

# Il caso delle linee metropolitane MM di Milano



Monica Colombera, Salvatore Crapanzano,  
Franco D'Alfonso, Giorgio Goggi,  
Fabio Terragni, Marco Troglia



ISBN 9791298517745

C21 Centro per la ricerca sull'innovazione economica e  
sociale

S.c. Via Volga, 129 - Bari

[www.laquartavia.net](http://www.laquartavia.net)

[info@crise21.it](mailto:info@crise21.it)

# CaldaraPaper

---

Il finanziamento delle infrastrutture  
e dei trasporti a Milano:  
il caso delle linee metropolitane MM

# Nota introduttiva ai Caldara Papers

Nella migliore tradizione dei circoli storici della cultura municipalista e riformista milanese incarnata dalla lunga stagione dei sindaci socialisti e rinnovatasi con la “rivoluzione arancione” che con l’elezione di Giuliano Pisapia che ne ha aperto una nuova tuttora in corso , nel 2023 nasce il Centro Studi Circolo Caldara con l’obiettivo di promuovere eventi, iniziative e cultura civica con un focus sul territorio di Milano.

Il mondo attorno a noi cambia sempre più in fretta. Ma per indirizzare i cambiamenti nella giusta direzione bisogna anche sapersi sedere intorno ad un tavolo a riflettere: nascono così i *Caldara Papers*, frutto dell’unione delle esperienze dei membri dei nostri gruppi di lavoro.

**I *Caldara Papers* raccolgono le ricerche e le pubblicazioni del Comitato scientifico del Centro Studi Circolo Caldara, offrendo analisi approfondite sulla collettività, con un'attenzione particolare alla città di Milano.**

Il Consiglio Direttivo del Centro Caldara è composto da: Franco D’Alfonso, Presidente, Anna Catasta, Vicepresidente, Stefano Rolando, Direttore Scientifico, Giuseppe Conte, Tesoriere, Biagio Longo, Direttore Operativo, Danilo Aprigliano, Simona Riboni, Diego Castagno, Walter Marossi, Salvatore Crapanzano, Francesco Carelli, Linda Poletti, Rosanna De Cicco, Dorina Perego, Stefano Pillitteri e Gloria Giuliano.

# Indice

## **Nota introduttiva**

La trama complessa, con un secolo di storia, per mantenere efficienza e sostenibilità al “vanto” di Milano.

## **Prima parte**

Percorso storico

Dal 1905 a oggi. Discontinuità delle politiche, ma anche filo rosso di coerenza amministrativa nell’approccio ai servizi di pubblica utilità.

## **Seconda parte**

L’incaglio sul bilancio di M4 e M5 e principali nodi

Sala: ritorno al 2010?

Il Project Ambrosiano: dal modello finanziario al misto-griglia attuale.

Si ritorna al caro vecchio commissario?

Gestione metropolitana comunale e regionale. Chi è il gestore?

## **Terza parte**

Problemi e soluzioni: le proposte del “Caldara”

La proposta: Società Unica Infrastrutture (“INFRA”).

La gestione unitaria del trasporto pubblico locale.

Ipotesi di ruolo della “società unica”.

## **Sintesi del documento e della proposta.**

### **Conclusioni**

### **Fonti**

## **NOTA INTRODUTTIVA.**

**La trama complessa, con un secolo di storia, per mantenere efficienza e sostenibilità al “vanto di Milano”.**

Le cose che hanno contato nell’immaginario collettivo di Milano non sono mai state solo estetica oppure solo affari. Ha contato sempre la relazione tra il “bello” funzionale e ciò che finisce per essere l’utilità generale.

Una assoluta centralità di questa storia, nel corso del ‘900, poco dopo la prima applicazione dell’energia elettrica all’illuminazione notturna della città con cui si inaugurò il secolo, ha riguardato, nel suo non celato modello londinese, la trama sotterranea di una lotta ingaggiata con la mobilità e la velocità.

Una parola che comincia con la M come Milano. Che cresce con le generazioni.

Una linea per ogni generazione. Un abbraccio funzionale tra centro e periferie.

Un far prevalere, alla fine, la cultura della mobilità pubblica meno invasiva e meno caotica di tante città costrette a rimpiangere la loro bellezza antica e scomoda.

Da 1 a 6 la Tube-map milanese è la pagina più popolare e condivisa della modernità reputazionale di un sistema urbano che abbraccia, avvicina, integra. Soprattutto cancella le separazioni sociali dei quartieri e incorpora progressivamente, materialmente e immaterialmente, ciò che segnò – con l'incorporazione dei Corpi Santi 150 anni fa e di 11 Comuni contermini 100 anni fa – la trasformazione del perimetro della città, allora amministrativamente. Questa volta anche dal punto di vista identitario e culturale.

A questa trama per tutto il secolo ha corrisposto un'altra trama disegnata dalla classe dirigente nell'equilibrio tra funzioni tecniche, funzioni finanziarie, profili urbanistici e opzioni politiche generali, perché si sono dovuti fare sempre i conti con le risorse necessarie per assicurare gli impegni.

Questo approccio è stato scelto come l'altra trama di analisi di questa grande avventura urbana. Individuando ovviamente scelte giuste e passaggi critici, vie percorse ripetutamente e fattori di discontinuità. Fino a problematizzare tutto ciò che prende forma ora, come un'opportunità sempre connessa a rischi.

Nelle prossime pagine, ripercorrendo l'evoluzione storica di questa vicenda, abbiamo scelto un'unica



ampia citazione, tratta dal resoconto di sei anni di guida della città (dal 1914 al 1920) del sindaco Emilio Caldara. Non è solo un omaggio alla radice del nostro sodalizio. È il riconoscere il modo di ragionare del pragmatismo riformatore, parte essenziale delle dinamiche municipali che si sono succedute, in cui il tema di domare la natura morfologica sotterranea pesa come l'equilibrio finanziario, come la prospettiva sociale, come la qualità gestionale, come l'intuizione tecnologica.

Così che, pur con un trattamento piuttosto tecnico, che nella parte finale della “proposta” deve assumere ogni necessaria precisione, questo “paper” è parte delle scelte generali di avvio delle iniziative del Caldara, nella consapevolezza che – come si è detto – la rete metropolitana milanese non è fatta solo delle pur sue importantissime componenti materiali.

Questo Paper è un documento di analisi e proposta del Circolo e Centro Studi “Emilio Caldara” Milano, ed è redatto da Franco D'Alfonso, Monica Colombera, Salvatore Crapanzano, Giorgio Goggi, Fabio Terragni e Marco Troglia Il testo è conservato sul sito dell'associazione: [www.centrocaldara.it](http://www.centrocaldara.it)

# PRIMA PARTE

## Una ricostruzione storica

Dal 1905 a oggi. Discontinuità delle politiche, ma anche filo rosso

di coerenza amministrativa nell'approccio ai servizi di pubblica utilità.

La storia della Metropolitana milanese sin dall'origine racconta di una scelta autonoma delle amministrazioni municipaliste ambrosiane, che ovviamente ruota intorno al tema del finanziamento dell'investimento. Il dilemma pubblico-privato è sin dall'inizio motivo di scontro politico che accompagnerà l'intera storia della MM milanese

### ***Primo novecento. I progetti tra pubblico e privato.***

Il primo progetto risale al 1905 ad opera degli ingegneri Leopoldo Candiani e Carlo Castiglioni.

Due anni dopo l'ing. Achille Bassetti dell'ufficio tecnico del Comune proponeva due linee, una da Piazza Duomo alla Centrale e una circolare prevista sotto la circonvallazione dei Bastioni.

Nel 1909 vi è la proposta di "Linea elettrica direttissima centrale" sviluppata dall'ing. G. Anzini, che prevede il collegamento diretto tra p.za Duomo/via Mercanti e la nuova Stazione Centrale che, prevista dalla riforma ferroviaria del 1905, sostituirà dal 1931 quella passante a quel tempo collocata nell'odierna p.za Repubblica. La linea sotterranea elettrificata prevede una sola fermata intermedia in corrispondenza della stazione di p.za Repubblica su cui convergono le linee ferroviarie da Venezia/Bologna e da Torino/Varese. Da via Mercanti percorre via Manzoni, lambisce i Giardini pubblici (parallela a via Manin), via Vittor Pisani e si attesta in p.za Duca d'Aosta.

Nel 1912 vi è la proposta della Edison che gestiva la rete tranviaria, avanzata assieme alle tedesche Siemens e AEG con le banche: Credito italiano e Banca Commerciale.

Nel 1913 vi è la proposta del "Groupe d'étude du chemin de fer metropolitan" degli ingegneri Vittorio Gianfranceschi e Gaetano Carminati.

Nel 1917 arriva la proposta di “Metropolitana della città di Milano” sviluppata ancora dall’ing. A. Bassetti, che prevede sempre un modello “Circle line”, una linea di circonvallazione interna che segue in gran parte la cerchia dei Bastioni spagnoli per poi deviare, nel settore nord-est, verso via Morgagni e raggiungere, passando per via Pergolesi, la prevista nuova Stazione Centrale e quindi riguadagnare il sistema dei Bastioni.

***Emilio Caldara, 1920: “Contiamo sulle inesauribili energie di Milano”.***

Nella sua relazione di chiusura della sindacatura, pubblicata con il titolo “Sei anni di amministrazione socialista 3 luglio 1914-3 luglio 1920”, Caldara dedica alcune pagine alla metropolitana:

La costruzione di una rete metropolitana si connette collo sviluppo della città, e soprattutto con l’aumento della circolazione e del traffico; e questi che sono sempre stati grandissimi in una città industriale come Milano sono cresciuti in misura così grande dopo la guerra da rendere necessario di non indugiare a introdurre questo nuovo mezzo di trasporto urbano.

Il problema della costruzione di quest’opera importantissima non è nuovo, e di esso aveva incominciato ad occuparsi la precedente Amministrazione. Infatti, fin dal 1912 la Giunta municipale precedente ebbe a diramare inviti anche all’estero per la presentazione di proposte di un progetto

per una linea metropolitana di Milano, riservandosi però ogni libertà d'azione anche in seguito alla presentazione dei progetti delle ditte interessate e nominava in seguito una commissione speciale sia per l'esame di queste proposte, sia anche eventualmente per l'indicazione del tracciato e di requisiti di una linea metropolitana che fosse la meglio rispondente ai bisogni di Milano.

