

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 12 della Legge 21 marzo 1958, n. 259, sul risultato della gestione finanziaria della Società "Expo 2015 S.p.A." per l'esercizio 2013, con aggiornamento sui fatti più rilevanti intervenuti fino alla data corrente.

È il terzo¹ referto sulla Società, redatto ai sensi del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 ottobre 2009, registrato alla Corte dei conti il 23 novembre 2009, con il quale è stata formalmente disposta la sottoposizione della Società al controllo della Corte dei conti, secondo le modalità previste dal predetto art. 12 della L. 259/58.

L'attività di controllo viene svolta mediante la presenza di un magistrato, delegato dalla Sezione del controllo sugli enti della Corte dei conti, che assiste alle sedute degli organi collegiali della Società.

Con determinazione n. 93/2011 del 12 dicembre 2011 è stata approvata la relazione sulla gestione 2010 e, con determinazione n. 60/2013 del 12 luglio 2013 – 01 agosto 2013 la Sezione medesima ha approvato la relazione sulle gestioni 2011 e 2012².

¹ Tenuto conto che il precedente referto ha avuto per oggetto due esercizi, sono quattro le gestioni finora esaminate.

² Atti Parlamentari, Leg. XVII, Doc. XV, n. 63.

CAPITOLO I**Il regime derogatorio previsto per l'Expo del 2015****1.1. La genesi e lo sviluppo del progetto. Sintesi****1.2. La dichiarazione di "grande evento" e le deroghe alla normativa vigente****1.1. La genesi e lo sviluppo del progetto. Sintesi**

Nel rinviare alle precedenti relazioni per quanto concerne l'illustrazione dettagliata della genesi e dello sviluppo del progetto, basterà qui riassumere brevemente le fasi più salienti della candidatura e dell'assegnazione a Milano della sede dell'Esposizione Universale del 2015.

In base all'art. 10, par. 2, della Convenzione del Bureau International des Expositions (d'ora in poi, "BIE")³ del 28 novembre 1928, il Governo del paese ospitante l'Esposizione Universale è responsabile della preparazione e della disposizione delle misure legali, finanziarie e di ogni altra misura necessaria a garantire il successo ed il prestigio dell'Esposizione Universale, e garantisce l'adempimento degli obblighi finanziari a carico dell'Organizzazione.

Secondo la medesima disciplina, le candidature di una città devono essere presentate dal Paese proponente con nove anni di anticipo rispetto alla data prevista per l'Esposizione universale, mentre l'assegnazione viene decisa sette anni prima.

Alla fine del mese di ottobre 2006, pertanto, il Governo italiano, con nota a firma del Presidente del Consiglio dei Ministri, ha presentato al BIE la candidatura della città di Milano ad ospitare l'Esposizione Universale del 2015, con il tema "*Feeding the Planet, Energy for Life*" ("Nutrire il Pianeta. Energie per la vita").

Il Comitato di candidatura, composto dal Comune di Milano, dalla Provincia di Milano, dalla Regione Lombardia, dalla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Milano e dalla Fondazione Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano ha allegato alla presentazione della candidatura il *Dossier* previsto dal regolamento BIE ("*Dossier* di candidatura"), nel quale sono state esplicitate le indicazioni programmatiche sul tema, sul sito prescelto, sugli interventi urbanistici e

³ Organizzazione intergovernativa che disciplina lo svolgimento delle Esposizioni (internazionali e universali) creata con la Convenzione di Parigi del 1928.

infrastrutturali necessari e sulle prospettive di utilizzazione del sito al termine dell'evento.

Il 31 marzo 2008, a Parigi, il BIE ha assegnato a Milano la sede per l'Expo del 2015, con 86 voti contro i 65 assegnati alla concorrente Smirne.

L'area che avrebbe dovuto ospitare l'evento espositivo è stata individuata dal Comune di Milano fin dal settembre 2006, nella zona Nord-Ovest, dichiaratamente per attenersi alle prescrizioni del BIE. La superficie richiesta, infatti, doveva contare circa 2 milioni di mq e doveva essere unitaria: il *Dossier* di candidatura, per raggiungere tale estensione, aveva previsto - oltre alla zona destinata al sito espositivo - anche padiglioni e terreni già esistenti all'esterno della Fiera di Milano, zone destinate ai parcheggi e l'area adiacente c.d. di "Cascina Merlata".⁴

Quanto alla struttura, il sito è suddiviso da due assi viari principali, il Decumano (1,5 km.) e il Cardo (325 m.), sull'antico modello urbanistico romano.

