXXX

C21 Centro per la ricerca sull'innovazione economica
e sociale

S.c. Via Volga, 129 - Bari

www.laquartavia.net

info@crise21.it

CaldaraPaper

Rapporto finale della
Commissione di studio idroscalo

Indice

Nota editoriale - pg. 5

La commissione - pg. 8

Attività della commissione - pg. 10

I temi strategici individuati - pg. 13

Collegamento Waterfront Sea. Parco Idroscalo - pg. 14

Suggerimenti iniziali di lavoro - pg. 15

Governance: fondazione, consorzio o azienda speciale - pg. 17

Restyling immagine idroscalo come porta di Milano - pg. 19

Il mare dei milanesi torna comune - pg. 22

Fiume verde Milano, Peschiera, Segrate - pg. 23

Sport d'acqua all'idroscalo - pg. 25

Soggetti da coinvolgere nella fondazione - pg. 26

Soci fondatori necessari - pg. 27

Altri soci fondatori potenziali - pg. 30

Soci aderenti - pg. 30

Altri possibili apporti economici alla fondazione - pg. 31

Conferimenti patrimoniali - pg. 32

Comparazione azienda speciale consortile e fondazione - pg. 33

Conclusioni sulla comparazione tra aziende speciali consortili e fondazioni - pg. 37

Il Masterplan - pg. 38

Nota editoriale

La Città Metropolitana di Milano, come erede della Provincia di Milano, ha tra i suoi principali asset l'Idroscalo di Milano, una delle aree più amate dai milanesi degli anni sessanta e settanta della città del boom economico, con gli ormai cronici problemi di carenza di fondi per la spesa corrente che trasforma in problema irrisolvibile anche la gestione corrente minima di qualsiasi iniziativa o servizio.

Dopo un ennesimo tentativo non riuscito di ottimizzazione di gestione, il Consiglio Metropolitan ha deciso di chiedere ad una "Commissione di saggi" una proposta di sistema di gestione e coinvolgimento di partner privati per l'Idroscalo.

La Commissione si è insediata nel gennaio del 2024 ed ha concluso i suoi lavori con la presentazione del rapporto finale al Consiglio Metropolitan nel luglio dello stesso anno.

L'approccio e la proposta della Commissione sono stati definiti da Piero Bassetti "una delle migliori proposte di innovazione nella gestione territoriale degli ultimi anni, potenzialmente in grado di avere impatto sulla politica degli spazi pubblici come i Giardini pubblici, oggi Giardini Montanelli, nel secolo scorso" e si basa sulla costituzione di un unico punto di decisione e gestione per l'intera area della "Porta Est di Milano".

Lo strumento individuato è quello della Fondazione di partecipazione costituita da tutti gli enti pubblici e privati che hanno interesse ed interessi nell'area, con facoltà di proporre e sviluppare un proprio piano strategico e gestionale per tutta l'area, potendo contare su fondi propri e autonomia decisionale, avvicinandosi al modello dei Parchi cittadini di Parigi.

Proponiamo nei Caldara Papers la documentazione principale ed il rapporto finale perché la radice culturale e politica di questo lavoro è molto coerente e in linea con quella del "Centro Studi Emilio Caldara".

Ci autodenunciamo subito, questa assonanza politico-culturale non è casuale, data la presenza di molti soci del Caldara fra chi ha lavorato sul tema, a partire dal consigliere delegato alla partita Roberto Maviglia e dal presidente della Commissione Franco D'Alfonso. Lo facciamo volentieri perché l'ambizione del Caldara è proprio quella di cercare di fornire idee e spunti utili a chi ha il compito di governare e decidere la nostra Comunità e la nostra vita pubblica, in questo caso la Città Metropolitana di Milano, senza troppe velleità e con molte speranze nello spirito municipalista ambrosiano che deve pervadere gli amministratori pubblici a prescindere dai legittimi e doverosi schieramenti politici.

La commissione

La commissione è stata nominata con Decreto del Sindaco Metropolitano il 2 maggio 2023.

Ai sensi della Deliberazione del Consiglio Metropolitano n.24 del 27 luglio 2022.

Composizione della Commissione:

D'Alfonso Franco (Presidente)

Andolfi Marco

Bani Elisabetta

Brambillla Fabrizio

Comba Maria Eugenio

Gerli Matteo

Gravili Ginevra

Lamperti Lorenzo

Mantovani Sabina Maria Vittoria

La Commissione si è riunita in n.13 sedute:

1- 24/05/2023	17:00	presenza Sala Giunta
2- 01/07/2023	10:00	c/o Idroscalo
3- 20/07/2023	17:00	Videocall
4- 08/09/2023	12:00	Videocall
5- 28/09/2023	12:00	Videocall
6- 13/10/2023	12:00	Capigruppo in videocall
7- 16/10/2023	14:00	Videocall sottogruppo forma giuridica
8- 02/11/2023	11:30	presenza sala Giunta e videocall
9- 15/12/2023	11:00	videocall
10- 19/01/2024	11:30	videocall
11- 08/02/2024	09:30	presenza sala Giunta e videocall
12- 23/02/2024	12:00	videocall
13- 04/04/2024	09:30	videocall con i Consiglieri delegati

Durante queste sedute è stata aperta la partecipazione ai lavori, in qualità di uditori, ai rappresentanti dei Comuni di Milano, Peschiera Borromeo, Segrate, della Regione Lombardia e alla struttura Idroscalo. Hanno partecipato:

Riva Martina (Assessore Comune di Milano)
Accosa Stefania (Vicesindaca Comune di Peschiera Borromeo)
Griguolo Marco (Consigliere del Comune di Segrate)
Roberto Maviglia (Consigliere delegato idroscalo)
Parravicini Dario (Direttore d'area)
Nannizzi Olga (Direttore settore idroscalo)
Giudici Monica (P.O. del settore idroscalo)
Bianchi Paolo Abramo (P.O. del settore idroscalo)
Bono Roberto (P.O. del settore idroscalo)

Attività della commissione

Il mandato alla Commissione di studio era “Individuare una o più ipotesi di Governance del sistema Idroscalo in grado di gestire al meglio l'ente e ridurre il deficit gestionale di ca 2,5 milioni di euro annui a carico Città Metropolitana migliorando l'efficienza e l'efficacia gestionale ed i ricavi attuali di ca 600 mila euro/anno, mantenendo la funzione primaria di Parco pubblico dell'intero complesso.”

