

Conclusivamente, i punti di criticità dell'appalto in questione – fermi restando gli esiti delle indagini penali in corso a carico del titolare dell'impresa aggiudicataria – dal punto di vista esclusivamente amministrativo-contabile sembrano concentrati sulla fase esecutiva dell'appalto, senza poter escludere, peraltro, eventuali distorsioni della leale concorrenza fin dalla fase di *concept* e di progettazione delle singole opere.

A conclusione del presente paragrafo, concernente cenni di approfondimento su alcuni principali appalti, va infine evidenziato che, relativamente al processo di autorizzazione a contratti di subappalto, la Società ha dichiarato che sta operando in conformità con quanto previsto dagli articoli 118 (disciplinante, per l'appunto, il subappalto) e 38 (disciplinante i cd. requisiti di ordine generale) del D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici). In particolare, ogni autorizzazione al subappalto rilasciata da Expo 2015 S.p.A. è stata rilasciata dopo aver verificato l'insussistenza in capo al subappaltatore delle cause ostative all'affidamento dei contratti espressamente previste dall'articolo 38 sopra richiamato. Tale procedimento è stato seguito per tutti i contratti di appalto e per i relativi subappalti.

Inoltre, ha ribadito che i contratti ed i subappalti sono stati o sono altresì oggetto delle verifiche previste dal Protocollo di Legalità in essere con la Prefettura di Milano.

Con particolare riferimento agli appalti aggiudicati a tutto il 2013 alle imprese implicate nelle indagini giudiziarie del 2014, relative agli affidamenti di lavori per le c.d. Architetture di servizio e per le Vie d'Acqua Sud, non risultavano pervenute alla Società informazioni interdittive da parte della Prefettura nei confronti delle imprese affidatarie. In tal modo è stata motivata l'impossibilità giuridica, per la Società, di ricorrere alla risoluzione del contratto senza incorrere in responsabilità risarcitorie, considerata anche la natura personale dei reati contestati ai vertici delle citate imprese.

A titolo di aggiornamento va, peraltro, evidenziato che, a seguito dell'Ordinanza in materia cautelare personale emessa dal GIP presso il Tribunale di Milano, nell'ambito del procedimento penale aperto a carico di diversi soggetti, tra i quali l'ex Amministratore delegato dell'Impresa di Costruzioni affidataria di due importanti appalti (Architetture di servizio e Vie d'Acqua Sud), indagati a vario titolo per associazione a delinquere finalizzata alla corruzione, alla turbativa d'asta, alla rivelazione ed utilizzazione dei segreti d'ufficio ed al traffico di influenze illecite, su conforme richiesta in data 10 luglio 2014 del Presidente dell'ANAC, il Prefetto di Milano – con decreto in data 16 luglio 2014, prot. fasc. 12B2-2014/014925 - ha disposto la

straordinaria e temporanea gestione - con riferimento all'appalto per le c.d. "architetture di servizio" afferenti al sito per l'esposizione universale del 2015 - ai sensi dell'art. 32, comma 1, lettera b) del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 e sulla base del Protocollo d'Intesa sottoscritto il 15 luglio 2014 tra il Prefetto di Milano e l'ANAC, con il quale sono state adottate le Linee Guida per l'avvio di un circuito stabile e collaborativo tra ANAC, Prefetture, UTG ed Enti locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa.

Come precisato nel decreto prefettizio, la lettera b) dell'art. 32 del citato DL n. 90/2014 rappresenta la misura più grave di commissariamento dell'appalto in questione.

Analogo provvedimento è stato adottato dal Prefetto di Milano in data 5 novembre 2014 nei confronti della medesima impresa e di un'altra, costituenti la RTI aggiudicataria dell'appalto delle Vie d'Acqua Sud.

Per la straordinaria gestione dei due appalti sono stati nominati, quali amministratori straordinari, docenti universitari di alta esperienza nel settore dell'impiantistica industriale, con la precisazione che *"gli amministratori (...) sostituiranno i titolari degli organi sociali dotati di omologhi poteri soltanto per ciò che concerne la gestione delle attività di impresa connesse all'esecuzione dell'appalto da cui trae origine la misura"*.

Infine, va riferito che, con riferimento alle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara, sono stati esaminati dall'Organismo di Vigilanza alcuni affidamenti, le cui determinazioni a contrarre riportano, rispettivamente, motivazioni tecnico-economiche di partenariato, o ragioni di unicità artistica o il *know-how* di elevata qualificazione dell'affidatario.

Quanto alle gare di evidenza pubblica, risultano affidamenti di servizi analoghi, la cui previsione è comunque contenuta nel disciplinare di gara, ai sensi dell'art. 57 del Codice dei contratti pubblici, e ulteriori affidamenti diretti di attività di progettazione definitiva, progettazione esecutiva e coordinamento della sicurezza in fase di progettazione dei manufatti afferenti al Sito, alla società *in house* del Comune di Milano Metropolitana Milanese S.p.A.

In particolare, dette attività sono state affidate mediante atto integrativo alla Convenzione già stipulata nel 2011 con il Comune di Milano ed MM SpA.