L'area espositiva è organizzata sotto forma di isola, circondata da un canale d'acqua. Lungo il Decumano si affacciano i Padiglioni dei Paesi partecipanti mentre lungo il Cardo quelli delle regioni e province italiane (facenti parte del c.d. Padiglione Italia). L'incrocio dei due assi viari forma una grande piazza (Piazza Italia) di 4.350 mq. Alle estremità del Cardo si situano il Palazzo Italia, affacciato sul "Lake Arena" (teatro sull'acqua) e sull'"Open Air Theatre" (anfiteatro all'aperto di circa 9.000 posti), mentre alle estremità del Decumano sorgono una grande collina artificiale e l'"Expo Center" (formato da auditorium, performance area e palazzo uffici).

Dal punto di vista funzionale, il sito comprende tre grandi spazi espositivi e una parte (comprensiva di 13 aree) dedicata a servizi. Gli spazi espositivi sono:

1. Aree Tematiche (Padiglione Zero, Arte & Cibo, Cibo del futuro, Parco delle Biodiversità, Children Park);
2. Aree Eventi ed elementi iconici (*Expo Centre*, *Media Center*, Anfiteatro all'aperto o *Open Air Theatre*, *Lake Arena*, Collina dell'agrosistema mediterraneo);
3. Lotti dei Paesi partecipanti: n. 69 Padiglioni nazionali, n. 9 c.d. *Clusters* (padiglioni collettivi dedicati ai Paesi che hanno in comune una caratteristica agricola o una produzione specifica, che diventa così il tema comune), la zona della Cascina Triulza (dedicata al contributo dei partecipanti non ufficiali della società civile), *Aree Corporate*, dedicate alle aziende, e il Padiglione Italiano.

A tali spazi va aggiunta la zona di Cascina Merlata, esterna al perimetro del sito Expo, dedicata a strutture ricettive e a parcheggi.

⁴ Quest'ultima è stata poi acquisita dalla 'Cascina Merlata S.p.A.', società costituita nel 2008 e controllata dalla 'EuroMilano SpA', per la riqualificazione e commercializzazione dell'area medesima.

Quanto ai soggetti proprietari, l'area effettivamente individuata quale "sito espositivo" nel Dossier di Registrazione approvato dal BIE (1 milione e 100 mila mq), risulta per l'85% di proprietà privata e così composta: quasi il 50% (520.000 mq) di proprietà di Fondazione Fiera di Milano, l'altra metà suddivisa tra una società privata (260.000 mq), il Comune di Rho (120.000 mq), Poste italiane (80.000 mq), Comune di Milano (50.000 mq) ed altri piccoli proprietari privati (70.000 mq).

Sull'origine prevalentemente privata delle aree sono state sollevate diverse condivisibili obiezioni, che lasciano tuttora aperto un ampio ventaglio di ipotesi.

Al riguardo, risulta sicuramente uno scenario composito, che vedrebbe sostanzialmente convergenti, da un lato, l'interesse dello Stato italiano e degli Enti territoriali ad un'occasione irripetibile di sviluppo in una zona particolarmente idonea per la vicinanza dei nodi ferroviari e autostradali, tenuto conto anche della riqualificazione urbanistica e infrastrutturale che ne dovrebbe derivare, e, dall'altro, paralleli interessi privati, sostanzialmente riferibili alle speculazioni immobiliari connesse alla possibilità di capitalizzare l'area dell'Expo successivamente all'evento.

Certo è che appare difficilmente definibile l'entità del solo interesse pubblico in un'operazione caratterizzata fin dall'origine dal predetto scenario che, anche qualora configurato nel sistema di cooperazione tra poteri pubblici e privati, tipico del c.d. partenariato pubblico privato, contrattuale o istituzionalizzato⁵, avrebbe potuto essere caratterizzato da un diverso e più omogeneo coinvolgimento degli operatori privati coinvolti, specie nella ripartizione dei rischi, ed impostato a criteri di massima efficienza, in ragione delle rilevanti risorse pubbliche impiegate.

Dopo la vittoria della candidatura di Milano nel marzo 2008, è iniziato il periodo di formazione della cornice normativa contenente i finanziamenti statali e la prima bozza della concreta *governance* che avrebbe dovuto sovrintendere all'acquisizione delle aree, all'affidamento dei lavori e, soprattutto, alla gestione del dopo-Expo.