L'enfasi iniziale sugli aspetti di sostenibilità economica era piuttosto evidente: tuttavia la Commissione, dopo la seduta di insediamento, l'esame della documentazione, la visita sul campo e le interviste con la struttura amministrativa dedicata della Città Metropolitana, ha ritenuto, in accordo con i referenti di Città Me-

tropolitana, di modificare l'approccio e di adottare un metodo di lavoro in grado di produrre delle indicazioni di metodo al fine di formulare delle opzioni strategiche più complessive.

La prima valutazione condivisa dalla Commissione ha riguardato la conferma della vocazione dell'Idroscalo come un impianto destinato alle attività ludiche e di intrattenimento con un inevitabile focus allo Sport in senso lato, anche se le peculiarità rimangono ascrivibili agli sport d'acqua (in particolare vela e remo).

Nell'area insistono diverse attività sportive gestite da diversi soggetti, alcuni dei quali hanno richiesto maggiori spazi per incrementare le attività ed altri potrebbero inserirsi se fosse autorizzato maggior "consumo di suolo".

Altro aspetto da valorizzare e, se possibile, da coordinare maggiormente sono le attività libere che svolgono gli utenti, in particolare il running e la bicicletta oltre che la normale passeggiata di decine di migliaia di persone - anche con animali domestici - che trovano ospitalità nelle numerose aree dedicate.

Non va dimenticato il valore paesaggistico/ambientale, con la biodiversità propria dell'Idroscalo che va valorizzata e ampliata, oltre ai percorsi culturali, impreziositi da opere d'arte attinenti al sito che abbelliscono e rendono maggior attraente l'intero complesso.

La Commissione ha infatti valutato che l'attuale gestione dell'Idroscalo, intesa come città metropolitana- sistema dei concessionari, non presenta criticità particolarmente evidenti: lo stato generale della struttura è buono, l'attrattività della stessa è testimoniata sia dall'alto numero di frequentatori abituali che dall'organizzazione di manifestazioni di interesse di operatori economici e associazioni, i concessionari attivi sono in linea generale positivi e propositivi, le strutture in disuso sono poche e di non difficile riutilizzo.

Tuttavia, è parere della Commissione che sia necessario valutare in

modo approfondito la coerenza delle funzioni “libere” e le esigenze generali di servizio dell’intera area, allineando la programmazione e la scadenza delle concessioni in essere, al fine di razionalizzare la pianificazione delle attività dei concessionari ed evitare duplicazioni o, peggio, mancanze di servizi essenziali.

Altro driver di essenziale importanza è la ricerca di funzioni ed attività che consentano, nel limite del possibile, una miglior “destagionalizzazione” del complesso, sfruttando (o creando) spazi al chiuso utilizzabili dei mesi invernali.

La situazione esaminata è stata così considerata come una opportunità per la Città Metropolitana e non come una minaccia per gli equilibri di bilancio pubblico.

La Commissione ovviamente è rimasta ben consapevole dell’importanza del tema della sostenibilità economica della gestione, in particolare sul versante dell’incremento dei ricavi e sulla possibilità di contribuzioni di altri enti pubblici e privati in un quadro normativo e di bilancio estremamente difficile come quello che si sta attraversando.

Il principale compito che la Commissione si è data è stato quindi quello di suggerire la formula migliore per assicurare un rafforzamento del rapporto di partenariato pubblico-privato, che non solo contribuisca all’incremento dei ricavi, ma soprattutto aiuti nell’elaborazione di una strategia di sviluppo dell’area, nel rispetto delle linee guida contenute nella mozione dell’assemblea metropolitana del 28 aprile 2023 che istituiva la Commissione consultiva stessa.

I temi strategici individuati

E' apparso presto chiaro che la criticità più rilevante è costituita dalla numerosità dei soggetti pubblici e privati che interagiscono sul sistema Idroscalo : oltre alla Città Metropolitana, il Comune di Milano- con la particolarità di non insistere dal punto di vista territoriale nemmeno per un mq sul Parco ma ovviamente essendo il principale fruitore dello stesso -, i Comuni di Segrate e Peschiera Borromeo, il Parco Sud , i concessionari privati, il Coni e le federazione e società sportive presenti, l'Università Statale attraverso il Cus, la Regione per la parte controllo e gestione acque.

È evidente che il dover coordinare costantemente più soggetti per progetti anche non particolarmente complessi sulla carta è motivo di aumento della complessità procedurale.

A questo primo complesso di interlocutori si aggiunge il contesto dei proprietari e attori dei terreni contermini compresi nell'anello stradale che circonda il Parco : l'aeroporto, che vuol dire la società aeroportuale Sea, l'Enac, l'Aeronautica militare, alcuni proprietari di terreni privati- dai quali è uscito di recente il gruppo Percassi, che ha ceduto una area parcheggi alla Sea parking - , l'Atm e la M4 con la recente apertura della stazione metropolitana e il previsto prolungamento con altre due fermate alla Porta Est Mondadori e San Cristofaro che insisteranno sull'area del Parco e inevitabilmente agiranno da moltiplicatore di attrazione dell'area.

La frammentazione di competenze e la presenza di soggetti pubblici e privati di diversa dimensione e missione propria, per di più con una spiccata tendenza a non condividere informazioni e strategie, ha determinato una assenza di strategia complessiva per una area di kmq 1,6 del Parco che arriva a kmq 2- 2,2 considerando la parte strettamente contermini e collegata per metà specchio d'acqua e con funzioni di importanza vitale per la città quali l'aeroporto, ma che è anche una delle più importanti aree verdi attrezzate

della Milano urbana

Si conferma quindi che il tema di una governance unitaria per l'intera area è il tema cruciale sul quale la Commissione si è dovuta concentrare.