La valorizzazione dell'attività di cui ai precedenti punti 2 e 3, agli stessi patti prezzi e condizioni della Convenzione in essere, è pari a circa € 4.294.941,32, e comprende la progettazione definitiva delle Architetture di Servizio (quella esecutiva è

stata affidata mediante gara di appalto integrato), nonché quella definitiva ed esecutiva per i lavori della Cascina Triulza, della Passerella Expo-Fiera, della Passerella Expo-Merlata, dell'Open Air Theatre, nonché l'importo di € 53.911,60 per le attività di rilievi e indagini necessari allo sviluppo dei manufatti e di € 200.000,00 quale accantonamento per altre attività di supporto alla progettazione, quali ad esempio ulteriori indagini, che si dovessero rendere necessarie in corso di sviluppo della progettazione.

Da detto importo complessivo è stato poi stralciato l'importo di alcuni servizi relativi a manufatti inseriti all'interno della precedente Convenzione; pertanto la stipula del l'atto integrativo ha comportato un onere per Expo pari a € 4.113.313,57 (€ 4.294.941,32 - € 181.627,76).

La Società ha effettuato il calcolo delle prestazioni di cui sopra secondo il metodo a vacanza, risultato inferiore rispetto a quello a tariffa, sulla base di un compenso orario da un minimo di € 25,00 a un massimo di € 60,00, una durata da un minimo di mesi 3,5 a un massimo di mesi 6, per un costo stimato, secondo detto calcolo a vacanza, di € 4.586.950,00, rispetto al calcolo a tariffa professionale, ex DP 4 aprile 2001, per le medesime attività, stimato in € 5.721.889,00<sup>56</sup>.

Anche per quanto riguarda il processo di selezione del personale, risultano alcune limitate assunzioni concluse in via diretta, in ragione di profili aventi carattere di unicità e quindi considerate come fattispecie particolari; sono state inoltre riscontrati alcuni limitati casi di costi indiretti sostenuti dalla Società, nell'ambito della *policy* del personale adottata in relazione alla peculiarità di alcuni profili professionali necessari, che presentavano particolari esigenze legate a circostanze oggettive documentate.

La Corte osserva, al riguardo, che le eccezionali esigenze di operatività e di prestazioni ottimali nella realizzazione dell'Evento, scaturenti dall'obbligazione internazionale assunta dal Governo italiano, anche sotto i profili del marketing e della visibilità, che hanno determinato deroghe alle ordinarie procedure selettive e ai principi della concorrenza, sia in materia di acquisti che di risorse umane, pur se

<sup>56</sup> Con la determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura ed all'ingegneria, effettuata ai sensi del Decreto del Ministero di Giustizia del 31 ottobre 2013, n. 143, e del relativo regolamento del 20 dicembre 2013, si individuano i parametri per la determinazione del corrispettivo da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura ed all'ingegneria di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, parte II, titolo I, capo IV. Nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 9, ultimo periodo, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, il corrispettivo non deve determinare un importo a base di gara superiore a quello derivante dall'applicazione delle tariffe professionali vigenti prima dell'entrata in vigore del medesimo decreto-legge.

motivate con riferimento al carattere di straordinarietà e urgenza, nonché all’oggettivo riscontro delle esigenze rappresentate, rappresentano pur sempre una deroga ai principi di trasparenza e concorrenzialità e, come tali, vanno contenute negli stretti limiti della straordinarietà e dell’urgenza.

### 3.3.3 I lavori del Padiglione Italia

1. "Padiglione Italia" è lo spazio espositivo dedicato alla partecipazione italiana all'Expo. Esso è costituito dal Palazzo Italia, struttura permanente ed edificio di rappresentanza dello Stato e del Governo italiano, destinata a rimanere nel periodo post-Expo quale polo dell'innovazione tecnologica, e dagli spazi espositivi italiani disposti lungo il Cardo in modo tale da formare, secondo il *concept* dell'intero Padiglione, una sorta di borgo. Il concorso internazionale di progettazione per il Padiglione Italia è stato pubblicato a dicembre 2012, richiedeva la presentazione di un progetto preliminare e ha visto la partecipazione di 68 concorrenti. Nel mese di aprile 2013 l'appalto è stato aggiudicato al raggruppamento vincitore, con conseguente affidamento dell'incarico per la progettazione definitiva ed esecutiva di Palazzo Italia.

La gara relativa all'appalto per l'esecuzione dei lavori di struttura impianti e finitura di Palazzo Italia è stata pubblicata sulla GUUE in data 12 ottobre 2013, con termine per la presentazione delle offerte entro il 15 novembre 2013.

Si tratta di un appalto di sola esecuzione ex art. 53, comma 2, lett. a), del Codice dei Contratti, da eseguirsi sulla base del progetto esecutivo posto a base di gara. Il contratto d'appalto ai sensi dell'art. 53, comma 4, del Codice dei Contratti, è stipulato a corpo, con una scelta, quindi, idonea a favorire l'invariabilità del prezzo finale rispetto a quanto offerto in sede di gara.

Quanto alle modalità di affidamento, la Società ha proceduto a mezzo di procedura aperta ai sensi dell'art. 55, comma quinto, del Codice dei Contratti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Gli elementi di valutazione sono di natura qualitativa e quantitativa, con l'attribuzione ai criteri tecnici di un punteggio massimo di 70 punti e al criterio economico del residuo punteggio massimo di 30 punti.