Un primo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri fu emanato nell'agosto del 2007, per dichiarare il grande evento nella città di Milano e per regolamentare la gestione della candidatura della città.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 agosto 2007 n. 27605 "*Dichiarazione di grande evento nella città di Milano per l'Expo universale 2015*" (G.U. 11.09.2007)⁶ ha dichiarato l'EXPO Milano 2015 "Grande Evento", ai sensi dell'articolo

⁵ V. "Libro Verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni" della Commissione Europea del 30 aprile 2004.

⁶ Il DPCM n. 27605/2007 è stato adottato su proposta del Vicepresidente del Consiglio dei Ministri dell'epoca, e su deliberazione del Consiglio dei Ministri in pari data, in considerazione dell'avvenuta

5-bis, comma 5⁷, del Decreto-Legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito nella Legge 9 novembre 2001, n. 401 (che ha esteso l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 – istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile - anche con riferimento alla dichiarazione di grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile, ma diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera di stato di emergenza).

Il finanziamento pubblico è stato definito con l'art. 14 del Decreto-Legge 26 giugno 2008, n° 112 (recante *"Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria"*), convertito nella Legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha autorizzato il finanziamento statale complessivo di € 1.486 milioni, per la predisposizione delle opere e delle attività connesse alla realizzazione della manifestazione.

Detto finanziamento – posto a carico del capitolo 7695 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per gli esercizi finanziari dal 2009 al 2015 - è modulato in termini di competenza secondo la seguente articolazione: € 30.000.000 per il 2009, € 45.000.000 per il 2010, € 59.000.000 per il 2011, € 223.000.000 per il 2012, € 564.000.000 per il 2013, € 445.000.000 per il 2014 ed € 120.000.000 per il 2015.

Con atto in data 17 ottobre 2008 il Sindaco del Comune di Milano ha promosso la formazione dell'Accordo di Programma, finalizzato a consentire lo svolgimento dell'Esposizione Universale 2015 e la successiva riqualificazione del territorio che avrebbe ospitato l'evento, mediante idonea disciplina urbanistica, finalizzata alla realizzazione di interventi urbanistici, architettonici e paesaggistici "di spiccata qualità", oltre che la realizzazione delle necessarie infrastrutture, comprendenti attrezzature e spazi verdi di pubblico interesse, *"ponendosi l'esposizione universale del*

formalizzazione presso il BIE (*Bureau international des Exposition*) della candidatura di Milano quale sede dell'Expo Universale 2015, nonché del *"primario rilievo di interesse mondiale dell'evento"* e del fatto che *"in occasione di detta manifestazione è prevista la partecipazione di alte cariche politico-istituzionali nazionali ed estere quali Capi di Stato, Capi di Governo, Ministri, Sindaci, oltre a milioni di visitatori"*; è stato considerato, altresì, *"che nel periodo dal 1° maggio 2015 al 31 ottobre 2015 si terranno numerosi incontri e manifestazioni nella città di Milano, anche di natura organizzativa propedeutici alla manifestazione, con il coinvolgimento di organismi pubblici e privati"* e *"considerata la particolare complessità organizzativa dell'evento sotto il profilo della sicurezza, dell'ordine pubblico, della mobilità, della ricezione alberghiera, per la quale dovranno essere attuati interventi infrastrutturali e predisposte strutture ricettive adeguate o riconvertite le strutture esistenti, anche ai fini dell'accoglienza e dell'assistenza sanitaria"* (dalle premesse al DPCM n. 27605).

⁷ Poi abrogato dall'art. 40 bis del Decreto-Legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni nella Legge 24 marzo 2012, n. 27 (*"Disposizioni urgenti per la concorrenza, per lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività"*), con salvezza, comunque, degli effetti delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri e delle conseguenti ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri che concernevano l'ambito normativo-derogatorio dell'organizzazione di Expo Milano 2015, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a) del Decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, convertito con modificazioni nella Legge 12 luglio 2012, n. 100, recante disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile.

2015 come l'occasione per poter riqualificare una vasta area inutilizzata che, a causa delle interclusione tra diverse infrastrutture, ha perso la vocazione agricola che la caratterizzava".