Un altro tema chiaramente emerso con la visita sul campo e in qualche modo derivante anche dalla frammentazione di competenze sul territorio, è la difficile permeabilità del Parco, che ha un numero limitato di accessi, in massima parte non coordinati con le realtà vicine. Le necessità di controllo dell'area del Parco, recintata e ristretta come orari dopo gli anni Ottanta nei quali era in grave stato di degrado, la viabilità automobilistica seguente alla realizzazione del "quasi anello" circolare e il collegamento con tangenziali e autostrade dell'Est Milano, la diffusa presenza di zone militari anche se ormai in uso ridotto o diverso, come il Cral Aereonautica e ovviamente la zona confinante con la pista di Linate, sono stati potenti fattori di "chiusura" della zona fino ad oggi: trovare una soluzione che garantisca sicurezza e accessibilità è stato uno degli obiettivi della Commissione.

Collegamento Waterfront Sea - Parco Idroscalo

Un esempio concreto in corso d'opera si è avuto con il progetto WaterFront Seadistrict che è passato alla fase realizzativa in coincidenza con l'inizio dei lavori della Commissione : per motivazioni non chiaramente identificabili, dopo una serie di interlocuzioni fra Città metropolitana e Sea, il progetto stava per essere varato senza accesso al Parco dell'Idroscalo, nonostante esistesse già seppur chiuso da cancelli, un corridoio alberato che parte dal versante dove verrà realizzato l'albergo che attraversa il Cral Aereonautica e l'ipotesi di una passerella pedonale di collegamento con l'isoletta di fronte al waterfront a completamento del sistema dei ponti inter-

no al Parco.

Pur non essendo compito della Commissione occuparsi di singoli progetti, la stessa ha ritenuto di raccomandare ai soggetti interessati, tutti peraltro nella sfera di autorità del sindaco di Milano, di esaminare la questione prima che si chiudesse la fase dei progetti esecutivi e dei conseguenti appalti.

Per iniziativa della Città Metropolitana, le istituzioni e società interessate al progetto, vale a dire Sea Spa, Comune di Milano, soggetto sviluppatore edilizio vincitore del bando Sea per la realizzazione dell'intervento e Città Metropolitana hanno concordato una modifica di progetto che permetterà per la fine dei lavori, prevista per il 2028, la realizzazione di un percorso di accessibilità ciclopedonale in continuità dal territorio comunale di Milano passando per la fermata della metropolitana Linate, il SeaDistrict e il Parco dell'Idroscalo.

Per quanto sopra esposto appare imprescindibile un coinvolgimento della Società Sea S.p.A., sia nella governance dell'ente di gestione che sarà costituito, sia come sponsor/finanziatore di prim'ordine, in quanto possibile generatore di valore aggiunto per sé e per i suoi clienti (sia BtoB che BtoC) nonché per una funzione sociale e di compliance che può valorizzare e incrementare, vista la parte rilevante della sua natura pubblica.

Suggerimenti iniziali di lavoro

Si è stabilito che la soluzione che verrà proposta per la gestione del Parco Idroscalo sarà strettamente correlata alla proposta di governance strategica dell'intera area del Parco delimitata dall'anello stradale e non solo ai confini del parco metropolitano.

Sono state esaminate le possibilità operative di collegare quantomeno la gestione strategica in una sorta di Master Plan di area

della Porta di accesso Milano Est che si potrebbe allargare al Parco Forlanini, del Comune di Milano, a costituire una continuità di accesso “verde” parallelo a quello stradale e su ferro al Centro Città, nonché all’area dello scalo San Cristofaro, con la prospettiva dei collegamenti e dei progetti in essere in questa area del comune di Segrate.

Sono stati verificati i possibili collegamenti con funzioni analoghe a quelle espletate nell’area del Parco presenti in altre aree similari nel contesto metropolitano: in particolare la funzione sportiva con il centro Saini recentemente dato in convenzione all’Università Statale dal Comune di Milano; con la Darsena per quanto riguarda la gestione dell’acqua sia come manutenzione che come normativa che per la presenza di soggetti “para pubblici” come associazione Marinai e Lega Navale; la funzione di area Eventi, collegabile al cartellone/gestione del sistema eventi del Comune di Milano gestito da “Yes Milano”; le funzioni sociali/ricreative dei Cral e delle attività balneari/ludiche in essere e da sviluppare intorno allo specchio dell’Idroscalo con le attività sportive di Milano Sport.

Governance: fondazione,
consorzio o azienda
speciale

Per quanto riguarda l'obiettivo della formulazione di una proposta di governance relativa al Parco Idroscalo, la Commissione ha operato su due piani:

- una ricognizione dei potenziali interlocutori (includendo -quantomeno come interlocutori iniziali - tutti i soggetti presenti nell'area e nei terreni contermini) per verificare l'interesse e le possibili modalità di coordinamento e partecipazione di tutti questi soggetti ad un piano di governance unitaria dell'area;
- una ricognizione delle possibili forme giuridiche per la gestione dell'area.

In ordine alla possibile forma giuridica, la Commissione ha preso in esame la convenzione tra Comuni con un Comune capofila, ma è stata subito esclusa in quanto questa è stata ritenuta un modello superato e insoddisfacente; anche il Consorzio di gestione con ente locale capofila è stato ritenuto non ottimale per i vincoli che derivano dalla sottomissione alla normativa applicabile (identica a quella degli enti locali); è stata presa in considerazione anche l'ipotesi della forma societaria, ma è stata poi accantonata (anche nella declinazione dell'impresa sociale), in quanto gli enti del libro quinto del codice civile più si adattano allo svolgimento di attività industriali e commerciali che di gestione di aree pubbliche.

L'attenzione si è quindi concentrata su due possibili forme: quella dell'azienda consortile e quella della fondazione.

Quest'ultima è a parere della Commissione preferibile in quanto modello organizzativo proprio del Codice civile, non assoggettato ai limiti analoghi a quelli propri dell'azienda consortile.