Nel bando di gara è prevista la soglia di sbarramento ex art. 83, comma 2, del Codice dei Contratti, nonché l'attribuzione dei punteggi mediante il metodo aggregativo compensatore di cui all'Allegato G del D.P.R. 207/2010 e, per la valutazione degli elementi di tipo qualitativo, l'applicazione del metodo del confronto a

coppie.

L'importo complessivo posto a base di gara risulta pari a Euro 25.284.697, 29 (IVA esclusa), di cui Euro 24.287.278, 16 per lavori (soggetti a ribasso) e Euro 997.419,13 per oneri della sicurezza.

Per quanto attiene allo svolgimento della gara, la stessa è stata indetta con pubblicazione sulla GUUE in data 12 ottobre 2013, con termine per la presentazione delle offerte entro il 15 novembre 2013. Risultano pervenute 13 offerte e, nel corso della gara, le offerte che hanno superato la soglia di sbarramento sono state sei. L'apertura dell'offerta economica è stata effettuata il 16 dicembre.

L'aggiudicazione definitiva è stata deliberata il 21 dicembre 2013 nei confronti del concorrente risultato primo nella graduatoria, per un importo di Euro 18.586.265,97 (IVA esclusa) di cui euro 17.588.846,84 per lavori ed € 997.419,13 per oneri della sicurezza, con ribasso del 27,58%.

A titolo di aggiornamento, si riferisce che per l'affidamento dei lavori dei Manufatti del Cardo (una delle due principali arterie in cui si articola la Piastra espositiva, su cui si sviluppa il *concept* del Padiglione Italia), la Divisione Padiglione Italia ha ipotizzato tre soluzioni alternative:

- gara europea;
- procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, con invito rivolto agli operatori economici che abbiano presentato le offerte per la gara di lavori del Palazzo Italia e che abbiano superato la fase di prequalifica e la soglia minima di punteggio per l'offerta tecnica;
- affidamento diretto all'aggiudicatario dei lavori del Palazzo Italia, secondo quanto previsto dall'art. 2 del Bando di gara e dall'art. 2.5 del contratto per l'appalto dei lavori di Palazzo Italia.

Nonostante le maggiori garanzie di trasparenza e competitività rappresentate dalle prime due soluzioni, la Divisione Padiglione Italia ha rappresentato di ritenere concretamente percorribile solo la terza, stante i tempi tecnici previsti dal Codice dei contratti pubblici ed il cronoprogramma dei lavori, che comunque dovrebbero iniziare il 18 settembre 2014, e considerato che l'impresa aggiudicataria dei lavori per Palazzo Italia, già registrata nella piattaforma SIGEXPO, possiede maestranze e mezzi sul cantiere del Palazzo Italia, connesso ed adiacente al futuro cantiere del Cardo, e considerata inoltre l'esigenza di evitare rischi di interferenze che, in presenza di altro operatore, si andrebbero a creare nella gestione delle aree di cantiere.

Ha rappresentato, al riguardo, che già nel Bando e nel Contratto per

l'affidamento dei lavori di Palazzo Italia era stata prevista la facoltà di Expo di affidare la realizzazione del Cardo all'aggiudicatario dei lavori di Palazzo Italia, in quanto i manufatti temporanei che si affacciano sul Cardo "insistono su di un'area caratterizzata da una stretta connessione fisica e simbolica con i contenuti trasmessi negli spazi espositivi di Palazzo Italia, così come emerge dal Documento Preliminare alla Progettazione", e che tale scelta risponderebbe anche a criteri di economicità, in quanto l'esecuzione dei lavori dei Manufatti del Cardo rientra nel 50% dell'importo del contratto per i lavori di Palazzo Italia, comportando una spesa complessiva pari ad € 9.298.623,11, al netto del ribasso d'asta del 27,58%, che l'impresa applicherebbe anche a tali lavori.

L'ANAC, al quale è stato rappresentata tale ipotesi, ha manifestato perplessità circa l'affidamento dei lavori per i manufatti alla stessa ditta aggiudicataria dei lavori del Palazzo Italia, ritenendo non apprezzabili le motivazioni riferite al cronoprogramma, in quanto circostanze di natura prettamente tecnica.

Ha comunque preso atto della scelta aziendale della Società/Sezione Padiglione Italia, e non ha fatto osservazioni sui documenti relativi, basandosi essi sostanzialmente sul bando e sul contratto relativi all'assegnazione dei lavori di Palazzo Italia.

Per assicurare l'immediata operatività di mezzi e maestranze sul cantiere del Cardo, l'Amministratore delegato, pertanto, con determina del 30 luglio 2014, ha disposto l'affidamento diretto dei lavori per i Manufatti alla stessa impresa aggiudicataria dei lavori di Palazzo Italia, stante i motivi di urgenza di cui al predetto cronoprogramma, anche alla luce della deroga all'art. 57 del Codice appalti, espressamente prevista, tra le altre, dall'OPCM del 18 ottobre 2007, a sua volta richiamata dall'art. 5, comma 1, lettera c) della Legge 24 giugno 2013, n. 71, di conversione del Decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43.