Questa commissione aveva da ultimo incaricato l'Ufficio tecnico municipale di sviluppare un suo progetto per una linea metropolitana a Milano che pareva il preferibile. La nostra Amministrazione, che nutre una fede profonda nello sviluppo avvenire di Milano, che vide anche durante la guerra, e malgrado il richiamo di tante classi sotto le armi, continuare intensa la vita cittadina e mantenersi attivi il traffico e la circolazione, e che ne ha potuto constatare l'enorme aumento dopo la cessazione delle ostilità, volle che l'Ufficio tecnico avesse a continuare e completare i propri studi in argomento.

Ora questi studi sono compiuti e l'opera si avvia verso la sua attuazione. E noi siamo convinti che essa sia divenuta già fin d'ora necessaria, e tanto più lo sarà in un prossimo futuro, quando coll'apertura delle nuove linee fluviali e del porto, colla erezione di una nuova stazione viaggiatori in località più eccentrica dell'attuale, col costituirsi di nuovi mercati internazionali, coll'estendersi della cerchia dell'abitato urbano, secondo le nuove e più

perfette forme dell'edilizia popolare, la circolazione ed il traffico diverranno tali da rendere insufficiente il servizio tranviario, malgrado tutti i miglioramenti che vi si potranno apportare.

Il carattere alluvionale, mobile e vario del sottosuolo di Milano, la falda acquifera potentissima, le poco stabili costruzioni dei fabbricati di vecchia data con fondazioni poco estese e poco profonde, rendono i lavori di sottosuolo per la costruzione della metropolitana certamente difficili, ma l'esperienza acquisita dal nostro Ufficio tecnico coi lavori di costruzione dei grandi collettori di fognatura, permette di affrontarne l'esecuzione con animo tranquillo.

Nel redigere il progetto, nel fissare il tracciato della linea e nell'assegnazione delle quote del ferro, si volle che, tranne in punti singolari, le difficoltà costruttive fossero contenute nei limiti di quelle già vinte nei normali lavori di fognatura. Per quel che riguarda il tracciato della linea, l'Ufficio tecnico, nello studio generale del problema, ha preveduto lo sviluppo di un'intera rete ferroviaria metropolitana che comprende due linee perimetrali, alcune trasversali ed una linea di raccordo col porto. Ma poiché il problema della metropolitana deve di necessità per la stessa imponenza sua essere affrontato per gradi, l'Amministrazione ritenne opportunamente di completare per ora solo il progetto della linea da eseguirsi per la prima e cioè della linea di circonvallazione interna con lo studio

dei possibili raccordi e sottopassi per l'innesto delle altre linee future.

È senza dubbio un'opera grandiosa e costosa, poiché per la sola linea di circonvallazione interna il preventivo di spesa raggiunge i 140 milioni di lire, ma i vantaggi che se ne possono attendere per lo sviluppo economico della vecchia città sono tali da togliere ogni dubbio sulla sua convenienza.

Noi confidiamo che Milano saprà anche qui, come sempre, affermare le sue inesauribili energie.

***Enrico Filippetti (1921): intervento pubblico del comune.***

In realtà Caldara era molto ottimista. Nel 1920 sempre l'ing. Bassetti formulerà una variante del progetto, con una modifica di tracciato in corrispondenza dell'odierna p.za Repubblica (a quel tempo p.za Principe Umberto) e il successore di Emilio Caldara, il socialista massimalista "tiepido" Filippetti, cercò di proseguire il programma riformista e municipalista proprio sulla gestione dei trasporti pubblici.

È così che il progetto di metropolitana viene finanziato dall'amministrazione Filippetti con il bilancio per l'anno 1922 presentato dalla nuova amministrazione socialista proprio mentre riprendono con maggiore energia le manovre del governo di Roma per cancellare le "amministrazioni rosse" del Nord ed in primo luogo naturalmente quella di Milano.

Proprio l'aver finanziato il progetto sarà una delle "ragioni" addotte dal prefetto Lusignoli per chiedere il commissariamento per "spreco di risorse pubbliche", fomentando al contempo uno dei tanti contrasti con la borghesia industriale milanese che accusa il Comune di Milano di "comunismo" e concorrenza sleale del pubblico ai danni dell'iniziativa privata per la gestione dei servizi pubblici urbani, aggiungendosi alla lista dei conflitti per la gestione dell'illuminazione pubblica, per la nascita delle case popolari, delle prime tranvie, del gas.

Non è peregrino affermare che fra le motivazioni che spinsero la borghesia industriale liberale milanese a scegliere l'appoggio al fascismo come argine al sovversivismo socialista ci fossero anche quelle totalmente politiche dell'avversione al protagonismo pubblico del municipalismo riformista in materia di servizi pubblici urbani, con in prima linea i trasporti e che l'idea di costruire una infrastruttura così costosa con denaro pubblico facesse semplicemente orrore non solo agli Ettore Conti o Carlo Feltrinelli, ma anche dal direttore del Corriere della Sera, Luigi Albertini, che pure era stato protagonista con il sindaco Caldara della vera e propria nascita del "welfare ambrosiano" come primo esempio di una collaborazione pubblico-privati oltre le contrapposizioni politiche.



### ***Gli anni del fascismo: molti progetti per nulla.***

Nel 1923 la Società Anonima Ferrovie Metropolitane di Milano presenta un progetto che ipotizza una linea che da p.za Piemonte, attraversando il centro della città, si dirige verso Monza. Lo schema prevede in p.za Cordusio una diramazione: un tracciato si sviluppa seguendo l'attuale M1, mentre un secondo tracciato segue un percorso alternativo per poi ricongiungersi in p. le Loreto (nodo di interscambio per le linee tranviarie extraurbane). Seguono progetti nel 1924 (Carlo Broggi), nel 1925 (di nuovo Bassetti), nel 1930 (Marco Semenza, Piero Portaluppi) quest'ultimo presentato dal Comune al Governo.

Nel 1933 vi è il parere favorevole del Ministero dei Lavori Pubblici, e sempre il Bassetti - cioè l'ufficio tecnico del Comune - formulerà un progetto anche nel 1942.

Altri progetti, nel frattempo, erano stati proposti da Società anonime o Studi privati, che si rifarano vivi nel dopoguerra (società italo svizzera concessione opere pubbliche, società italiana strade ferrate), ma l'arrivo della catastrofe bellica cancellò ogni velleità.

### ***Virgilio Ferrari, 1952: la scelta municipalista.***

Il tema MM fu ripreso quando venne nominata una commissione - di cui faceva parte anche il Rettore del Politecnico e futuro sindaco Cassinis - che licenziò un parere articolato che portò il 6

agosto 1952 il sindaco Ferrari ad incaricare l'ing. Amerigo Belloni di redigere il progetto di massima.

Da questo momento, passando per l'approvazione del progetto da parte del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici il 31 luglio 1953, la realizzazione della metropolitana si concretizza. Sono passati tre decenni dall'auspicio di Caldara e un altro ne passerà prima dell'inaugurazione (1° novembre 1964) della prima linea che ebbe come protagonista Ezio Vigorelli (anche se a tagliare il nastro fu la vedova perché morì pochi giorni prima) presidente della MM, già ministro del lavoro e consigliere comunale nel 1922, ma soprattutto figura di spicco di quel riformismo socialista Milanese, di cui Caldara fu massimo esempio.

La MM 1 viene finanziata da un prestito obbligazionario dei milanesi varato dall'amministrazione Ferrari nel 1958 dopo il diniego di un finanziamento statale, mentre la gestione della stessa viene inizialmente coperta dall'aumento delle tasse sulla casa e dall'incremento degli oneri per le nuove costruzioni nei quartieri nei quali passa il percorso della MM1.

L'altra scelta fondamentale della giunta Ferrari è quella di costituire nel 1955 una società municipalizzata la Metropolitana Milanese (oggi MM SpA), per progettare, costruire e gestire la rete metropolitana, sviluppando un nuovo centro di competenze ingegneristiche dell'amministrazione milanese.

***Carlo Tognoli: Ministro per i problemi delle aree urbane.***

Carlo Tognoli, divenuto Ministro per le aree urbane, prese l'iniziativa di elaborare tre leggi importanti per le aree urbane: la legge sui parcheggi (122/89), la legge sulle metropolitane (211/92), e quella sugli accordi di programma che furono completate dopo il suo mandato. Tre leggi fondamentali necessarie per consentire una più ampia possibilità di gestione da parte dei comuni italiani. La legge 211 metteva a disposizione finanziamenti per costruire nuove linee di trasporto a guida vincolata ma, nella sua prima formulazione (diversamente da quella che fu poi fatta approvare da Carmelo Conte) prevedeva un sistema di ripartizione dei finanziamenti che dava la priorità agli interventi che fossero in grado di servire le maggiori masse di nuovi utenti del trasporto pubblico.

***Marco Formentini, 1994: il ritorno al tram della Lega nord.***

Tangentopoli aveva avuto uno dei suoi epicentri più significativi negli appalti delle metropolitane gestiti dal Comune attraverso la controllata MM Spa e il clima generale contro gli "sprechi" da investimento pubblico era salito a livelli tali che la giunta leghista di Formentini aveva formalizzato il ripudio per la costruzione di nuove metropolitane

in favore della mobilità di superficie; anche se si trovò a ricadere nei medesimi problemi con indagini e condanne per tangenti a carico dei nuovi amministratori e l'acquisto di "jumbo tram" che non erano utilizzabili in gran parte del reticolo dei binari cittadini a causa del cosiddetto "scodamento" in curva che ne finì per impedire l'uso e tra mille difficoltà costrinse al riuso dei convogli sulle tranvie del nord Milano.

Si sviluppa in questi anni, proprio per bypassare il veto ideologico della Lega sul prolungamento della M3 a nord contrapposto alle tranvie su via Imbonati/Affori e via Valassina/Niguarda, il concetto di "metropolitana leggera" – MLAI, Metropolitana Leggera ad Automatismo Integrale - in realtà metro a guida automatica, di fatto quelle che saranno le metro del Duemila.

***Gabriele Albertini, 1999: il project financing.***

La progettazione delle metropolitane M4 ed M5 a Milano ha segnato un punto di radicale svolta rispetto alle esperienze precedenti delle tre linee metropolitane fino ad allora realizzate.

Quando la Giunta Albertini presentò al Ministero la richiesta di finanziamento per la linea 4 il Ministero non l'accettò perché la linea D di Roma ap-

parentemente era in grado di raccogliere una maggiore massa di utenti<sup>1</sup>.

Milano, allora, presentò una richiesta di finanziamento parziale della linea 5 che, alla fine, fu accolta.