La concreta attuazione del programma operativo è avvenuta in ogni caso con il DPCM 22 ottobre 2008⁸ - recante *"Interventi necessari per la realizzazione dell'EXPO Milano 2015"* (c.d. 'DPCM EXPO'), che ha previsto l'istituzione della società di gestione dell'evento, e degli altri soggetti attuatori, con le rispettive competenze finalizzate a porre in essere gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expo.

I diversi orientamenti circa le modalità di acquisizione dell'area dove sarebbe sorto il sito espositivo, manifestati dai maggiori enti territoriali coinvolti (Regione Lombardia e Comune di Milano), protagonisti della candidatura e dello sviluppo del progetto, hanno condizionato il successivo corso degli avvenimenti fin dall'indomani della vittoria della candidatura a Parigi, e trapelano dalle continue modifiche normative poi intervenute, anche sulla *governance* complessiva dell'evento, a cominciare dal DPCM 7 aprile 2009, che ha, tra l'altro, ridisegnato la distribuzione dei finanziamenti e previsto ulteriori competenze del Tavolo Istituzionale (c.d. Tavolo Lombardia, presieduto all'epoca dal presidente della Regione)⁹.

⁸ Modificato, tra l'altro, dal DPCM 5 agosto 2011, che istituisce la figura del Commissario Generale dell'Expo Milano 2015 accanto a quella del Commissario straordinario, e - per ultimo - dal Decreto-Legge 26 aprile 2013, n. 43, convertito dalla Legge 24 giugno 2013, n. 71, che ha sostituito il comma 2 dell'art. 14 del Decreto-Legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella Legge 6 agosto 2008, n. 133, istituendo la figura del Commissario Unico delegato del Governo, di cui si dirà più diffusamente al paragrafo 1.2.5.

⁹ Con *DPCM 7 aprile 2009 ("Modifiche al DPCM 22/10/08 recante <Interventi necessari per la realizzazione dell'EXPO Milano 2015>")* (in G.U. 11.05.2009, n. 107) sono state apportate diverse modifiche al Decreto Expo *"per adeguare gli organismi per la gestione delle attività connesse (...) ad esigenze di maggiore funzionalità"*. Tra l'altro, è stato modificato il riparto dei finanziamenti, in funzione dei nuovi diversi "soggetti attuatori" aggiuntisi alla Società di gestione.

In particolare, tra l'altro:

1. il nome della società di gestione è cambiato da "SOGES S.p.A." in "EXPO 2015 S.p.A.";
2. il comma 4 ha disposto che *"In attesa dell'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica di cui all'art. 3, comma 52-bis, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, trova diretta applicazione alla società, che è di interesse nazionale, la disciplina di cui all'art. 3, comma 52-bis, lettera b) della medesima legge 24 dicembre 2007, n. 244 e successive modificazioni"* (in materia di emolumenti agli organi di amministrazione: per effetto di tale disposto il trattamento economico degli amministratori della società è pertanto escluso dall'applicazione del limite retributivo di cui all'art. 44 L. n. 244/2008, in quanto determinato ai sensi dell'art. 2389, terzo comma, del codice civile); il criterio di non applicabilità del limite massimo retributivo è stato confermato anche dal Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 195;
3. ha previsto l'ulteriore competenza del Tavolo istituzionale (c.d. "Tavolo Lombardia") anche per le attività relative al complessivo evento espositivo, e non solo per quelle relative alle opere connesse riguardanti aree diverse dal sito espositivo, nonché per la diversa ripartizione degli stanziamenti previsti per le opere da 7.a, a 9.d dell'Allegato 1 al Decreto Expo, in quanto opere per l'accessibilità del sito, *"nel rispetto della disciplina interna e comunitaria per i procedimenti ad evidenza pubblica"*;
4. quanto al riparto dei finanziamenti, ha modificato l'art. 6, nel senso che, ferma restando la quota al COSDE (e poi anche al Commissario Generale, al Commissario Generale di Sezione per il Padiglione Italia e, in ultimo, al Commissario Unico, come successivamente istituiti) - quota peraltro indeterminata, ancorché limitata *"allo stretto necessario per il suo funzionamento"* - ha previsto che i finanziamenti sono erogati direttamente in favore della EXPO 2015 S.p.A., o *"dei soggetti attuatori degli interventi che la Expo 2015 o il Tavolo Lombardia individuano in accordo*