La Corte, nel prendere atto delle motivazioni di urgenza e di coordinamento rappresentate, poste a base del ricorso alle deroghe previste dalla Legge, non può che evidenziare, anche in questo caso, che la tempestiva consegna delle aree avrebbe permesso una adeguata programmazione preliminare degli interventi, consentendo così anche il rispetto dei principi indicati nell'art. 2, commi 1, 1-bis e 1-ter<sup>57</sup> del Codice dei contratti pubblici.

---

<sup>57</sup> <sup>a</sup>1. L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità

Il programma del Padiglione Italia si è sviluppato secondo le modalità che seguono.

**Procedura di selezione:**

- **Pubblicazione Avvisi Pubblici per l'acquisizione di Manifestazioni di Interesse per la partecipazione a Padiglione Italia**
  - a. 01.08.2013 pubblicato Avviso rivolto alle Regioni e alle Province Autonome
  - b. 01.08.2013 pubblicato Avviso rivolto ai Comuni sede di Città Metropolitane o ad altre Autonomie Territoriali o Funzionali o Associazioni da queste partecipate
  - c. 04.09.2013 pubblicato Avviso rivolto alle associazioni maggiormente rappresentative, su
  - d. scala nazionale, delle realtà industriali commerciali agricole artigiane e della cooperazione e delle rappresentanze nazionali degli ordini professionali
- **Fase di negoziazione**
  - Sulla base delle Manifestazioni di Interesse ricevute, è iniziata la fase di negoziazione per definire le modalità di partecipazione dei diversi soggetti.

---

*indicate nel presente codice; 1-bis. Nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti devono, ove possibile ed economicamente conveniente, suddividere gli appalti in lotti funzionali. Nella determina a contrarre le stazioni appaltanti indicano la motivazione circa la mancata suddivisione dell'appalto in lotti. I criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese. (comma introdotto dall'art. 44, comma 7, legge n. 214 del 2011, poi così modificato dall'art. 1, comma 2, legge n. 135 del 2012, poi dall'art. 26-bis, comma 1, legge n. 98 del 2013) 1-ter. La realizzazione delle grandi infrastrutture, ivi comprese quelle disciplinate dalla parte II, titolo III, capo IV, nonché delle connesse opere integrative o compensative, deve garantire modalità di coinvolgimento delle piccole e medie imprese. (comma introdotto dall'art. 44, comma 7, legge n. 214 del 2011)".*

Quanto alle tipologie di partenariato utilizzate, si rinvia alle tabelle che seguono.

*- Partenariato con istituzioni locali*

<b>Tab. n. 15 - Stato aggiornamento contratti</b>						
Ente	n° firmati	valore firmati	n° in trattativa	valore in trattativa	n° totale	valore totale
Regioni e province autonome	10	€ 6.677.540,00	11	€ 8.650.000	21	€ 15.327.540
Territori	4	€ 2.286.000,00	2	€ 550.000	6	€ 2.836.000
Associazioni	6	€ 2.980.000,00	5	€ 890.000	10	€ 3.870.000
Governo	1	€ 3.000.000,00	3	€ 1.400.000	4	€ 4.400.000
Enti fieristici	1	€ 2.000.000,00	-	-	-	€ 2.000.000
<b>Totale</b>		<b>€ 16.943.540,00</b>		<b>€ 11.490.000</b>		<b>€ 28.433.540</b>

Fonte: Expo 2015

*- Partenariato con imprese*

<b>Tab. n. 16 - Gare aggiudicate per area, criterio e date di pubblicazioni e aggiudicazione</b>			
Area oggetto della procedura	Criterio di aggiudicazione	Avviso Pubblicato	Avviso Aggiudicato
Servizio F&B Terrazza Cardo Sud Est	Offerta Economica più vantaggiosa	01/10/2013	19/11/2014
Piazzetta Acqua	Offerta Economica più vantaggiosa	20/12/2013	13/03/2014
Piazzetta Caffè	Offerta Economica più vantaggiosa	20/12/2013	07/03/2014
Piazzetta Birra	Offerta Economica più vantaggiosa	16/12/2013	14/02/2014

Fonte: Expo 2015



Tab. n. 17 – Gare aggiudicate per area, criterio e date di pubblicazioni e aggiudicazione (bis)			
Area oggetto della procedura	Criterio di aggiudicazione	Avviso Pubblicato	Avviso Aggiudicato
Ristorante Top - Palazzo Italia	Offerta Economica più vantaggiosa	05/02/2014	04/04/2014
Ristorazione a Tema Pasta e Pizza	Offerta Economica più vantaggiosa	27/03/2014	12/06/2014
Piazzetta Gusto della Terra	Offerta Economica più vantaggiosa	22/04/2014	13/06/2014
Area Espositiva Azienda Latte	Offerta Economica più vantaggiosa	24/04/2014	24/06/2014
Area Espositiva Azienda Salumi	Offerta Economica più vantaggiosa	15/05/2014	07/07/2014

Fonte: Expo 2015

## 2. Aggiornamenti. Il Progetto "Albero della Vita"

Per "Albero della Vita" si intende l'icona interattiva che sarà collocata all'interno del c.d. "Lake Arena", vale a dire il lago prospiciente Palazzo Italia, ideata in proporzione con i circa sessanta metri di diametro dello specchio d'acqua, quale opera visiva multimediale di contenuto simbolico ad allestimento scenico.