Nel frattempo, il Governo Berlusconi, con la cosiddetta “legge obiettivo” del ministro Lunardi, fece in modo che i progetti delle metropolitane fossero in parte finanziati da privati con il sistema del Project Financing, cosa che mise i Comuni - oborto collo- di fronte alla necessità di costruire un sistema di gestione della costruzione delle metropolitane del tutto nuovo.

Un parziale finanziamento statale accordato alla linea 5, che avrebbe sostenuto l’onerosa variazione di progetto per permettere la connessione della linea con la Stazione Garibaldi, consentì la fattibilità della linea 5 che, a quel punto, venne a precedere la linea 4.

Inoltre, il finanziamento già concesso permise che l’opera divenisse d’interesse per il finanziamento da parte dei privati. Col senno di poi, questa anti-

---

<sup>1</sup> Dice Giorgio Goggi, assessore mobilità e trasporti della giunta Albertini: “La prima richiesta di finanziamento della linea 4 presentata dalla Giunta Albertini non fu accettata perché vigeva la legge 211 di Tognoli (ahimè su una bozza da me proposta) che stabiliva un ordine di priorità nel finanziamento per le opere che avevano la capacità di attrarre maggiori flussi di passeggeri. Per questo abbiamo dovuto aspettare un’altra tornata, con il contentino (non piccolo) di un finanziamento preliminare per la 5. Successivamente venne Lunardi che abrogò la 211 e riprese a finanziare le opere “a discrezione”.

cipazione della linea 5, che era di realizzazione “semplice” se si eccettua quel tratto di accesso a Garibaldi, consentì di aumentare in tempi relativamente brevi i passeggeri totali della metropolitana, mentre la costruzione della linea 4 si è rivelata complessa e molto più lenta.

Il ricorso al project financing fu di fatto imposto ai comuni, che avrebbero preferito di gran lunga il precedente sistema: la Giunta Albertini fece buon viso a cattivo gioco, utilizzando l'accordo per seguire il mantra propagandistico del centro destra di quegli anni che “non metteva le mani nelle tasche dei cittadini”, ma in realtà subì questa imposizione interamente attribuibile al Governo ed in particolare al ministro Lunardi. L'unico teorico vantaggio era che, aggiungendo il finanziamento privato a quello pubblico, si sarebbero potuti avviare i cantieri più velocemente.

In quegli anni era ancora molto viva la competizione – per usare un eufemismo – fra le strutture tecniche di ATM, gestore del servizio Tpl, e quelle dell'assessorato al Traffico, il “cliente” del servizio. Il Comune, nella trattativa condotta con controparte ATM-privati (prima palese deformazione funzionale alla scelta del project financing), scelse anche per questo di valersi di professionisti esterni che colmarono la evidente carenza di professionalità specifiche interne al Comune su questa che era

la prima applicazione di una procedura complessa e in gran parte sconosciuta agli attori in campo<sup>2</sup>.

A leggere i resoconti della stampa cittadina e non solo, i vantaggi per l'Amministrazione in carica sembravano evidenti: no indebitamento pubblico, pagamento dell'infrastruttura con l'esercizio a partire dall'inizio del servizio, superamento vincoli burocratici e passaggi in assemblee elettive, gestione privatistica di fatto e di diritto con un controllo pubblico regolato dal rapporto concessorio.

Nel tempo, del resto, la scelta di privatizzazione dei servizi pubblici non ha in generale portato risultati positivi, ma all'epoca la proposizione per gli investimenti era di grande fascino e si inseriva nel mainstream che aveva demonizzato la gestione pubblica degli investimenti in tutto il mondo.

Ve detto per inciso che queste scelte hanno avuto l'effetto di scaricare scelte decisive ad amministrazioni che si sarebbero succedute in seguito.

---

<sup>2</sup> Si trattava di strutture molto ricche di professionalità e spesso guidate da personalità (si pensi per tutti all'ing. Liberatore, storico direttore generale dell'ATM, ovvero al dirigente generale del Comune Pino Cozza) abituati a confrontarsi con amministratori pubblici politicamente forti, spesso dotati di competenza specifica tecnica, come il vicesindaco della Giunta Tognoli Vittorio Korach. Il progressivo impoverimento delle competenze tecniche indotto dal blocco delle assunzioni pubbliche da un lato e dal traumatico cambiamento di classe politica post Tangentopoli dall'altro ha progressivamente reso la competenza e la sintesi tecnica (cui partecipavano a pieno titolo anche le strutture tecniche del PIM e di MM Spa) molto difficile e certamente meno efficace di quanto fosse stata in passato.

Soprattutto i problemi di bilancio comunale venivano rinviati di almeno dieci anni, vale a dire sicuramente ad un nuovo sindaco<sup>3</sup>.

### ***Letizia Moratti: il mix pubblico-privato.***

Ciononostante, anche la giunta Moratti, succeduta alle due Albertini, non si è discostata da questa strada, peggiorandone significativamente alcuni aspetti nel costituire la società M5, diventata operativa e nel progettare la M4, collegata all'Expo per ottenere i finanziamenti pubblici mancanti. Il principale difetto della società M4 fu nella natura del concessionario, non più privato, ma misto pubblico/privato, con il Comune concedente nel ruolo di socio di maggioranza e il privato socio di minoranza e anche costruttore. Tale architettura ha generato molti problemi legati ai conflitti di interesse tra i vari ruoli.

La criticità derivava in particolare dalla gestione di un eventuale contenzioso relativo alla Convenzione: il controllo del Comune sulla società progetto

---

<sup>3</sup> La giunta Albertini non aveva evidentemente consultato gli archivi storici comunali, diversamente avrebbe saputo che il sistema del project financing con investimenti privati era già stato sperimentato con esiti catastrofici proprio dal Comune "liberale" al cui retaggio il sindaco Albertini si richiama esplicitamente: fu nella seconda metà dell'Ottocento, per la costruzione della Galleria Vittorio Emanuele con la società inglese The City of Milan Improvements Company Ltd, finanziatrice del progetto. L'operazione si chiuse precipitosamente dopo una serie di fallimenti e scandali di una Tangentopoli "liberale", con il Comune che riacquistò il salotto di Milano e ne completò la costruzione.



comportava infatti un evidente possibilità di intervenire per ogni richiesta di riequilibrio o altra forma di pretesa che la Concessionaria avrebbe potuto avanzare nei confronti del Concedente. Questa impostazione della documentazione di gara – in aggiunta ad altre criticità della documentazione – rendeva non finanziabile il progetto ed è stato la causa di notevole ritardo nella strutturazione del project financing derivante dalla necessità di trovare una soluzione contrattuale (infine individuata) per superare questo conflitto di interessi. L'esperienza della M4 evidenzia quindi un caso paradigmatico dell'esigenza per la pubblica amministrazione di definire bandi e documentazione di gara che tutelino l'interesse pubblico e al contempo sappiano soddisfare i requisiti di bancabilità comunemente richiesti dal mercato italiano ed europeo delle infrastrutture.

In particolare però il primo atto della giunta Moratti fu smontare completamente il sistema di consulenze e collaborazioni impostato dalla giunta Albertini, perdendo completamente il know how che il Comune avrebbe piuttosto dovuto consolidare anche al proprio interno: il paradosso che si determinò fu che i consulenti che avevano lavorato per il Comune sulla società M5 finirono per essere contrattualizzati dalla parte privata per la costituzione della società M4, rovesciando in questo modo il gap esperienziale di cui avrebbe potuto beneficiare la parte pubblica...

### ***Giuliano Pisapia, 2011: la fine della finanza creativa.***

Fine della “finanza creativa” comunale ed il ritorno ad una gestione pubblica degli investimenti è stato uno degli elementi centrali del programma di Giuliano Pisapia candidato sindaco. L'amministrazione Pisapia smontò completamente i “derivati” che pesavano per oltre 2 miliardi sul debito comunale potenziale, riportò in capo al Comune la gestione del patrimonio immobiliare in dismissione, ma non intervenne sulla M5, che stava ultimando i lavori e sarebbe entrata in esercizio oltre metà mandato amministrativo<sup>4</sup>.

Sulla costituzione e l'avvio dei lavori della M4, collegati con i finanziamenti Expo ma senza alcuna possibilità di realizzazione nei tempi previsti, si è verificata una spaccatura politica della maggioranza Pisapia .

Dopo aver finanziato con 50 milioni di euro una variante di progetto necessaria per non perdere i finanziamenti Cipe collegati all'Expo nei primi mesi di amministrazione e dopo l'entrata in esercizio della M5, con l'inizio del pagamento del canone pluriennale di 80 milioni/anno sulle partite cor-

---

<sup>4</sup> Va precisato che i derivati speculativi che sono oggetto delle note vicende giudiziarie nulla hanno a che vedere con le coperture hedging previste nei contratti di finanziamento di M5 e M4 che hanno lo scopo di copertura della fluttuazione del tasso Euribor secondo una metodologia tipica dei finanziamenti di medio e lungo termine.

renti, cui si sarebbero aggiunti entro otto anni gli ulteriori circa 100 milioni della futura M5, era assolutamente chiaro che il peso del Tpl sul bilancio comunale non sarebbe stato più sostenibile a partire dal 2022.

La spaccatura<sup>5</sup> mise in evidenza un elemento estremamente rilevante nella valutazione dell'interesse pubblico rispetto alle operazioni di partenariato pubblico-privato. Se è vero, infatti, che la stipulazione di un'attività di costruzione e gestione che affidi al partner privato la realizzazione di un'infrastruttura secondo regole coerenti con il principio Eurostat consente al Comune concedente di non contabilizzare il debito per l'investimento quale debito pubblico è altresì vero che i canoni dovuti alla concessionaria per la disponibilità dell'opera a partire dall'entrata in esercizio pesano poi sulla spesa corrente del bilancio comunale.