In particolare, il DPCM del 2009 ha modificato l'art. 6 del precedente DPCM Expo, prevedendo che i finanziamenti sarebbero stati erogati, oltre che direttamente alla Società di gestione (che ha statutariamente lo scopo di realizzare l'evento), anche in favore "dei soggetti attuatori degli interventi che la Expo 2015 o il Tavolo Lombardia individuano in accordo col COSDE (Commissario Straordinario)"; tali diversi soggetti attuatori sono stati poi individuati dal Tavolo Lombardia, nelle sedute del 23 febbraio e del 25 maggio 2009, rispettivamente nella Regione Lombardia "tramite" Infrastrutture lombarde S.p.A. (ILspa), e nel Comune di Milano "tramite" Metropolitane Milanesi S.p.A. (MM S.p.A.).

Veniva così formalizzata la decisione di utilizzare, anche per le opere di competenza della Società, oltre che per quelle di stretta competenza degli enti locali soci, le due società *in house* rispettivamente della Regione Lombardia e del Comune di Milano (l'istituto dell'*in house providing* è sintetizzato alla nota 31).

Con la presentazione al Comitato Esecutivo del BIE, in data 25 maggio 2010, del *Masterplan* dell'Esposizione Universale, redatto dall'ufficio tecnico della Società, che contempla opere permanenti, di tipo prevalentemente infrastrutturale, e opere provvisorie, come gli *stands* espositivi), unitamente al *Dossier* di registrazione, è stata presentata dal Governo italiano anche una lettera a firma del Presidente del Consiglio dei Ministri, di garanzia finanziaria complessiva dell'intero evento.

Il *Dossier* di registrazione è stato approvato dall'Assemblea Generale del BIE il 23 novembre 2010, che rappresenta dunque la data di registrazione ufficiale dell'Evento, così come concepito nel *Masterplan*, che ha ulteriormente sviluppato gli interventi architettonici e infrastrutturali previsti con le norme sopra richiamate (D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e D.P.C.M. 22 ottobre 2008, come integrato dal D.P.C.M. 7 aprile 2009 e dal D.P.C.M. 1° marzo 2010 e s.m.i.).

Con il *Dossier di Registrazione* sono stati precisati i principali aspetti dell'evento (Misure legali e status giuridico di Expo Milano 2015 - Sviluppo del tema e programma culturale - Progettazione del Sito Espositivo - La sostenibilità dell'evento - Piano di

con il COSDE, in conformità a quanto è stato previsto nel dossier di candidatura e successive modificazioni, e secondo il piano finanziario di cui al presente decreto". Tali ulteriori soggetti attuatori, diversi dalla Società, sono poi stati individuati dal Tavolo istituzionale, nelle sedute del 23.02.2009 e del 25.05.2009, in:

- a) Regione Lombardia, tramite Infrastrutture Lombarde S.p.A.(ILSPA), e
- b) Comune di Milano, tramite Metropolitane Milanesi (MM) S.p.A.

5. l'art. 1, lettera t) ha aggiunto il comma 11 all'art. 4 del DPCM 22.10.2008, che così recita: "Alle spese sostenute in vista dell'operatività della Expo 2015 si provvede mediante le risorse di cui all'art. 6, comma 1, ai sensi dello stesso comma", con ciò ampliando l'ambito di utilizzo delle risorse di cui all'art. 14 della Legge n. 133/2008 anche per la copertura delle spese sostenute per l'operatività della Società.

Legacy - Piano finanziario - Piano di *business operations* - Piano di comunicazione e promozione).

Il Piano Finanziario del *Dossier*, in particolare, descrive gli investimenti per le opere infrastrutturali necessarie in relazione alle modifiche apportate, rispetto all'iniziale 'concept' espositivo, dal *Masterplan*.

Per gli ulteriori interventi (normativi e operativi) che si sono susseguiti, si rinvia alle precedenti relazioni di questa Corte.

1.2. La dichiarazione di "grande evento" e le deroghe alla normativa vigente

Ai sensi dell'art. 3 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile), gli eventi da fronteggiare sono distinti in tre categorie:

- a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;
- b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria;
- c) calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.

Al verificarsi di questi ultimi, il Consiglio dei Ministri delibera lo stato di emergenza, e per l'attuazione degli interventi conseguenti si provvede anche a mezzo di ordinanze in deroga a ogni disposizione vigente, pur se nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e mediante l'utilizzo di commissari delegati.