In seguito al secondo avviso pubblico del 4 settembre 2013 per l'acquisizione di manifestazioni d'interesse alla progettazione e gestione dell'Albero della Vita, in data 19 dicembre 2013 è stato sottoscritto, dal Commissario di Sezione e da Expo 2015 S.p.A. il contratto di sponsorizzazione con la principale Organizzazione degli imprenditori agricoli, con facoltà, per quest'ultima, in quanto *sponsor*, di scegliere l'appaltatore esecutore dell'opera senza necessità di esperire la gara pubblica; ciò, è stato ritenuto, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lettera d) del Codice, dal momento che l'importo finanziato da Expo sarebbe stato al di sotto del 50%.

Fermo restando quanto considerato al precedente paragrafo 3.3.2 c), circa il coordinamento tra l'art. 27 e l'art. 32, comma 1, lettera d) del Codice, secondo cui soccorrono, anche in tal caso, a favore delle procedure ad evidenza pubblica ed a prescindere da ogni questione ermeneutica, i principi generali dell'ordinamento ma soccorrono, soprattutto, le esigenze di trasparenza e anticorruzione strettamente legate alla realizzazione dell'Evento, che suggeriscono, anche ai non trascurabili fini di immagine, l'adozione di procedure concorsuali idonee a garantire tali esigenze, va inoltre evidenziato che, sulla complessiva procedura, sono state sollevate eccezioni dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, che vi ha ravvisato elementi distorsivi della concorrenza e della trasparenza.

L'Organizzazione *sponsor*, infatti, contestualmente alla convenzione sottoscritta con Expo, aveva affidato la progettazione ingegneristica ed esecutiva ad una S.r.l. costituita proprio in quel periodo dall'ideatore iniziale del progetto dell'Albero.

Il Commissario del Padiglione Italia ha fatto tuttavia osservare che, a fronte del costo dell'opera, come complessivamente stimato nel Piano Industriale 2014-2015 della Società, pari ad € 10 milioni (di cui 8 per investimenti in strutture e tecnologie, e 2 per ideazione e gestione) erano già coperti con sponsorizzazioni per € 7,7 milioni, ragion per cui l'apporto dello *sponsee* di parte pubblica sarebbe stato limitato a € 2,7 milioni, da coprire con altre sponsorizzazioni o con i ricavi derivanti dalla gestione del Padiglione Italia.

Nel complesso, ha poi ritenuto non arbitraria la scelta di far realizzare la progettazione ingegneristica dallo stesso ideatore del progetto, nonché Direttore artistico del Padiglione Italia, con l'apporto di un altro *sponsor* costituito da un consorzio di imprese locali per la progettazione esecutiva delle strutture, direzione lavori, sicurezza sul cantiere, installazione impianti, collaudo etc..

La non arbitrarietà della scelta sarebbe riconducibile, ad avviso della struttura, sia a profili attinenti all'*intuitu personae*, sia all'esperienza professionale garantita dallo stesso ideatore dell'opera, che ha curato tre manifestazioni olimpiche e si collocherebbe in posizione *leader* nel settore, sia, infine, per il complesso di caratteristiche artistiche, spettacolari e tecniche dell'opera medesima, che costituirebbe un *unicum*, senza trascurare il vantaggio sui tempi, oggettivamente ravvisabile nella scelta di far eseguire lo sviluppo progettuale dell'opera da parte dell'ideatore del progetto, già Direttore artistico del Padiglione Italia, e della sua società; a tale proposito, è stato anche rappresentato che lo stesso ha fornito costanti supporti a titolo gratuito, sia per l'elaborazione del *concept* per il concorso di progettazione del Palazzo Italia, sia per la consulenza artistica del Commissario, formalizzata con decreto n. 8 del 30 dicembre 2013, sia, infine, per l'elaborazione dei contenuti espositivi della Mostra del Palazzo Italia, svolta in collaborazione con le Regioni e altre istituzioni statali e Fondazioni.

Nondimeno, preso atto delle criticità sull'affidamento diretto rappresentate dall'ANAC, a garanzia delle regole comunitarie e nazionali di evidenza pubblica e di concorrenzialità, si è limitato l'apporto degli *sponsor* alla progettazione ingegneristica, e l'esperimento di una procedura concorsuale per l'affidamento della parte tecnologica dell'opera (forniture, effetti speciali, servizi di programmazione delle tecnologie), da aggiudicarsi col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sulla base dei criteri contenuti nel bando, elaborati sulla base del Documento Preliminare alla

progettazione predisposto da un'Università statale milanese, e fermo restando inoltre che il contributo del Direttore artistico del Padiglione, coperto dalle sponsorizzazioni, sarebbe circoscritto al *concept* dell'opera, nonché alla supervisione artistica durante il semestre espositivo degli eventi ad essa relativi.