La scelta effettuata in precedenza dalla giunta Moratti di avere una società a maggioranza pubblica e con privato attuatore (gruppo Salini Impregilo, poi Webuild, come capofila), come si diceva ha gene-

---

<sup>5</sup> Una parte della giunta, comprendente la vicesindaco Ada Lucia De Cesaris, l'assessore al Bilancio Francesca Balzani e quello al Commercio Franco D'Alfonso, riteneva si dovesse ridiscutere la formula della M5, le sue condizioni, il suo costo finale (passato a valori nominali da 1,6 miliardi a 2,4 miliardi, di fatto a carico comunale) ed anche una parte del percorso, mentre il Partito Democratico, con l'appoggio del governo Renzi e del centrodestra opposizione in Comune ma al governo nazionale in quella fase, con il milanese Lupi alle Infrastrutture, riteneva non fosse pensabile "perdere l'occasione" dei lavori.

rato un ibrido assolutamente anomalo: di fatto una duplicazione della parte pubblica azionista di maggioranza, comprimendo il ruolo della società concessionaria mista, tra il Comune concedente e il privato costruttore, come se si trattasse di un tradizionale appalto. Si è determinato in questo modo un groviglio di competenze e applicazioni delle regole della contabilità pubblica con quella di diritto privato, che ha reso estremamente difficoltoso e pericoloso il compito degli organismi gestionali della società ed è stato alla radice di molti ritardi potenziali ed effettivi.

### ***Project financing in salsa lombarda.***

Ma è proprio su quello che avrebbe dovuto essere il punto di forza della scelta di uso del project financing, il finanziamento di un'opera pubblica con capitali privati, che si dovrebbe riflettere: a consuntivo infatti in pratica la società M4 è stata finanziata per 1,165 miliardi di euro da fondi pubblici, in massima parte statali a fondo perduto, per circa 400 milioni con equity/mezzi propri e per 516 milioni di finanziamento project, sempre a costi e rimborso caricati sui canoni pluriennali pagati dal Comune di Milano. Questo significa che l'effettivo apporto di finanziamento privato è stato limitato alla quota di equity e di finanziamento con mezzi propri dei soci, ammonta a poco più di 200 milioni su un totale di oltre 2 miliardi di euro, non più del 10 % del totale.

Una ulteriore particolarità riguarda proprio la quota di finanziamento project: la provvista dei fondi è stata assicurata in massima parte da finanziamenti pubblici della Bei, Banca Europea Investimenti e dalla Cassa Depositi e Prestiti. Queste istituzioni svolgono istituzionalmente il ruolo di finanziatori di infrastrutture (BEI lo fa in tutta Europa) per garantire un minor costo di provvista finanziaria e quindi un minor costo dell'opera.

Nel caso in esame, per il fatto che il finanziamento non è andato direttamente all'ente pubblico ha reso necessaria una intermediazione delle banche, il risultato finale è stato che a fronte dell'incasso di commissioni e interessi di intermediazione posti on top al tasso agevolato Bei/Cdp, in questo modo in carico alle banche è rimasto soprattutto il rischio-progetto e quello relativo alle eventuali perdite per mancato rimborso, vale a dire il compito del tutto eventuale di escutere le garanzie quasi interamente comunali pubbliche sul credito concesso...

Tutta questa impalcatura ha provocato un evitabile incremento dei costi (duplicazione delle strutture, interessi bancari caricati sul progetto, applicazione dell'up front fee bancario (cioè della commissione anticipata ed erogazione di interessi anche sui fondi non ancora utilizzati), una sostanziale perdita di tutti i benefici in termini di velocizzazione delle procedure, un costante rischio dell'interruzione del flusso dei finanziamenti per la regola del

project legata all'interruzione delle erogazioni bancarie in caso di ritardo superiore ai tre mesi, la sfasatura fra regole di finanza pubblica, basata su preventivo, impegno e stanziamento e quelle di diritto privato, che ha messo costantemente a rischio la continuità aziendale.

Vero è che la struttura finanziaria ha imposto ai privati di proseguire con la costruzione della linea anche senza il pagamento del corrispettivo dovuto ai sensi del contratto di costruzione.

Nel caso della M4 il ritardo è stato in gran parte dovuto alla impossibilità di correggere la problematica relativa al conflitto di interessi sopra descritto nonché altre previsioni della convenzione messa a gara che non rendevano bancabile il progetto.

La negoziazione è stata in fase di stallo dalla data di aggiudicazione sino al 2014, quando la normativa voluta dal ministro Lupi ha previsto la perdita dei contributi pubblici laddove il finanziamento non fosse firmato entro la data del 31 dicembre 2012, costringendo di fatto le parti a tagliare il nodo politico e risolvere in pochi mesi tutte le tematiche negoziali conseguenti.

Sebbene sia difficile stimare l'incremento dei costi derivanti dal ritardo nella risoluzione del conflitto di interesse, il fattore tempo ha inciso significativamente sull'incremento complessivo dei costi alla data di chiusura del Contratto di Finanziamento nel dicembre 2014.

È bene però precisare che tale incremento non è dovuto ad anomalie o a storture della struttura finanziaria bensì dalla difficoltà di comunicazione tra finanziatori, sponsor privati e Comune. Infatti, per oltre 4 anni il Comune non è stato disponibile a discutere una modifica dello Statuto inserito nella documentazione di gara che – come indicato sopra – presentava un grande problema di conflitto di interessi essendo il Comune al tempo stesso concedente e socio di maggioranza. Problema che poi si è risolto in due mesi a seguito del provvedimento adottato dal Ministro Lupi mantenendo comunque una struttura in linea con l'interesse pubblico che consente al Comune di monitorare la correttezza degli obblighi di costruzione e gestione dell'opera e i relativi parametri di qualità, sanzionando gli eventuali inadempimenti sulla base di un sistema di penali disciplinato nella Convenzione

L'intera operazione alla fine si è risolta nel sostanziale "aggiramento" dei limiti imposti dal Patto di stabilità degli enti locali, dal momento che il debito societario non è conteggiabile nel debito pubblico, aggiramento pagato a caro prezzo soprattutto in costi bancari: possiamo affermare che i maggiori beneficiari di questa operazione, dal punto di vista economico, sono state le istituzioni finanziarie pubbliche e private che sono intervenute a vario titolo nell'operazione.

Un aspetto estremamente critico legato alla società M5 è quello relativo alla realizzazione del prolungamento fino a Bettola/Monza interamente finanziato con i fondi PNNR. Sulla base delle regole in essere, in linea teorica, i lavori verrebbero assegnati senza appalto alla società e al socio privato che vinse il bando per la realizzazione del primo lotto funzionale (gruppo Astaldi, oggi assorbito da We-Build), che però è uscito dalla compagine societaria che quindi si presenta priva del privato attuatore e sarebbe, in teoria, costretta ad appaltare a terzi i lavori, ripetendo, nella migliore delle ipotesi, la ibridazione e la duplicazione di strutture dovendo di fatto essere stazione appaltante senza avere al proprio interno alcuna competenza al momento per farlo.



## **SECONDA PARTE.**

### **L'incaglio del bilancio su M4 e M5 e principali nodi.**

#### *Beppe Sala, 2017: ritorno al 2010?*

Nei primi mesi di amministrazione Sala la vendita da parte dell'azienda costruttrice di una quota minoritaria della società M4 fu occasione di un nuovo confronto interno alla maggioranza, fra chi riteneva si dovesse acquisire da parte di ATM e Comune le quote dei privati e l'assessore al Bilancio che puntava ad un accordo con Ferrovie dello Stato, che avrebbe dovuto fungere da gestore pubblico del Tpl. Lo scontro si concluse con le dimissioni dell'allora presidente ATM e l'ingresso di FS nel capitale di M5, ma il mutamento successivo della strategia del Gruppo FS non ha dato seguito strategico al tutto, essendo ormai FS un socio "dormiente" della società che ora è strumento di incasso e gestione finanziaria del debito di circa 700 milioni con il canone annuo versato dal Comune via ATM.

Periodicamente, senza alcun atto ufficiale, crescono le voci sulla possibile vendita da parte del Comune di Milano tanto delle proprie quote della società M5 detenute attraverso ATM, seguendo il

disimpegno di FS e di altri privati, quanto di quelle della società M4, anche se in realtà non parrebbe possibile, non essendo stato ancora consegnata l'infrastruttura all'esercizio. La prospettata operazione ha generato l'interessamento di Fondi di investimento infrastrutturali. Se il Comune perseguisse questa strada lo statuto dell'attuale società concessionaria dovrebbe ovviamente essere sostanzialmente cambiato.

Come ampiamente previsto, dopo i tre anni di gestione con "ristori pandemia", il bilancio del Comune di Milano è nell'impossibilità tecnica di sostenere le spese correnti con la zavorra di quasi duecento milioni di canone/rimborso investimento. Anche l'ipotizzata vendita congiunta della quota di M5 Spa, pure con una possibile plusvalenza rispetto all'investimento, non avrebbe alcun impatto sulle spese correnti.

L'ipotesi che non del tutto chiaramente sembra emergere è quella della "soluzione fondi di investimento" al posto dei "costruttori privati" finanziatori e gestori.

### ***il project ambrosiano: dal modello finanziario al misto griglia attuale.***

Il modello teorico iniziale ha subito rimaneggiamenti continui da parte delle varie giunte.

In realtà sin dall'inizio il fatto che il prezzo del biglietto Tpl sia un prezzo amministrato che non segue le regole di mercato si è rivelato un fattore

distorsivo del modello classico del project financing.

Il “project ambrosiano” si è via via trasformato in un ibrido, con la presenza del Comune e dell’ATM nelle società di scopo. Pagamento degli interessi bancari nel canone e quindi a carico del Comune; crescente deresponsabilizzazione del socio privato/costruttore, indisponibilità del sistema bancario di finanziare con finanza “aggiuntiva” ai privati l’investimento pubblico; lievitare progressivo della quota di finanziamento pubblico rispetto a quello cosiddetto “privato” garantito dalla società di scopo di proprietà del costruttore.

Gli uffici comunali si sono dimostrati totalmente non attrezzati a governare questi e altri strumenti di finanza applicati al pubblico.

Con il concetto del “lotto funzionale”, vale a dire della cantierabilità di parte dell’opera senza la necessità che sia finanziata per intero, si sono semplificati i tempi ma anche innestati alcuni problemi non secondari sugli appalti. Ad esempio, dopo il lotto funzionale, gli altri tronchi potrebbero venir assegnati senza gara, limitando nei fatti la pubblicità della procedura anche a meno di un terzo dell’investimento globale.

Altra importante variazione è il peso della tecnologia nella scelta del soggetto realizzatore: il “pacchetto unico” di fornitura differenzia fra le cordate concorrenti soprattutto per le tecnologie applicate e si va essenzialmente per una scelta di forn-

tore di sistema tecnologico e non di fornitura civile, meccanica o altro.

L'inserimento di due nuove entità societarie, con natura, proprietà e competenze diverse da tutte le altre operanti nel sistema Tpl milanese e lombardo, ha aggiunto nuove criticità nell'affollato tavolo ideale.