Il comma 3 dell'art. 5 prevede poi che il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, "può emanare altresì ordinanze finalizzate ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose".

Ai sensi dell'art. 5, comma 1, del successivo Decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito nella Legge 9 novembre 2001, n. 401, il Presidente del Consiglio dei Ministri può emanare ordinanze di protezione civile al fine di tutelare l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dai pericoli di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi "o da altri grandi eventi che determinino situazioni di grave pericolo".

Il comma 5-bis, introdotto in sede di conversione, ha poi esteso l'applicazione dell'art. 5 della L. n. 225/1992 anche alle ipotesi di *"grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della Protezione civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza"* (sulla base, quindi, del solo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che qualifichi un certo avvenimento come "grande evento") e concernono l'esercizio di poteri anche in deroga alla vigente normativa pur se nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico iscritti in Costituzione.

Tale quadro normativo è stato oggetto di diverse critiche, sia in dottrina che nell'orientamento della giurisprudenza formatasi in materia, sotto vari profili: dalla difficoltosa collocazione, nel sistema delle fonti del diritto, di atti amministrativi con potere di derogare alla normativa primaria, fino alla piena discrezionalità riconosciuta all'amministrazione nel definire i c.d. "grandi eventi", con il conseguente proliferare di tali regimi derogatori anche in casi non riconducibili alla categoria emergenziale e che, quindi, difettano dei presupposti dell'imprevedibilità dell'evento e dal grave pericolo insito in esso.

Anche la Sezione centrale per il controllo degli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti, con delibera n. 5/2010/P del 18 marzo 2010, nel dichiarare l'assoggettabilità a controllo preventivo dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 30.12.2009, n. 3838¹⁰, ha censurato l'abuso dell'istituto delle ordinanze di protezione civile in contesti in cui sia possibile provvedere con gli ordinari strumenti giuridici messi a disposizione dall'ordinamento, non mancando di ribadire, anche successivamente, la necessità di una stringente verifica dei presupposti di tali provvedimenti.

Nel caso specifico dell'Expo, peraltro, i poteri in deroga previsti per l'Expo, al di fuori dell'ambito di stretta competenza della Protezione civile, sembrano derivare direttamente dalla legge istitutiva dell'evento (art. 14, comma 1, del Decreto-legge n. 112/2008, convertito nella Legge n. 122/2008), più che dalla disciplina generale concernente gli interventi di protezione civile, previsti e disciplinati dalla Legge n. 225/1992, come integrata dalla Legge n. 401/2011; ciò in relazione alla straordinarietà della situazione, che vede obbligato lo stesso Governo italiano al rispetto dell'impegno assunto in sede internazionale, e con riferimento ai tempi tassativamente stabiliti da un Regolamento sovranazionale¹¹.

¹⁰ recante "Disposizioni urgenti per lo svolgimento della Louis Vuitton World Series presso l'isola de La Maddalena".

¹¹ Del n. SCCLEG/23/2010 Prev. Del 26.10.2010

In effetti, i poteri derogatori riconosciuti alla gestione commissariale del grande evento Expo sembrano inquadrabili non tanto nel perimetro tipico della disciplina di protezione civile, come sopra delineato¹², quanto nel diverso contesto degli obblighi straordinari assunti dallo Stato Italiano a livello internazionale, che riguardano sia il puntuale rispetto dei termini prestabiliti di realizzazione dell'evento, sia le particolari modalità in cui lo stesso deve essere realizzato, specie con riferimento alla eccezionale estensione dell'area, ove è prevista la compresenza di molti cantieri, anche relativi ai Paesi partecipanti, ed alle inevitabili interessenze e/o interferenze dei lavori di costruzione e di allestimento del sito espositivo, dei suoi collegamenti viari e idrici, delle strutture di logistica e di sicurezza.

L'uso del potere derogatorio, dunque, nel caso di Expo, viene sostanzialmente ricondotto alla necessità di tempestivi interventi congiunti tra le varie realtà istituzionali, societarie e imprenditoriali coinvolte, per potere in tal modo conseguire l'obiettivo entro la data prevista, al fine di evitare pesanti ricadute economiche e di immagine, e di realizzare i ricavi previsti a copertura dei costi utilizzati, per la maggior parte di fonte pubblica.