In particolare, la Commissione consiglia di orientare i futuri appro-

fondamenti verso il modello della Fondazione di Partecipazione, un modello atipico di fondazione, ormai abbastanza consolidato nella prassi e che presenta sia l'elemento personale tipico degli enti associativi, che l'elemento patrimoniale tipico delle fondazioni. Questo modello presenta il vantaggio di consentire la partecipazione, anche successiva, di enti sia privati (sia non-profit che for profit) che pubblici e di incremento progressivo del patrimonio, anche attraverso apporti successivi al conferimento iniziale. In quanto forma atipica richiede attenti approfondimenti nella stesura dell'atto costitutivo e dello Statuto. Approfondimento che esula dai tempi e limiti di ingaggio di questa Commissione.

Restyling immagine Idroscalo come “Porta di Milano”

Se nel corso dell'esame dei diversi aspetti della questione Idroscalo la Commissione si è trovata di fronte ad alternative di gestione possibile da parte di diversi enti e soggetti ed ha pertanto suggerito delle indicazioni prevalenti in un senso o un altro, questa situazione non si è verificata in materia di gestione del “brand” Idroscalo Milano.

Senza dubbio alcuno, l'immagine dell'Idroscalo Milano, così come comunicazione e politica di marketing, devono essere assolutamente ed inscindibilmente legati, a parere della Commissione, a quella del brand Milano gestito dal Comune di Milano e dalla sua società di riferimento Yes Milano.

Il riferimento all'Idroscalo come parte della città di Milano deve essere tale sia con riferimento al marketing per così dire domestico, intendendosi come tale la popolazione del territorio e dei Comuni della Città Metropolitana, che per quello internazionale.

Nel corso delle audizioni è apparso evidente come questa condizione non sia al momento verificata sul mercato cittadino domestico:

l'Idroscalo non è percepito come proprio dai cittadini del Comune di Milano, che non lo considerano un parco cittadino al pari non solo del Sempione o dei Giardini Pubblici, parchi "di Milano" per antonomasia, ma nemmeno dei parchi di quartiere come Trenno, il Solari, il Ravizza, il Lambro o lo stesso limitrofo parco Forlanini, che sono considerati di "quartiere" o di "zona" in una città che ha una forte identità propria per ogni quartiere, che fa da contrappeso integrato a quella di città internazionale e collegata con il mondo. Questa percezione di "periferia lontana" legata all'Idroscalo è anche frutto di una immagine molto fané, legata alla scelta perdente e ormai dimenticata dei collegamenti idrovolanti, ed a quella di "mare dei poveri" se non della periferia della mala risalente agli anni Sessanta del secolo scorso che si è perpetuata e consolidata in città, nonostante sia ormai molto lontana dalla realtà. Gli stessi eventi e le attrazioni che si sono svolti nell'area, che pure avrebbero dovuto contribuire a fare uscire da un anonimato un po' polveroso l'Idroscalo, hanno paradossalmente confermato invece che modificato questa immagine: il Luna Park non si è evoluto verso il Parco a tema che è stato lo standard alla fine dello scorso millennio e l'immagine dei concerti musicali all'aperto sopravvissuta all'avvento dei "live" a San Siro è rimasta nell'immaginario cittadino quella degli scontri nella polvere di Re Nudo del 1976. Non va meglio sul "mercato metropolitano", nel quale l'immagine dell'Idroscalo è nettamente migliore e più vicina alla realtà effettiva attuale, ma è vissuta quasi con un concetto "proprietario della provincia", un bellissimo parco ai confini della città ma "dalla parte della campagna", con grandi valori ambientalistici, che è "invaso" dai milanesi pigliatutto. Al pari del Parco Sud, viene vissuto dalle comunità dei comuni che gravitano intorno come un'area verde costantemente "minacciata" dagli interessi e dai movimenti urbani della "Milano-Milano".

E' parere della commissione che debba essere quindi urgentemente e preliminarmente intrapresa una operazione di rinnovamento e rilancio dell'immagine dell'Idroscalo prima di tutto presso i cittadini "milanesi" e "metropolitani" tesa a promuovere da un lato la "nuova" realtà effettiva attuale dell'Idroscalo, che è molto lontana dal percepito comune e dall'altro il senso di appartenenza alla comunità metropolitana di una infrastruttura metropolitana che potenzialmente ha pochi eguali nelle aree metropolitane europee (forse solo il Prater di Vienna o l'Olimpyapark di Monaco di Baviera possono definirsi senza dubbio superiori).

La Commissione non ha approfondito, dopo aver indicato con forza la necessità di un restyling globale dell'immagine dell'Idroscalo, in quale direzione di possa o si debba muoversi, ritenendo che sia materia di valutazione prima di tutto degli organi politici chiamati alla gestione.

Si ritiene tuttavia di dare come tema suggestivo l'ipotesi di lavoro dell'Idroscalo come "Porta di Milano ": i flussi di traffico in ingresso derivanti dall'aeroporto innanzitutto, ma anche della metropolitana come interconnessione metropolitana, che si aggiunge alle ferrovie e le strade di collegamento con l'est Milano e le aree di Bergamo e Brescia, vale a dire uno dei territori industriali più importanti d'Europa, supportano certamente questa possibile immagine e un tentativo di farla passare da "servizio" a luogo riconoscibile.

A valle di questo intervento di restyling di immagine, la Commissione ritiene non ci possano essere dubbi sull'opportunità, meglio sulla necessità, che marketing ed eventi dell'area siano gestiti in maniera del tutto unitaria con il programma Yes Milano del Comune di Milano e comunque in strettissima partnership operativa fra Comune di Milano e gestore dell'Idroscalo, chiunque esso sarà.

Il mare dei milanesi torna Comune

La consolidata presenza nella parte sud dello specchio d'acqua dell'Idroscalo della struttura Wave, che attira frequentatori da tutta Europa, conferma la vocazione di zona di intrattenimento acquatico di questa ampia sezione dell'Idroscalo.

Sulla costa sud è presente l'ultimo significativo manufatto inutilizzato (l'ex discoteca e prima bar Conte Biancamano) da recuperare e la balneazione nel tratto di vasca è attualmente interdetta solo per mancanza di personale di sorveglianza.