### ***Il ritorno del caro vecchio commissario?***

L'analisi fin qui riportata non lascia molti dubbi sull'esperienza ancora in corso del "project (poco) ambrosiano" utilizzato per M5 e M4: subito e non deciso dagli amministratori milanesi, ha aumentato e non diminuito i costi dell'investimento, non ha consolidato nella funzione pubblica alcun solido know how procedurale, a voler essere generosi non ha migliorato la velocità e la trasparenza delle procedure, ha aumentato i conflitti di competenza ed i contenziosi e finisce per impegnare da almeno dieci anni, e minaccia di farlo anche per i prossimi venti, le migliori menti dell'ufficio del bilancio comunale milanese per riuscire a "passare giornata", non a programmare il futuro.

Pur con diverse sfumature, si tratta di un giudizio sostanzialmente condiviso da chiunque abbia avuto anche marginalmente a che fare con queste esperienze, tanto che non si sente nemmeno più ipotizzare l'uso di questo strumento per la realizzazione e gestione di grandi infrastrutture: dalla ricostruzione del ponte di Genova alle regole

previste per il PNNR, è ancora il vecchio, caro modello della “gestione commissariale”, la ricerca di un “deus ex machina” che deroghi alle leggi-pastoia magari approvate qualche settimana prima, la soluzione più breve cui la politica e la burocrazia ministeriale romana si aggrappano quando non si è arrivati all’ “emergenza”<sup>6</sup>.

È d’altro canto vero che proprio i “poteri commissariali” sono sembrati essere l’unica soluzione per giungere a realizzare qualche opera, almeno nei casi della ricostruzione del Morandi a Genova, dell’Expo 2015 di Milano, del terremoto in Romagna (ma non in quello di Amatrice), per non parlare delle vaccinazioni del generale Figliuolo.

Ma può uno Stato moderno, membro fondatore dell’Unione Europea, membro del G7, continuare

---

<sup>6</sup>Il gruppo di lavoro è stato unanime sia nel formulare la proposta che nelle critiche e nell’individuazione dei gravi problemi di gestione dell’esperienza del project realizzato per le metropolitane. Una parte del g.d.l., pur condividendo l’analisi critica, ritiene che il PPP possa essere una soluzione ancora utile purché ci sia un soggetto pubblico con adeguata competenza e con la capacità di tutelare l’interesse pubblico attraverso una buona documentazione contrattuale ma anche la possibilità di sfruttare appieno la capacità e il know how dei privati dal punto di vista tecnico e finanziario. Questa valutazione viene fatta guardando al futuro dove l’elemento tecnologico ed innovativo è più rilevante, sapendo che il tema dirimente è quello dell’impatto della spesa corrente sul bilancio pubblico. E’ forse possibile un approfondimento sul tema anche per individuare possibili soluzioni alternative di contabilizzazione o di strutturazione del PPP. Chi ritiene che il PPP continui ad essere un’alternativa valida per la realizzazione delle opere pubbliche segnala che le strutture concessorie basate su finanziamenti in project financing garantiscono il finanziamento dell’opera anche in assenza dei pagamenti dei canoni concessori.

a legiferare su codici appalti inapplicabili e non dotarsi di strumenti di gestione amministrativa pubblica efficienti ancora per molto tempo? E può la Milano che fa della modernità e dell'europeismo la propria cifra recuperare la propria tradizione municipalista e innovatrice e farsi nuovamente promotrice ed esempio proponendo pragmaticamente una soluzione e non (solo) denunciare il problema?

## TERZA PARTE.

### Verso le soluzioni: le proposte del “Caldara”.

#### *Gestione metropolitana comunale e regionale: chi è il gestore?*

L'architettura istituzionale classica Governo centrale-Regione-Provincia-Comune basata sulle cartine topografiche è da anni totalmente inadeguata a gestire efficacemente la complessità della società urbanizzata, ma lo è se possibile ancora più palesemente con riguardo alla gestione della mobilità metropolitana. L'anomalia di un Comune di Milano limitato istituzionalmente all'antica cinta daziaria del 1923 ma che è il titolare e gestore effettivo di tutta la mobilità “pendolare” dell'area metropolitana, aggravata da un protagonismo amministrativo della Regione Lombardia e dalla discrepanza fra la gestione della spesa e quella delle entrate, con la quota derivante dalla fiscalità generale in mano al Governo e alla Regione stessa, non è più gestibile senza un radicale ripensamento istituzio-

nale almeno dell'area metropolitana e dei suoi rapporti con le altre Istituzioni<sup>7</sup>.

Non è certamente meno problematico l'assetto societario dei concessionari, con due gestori pubblici importanti e storici che fanno capo al Comune di Milano con ATM Spa e alla Regione Lombardia e alle Agenzie del trasporto con Trenord (50% Trenitalia e 50% Ferrovie Nord Milano), qualche decina di gestori privati e almeno due pubblici facenti capo alla Regione, del trasporto extra Comune di Milano su gomma. Si aggiunga che l'intermodalità con concessionari di Car Sharing, Ciclo e Moto, Taxi per restare solo alle modalità "classiche", non è una opzione ma una condizione di sistema.

Su tutto questo, il quadro regolatorio e quello delle responsabilità politiche non è meno complicato e di difficile gestione: la responsabilità finale della fissazione del prezzo del ticket è del Comune di Milano per il contratto ATM che già per almeno il dieci per cento del suo valore incide al di fuori del confine amministrativo comunale, mentre è della Regione per le tariffe Trenord e per quelle del trasporto su gomma, ma in entrambi i casi non corrisponde neppure alla responsabilità regolatoria (in

---

<sup>7</sup> Il Centro Studi Caldara ha in preparazione un nuovo "position paper" proprio sull'architettura istituzionale Europa — Macroregioni - Aree metropolitane e aree interne come modello alternativo funzionale al miglioramento dell'amministrazione pubblica e viatico per costituire una entità politica europea alternativa alla Ue degli Stati nazionali.



massima parte ancora e sempre legata alla legislazione del Governo centrale)<sup>8</sup>.

Infine, last but not least, danni collaterali di un sistema fiscale basato su oltre cento tipologie di tasse e oltre settecento tipi di “tax expenditures”-applicazione anglosassone del latinorum manzoniano per non chiamare con il proprio nome i favori alle più diverse categorie e corporazioni favorite con sconti e condoni dai Governi che si succedono in carica e che affannosamente cercano coperture a singole mance elettorali invece di impegnarsi in una riforma di sistema - sul sistema dei Tpl in questi ultimi anni sono stati devastanti: si pensi solo all'introduzione dello split payment per l'Iva, che impedendo la compensazione fra l'Iva incassata da ATM sui biglietti venduti di competenza del Comune e quella pagata per il contratto di gestione in convenzione, per questo aspetto ha incrementato i costi di cassa del Comu-

---

<sup>8</sup> La materia è regolata di fatto anno per anno dalla Legge di bilancio annuale dello Stato e ancora di più dai decreti Omnibus, Milleproroghe e tappabuchi vari, sempre vanamente dichiarati incostituzionali e sempre più centrali nel sistema di amministrazione centralizzata del Governo. Emblematica la stucchevole pantomima annuale di un Governo che impone per legge l'adeguamento Istat del prezzo per biglietto, la Regione che spedisce l'ordine al Comune per poi criticare “il sindaco” di parte politica avversa sia nel caso applicasse l'aumento di legge (“provvedimento demenziale” è la dichiarazione media degli esponenti di centrodestra lombardi in questi casi) sia nel caso non lo facesse (“demagogia elettorale” è la dichiarazione alternativa sempre pronta all'uso).

ne del 10 per cento su questa partita, oltre 30 milioni di euro all'anno.<sup>9</sup>

Non è oggetto di questo paper la proposta di riassetto dei modelli gestionali e societari per il Tpl a Milano e in Lombardia. Ma si sottolinea come anche questo sia un tema non più rinviabile che riguarda l'accessibilità e la mobilità di una delle aree economiche e sociali più importanti d'Europa. Un discorso di revisione, riassetto e riforma del settore non potrebbe non riguardare anche il sistema aeroportuale e logistico, che nella Regione Lombardia interessano direttamente il 18 per cento del Pil e che hanno già sviluppato una propria integrazione molto importante.

---

<sup>9</sup> Lo split payment, o scissione dei pagamenti, è un sistema di pagamento introdotto dal Governo italiano con la Legge di Stabilità 2015 (Legge 190/2014). Questo metodo prevede la suddivisione dell'importo della fattura in due parti. Ha come obiettivi principali: garantire una maggiore tracciabilità dei pagamenti e ridurre l'evasione fiscale dell'Iva. Lo split payment prevede che, per fatturazioni effettuate quando si forniscono beni e/o servizi alla Pubblica Amministrazione, l'Iva sia addebitata al fornitore, ma versata all'amministrazione finanziaria dal cliente. Quindi nel caso delle fatture Tpl Milano, il Comune versa direttamente all'Erario l'Iva sulle fatture emesse da ATM per il contratto di servizio (circa 70 milioni di euro) mentre ATM fa lo stesso per l'Iva sui biglietti incassati per conto del Comune e riversati su fattura (ca 28/30 milioni di euro). In questo modo il Comune "perde", su questa voce, cassa per circa 30 milioni in entrata sul bilancio corrente, che fino al 2017 (data di applicazione del regime in oggetto) invece pagava con scadenze diluite su più bilanci. Inutile dire che i due obiettivi dichiarati dell'introduzione della misura, molto efficaci in altre situazioni, in questo caso non sono minimamente rilevanti.

***Una proposta: società unica infrastrutture urbane (“infra”).***

La proposta oggetto del paper, lo ricordiamo, cerca di rispondere a due esigenze precise ed immediate: la riduzione dell’impatto di M4 e M5 sul bilancio di partite correnti del Comune di Milano e l’individuazione di uno strumento alternativo per la raccolta di finanziamenti e per la realizzazione di investimenti in infrastrutture per la mobilità.

L’ipotesi qui formulata è quella della costituzione di una società comunale proprietaria delle infrastrutture metropolitane (di seguito INFRA), cui conferire le infrastrutture M1, M2 ed M3, attualmente in carico al bilancio del Comune a valore completamente ammortizzato.

La proposta prevede il conferimento delle infrastrutture ora comunali delle metropolitane, per un valore presunto di almeno 5 miliardi di euro, rendendo la società INFRA operativa dal punto di vista patrimoniale e delle possibili partecipazioni.