Non va taciuto, peraltro, che se per i motivi sopra accennati sono apparsi sussistenti i presupposti per l'applicazione dei poteri commissariali, dall'altro non possono ignorarsi i ritardi che ne hanno aggravato l'urgenza, pur se esorbitanti le competenze proprie della gestione della Società, come si è già detto.

Né, del resto, possono ignorarsi i maggiori rischi contenuti nel sistema derogatorio di fronte alle infiltrazioni di tipo corruttivo e che, unitamente ad altri fattori, possono svilirne le finalità.

Una legislazione "dedicata" alle grandi opere e ai grandi eventi (e sempre subordinatamente alla condizione della sussistenza dei necessari presupposti che li qualificano come tali e del rispetto dei principi generali dell'ordinamento, nazionale e comunitario) potrebbe forse - più efficacemente e coerentemente che non il regime delle deroghe - conciliare le particolari esigenze derivanti dalla realizzazione delle grandi opere pubbliche in condizioni di straordinarietà, con l'esigenza di garantirne l'indispensabile controllo da parte del Parlamento, oltre che degli altri organismi preposti al controllo, al fine di evitare illegittimità e abusi nella sua concreta applicazione.

In conseguenza, dunque, della qualificazione di "grande evento" dichiarata con il DPCM 30 agosto 2007 n. 27605, emanato già in fase di candidatura della città di

¹² pur se non possono escludersi riflessi in tal senso, data la dimensione dell'evento.

Milano, il Sindaco *pro-tempore* è stato nominato Commissario Straordinario Delegato ("COSDE") per la predisposizione degli interventi necessari alla migliore candidatura di Milano, e contestualmente autorizzato, ove ritenuto necessario, a derogare a numerose disposizioni contenute in quindici leggi statali, in sette leggi regionali della Lombardia e nello Statuto del Comune di Milano.

Ulteriori deroghe sono state poi previste con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 ottobre 2007, n. 3623 (*"Disposizioni per lo svolgimento del 'grande evento' relativo alla expo che si terrà a Milano nell'anno 2015"*), ancorché nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, delle direttive comunitarie e della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 ottobre 2004 (artt. 1 e 3).¹³

Nell'ambito del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, l'OPCM n. 3623/2007 ha previsto la possibilità di deroga ai seguenti articoli:

- Art. 6. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.
- Art. 7. Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.
- Art. 10. Responsabile delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

¹³ In particolare, la possibilità di deroga ha riguardato le seguenti norme:

Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 ("Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità dello Stato"), articoli 3, 5, 6, 7, 11, 13, 14, 15, 19, 20; regio decreto del 23 maggio 1924, n. 827 ("Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato"), articoli 37, 38, 39, 40, 41, 42, 117, 119; decreto legislativo n. 285 del 30 aprile 1992 ("Nuovo codice della strada"), art. 7, comma 9, limitatamente alla parte in cui le predette disposizioni richiedono la previa delibera della giunta comunale, art. 159, comma 1 e 2; art. 215, comma 1; decreto del Ministero dell'interno 22 ottobre 1999, n. 460 ("Regolamento recante disciplina dei casi e delle procedure di affidamento ai centri di raccolta dei veicoli a motore..."), limitatamente ai termini; decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209 (Attuazione della direttiva CEE sui veicoli fuori uso), articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11; decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 ("Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture"), articoli 6, 7, 10, 11, 12, 14, 33, commi 2 e 3, articoli 37, 48, 55, 56, 57, 62, 63, 65, 66, 68, 70, 77, 79, 80, 86, 87, 88, 91, 95, 96, 121, 122, 123, 124, 125, 128, 132; decreto del Presidente Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 ("T.U. in materia di espropriazioni per pubblica utilità"), articoli 11, 15, commi 2, 3, 8 (limitatamente ai termini ivi previsti che sono ridotti alla metà); art. 19; art. 22-bis; articoli 32, 34, 37, 38, 40, 41, 42, 47, 50; legge 15 maggio 1997, n. 127 ("Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo"), art. 17, comma 24; decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ("Testo Unico Enti locali"), articoli 13, 34, 42, 48, 107, 183, 184, 185, 204 (limitatamente alle condizioni ed ai limiti per l'assunzione e l'ammortamento dei mutui) articoli 216, 217, 218; legge 7 agosto 1990, n. 241 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"), articoli 7, 8, 9, 10, 10-bis, 12, 14, 14-bis, 14-ter 14-quater e 14-quinquies e successive modificazioni ed integrazioni; decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 ("Codice dei beni culturali e del paesaggio") articoli 24, 28, 49, 150, 159; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ("Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"), articoli 24, 35, 36, 52, 53; decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (organizzazione orario di lavoro), articoli 3, 4, 5, 7, 8, 12, 13 e C.C.N.L. 98/2001, art. 14; regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 ("Testo unico sulle opere idrauliche"), articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 14, 15, 16, 17; legge 24 marzo 1989, n. 122 ("Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale"), articoli 3, 5; legge regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 e s.m.i. ("Governo del territorio"), articoli 80, 81, 82, 83, 84; legge regione Lombardia 23 febbraio 2004, n. 3 (Programmazione negoziata a valenza territoriale), articoli 2, 3; ; legge regione Lombardia 14 marzo 2003, n. 2 ("Programmazione negoziata"), art. 6; legge regione Lombardia n. 13 del 10 agosto 2001 ("Norme in materia di inquinamento acustico"), art. 8; legge regione Lombardia n. 17 del 27 marzo 2000 ("Misure urgenti in tema di risparmio energetico ad uso di illuminazione"), articoli 4, 6, 9; legge regione Lombardia n. 22 del 24 luglio 1993 ("Disciplina del volontariato"), articoli 5, 8, comma 3; legge regione Lombardia n. 86 del 30 novembre 1983 ("Piano regionale delle aree regionali protette"), articoli 13, 21; Statuto del comune di Milano, articoli: 36, 43, 45, 50, 51, 52, 53, 54, 60, 62, 71, 74, 75, 82, 83, 95, 96, 97, 105 e 107.