Il recupero e la valorizzazione di questa zona dell'Idroscalo non può che seguire la vocazione di "mare dei milanesi" che aveva fino ad alcuni anni fa e l'eventuale assegnazione per recupero del manufatto ex discoteca e delle sponde deve essere ad avviso della Commissione strettamente coerente con una funzione balneare pubblica. La presenza passata di funzioni diverse come quella della discoteca ha indubbiamente favorito un allontanamento della fruizione da parte del pubblico dell'Idroscalo di questa zona, che appare oggi, soprattutto sulla parte terrestre, priva di funzione riconoscibile.

L'integrazione di un "bagno attrezzato" pubblico avente come struttura di servizio il manufatto ex discoteca darebbe oltretutto un aiuto importante al sistema di piscine pubbliche di Milano Sport, società pubblica del Comune di Milano.

La Commissione ritiene che sia indispensabile ripristinare una funzione di balneazione all'Idroscalo e che lo si debba fare in gestione comune più che in un generico coordinamento con Milano Sport e l'assessorato allo sport dei Comuni di Milano e Peschiera (quella porzione di Idroscalo e soprattutto gli accessi insistono sul suo territorio comunale) anche con un possibile coinvolgimento diretto di

Milano Sport, soggetto esperto nella gestione di impianti sportivi. Come si è evidenziato nel corso delle audizioni con Assessori e strutture comunali, sarebbe molto opportuno per non dire indispensabile avviare questa collaborazione operativa immediatamente in maniera da poter fornire questo servizio nella prossima estate: tempi di bando, selezione e assegnazione rischiano di essere eccessivamente lunghi rispetto alla necessità e solo una strettissima e fattiva collaborazione fra le strutture comunali e quella della città metropolitana può rendere possibile il raggiungimento di questo obiettivo.

Fiume Verde Milano, Peschiera, Segrate

L'impatto dell'azione pluriennale di diverse funzioni non coordinate sull'area Forlanini - Idroscalo - Linate - Segrate - Peschiera è evidente anche da una semplice osservazione delle mappe aeree: sono le imponenti infrastrutture di trasporto e mobilità a determinare la morfologia dell'intera area, compartimentando in maniera netta i parchi, le aree industriali, sportive.

Questa situazione morfologica delle aree è rimasta sostanzialmente stabile per decenni, stante il numero limitato e la dimensione modesta degli interventi infrastrutturali sulla mobilità fino a una decina di anni fa, quando si sono improvvisamente addensati sull'area molti e importanti progetti di grande impatto sul territorio, gestiti però da diverse entità amministrative: il progetto del Parco Forlanini dell'architetto Byrne per il Comune di Milano; la ristrutturazione del Terminal Linate e il progetto Water front per la Sea; lo scalo ferroviario San Cristofaro per Ferrovie; il progetto commerciale Westfield per il Comune di Segrate; la linea metropolitana M4 a Linate, solo per citare i più importanti.

L'esigenza di supportare le nuove forme di mobilità cosiddetta

“dolce” e la tutela e lo sviluppo dell’ambiente e del verde inevitabilmente hanno creato in questa area punti di frizione con l’esistenza di grandi flussi di traffico stradale e di connessione con l’aeroporto passato da 5 a 10 milioni di passeggeri all’anno, tanto che tempi e costi di questi progetti spesso sono correlati e risentono in senso negativo proprio al dover superare ostacoli infrastrutturali e questioni di sicurezza come gli attraversamenti di carreggiate a più corsie, svincoli, viadotti.

Queste problematiche ed i relativi investimenti sono molto presenti nel Progetto Forlanini, gestito dal Comune e Municipio 4 di Milano, con particolare rilievo per i percorsi ciclabili e pedonali ; nel collegamento fra le stazioni della m4 e i diversi siti, parcheggi e uffici; nel già citato progetto Water front; evidenziando sempre una qualche forma di difficoltà, ritardi e indeterminatezza di tempi e costi legata al fatto che i diversi attuatori e programmatori di progetto spesso hanno contatti solo formali fra loro, comprendendo come soggetti diversi perfino le diverse ripartizioni urbanistiche, ambientale, trasporti etc interne ad una stessa amministrazione. In tutta evidenza la competenza spesso scarsamente riconosciuta della Città Metropolitana in materia di programmazione territoriale e le altre contigue non è sufficiente e non riesce ad arrivare al grado di dettaglio e pervasività che richiede la programmazione ed il controllo di investimenti e gestione così diversi fra loro ma così necessariamente integrati : già la redazione annunciata di un MasterPlan dell’area sarà una novità importante nella storia della gestione dell’area, ma non potrà essere tempestiva e sufficiente per risolvere, per fare solo un esempio, il tema delle passerelle di collegamento ovvero della sicurezza degli svincoli dell’aeroporto inseriti in un contesto che diventerà maggiormente antropizzato. La Commissione ritiene che debbano essere devolute alla Fondazione proposta la gran parte delle competenze progettuali,

attuative e gestionali attualmente disperse fra un numero di uffici, amministrazioni, società ed autorità che è probabilmente più vicino al numero trenta che non al venti, con un obiettivo di efficienza ed efficacia che, nel nostro contesto, non può certo essere definito come inattuale.

Sport d'acqua all'Idroscalo

La Commissione ha inoltre iniziato un'interlocuzione con il Presidente del CONI Lombardia, in quanto ente pubblico "sovraordinato" alle attività sportive in generale in quanto soggetto che raccoglie tutte le Federazioni sportive che, a vario titolo, agiscono sul territorio, al fine di verificare un fattivo interesse al progetto di rilancio dell'Ente Idroscalo, registrando l'interesse ad un coinvolgimento, nelle modalità che si riterranno opportune, sia nella Governance che nel supporto all'individuazione dei soggetti da coinvolgere nella gestione dell'impianto, con particolare riferimento alle Federazioni legate agli sport d'acqua (Canottaggio, nuoto, vela, ecc.).

L'ipotesi di lavoro potrebbe essere quella per cui il CONI, una volta verificate le potenzialità esistenti e in divenire, individui direttamente i soggetti (per l'appunto Federazioni ma anche società sportive e/o associazioni, nella gestione diretta dei servizi e delle attività).

Inoltre, il CONI potrebbe coinvolgere agilmente Sport e Salute sulle singole progettualità, ivi compresa quella di promozione e individuazioni di eventi sportivi da organizzare all'interno dell'Idroscalo.