Ad ulteriore aggiornamento alla data di deposito della presente Relazione, si rappresenta che, in seguito alle misure restrittive inflitte dal GIP del Tribunale di Milano al Responsabile Unico del Procedimento per le opere di realizzazione del Padiglione Italia, il Commissario Unico, ai sensi del comma 2-bis dell'art. 14 del decreto legge 22 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, come sostituito dall'art. 5 del decreto legge 26 aprile 2013, n. 43, convertito nella legge 24 giugno 2013, n. 71, ha nominato quale proprio delegato un alto dirigente per le funzioni di garanzia e controllo dell'andamento delle opere di cui al punto B.1 dell'Allegato 1 al DPCM 6 maggio 2013, comprendenti anche attività di impulso e vigilanza, supervisione, coordinamento e monitoraggio, sia con riferimento allo stato di avanzamento dei lavori relativi al Padiglione Italia (Palazzo Italia, Cardo, Albero della Vita), sia di verifica della fattibilità e sostenibilità dei programmi e progetti definiti in relazione al cronoprogramma dei lavori, sia, infine, per il l'indicazione di ipotesi di soluzione e/o azioni correttive nei confronti delle criticità individuate nei singoli progetti; il delegato può avvalersi del supporto degli uffici della Società, nonché della Divisione di Padiglione Italia, compresa la struttura del Responsabile Unico del Procedimento e dell'Ufficio di Direzione Lavori.

Conclusivamente, la gestione dello spazio espositivo italiano ha evidenziato le criticità derivanti dal faticoso *start up* del progetto e, quanto alle funzioni del Commissario generale di sezione ed alla sua contabilità speciale, dalla disciplina normativa intervenuta in più riprese, anche in relazione all'avvicinarsi di due diversi Commissari generali e dalla progressiva trasformazione della *governance* dell'evento.

La gestione ha attribuito spesso prevalenza all'*intuitu personae*<sup>58</sup> ed è ricorsa a procedure di affidamento diretto – con costi che in taluni casi (come per la realizzazione del c.d. Albero della vita) sono apparsi elevati, pur se nei limiti delle risorse stanziato – a inevitabile detrimento del principio comunitario della concorrenza, di cui la natura pubblica dei fondi assegnati impone in ogni caso l'osservanza.

---

<sup>58</sup> Come in alcuni limitati casi di assunzioni e in quello di affidamento dell'incarico di direzione artistica.

### 3.3.4 Considerazioni conclusive sulle procedure di affidamento.

Nel complesso, le maggiori criticità riscontrabili nelle procedure di affidamento di lavori – oltre alle anomalie determinatesi in relazione ai fenomeni distorsivi oggetto delle indagini della magistratura penale - riguardano le varianti in corso d'opera, per i maggiori costi sopportati rispetto ai contratti iniziali, costi che, per il complesso delle opere, alla data di redazione dell'attuale relazione, registrano un aumento di circa € 38,5 mln per le sole varianti. A questi vanno aggiunti € 47,5 mln per opere complementari, rientranti comunque nel piano finanziario delle opere ma meritevoli di attenzione per le procedure di affidamento adottate, il tutto al netto dell'ingente importo delle riserve iscritte dagli appaltatori (per oltre 100 milioni di euro); al riguardo, e ferma restando la previsione di cui all'art. 37 della Legge 14 agosto 2014, n. 114 – in forza del quale *“per gli appalti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, le varianti in corso d'opera di cui all'articolo 132, comma 1, lettere b), c) e d), del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, di importo eccedente il 10 per cento dell'importo originario del contratto sono trasmesse, unitamente al progetto esecutivo, all'atto di validazione e ad apposita relazione del responsabile del procedimento, all'ANAC entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza”* - la Società intende comunque avvalersi, per le varianti più consistenti, e tenuto conto delle ulteriori pretese degli appaltatori, degli istituti di natura transattiva previsti dal Codice dei contratti pubblici, acquisendo il previo parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, ai sensi dell'art. 33 della Legge n. 114 citata.

Come già detto, la Società ha avuto modo di esplicitare come la realizzazione del sito espositivo, per sua stessa natura, non appaia configurabile in termini di procedimento standardizzabile, in stretta aderenza ai modelli del Codice; Expo, infatti, è stazione appaltante di una pluralità di opere che andranno a comporre il sito espositivo.

A completare lo stesso, inoltre, concorreranno i padiglioni progettati e realizzati direttamente dai Paesi Partecipanti ed, eventualmente, dai Partecipanti non ufficiali e *Corporate*, con la conseguenza che il cantiere di Expo sarà interessato dalla presenza di una pluralità di appaltatori e dalla contemporaneità e interdipendenza di una pluralità di progettazioni, tra loro appunto connesse, ma anche potenzialmente interferenti l'una con l'altra e in continua evoluzione.

In tale quadro sarebbe plausibile e realistico che l'esecuzione dei principali appalti determini continue modifiche ai progetti appaltati (ad es., per l'affidamento di

lavori in economia e complementari, per imprevisti e varianti in corso d'opera etc.), perché ciò sarebbe finalizzato a rendere la stessa esecuzione coerente con l'insieme delle opere da realizzarsi sul sito, comprese quelle progettate e realizzate dai Paesi partecipanti secondo progetti e cronoprogrammi non ancora noti.