La Società INFRA diventerebbe poi soggetto concedente di M4 ed M5 e dovrebbe acquisire ed esprimere le competenze opportune per operare un’opera di razionalizzazione che abbia, inter alia, l’obiettivo della risoluzione del problema dell’impatto sul bilancio comunale dei canoni di gestione delle linee metropolitane.

Il primo indispensabile passaggio è infatti dotare la società INFRA delle competenze di personale per la gestione dei progetti sia dal punto di vista inge-

gneristico che economico finanziario. Il passo iniziale, anche ai fini di una razionalizzazione immediata del sistema, dovrebbe essere il trasferimento di personale pubblico già oggi in forza in Comune e nelle società partecipate operative, a partire da MM Spa, ATM Spa, altre<sup>10</sup>.

Si propone poi di procedere all'acquisizione da parte del Comune del 100% delle quote di società M4 (dopo il completamento lavori e la entrata in esercizio dell'intera linea e di conseguenza dell'entrata in vigore del canone pieno) ed M5 Spa, attraverso trattativa privata con gli attuali azionisti e corrispettivo che tenga conto del valore di indennizzo previsto dal codice degli appalti e del finanziamento pubblico già erogato per un totale di 1 miliardo dalla convenzione in essere

Naturalmente la via indicata dell'acquisto quote è pensabile solo con un accordo commerciale con gli azionisti privati, che sono potenziali e non obbligati venditori: si ha ragione di ritenere che da parte loro ci sia una attitudine positiva verso una eventuale proposta di acquisto da parte pubblica, restando naturalmente ferma la necessità di negoziare le condizioni di uscita.

---

<sup>10</sup> Nel gruppo di lavoro è stata avanzata l'ipotesi che a fungere da società INFRA possa essere una delle società esistenti, segnatamente MM Spa. Anche le stesse società M4 o M5, per quanto con maggiori problemi legati alle modifiche di Statuto ed ai complicati patti societari sottostanti, potrebbero essere utilizzate per questo fine. La traccia non è stata approfondita e seguita, ma se ne è inteso dar conto come nota per i lettori.

La strada alternativa alla negoziazione sarebbe quella della revoca delle concessioni M4 ed M5 per ragioni di pubblico interesse. Si tratta di uno scenario previsto dalla legge e dal sistema pattizio contrattuale e avrebbe un costo stimato di circa 1 miliardo di Euro. Ovviamente tale scenario andrebbe sviluppato anche considerando il ruolo di Atm Spa nella doppia veste di azionista delle società che percepirebbe l'indennizzo che in quello di gestore di esercizio<sup>11</sup>.

L'ipotesi sviluppata dal gruppo di lavoro che è di seguito in sintesi descritta è lo scenario che prevede il conferimento delle linee metropolitane M1, M2 e M3 alla Società INFRA e la successiva acquisizione delle società M4 e M5.

Vantaggi immediati attesi: azzeramento del canone annuo a carico Comune su spese correnti; possibilità di finanziare acquisizione quote con indebitamento (gli indici del Comune lo permettono ampiamente); quota di rimborso debito/mutuo sostenibile anche dall'attuale struttura di bilancio; evidenziazione a patrimonio attraverso una partecipazione totalitaria di almeno 3- 4 miliardi di in-

---

<sup>11</sup> Nel gruppo di lavoro è stata avanzata l'ipotesi che a fungere da società INFRA possa essere una delle società esistenti, segnatamente MM Spa. Anche le stesse società M4 o M5, per quanto con maggiori problemi legati alle modifiche di Statuto ed ai complicati patti societari sottostanti, potrebbero essere utilizzate per questo fine. La traccia non è stata approfondita e seguita, ma se ne è inteso dar conto come nota per i lettori.

frastrutture oggi ininfluenti sugli indici e sui valori di bilancio comunale.

Possibili scenari successivi : possibile utilizzo di questa società, con patrimonio di almeno 5 miliardi e qualche centinaio di milioni di debiti, per finanziare/costruire nuove linee metropolitane; possibile emissione di obbligazione/bond sul modello M1 come scelto da sindaco Virgilio Ferrari e presidente MM Ezio Vigorelli; possibile apertura all'azionariato "popolare" cittadino e ad aziende/imprese operanti sul territorio milanese (una sorta di "oneri di urbanizzazione" antergati e finalizzati, visto che l'allergia alla fiscalità generale aumenta invece di diminuire...)

Quadro legale di riferimento: la proposta qui formulata è in controtendenza rispetto alla produzione normativa e legislativa degli ultimi quindici anni: i provvedimenti del governo Berlusconi-Tremonti, del governo Monti e soprattutto del governo Renzi, con le cosiddette "leggi Madia", hanno smontato totalmente l'impalcatura delle autonomie, con particolare accanimento verso le società partecipate, classificate senza distinzioni come "carrozzoni di Stato". E' del tutto evidente che la proposta qui formulata potrebbe essere rea-

lizzata esclusivamente con un intervento legislativo ad hoc<sup>12</sup>.

La proposta prevede complessivamente la costituzione di una società comunale con conferimento delle infrastrutture ora comunali delle metropolitane, per un valore presunto di almeno 5 miliardi di euro, rendendo la società INFRA operativa dal punto di vista patrimoniale e delle possibili partecipazioni.

Il passaggio dell'acquisizione delle società M4 e M5, è certamente quello più impegnativo sia dal punto di vista economico finanziario che dal punto di vista procedurale (acquisto azioni con trattativa con i privati ovvero revoca del canone concessorio). I valori economici vanno ovviamente valutati, ma il riferimento della cessione del 36,7 % di M5 da Astaldi a Ferrovie per 64,5 milioni nel 2017 a linea ad esercizio pieno fa pensare ad una valutazione delle due società veicolo non superiore ai 600 milioni totali, e quindi a offerte possibili ai

---

<sup>12</sup> Con la crisi finanziaria del 2011 il governo Monti, operando su testi e convinzioni dei Ministeri economici e della Banca d'Italia, ha completato il processo di spoliazione delle competenze comunali iniziato qualche anno prima dal ministro Giulio Tremonti con l'introduzione del "Patto di stabilità degli enti locali" spacciato come richiesta della Commissione Ue, a cominciare dall'accentramento delle Tesorerie comunali e provinciali nella Tesoreria nazionale (il Comune di Milano perse la disponibilità della propria cassa di quasi 2 miliardi) e poi con la cosiddetta "Legge Madia" (D.Lgs. 19 agosto 2016, n.175 – Società Partecipate che ha generato il Testo Unico sulle Partecipate D.Lgs. 16 giugno 2017, n.100 – Società Partecipate (correttivo al D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175

privati (escludendo quindi in un primo tempo almeno di comprare da ATM e da Ferrovie) di non più di 3-400 milioni, da effettuarsi in conto capitale e comunque intestabili alla neocostituita società INFRA .

L'indebitamento che INFRA verrebbe a caricarsi derivando da una eventuale fusione per incorporazione di M4 e M5 sulla base dei dati disponibili non dovrebbe superare gli 800 milioni in totale. Si tratta di una cifra ampiamente gestibile per una società che, recuperando il valore di più di 2,5 miliardi di euro di finanziamento statale per la costruzione delle due infrastrutture, avrebbe a quel punto un valore patrimoniale di almeno 10 miliardi di euro e potrebbe tranquillamente rinegoziare ed estendere ad un rimborso pluridecennale, avendo nei costi correnti non più di 30/35 milioni di euro di interessi passivi, da coprirsi con la gestione corrente.

L'incremento dell'indebitamento diretto del Comune non supererebbe quindi il mezzo miliardo di euro, con un corrispondente incremento del valore delle partecipazioni di oltre 5 miliardi di euro, senza intaccare ma anzi migliorando i parametri di equilibrio di finanza locale. L'indebitamento consolidato, che andrebbe a comprendere i debiti di derivazione M4 e M5, salirebbe di altri 800 milioni di euro, senza riflessi particolari sulla posizione finanziaria e patrimoniale del Comune.



A fronte di questo tutto sommato modesto impegno finanziario per effetto della cancellazione dei canoni di rimborso project (90 milioni annui per M5 e 80 milioni a regime per M4) alleggerirebbe in maniera sostanziale il costo del Tpl per le due linee sul bilancio di spesa corrente, passando da 210 milioni/anno previsti dai due contratti project ai 35/38 del canone di gestione ed esercizio che resterebbe riconosciuto al gestore ATM<sup>13</sup>.

La razionalizzazione dei soggetti societari in capo al Comune riporterebbe in capo ad un unico soggetto anche la problematica delle manutenzioni straordinarie degli impianti, di competenza del proprietario Comune. Attualmente nella maggioranza dei casi l'intervento è svolto e anticipato dal gestore Atm e poi ribaltato sul Comune attraverso rifatturazioni o extra costi su contratto di servizio, con tempi e modalità disallineate nel tempo: la risoluzione di queste problematiche all'interno di un gestore unico infrastrutture razionalizzerebbe il processo e diminuirebbe anche il "traffico" contabile intersocietario e Comunale.

In una logica di mera copertura costi della società INFRA, per questa parte di infrastrutture conferite dal Comune sarebbe sufficiente riconoscere un

---

<sup>13</sup> Questo che apparentemente sembra un miracolo da finanza creativa si spiega in buona misura con il già citato recupero del valore patrimoniale degli investimenti pubblici, ora allocati in due società private, e nella ripresa della capacità di gestione dell'indebitamento fuori dagli schemi rigidi del PPP come strutturato a Milano.

canone di affitto di M1, M2 ed M3 di complessivi 15-20 milioni di euro annui, da ribaltare all'interno del contratto di servizio: si passerebbe comunque ad un costo totale in spesa corrente di 50/60 milioni/annui a fronte di un costo attuale di 210-220 milioni/annui, tutte risorse in spesa corrente che il Comune potrebbe riallocare su altri capitoli di spesa in perenne sofferenza.

Il rientro dall'indebitamento da parte di INFRA, considerando esclusivamente la gestione patrimoniale delle cinque linee in esercizio e non ancora sviluppi e ampliamenti, può essere pianificata in autofinanziamento con i canoni indicati al punto precedente in trenta/quaranta anni, ovvero attraverso apporti di capitale fresco come collaterale delle operazioni già finanziate dei prolungamenti di tutte le linee in esercizio.