La Commissione ha registrato con favore l'ampia disponibilità del Coni a rendersi punto di riferimento unico per le attività sportive che insistono sull'area: nello schema della nuova Fondazione la razionalizzazione e il coordinamento di questo settore di attività

sarà certamente fondamentale per il buon funzionamento della governance complessiva.

Soggetti da coinvolgere nella fondazione

La numerosità dei soggetti pubblici e privati potenzialmente coinvolgibili nella costituenda “Fondazione Idroscalo” impone una particolare attenzione nella definizione dei soggetti da coinvolgere come “soci fondatori”, da distinguere dai “soci aderenti” che avranno minore coinvolgimento soprattutto dal punto di vista finanziario.

La Commissione ritiene infatti che il piano economico e finanziario che dovrà essere redatto a seguito di una decisione positiva degli organi competenti, dovrà avere come premessa di partenza la costituzione di un “Fondo di dotazione” iniziale di almeno 10-15 milioni di euro, oltre al conferimento di terreni e attrezzature che andranno a costituire il patrimonio della Fondazione stessa. Le esperienze del passato dicono che progetti di questa portata in partenariato pubblico-privato devono essere bilanciati anche dal punto di vista degli apporti finanziari oltre che patrimoniali, pena una difficoltà di avvio e di gestione corrente che potrebbe rendere insostenibile il rischio d’impresa insito in tutti le attività di questo tipo.

Il suggerimento della Commissione è infatti quello di chiedere ai soci fondatori una partecipazione al Fondo di dotazione pari ad almeno il 50 per cento del valore dei propri apporti patrimoniali, materiali e d’opera. Sarà compito di chi si occuperà della redazione del piano economico finanziario definirne valori e riflessi percentuali negli organi della Fondazione e nella governance futura, ma la Commissione sottolinea come sarà necessario porre la massima attenzione all’equilibrio degli impegni economico finanziari e

gestionali, cercando di suddividere il più possibile entrambe le responsabilità fra tutti i soci fondatori, senza determinare due sottocategorie “gestori” e “patrimoniali”, situazione che porterebbe inevitabilmente a un problemi di convergenza strategica nel breve o nel medio periodo.

I soci fondatori “necessari”

La tabella che segue riguarda i soci fondatori che la Commissione considera necessari : si tratta infatti degli enti, amministrazioni e società che sono consustanziali alla storia stessa dell’Idroscalo ciascuno dei quali, seppure con un compito ed un impegno più o meno ridotto rispetto ai principali, deve avere un suo ruolo almeno consultivo nella “governance”: nella pur breve storia della Fondazioni di questo tipo generalmente il consiglio di amministrazione è composto dai soci fondatori, che dovranno esprimere almeno un membro del Cda futuro.

Città Metropolitana: Attuale Gestore del Parco Idroscalo, soggetto naturale per logiche di continuità e per competenza di territorio/ funzione. Potenziale apporto di patrimonio e struttura amministrativa e gestionale.

Comune di Milano: Per competenza territoriale ed importanza tra i comuni che insistono sul parco. Il sindaco di Milano è anche sindaco della Città Metropolitana ed il Comune è proprietario di SEA (potenziale socio). Può apportare in dote diverse risorse, quali il parco Forlanini, utile per creare un sistema parchi esteso nell’area EST di Milano.

Comune di Segrate: Circa 75% del parco insiste sul comune di Segrate. Chiave fondamentale per unire i parchi Idroscalo e Forlanini.

Comune di Peschiera Borromeo: Parte del parco insiste sul territorio del Comune.

SEA Spa: Attore privato. È parte integrante del territorio, in quanto gestore dell'aeroporto e del progetto Water front. Può assumere compiti sia operativi, che gestionali: in particolare sulla gestione commerciale degli spazi, dei parcheggi e dei sistemi di connessione e mobilità interna all'area.

CAP Holding: Per competenza e professionalità specifica: tratta la gestione delle acque. Ricordiamo che il lago è alimentato da una fonte sorgiva naturale e il sistema irriguo reticolare dell'intera area è di competenza della Città Metropolitana, ma è gestito in gran parte da Cap Holding e MM Spa. Ha una sede in stabile in convenzione entro il perimetro dell'Idroscalo. Può assumere compiti sia operativi, che gestionali.

CONI: Può essere volano e promozione fondamentale di tutte le attività ed eventi sportivi ospitati all'interno del parco (come, ad esempio, i mondiali di Canoa del 2025).

Discorso a parte per un altro "Socio fondatore necessario" quale dovrà essere, a parere della Commissione, la Regione Lombardia, che fino ad oggi non è stata mai direttamente coinvolta né nella gestione né nel finanziamento di investimenti su questa area.

Nell'assetto costituzionale vigente, conseguente alla l. cost. n. 3/2001, di riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, la Lombardia, come le altre regioni italiane a statuto ordinario, ha potestà legislativa concorrente ed è attrice necessaria per gli "Accordi di programma" che, come recita l'art 34 Tuel parte I Titolo II Capo V sono strumento per:

"la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione,

l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento".

La Regione ha quindi capacità di spesa e decisionale, mettendo insieme i soggetti coinvolti/ da coinvolgere ed ha una competenza specifica sui Parchi, (Idroscalo è già fisicamente nel Parco Sud): c'è precedente di intervento analogo su Consorzio Villa Reale di Monza dove sono stati stanziati, per l'intero compendio Parco e Villa, diverse decine di milioni di euro.

Soprattutto, quella che la Commissione ha fin qui delineato è un'operazione politica "ampia" che coinvolge più Amministrazioni pubbliche e Società partecipate e non appare sensato ignorare quello che a oggi è l'unico Ente chiaramente sovraordinato, unico in grado di garantire, grazie alla potestà legislativa concorrente con quella statale, la tenuta normativa delle decisioni che verranno prese, tutte potenzialmente impugnabili in diversi modi e in diverse sedi di giustizia amministrativa e contabile.