Nondimeno, la Corte ritiene che - fermo restando l'accertamento sulla sussistenza di eventuali errori progettuali (indicati dall'art. 132, comma 1, lettera e, del Codice dei contratti pubblici, quale una delle possibili cause che ammettono le varianti in corso d'opera) - la questione delle varianti andrà attentamente verificata anche sotto il profilo della possibilità di una inadeguata valutazione dello stato di fatto - di cui al comma 6 del medesimo art. 132 - da ricondursi a fattori esterni alla società di gestione, come la ritardata consegna delle aree; in ogni caso, va evidenziato l'allarme che, in linea generale, destano i rilevanti maggiori costi connessi, nelle grandi opere pubbliche, alle varianti in corso d'opera e alle spesso esorbitanti riserve iscritte dagli appaltatori.

L'eventuale abuso di istituti pur previsti e disciplinati dal Codice, come varianti e opere complementari, può determinare vere e proprie anomalie della fase esecutiva dell'appalto, i cui presupposti di ammissibilità sfuggono in molti casi alle possibilità di verifica di competenza degli organi di gestione delle stazioni appaltanti, trattandosi di questioni tecniche che, in quanto tali, sono riconducibili agli organi che ne hanno specifica competenza, sia all'interno della stazione appaltante che dell'impresa appaltatrice.

In ogni caso, tali sopravvenienze si concretizzano in un considerevole aumento dei costi delle opere rispetto a quelli negoziati che, laddove intervengano in affidamenti aggiudicati esclusivamente sulla base dell'offerta economica (ancorché nei limiti della soglia di anomalia) possono di fatto vanificare lo stesso ribasso di gara; in altri casi possono favorire l'alterazione della leale concorrenza, ove fenomeni corruttivi si siano eventualmente insinuati nella fase preliminare alla gara o nel corso della stessa.

Del resto, non possono trascurarsi le lacune dal punto di vista della programmazione preliminare e progettuale che hanno caratterizzato lo *start up* della Società, ed il cui effetto 'domino' si è riversato su tutte le successive attività di affidamento, cosicché le principali varianti intervenute si atteggiavano sostanzialmente quale prevedibile conseguenza di tale frammentato inizio.

### 3.3.5 Altre forme di Partenariato

A seguito dell'Accordo di Programma - contenente il Piano Integrato di Intervento (PII) Cascina Merlata - sottoscritto in data 4 marzo 2011 dal Comune di Milano, Regione Lombardia, Provincia di Milano e Comune di Pero, con l'adesione di Cascina Merlata S.p.A., finalizzato alla riqualificazione urbana e alla riorganizzazione infrastrutturale delle aree complessivamente denominate "Cascina Merlata", esterne al sito espositivo ma poste nell'ambito di interesse territoriale degli interventi per la realizzazione dell'Expo, e suddivise a tal fine in quattro Unità di intervento, nonché della Convenzione attuativa del predetto PII, sottoscritta da Cascina Merlata S.p.A. con il Comune di Milano il successivo 3 novembre 2011, la società immobiliare è stata individuata quale 'soggetto attuatore' del PII medesimo, con l'obbligo di realizzare opere di urbanizzazione primaria e secondaria a scomputo dell'ammontare degli oneri di urbanizzazione, e opere aggiuntive non a scomputo, anche per stralci funzionali, nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica ai sensi degli artt. 32, lettera g) e 122, comma 8, del Codice dei contratti pubblici.

La società immobiliare ha pertanto bandito procedura concorsuale ristretta di evidenza pubblica per la realizzazione delle opere di urbanizzazione relative al comparto Cascina Merlata, in esito alla quale l'appalto è stato aggiudicato a Eureca Consorzio Stabile, con cui la società ha sottoscritto il relativo contratto di appalto in data 26 luglio 2013.

In seguito, a causa delle criticità connesse alla realizzazione dei parcheggi di stazionamento bus Gran Turismo a servizio dell'evento espositivo, il Tavolo Lombardia<sup>59</sup> ha individuato il Cascina Merlata S.p.A. anche il soggetto attuatore per la realizzazione dei Parcheggi Expo, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 7 del D.P.C.M. 6 maggio 2013 e tenuto conto: 1) della circostanza che la realizzazione dei Parcheggi Expo risulta intervento prioritario, ed opera strettamente funzionale non solo all'Evento, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera c) del D.L. n. 43 del 2013, convertito nella Legge n. 71/2013, ma anche al suddetto PII, nonché manufatto temporaneo ai sensi del combinato disposto dell'art. 5, comma 1, lettera d) del medesimo D.L. n. 43, e dell'art. 6, comma 2, lettera b) del D.P.R. n. 380/2001; 2) della disponibilità manifestata dalla società Cascina Merlata S.p.A. a realizzare l'intervento sulle proprie aree, nell'ambito del PII.

In effetti, con l'art. 7 del citato D.P.C.M. 6 maggio 2013, è stato previsto che *"i finanziamenti in oggetto (pubblici statali NdR) sono erogati direttamente in favore*

<sup>59</sup> V. par. 2.2.

*della Società EXPO 2015 p.a. o dei soggetti attuatori degli interventi che la stessa Società o il Tavolo Lombardia individuano in accordo con il Commissario Unico, in conformità a quanto è stato previsto nel dossier di candidatura presentato al BIE e successive modificazioni e secondo il piano finanziario di cui al presente decreto”.*

In qualità di soggetto attuatore per la realizzazione dei Parcheggi Expo, quindi, Cascina Merlata S.p.A. ha ribadito quanto già anticipato alle segreterie dell’Accordo di Programma, vale a dire che si sarebbe avvalsa, per le opere di realizzazione dei parcheggi Expo, della stessa impresa che era risultata aggiudicataria dei lavori di riqualificazione dell’area Cascina Merlata, vale a dire la Eureka Consorzio Stabile, anche in applicazione dei poteri di deroga previsti dall’art. 5, comma 1, lettera c) del D.L. n. 43/2013, convertito nella Legge n. 71/2013 predetta.