- Art. 11. Fasi delle procedure di affidamento.
- Art. 12. Controlli sugli atti delle procedure di affidamento.
- Art. 14. Contratti misti.
- Art. 33, commi 2 e 3. Appalti pubblici e accordi quadro stipulati da centrali di committenza.
- Art. 37. Raggruppamenti temporanei e consorzi ordinari di concorrenti.
- Art. 48. Controlli sul possesso dei requisiti.
- Art. 55. Procedure aperte e ristrette.
- Art. 56. Procedura negoziata previa pubblicazione di un bando di gara.
- Art. 57. Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara.
- Art. 62. Numero minimo dei candidati da invitare nelle procedure ristrette, negoziate e nel dialogo competitivo - Forcella.
- Art. 63. Avviso di preinformazione.
- Art. 65. Avviso sui risultati della procedura di affidamento.
- Art. 66. Modalità di pubblicazione degli avvisi e dei bandi.
- Art. 68. Specifiche tecniche.
- Art. 70. Termini di ricezione delle domande di partecipazione e di ricezione delle offerte.
- Art. 77. Regole applicabili alle comunicazioni.
- Art. 79. Informazioni circa i mancati inviti, le esclusioni e le aggiudicazioni.
- Art. 80. Spese di pubblicità, inviti, comunicazioni.
- Art. 86. Criteri di individuazione delle offerte anormalmente basse.
- Art. 87. Criteri di verifica delle offerte anormalmente basse.
- Art. 88. Procedimento di verifica e di esclusione delle offerte anormalmente basse.
- Art. 91. Procedure di affidamento.
- Art. 95. Verifica preventiva dell'interesse archeologico in sede di progetto preliminare.
- Art. 96. Procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico.
- Art. 121. Disciplina comune applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di importo inferiore alla soglia comunitaria.
- Art. 122. Disciplina specifica per i contratti di lavori pubblici sotto soglia.
- Art. 123. Procedura ristretta semplificata per gli appalti di lavori.
- Art. 124. Appalti di servizi e forniture sotto soglia.
- Art. 125. Lavori, servizi e forniture in economia.
- Art. 128. Programmazione dei lavori pubblici.
- Art. 132. Varianti in corso d'opera.

Con successiva Ordinanza del Presidente del Consiglio (OPCM) 19 gennaio 2010 n. 3840 *"Disposizioni concernenti la realizzazione del "grande evento" Expo Milano 2015"* (G.U. 27.01.2010, n. 21) sono state previste ulteriori facoltà derogatorie, rispetto a quelle del 2007, in capo al Commissario Straordinario Delegato (COSDE) che, con note in data 29 settembre e 13 novembre 2009, aveva rappresentato l'esigenza di avvalersi di talune ulteriori deroghe alla normativa ordinaria, finalizzate in