Altri soci fondatori potenziali

Lo strumento della Fondazione gestita da una categoria di soci detta "fondatori" permette la formazione di un nucleo stabile di governo nella fase di avvio, ma anche l'allargamento della base sociale a soggetti pubblici e privati in una fase successiva : se come auspicato il master plan dell'area interesserà altri soggetti impegnati in progetti importanti dell'area - dallo scalo San Cristofaro al centro Westfield all'Aeronautica - ovvero altri che si avvicinasero in funzione dei progetti di gestione e sviluppo che la Fondazione potrà lanciare, questi avranno la possibilità di entrare nella governance della Fondazione, ovviamente alle condizioni che il futuro Cda individuerà.

Non è impossibile pensare ad un interesse futuro in tal senso del Gruppo Fs, di Sport e salute, del Credito Sportivo o di altri legati a progetti di interesse nazionale o infrastrutture per eventi che nei prossimi anni potrebbero gravitare su un'area così ampia, fortemente infrastrutturata, ottimamente collegata e con un alto valore ambientale e paesaggistico.

Soci aderenti

La Commissione ha ipotizzato l'istituzione di una categoria di "soci aderenti" che non avranno un ruolo nella governance della Fondazione, ma parteciperanno alle assemblee sociali con diritto di ascolto e di parola. Si pensa che tale ruolo sia assumibile da quei soggetti che svolgono attività rilevanti nel territorio della Fondazione e per questo concorrono di fatto quantomeno alla formazione e tutela dell'immagine del sito e della stessa Fondazione.

L'elenco che segue è da intendersi come meramente esemplificativo ed è stato compilato sulla base di quanto la commissione ha "incontrato" nel corso del lavoro di questi mesi: le omissioni che potrebbero essere rilevate sono quindi da definire sin da subito come per "non conoscenza" e non per una qualsivoglia valutazione di merito.

CUS - PalaCUS idroscalo: Sono detentori di una concessione di 99 anni del terreno all'interno del parco. Aderente.

Università statale di Milano: Sono freschi gestori del centro sportivo Saini, con cui si possono coordinare con altri soci, iniziative di carattere sportivo. Aderente.

YES Milano: Richiesti per supportare e coordinare la promozione degli eventi e delle iniziative che possono nascere all'interno del parco. Aderente.

Aereonautica Militare: La CRAL è presente su un terreno della città metropolitana. Adiacente al parco, hanno diversi accessi al parco stesso. Aderente.

Attori con concessione o presenti sul parco: Potrebbero essere coinvolti, avendo concessioni o gestendo attività commerciali, con lo sviluppo di nuovi progetti per la Fondazione. Aderente.

Milanosport: Per la sua esperienza consolidata nelle gestioni di impianti sportivi e per la sua natura pubblica.

Altri possibili apporti economici alla Fondazione

in aggiunta o in alternativa alla sottoscrizione del Fondo di dotazione iniziale che dovrà essere esclusivamente costituito da apporti finanziari liquidi, potranno prevedersi modalità differenti di partecipazione alla gestione corrente della Fondazione.

Le modalità di adesione di un soggetto alla fondazione, come quota societaria e apporto gestionale potranno essere differenti e dovranno tener conto della vocazione e della natura del soggetto aderente.

Potrà prevedersi un pagamento di un canone annuale con impatto sul bilancio economico:

- Saranno previste a seconda delle modalità di adesione alla fondazione il pagamento di un canone annuale utilizzabile per coprire spese di natura economica e/o operativa (costi diretti e/o indiretti operativi, di marketing, personale).
- Conferimento di servizi utili al parco, da parte del soggetto aderente, previa valorizzazione del servizio stesso (manutenzione parco, verde, sorveglianza a titolo di esempio)
- Occorre anche evidenziare che molti progetti che insistono sull'area del parco idroscalo o nelle zone adiacenti potranno essere chiamati a pagare una fee alla futura fondazione. I ritorni per i soggetti o progetti potrebbero essere diversi: dal ritorno di immagine, alle riduzioni degli impatti ambientali del progetto se si sovvenziona un parco, alla adesione di progetti green e così via.

Conferimenti patrimoniali

Per irrobustire il patrimonio della Fondazione si può prevedere il conferimento di beni e concessioni lunghe, da parte dei soggetti aderenti.

A tal proposito ed a titolo esemplativo potrebbe essere utile da parte del Comune di Milano conferire la concessione del parco Forlanini per creare un unico parco di natura urbana nella zona est di Milano e realizzare il progetto Fiume Verde nella zona est del comune meneghino.

Allo stesso modo Città Metropolitana, oltre ovviamente all'area dell'Idroscalo così come oggi definita, potrà conferire gli immobili e attrezzature di proprietà, così come potranno fare i Comuni di Segrate e Peschiera Borromeo con aree parcheggio, verdi e di altro tipo contermini all'area Idroscalo.

Comparazione azienda speciale consortile - fondazione (sintesi)

La comparazione tra azienda speciale e fondazione deriva dall'esclusione dei seguenti modelli gestionali:

- 1) La convenzione tra Comuni con un Comune capofila risulta un modello ormai del tutto insoddisfacente quando gli enti aderenti siano molteplici, per la difficoltà ad individuare un ente capofila; inoltre risulta del tutto inadeguato se si intenda procedere all'impiego di personale a servizio delle diverse biblioteche;
- 2) Il consorzio con applicazione delle norme applicabili agli enti locali, per i limiti (solo per servizi sociali: art. 2 del TUEL) e per i vincoli (specie assunzionali, identici a quelli degli enti locali) che vi sono connessi;
- 3) Le società, che sono modelli propri dei servizi industriali e commerciali.

AZIENDA SPECIALE
FONTI APPLICABILI
Artt. 31 e 114 D.Lgs.
267/2000;
dPR 902/1986 in quanto
compatibile; norme speciali
per le aziende.

+

FONTI APPLICABILI
La fondazione è istituto
disciplinata dal codice civile;
pertanto, il suo impiego
come modello di gestione
di servizi pubblici implica
interpretazioni di adegua-
mento.

GOVERNANCE
Organi: Assemblea consorti-
le; Consiglio di Amministra-
zione; Direttore; Organo di
revisione.

=

GOVERNANCE
Organi: Assemblea; organo
amministrativo. Ma impossi-
bile non avere un Direttore e
un organo di revisione.