Un altro valore importante della società INFRA è quello di essere un veicolo di raccolta e gestione finanziamenti per lo sviluppo e la manutenzione di queste cruciali infrastrutture urbane, sia attraverso la ripetizione della fortunata e troppo in fretta dimenticata esperienza di un prestito obbligazionario destinato principalmente ai cittadini ed alle imprese milanesi utenti primari delle MM, sia per lo sviluppo equilibrato di partenariato con fondi di investimento in infrastrutture a vario titolo interessati, anche allo sviluppo di progetti urbanistici che hanno condizione essenziale di successo pro-

prio la presenza di una infrastruttura per la mobilità moderna ed efficiente.

Sullo sfondo, ma forse valore più importante, resta il poter disporre di un soggetto controllato dal pubblico in grado di gestire come sviluppatore primario progetti di dimensione e complessità come quelli da dover mettere in piedi volendo estendere anche solo la rete del trasporto locale, senza intaccare la potestà decisoria sulle scelte di politica dei trasporti del Comune- meglio se metropolitano – ma snellendo e semplificando le scelte tecniche ed operative: niente di nuovo per Milano, una nuova proposizione di quel che fecero il sindaco Ferrari e il senatore Vigorelli quando pensarono alla società MM, che progettò, finanziò e realizzò la metropolitana dei milanesi.

### ***La gestione unitaria del trasporto pubblico locale.***

È importante tener conto del fatto che la programmazione del trasporto pubblico, di cui la rete di metropolitane è diventata ormai l'asse portante, si muove su una dimensione minima di area metropolitana, riportando di grande attualità la definizione di Area Metropolitana formulata da Guido Martinotti in tempi non sospetti nel suo *Metropoli, Il Mulino, Bologna 1993*: "L'area metropolitana arriva dove arriva la metropolitana"

Nel caso di Milano, il bacino metropolitano si estende ben oltre i confini della ex Provincia ribat-

tezzata impropriamente Città Metropolitana, per comprendere un'area molto vasta che travalica anche i confini regionali.

Una prima riflessione deve essere quindi dedicata all'opportunità di mantenere una dimensione meramente comunale di una Holding INFRA: d'altro canto già oggi uno dei nodi di maggior rilevanza bilancistica deriva dal fatto che la quota del 55-60 % dei costi Tpl non coperti dai ricavi da ticketing e dai contributi del Fondo nazionale per i trasporti è interamente a carico del bilancio del Comune di Milano, essendo irrisorio il contributo dei Comuni come Sesto, Cinisello, Cologno, Segrate e altri raggiunti dal servizio ATM.

Si noti che il contributo dal ticketing a Milano è ben superiore al 30 % indicato dalla legge statale per il Tpl (limite peraltro non rispettato da nessun capoluogo italiano, con Roma che copre meno del 20 % dei costi) essendo arrivato nel periodo pre-Covid oltre il 50 per cento di copertura e riuscendo allora quasi ad azzerare così il contributo necessario dal bilancio comunale<sup>14</sup>. Come facilmente intuibile, tale risultato è stato possibile con l'au-

---

<sup>14</sup> Con uno dei tipici paradossi generati da una gestione centralista e formalmente uniforme dei 7901 Comuni italiani, l'essere sostanzialmente in situazione di autofinanziamento di bilancio alla vigilia della pandemia Covid è stata fonte di ulteriori problemi per il bilancio comunale: i famosi "ristori" infatti vennero in gran parte commisurati alle perdite di sistema dell'anno precedente, finendo per penalizzare i Comuni che potevano contare su quote significative di entrate proprie.

mento del biglietto al prezzo di una notevole impopolarità politica per sindaco, giunta e maggioranza politica al governo della città<sup>15</sup>.

È necessario svolgere alcune considerazioni:

l'Agenzia per il Trasporto Pubblico Locale, cui spettano le assegnazioni ed i bandi, ha una competenza di bacino che comprende la Città Metropolitana di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia, ma è in maniera del tutto anomala “controllata” dal Comune di Milano con il 40 per cento delle quote in assemblea soci;

la Regione Lombardia ha la competenza sulla ripartizione dei fondi statali e per le ragioni più varie, da quando ha acquisito tale competenza prima esercitata direttamente dal Governo, ha mantenuto sostanzialmente bloccato il contributo a Milano dal 2009, nonostante l'entrata in funzione di due

---

<sup>15</sup> L'aumento del costo del biglietto del tram è da sempre uno dei provvedimenti più difficili e rischiosi da affrontare da parte della maggioranza che governa Milano. Questa, infatti, finisce regolarmente nel mirino politico proprio delle amministrazioni dei Comuni con termini che inesorabilmente gridano al “taglieggiamento” dei propri pendolari verso la città a ogni accenno all'aumento delle tariffe “deciso da Milano” nonché, a partire dal 2011, da una opposizione di centro destra che quando era al governo della città non aveva nemmeno effettuato gli adeguamenti Istat previsti dalla legge, contando sul “governo amico” Berlusconi. L'allora sindaco Letizia Moratti infatti si unì al principale mantra elettorale del centrodestra: “Noi non mettiamo le mani in tasca ai cittadini”, forte della promessa di un ristoro elettorale ante litteram, ma si scontrò con il ministro dell'Economia Giulio Tremonti che sibilò in pubblico “il Governo non è tuo marito”, quando si presentò a riscuotere la promessa del Cav. Risultato: per la prima volta ad essere sull'orlo del default era non solo il bilancio Tpl ma la stessa ATM.

linee metropolitane e l'incremento di almeno il 20 per cento dell'offerta di Tpl totale;

praticamente ogni decisione in merito alle gare ed alla variazione delle condizioni di servizio Tpl nel bacino territoriale richiede il coinvolgimento di oltre 100 amministrazioni comunali.

Per questo è facile prevedere che proprio il tema di una gestione unitaria del Tpl si rivelerà il tema chiave per la tenuta istituzionale stessa del sistema delle autonomie locali e comunali, ancora più grave dell'eterno conflitto fra il municipalismo ambrosiano ed il ministerialismo centralista dei Governi di qualsiasi colore politico.

Questo tema è stato ben esplicitato, fra gli altri, dagli uffici legislativi della Camera dei deputati nel rapporto di fine XVII legislatura (2013-2018) nel quale si legge: "La complessità dell'impianto normativo del trasporto pubblico locale è stata evidenziata a partire dall'indagine conoscitiva svolta dal 2013 dalla IX Commissione Trasporti. La complessità riguarda sia le modalità di assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale che la questione del finanziamento di tale modalità di trasporto, nonché i rapporti tra le competenze legislative locali e nazionali".

La risposta politica a questa richiesta palese di riforma di sistema è stata in buona sostanza il consueto tentativo di accaparrarsi quote di potere e di competenze, per lo più ai danni delle autonomie comunali, soprattutto da parte del neocentralismo

regionale ed è ben esemplificata dal recente intervento di Franco Lucente, Assessore ai Trasporti lombardo in Commissione consiliare Territorio, Infrastrutture e Mobilità, con all'odg il Tpl su gomma: "l'attuale gestione del trasporto pubblico locale presenta delle criticità che vanno corrette. Regione Lombardia partecipa ai costi del tpl per il 50% e ha una rappresentanza nelle Agenzie di solo il 10%".

Sorvolando sul fatto che la "partecipazione ai costi" di Regione Lombardia è in realtà la ripartizione del Fondo nazionale proveniente dalla fiscalità generale statale e non certo da particolari azioni di crowdfunding della Regione Lombardia, è di tutta evidenza come il tema della riforma del sistema di governance del Tpl sia affrontato ancora oggi come un puro scontro di quote e di poteri.

### ***Ipotesi di ruolo della società gestione infrastrutture.***

Anche a prescindere dallo scenario che vede una cessazione anticipata degli attuali affidamenti di M4 e M5, la creazione di una società in house dedicata alle infrastrutture metropolitane può rappresentare un'opportunità.

Nell'ipotesi di mantenere le concessioni di M4 e M5 in essere la Holding INFRA potrebbe subentrare al Comune nel rapporto concessorio regolato dalla Convenzione in essere mentre per M4, oltre a subentrare nel rapporto concessorio, potrebbe

acquisire anche la partecipazione nella società mista concessionaria. In questa fase non ci

Tra i compiti dell' Holding Infra dovrebbe altresì rientrare la rappresentanza del Comune nell' interlocuzione con Ministero delle Infrastrutture e CIPE per le approvazioni di competenza, nonché per l' allocazione di fondi pubblici statali a titolo di contributi. Aspetto di particolare rilevanza, considerando la necessità di gestione dei fondi del Recovery Plan.

Infine – anche tenendo conto delle inefficienze evidenziate per M4 e M5 – la programmazione di nuove infrastrutture di trasporto pubblico deve anche tenere conto del costo del biglietto per gli utenti che, come noto, è attualmente al di sotto della media europea e, per inciso, non ha attualmente particolare rilievo per la determinazione dei flussi di pagamento tra concedente e concessionario di M4 e M5.



# Sintesi del documento e prime conclusioni

Il presente documento riflette sul tema del modello di realizzazione e gestione delle linee metropolitane e formula alcune proposte del Centro Caldara per un percorso di riorganizzazione e di programmazione nel contesto del più ampio tema del sistema di trasporto pubblico locale.

La parte prima del documento offre un excursus storico dei progetti che hanno portato alla realizzazione delle attuali linee metropolitane a partire dal primo progetto del 1905 e dalla visione del sindaco Emilio Caldara che, nel 1920, affermava “la costruzione di una rete metropolitana si connette con lo sviluppo della città”.

In particolare la storia delle metropolitane milanesi può essere sintetizzata come segue.

La lunga fase progettuale e di dibattito politico ha portato all'inaugurazione della linea M1 il 1° novembre 1964 grazie al finanziamento derivante da un prestito obbligazionario sottoscritto dai cittadini milanesi nel 1958.

Le linee M2 e M3 della metropolitana vengono invece realizzate con fondi statali sempre nell'ambito di un confronto politico acceso sugli aspetti tecnici, trasportistici e finanziari.

A partire dal 1963, la giunta di centrosinistra guidata dal sindaco Bucalossi, affida la gestione della metropolitana e dell'intero trasporto pubblico locale ad ATM.

La linea 5 rappresenta la prima esperienza di modello di partenariato pubblico privato (PPP) realizzato attraverso l'affidamento di una concessione di costruzione e gestione ad un consorzio di privati a cui ha partecipato anche ATM.

La linea 4 ha adottato il medesimo schema concessorio a favore di una società mista alla quale partecipa il comune di Milano con partecipazione largamente maggioritaria (66,66%).

Le cronache giornalistiche delle ultime settimane riportano la possibilità che la quota dei soci privati costruttori in M4 sia rilevata da ATM.