L’art. 13, comma 1, del D.L. 23 dicembre 2013, n. 145 (c.d. Decreto ‘Destinazione Italia’), convertito, con modificazioni, nella Legge 21 febbraio 2014, n. 9, ha disposto che, nell’ambito delle risorse relative ad assegnazioni del CIPE poi revocate e riassegnate con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, fossero prioritariamente destinati € 31 milioni alla realizzazione dei progetti cantierabili, già individuati dal Tavolo Lombardia, riguardanti il parcheggio remoto di stazionamento di Cascina Merlata (oltre alle connesse opere di collegamento e accoglienza tra il parcheggio ed il sito espositivo, nel limite di € 5 milioni, e al collegamento viario S.S. 11 – S.S. 233, lotto 1-B nel limite di € 17,2 milioni).

Il comma 3 del medesimo articolo 13 ha poi disposto che, in relazione a detti interventi, i soggetti attuatori sono autorizzati, alla data di entrata in vigore del decreto, ad avviare le procedure per l’affidamento dei lavori nel limite delle risorse autorizzate, e che il Commissario Unico “adotta le deroghe per l’immediato avvio delle opere e per la loro tempestiva realizzazione”.

A titolo di aggiornamento si riferisce che, con determina n. 6 del 27 gennaio 2014, il Commissario Unico, in attuazione delle predette norme, ha disposto che Cascina Merlata S.p.A. proceda tempestivamente alla realizzazione dei lavori, in ragione dell’avvenuto reperimento della provvista finanziaria, e tenuto conto che l’affidamento di detti lavori all’appaltatore già selezionato con procedura ad evidenza pubblica, alle medesime condizioni di contratto e già operante in cantiere risulta, allo stato, la sola soluzione che possa garantire l’ultimazione dell’opera e l’utilizzo dei parcheggi in tempo utile per l’apertura dell’Expo.

Nel frattempo, la Cascina Merlata S.p.A., in data 13 gennaio 2014, ha nominato quale Responsabile Unico del Procedimento il Direttore Area Tecnica e Sviluppo di EuroMilano, società operante dagli anni ’80 nel mercato della promozione e sviluppo

immobiliare attiva dal 1986 in programmi di recupero e riqualificazione di aree metropolitane storiche dismesse, e già controllante, quale socio di maggioranza, della Cascina Merlata S.p.A.

In forza di atto pubblico di fusione per incorporazione del 4 febbraio 2014, EuroMilano S.p.A. è subentrata in tutto il patrimonio attivo e passivo facente capo a Cascina Merlata.

Il Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche, dopo l'approvazione del progetto definitivo delle opere da realizzarsi, ha rilasciato parere positivo di congruità dei prezzi, in data 25 marzo 2014.

Circa la modalità di affidamento (procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara), il RUP di EuroMilano, con l'Atto di Aggiudicazione Definitiva ad Eureka Consorzio Stabile del 22 aprile 2014, ha motivato come segue.

Alla luce del combinato disposto dei commi 2, lettera b) e 5, lettera a) dell'art. 57 del Codice dei contratti pubblici, Eureka Consorzio Stabile si porrebbe come 'operatore esclusivo', ai sensi della lettera b) del predetto comma 2, in quanto l'unico in grado di garantire l'immediato avvio dei lavori nei tempi richiesti, in quanto soggetto già operante in cantiere; l'ingresso in cantiere di un diverso operatore, infatti, comporterebbe attività propedeutiche ed il necessario coordinamento col cantiere già esistente.<sup>60</sup> Quanto, poi, al requisito della complementarietà delle opere oggetto di procedura negoziata, rappresenta che i Parcheggi Expo sono opere temporanee, che saranno smantellate successivamente all'evento dalla medesima EuroMilano S.p.A. che dovrà provvedere, secondo le previsioni del PII, al completamento della realizzazione delle opere di urbanizzazione, sulle cui aree insisteranno i Parcheggi medesimi, che pertanto sono considerate opere propedeutiche a quelle di urbanizzazione, già affidate a Eureka Consorzio Stabile con la procedura ad evidenza pubblica; infine, sussisterebbe anche il carattere dell'imprevedibilità, in quanto Cascina Merlata S.p.A. non poteva prevedere la circostanza della realizzazione dei Parcheggi Expo, essendo stata programmata, all'epoca, solo quella del Villaggio Expo, destinato alla recezione di partecipanti e visitatori.

---

<sup>60</sup> Viene riferita, in termini, Cons. di Stato, 28 gennaio 2011, sentenza n. 642, secondo cui la unicità e infungibilità di un operatore economico possano essere legittimamente valutate in base al fattore temporale, ovvero alla disponibilità offerta dal medesimo di fornire la prestazione richiesta secondo le tempistiche ritenute inderogabili dalla stazione appaltante.