IN HOUSE
a) Per affidamenti diretti è
considerata necessaria l'iscrizi-
one all'elenco ANAC
b) Per controllo analogo può
essere opportuno un organi-
simo d'indirizzo e controllo
strategico.

=
+

IN HOUSE
a) Per affidamenti diretti è
certamente necessaria l'iscrizi-
one all'elenco ANAC
b) Per controllo analogo può
essere opportuno un organi-
simo d'indirizzo e controllo
strategico.

APPROVAZIONE ATTI FONDAMENTALI

La Corte Conti attualmente chiede che gli atti fondamentali (budget, bilancio, piano programma) siano approvati anche dai Consigli degli Entilocali aderenti

- +

APPROVAZIONE ATTI FONDAMENTALI

Gli atti fondamentali è sufficiente siano sottoposti agli organi che esercitano il controllo analogo (assemblea e organismo di indirizzo e controllo strategico)

APPLICAZIONE D.LGS 50/2016

Trattandosi di ente pubblico che riceve affidamenti diretti, l'azienda è tenuta a osservare il codice appalti.

=

APPLICAZIONE D.LGS 50/2016

Pur essendo una persona giuridica disciplinata dal codice civile, ricevendo affidamenti diretti è comunque tenuta a osservare il codice appalti.

=

APPLICAZIONE ALTRI VINCOLI "PUBBLICISTICI"

a) assunzione personale: per analogia con le società in controllo pubblico, l'assunzione del personale deve avvenire nel rispetto dei principi di cui all'art. 35, comma 3 del D.Lgs. 165/2001

b) trasparenza: si applica il D.Lgs. 33/2013 in quanto l'azienda è ente pubblico economico

=

APPLICAZIONE ALTRI VINCOLI "PUBBLICISTICI"

a) assunzione personale: per analogia con le società in controllo pubblico, l'assunzione del personale deve avvenire nel rispetto dei principi di cui all'art. 35, comma 3 del D.Lgs. 165/2001

b) trasparenza: il D.Lgs. 33/2013 si applica alle fondazioni con bilancio superiore a 500.000 euro annui e in controllo pubblico

=

PERSONALE

Le aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali (...) sono escluse dai limiti del contenimento del costo del personale fornite dagli enti aderenti, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati.

TRIBUTI

Con riguardo all'IVA:

a) l'art. 2 D.P.R. 633/72 qualifica come escluse dall'IVA le "cessioni che hanno per oggetto denaro o crediti in denaro", come pure alle "cessioni e i conferimenti in società o altri enti, compresi i consorzi e le associazioni o altre organizzazioni, che hanno per oggetto aziende o rami d'azienda".

b) l'art. 10, c. 1, n. 22 definisce operazioni esenti "le prestazioni proprie delle biblioteche". Con riguardo all'IRES, la sua applicazione trova limite nella necessità che l'azienda persegua il pareggio del bilancio.

PERSONALE

Nella misura in cui la fondazione è un'organizzazione funzionale a gestire il patrimonio, normalmente non occorre l'assunzione di personale (se non in limitate funzioni di segreteria). Diversamente, se la fondazione si propone di gestire servizi mediante personale proprio, sorge una contraddizione tra la forma giuridica e la rilevanza economica dell'organizzazione.

TRIBUTI

Poiché le fondazioni soggette al controllo delle amministrazioni pubbliche non sono enti del terzo settore, sotto il profilo tributario non sussistono differenze rilevanti rispetto all'azienda.

ACCESSO A
FINANZIAMENTI
Solo se previsto da bandi.

=
-

ACCESSO AI
FINANZIAMENTI
Se la fondazione è soggetta
al controllo delle ammini-
strazioni pubbliche, non
può comunque accedere ai
finanziamenti disposti
dagli Enti del terzo settore.

DEVOLUZIONE DEL
PATRIMONIO POST
LIQUIDAZIONE
Come da statuto.

=
+

DEVOLUZIONE DEL
PATRIMONIO POST
LIQUIDAZIONE
Come da statuto solo se la
fondazione non è ente del
terzo settore (altrimenti la
liquidazione è per medesi-
me finalità).

Conclusioni sulla comparazione tra aziende consortili e fondazioni

Per quanto sotto molti aspetti la tabella che precede sembra mostrare limitate differenze; tuttavia, occorre osservare che in realtà la fondazione, in quanto modello organizzativo proprio del codice civile, non sarebbe in teoria assoggettato a limiti analoghi a quelli dell'azienda: la fondazione non ha atti fondamentali che devono essere approvati dall'assemblea, non deve osservare il codice dei contratti pubblici, non deve procedere ad evidenza pubblica per l'assunzione del personale, ecc.

Tuttavia, se si vuole rendere la fondazione atta a ricevere l'affidamento diretto di servizi pubblici, allora la fondazione deve essere "modellata" come fosse un soggetto pubblico: sottoposto a controllo analogo, quindi con obbligo di gare pubbliche e assunzioni con avvisi pubblici, ecc.

Allora è preferibile un modello organizzativo maggiormente strutturato sotto il profilo normativo, come è l'azienda, anziché assumere un modello organizzativo di diritto privato per modificarlo in senso pubblicistico.

Il Masterplan

Al momento è in fase di redazione il Masterplan dell'idroscalo da parte del Centro studi PIM in collaborazione con la Città Metropolitana di Milano. Il documento non è ancora completo ma è possibile visionarne una bozza al seguente link:

https://www.caldarapapers.it/wp-content/uploads/2024/10/01_Masterplan-Idroscalo_Fase-1_BOZZA_PIM.pdf

Questo dossier è stato realizzato dal Circolo e Centro Studi Emilio Caldara per analizzare la fattibilità, i punti di forza e le criticità del progetto per il rinnovamento dell'idroscalo della Città Metropolitana di Milano.

All'interno sono presenti valutazioni scientifiche eseguite da parte del comitato con particolare riferimento alla realizzazione dal punto di vista burocratico di questo interessante ed avveniristico progetto.

ISSN 979-12-965177-0-7



9 791298 517707

Euro 4,90