La ricostruzione storica delle infrastrutture metropolitane evidenzia come il dibattito sia stato sempre orientato dalle esigenze di finanziamento di opere la cui realizzazione ha richiesto e richiede ingenti e crescenti risorse.

In questo senso, la scelta del c.d. project financing sia per la struttura della concessione pura con la quale è stata affidata la realizzazione della Linea 5, sia nella struttura della società mista con socio privato responsabile del reperimento delle risorse finanziarie, adottata per la realizzazione della Linea 4, è stata determinata da una scelta politica di esternalizzare il debito per spese di investimento

affinché lo stesso non dovesse essere contabilizzato sul bilancio comunale.

Di contro, la spesa corrente per contributi e canoni di gestione, che per le due linee metropolitane ammonta prospetticamente a circa 200 milioni annui evidenzia oggi significative difficoltà proprio per la gestione del bilancio comunale.

Ferme restando le importanti tematiche di sostenibilità del bilancio comunale, il presente documento mira ad evidenziare come la programmazione, realizzazione e gestione delle linee metropolitane come elemento del più ampio sistema di trasporto pubblico di Milano e della città metropolitana non possa prescindere dalla capacità dell'amministrazione di esprimere competenze tecniche e finanziarie adeguate agli obiettivi.

Le esperienze di Linea 4 e di Linea 5 hanno evidenziato come una maggior specializzazione avrebbe potuto meglio orientare il Comune rispetto a scelte strategiche e alle conseguenti criticità.

Sulla base dell'analisi svolta la proposta del Circolo e Centro Studi Caldara si sostanzia come segue:

Creazione di una società in house dedicata alle infrastrutture ("Società Infra") con il prioritario obiettivo di superare le difficoltà ed inefficienze che derivano da un generico affidamento agli uffici comunali di attività che richiedono competenze specifiche dal punto di vista tecnico e finanziario.

La Holding Infra dovrebbe quindi esprimere competenze adeguate ai seguenti scopi:

fornire supporto tecnico e giuridico al Comune in fase di programmazione e decisione politica;  
organizzare e seguire la fase di gara e di aggiudicazione con adeguata competenza e conoscenza degli strumenti contrattuali a supporto dell'interesse pubblico (la scarsa qualità dei bandi è una delle principali ragioni della dilatazione dei tempi di aggiudicazione e del proliferare di contenziosi in progetti infrastrutturali);  
seguire la fase realizzativa dell'opera;  
gestire il patrimonio infrastrutturale del Comune con adeguato monitoraggio delle opere oggetto di appalto e concessione;  
prendere in carico la manutenzione e gestione delle infrastrutture.

Possibilità di dotare la Società Infra di un proprio patrimonio attraverso il conferimento degli attuali assets (M1, M2, M3) e prospetticamente di M4 ed M5.

La Società Infra avrebbe quindi competenze per sostenere lo sviluppo infrastrutturale futuro e le strutture contrattuali e finanziarie per l'implementazione delle stesse.

# CONCLUSIONI

Lo scenario delineato dal Caldara con questo paper è quello di una utilizzazione del patrimonio immobiliare pubblico in maniera dinamica e con partnership pubblico/privato realizzata su singoli progetti per i quali è possibile fare analisi costi/benefici bilanciate e senza cedimenti a visioni ideologiche e falsamente palinogenetiche, come è nella tradizione municipalista e riformista ambrosiana che il “Caldara” si è proposto di ricordare e mantenere come cultura politica e di governo di Milano.

La proposta specifica – la costituzione di una holding municipale per la realizzazione e gestione di infrastrutture metropolitane - mira a dare una risposta a due esigenze precise ed immediate: la riduzione dell’impatto di M4 e M5 sul bilancio di partite correnti del Comune di Milano e l’individuazione di un diverso strumento per la raccolta di finanziamenti per la realizzazione di investimenti in infrastrutture per la mobilità.

Con singolare e niente affatto sgradita coincidenza di tempi, i quotidiani locali davano la notizia dell’acquisizione della società M4 da parte del Comune di Milano, ribaltando completamente le indiscrezioni di cui si è dato anche qui conto su un

disimpegno del Comune sulla società, che veniva dato come in uscita dalla società.

La diffusione e la presentazione di questo “position paper” del Centro Caldara hanno coinciso quindi con una decisione dell’amministrazione comunale ispirata allo stesso principio del recupero del protagonismo pubblico municipale in materia di infrastrutture urbane.

Ovviamente il Comune e Atm hanno sviluppato l’ipotesi e concluso l’operazione partendo dai dati economici e finanziari - che in questo caso erano molto favorevoli per il bilancio di Atm Spa, che ha condotto l’operazione con propri fondi - ma è indubbio che come spiegato dall’assessore al bilancio Emmanuel Conte e dall’amministratore delegato di Atm Spa Arrigo Giana nell’incontro tenutosi nella sala del Caldara il 31 gennaio 2024, la scelta dell’Amministrazione comunale si inserisce, pensiamo non casualmente, nella linea di pensiero sviluppata dal “Caldara” con questo paper.

E’ evidente come questa impostazione rappresenti un significativo e auspicato cambio di impostazione politica da parte di una giunta di centrosinistra rispetto alle contraddittorie ma decisamente orientate politiche di smantellamento del municipalismo amministrativo di questi anni: alle critiche scontate dell’opposizione di centrodestra che resta fedele all’impostazione ideologica della giunta Albertini che prevede solo dismissioni e nessuna acquisizione pubblica, si sono aggiunte dalla mag-

gioranza che ha eletto il sindaco Sala sia quelle “liberiste” dei renziani e calendiani (in realtà provenienti direttamente dall’entourage romano dei due esponenti centristi, mentre i referenti locali hanno condiviso la scelta dell’amministrazione “resistendo” alle pressioni dei vertici nazionali) sia, un po’ a sorpresa, quelle di alcuni esponenti dei Verdi e della Sinistra locale.

Queste ultime erano certamente dovute a tensioni contingenti interne alla maggioranza, ma si basavano su un assunto retorico totalmente infondato, in grado però di fare presa su una parte di elettorato che sostiene la giunta milanese: l’acquisto delle quote è un “favore” ai privati e i denari spesi sarebbero “sottratti alle case popolari”.

Queste argomentazioni sono state facilmente smontate politicamente e fattualmente dall’assessore Conte e non hanno avuto alcun seguito, ma resta significativo il segnale: la disabitudine al dibattito pubblico su scelte politiche argomentate e dichiarate ha fatto sì che stia inverando la vulgata populista che “i politici siano tutti uguali”, che ha aperto la strada anche a Milano in questi anni a un impoverimento della politica sul piano della proposta innovativa e pragmatica.

Il “Caldara” è nato per contrastare questa tendenza e per aiutare e incoraggiare gli amministratori e i politici come quelli che abbiamo incontrato su questa vicenda (ma anche su quella dello stadio Meazza, con la svolta pragmatica imposta dal sin-

daco Sala) a spiegare politicamente le proprie scelte e ad avere il coraggio di tentare sempre vie nuove, con il pragmatismo ambrosiano che ha caratterizzato le migliori stagioni della nostra città metropolitana chiamata Milano.



# LE FONTI

## Selezione bibliografica

George Bernard Shaw - Il senso comune dell'industria municipale - Ed Avanti 1914.

Francesco Ogliari e Franco Sapi - Dall'omnibus alla metropolitana 1861 – 1961 Milano 1961.

Stefano Rolando – La capitale umorale – Brevi scritti su Milano e la Lombardia – Milanometro-poli, 1999.

Francesco Ogliari - Milano in treno. Dalla Milano Monza alla Stazione Centrale - Ed. Selecta, 2002.

Sergio Fiorini - Il potere a Milano. Prove generali di centrosinistra - Ed. Bruno Mondadori, 2006.

Marta Boneschi - Milano, l'avventura di una città. Tre secoli di storie, idee, battaglie - Ledizioni 2010.

Enrico Landoni - Le giunte riformiste al Governo di Milano - Ed L'Ornitorinco 2011.

Angela Windholz - Metro Milano. Il cantiere della metropolitana milanese 1958-1962. Ediz. illustrata, Silvana, 2013.

Franco Continolo - Milano, clef d'Italie. Il rapporto di Milano e con lo Stato - Lampi di stampa, 2013.

Carlo Tognoli e Lodovico Festa - Milano e il suo destino - Ed Baroli 2014.

M60M 1955-2015 - Nella storia identitaria di Milano- ed. MM spa 2015.

Stefano Alfano e Roberto Costa - La metropolitana di Milano. Storia, tecnica ed evoluzione del materiale rotabile - ed. MM spa 2015.

Franco D'Alfonso - Il partito della città. Dai riformisti di Caldara agli arancioni di Pisapia - Ed L'Ornitorinco, 2015.

Marino Livolsi - Il riformismo mancato. Milano e l'Italia dal dopoguerra a Tangentopoli - Ed Bolla-ti Boringhieri, 2016.

Guido Martinotti - Sei lezioni sulla città - Feltrinelli, 2017.

Luca Giovanni Minici - La metropolitana milanese - Silvana editoriale, 2018.

Gabriele Albertini - Rivoglio la mia Milano - Ed De Ferrari 2022.



Centro Studi Circolo Caldara  
Via De Amicis, 17 Milano  
[www.circolocaldara.com](http://www.circolocaldara.com)  
[www.caldarapapers.it](http://www.caldarapapers.it)  
Contatti e Info: [centrocaldara@gmail.com](mailto:centrocaldara@gmail.com)

C21.  
Centro per la ricerca sull'innovazione  
economica e sociale. S.c.  
Via Volga, 129. Bari. [info@crise21.it](mailto:info@crise21.it)

La storia della Metropolitana di Milano è uno degli esempi migliori del modo di ragionare e di operare che si ispira al municipalismo pragmatico e riformatore che negli ha dato ottime prove di sé a Milano

Negli anni la Metropolitana è cresciuta con le generazioni di una per ogni generazione, unendo centro e periferie, ed assumendo un valore materiale e immateriale. Nelle pagine di questo libro bianco si parla di infrastrutture e anche di risorse, mostrando come proprio sulla sostenibili delle infrastrutture si sia giocato e si stia giocando il più generale ruolo dello stato, ruolo sia reale che percepito.

Questo Paper è un documento di analisi e proposta del Circolo e Centro Studi "Emilio Caldara" Milano

ISBN 979-12-985177-0-7



9 791298 517707

Euro 4,90