

necessari e/o comunque funzionali all'evento ed alla trasformazione urbanistica successiva all'evento, nonché a compiere ogni atto, operazione e attività a tal fine necessari e/o opportuni (ivi compresa la sottoscrizione di accordi, intese, contratti o atti comunque denominati con i quali Arexpo attribuisce a terzi la disponibilità e l'utilizzo delle aree ai fini dell'attuazione degli interventi funzionali ad Expo 2015).

L'attribuzione a terzi della disponibilità delle aree, ed il loro utilizzo, ai fini dell'Esposizione, vengono specificate nell'Accordo di Programma sottoscritto dalle Parti il 12 luglio u.s., dove è previsto, come già detto, che le aree medesime, acquistate da Arexpo, dovranno essere messe a disposizione della società Expo "mediante costituzione di un diritto di superficie".

La Società Expo S.p.A., stante i tempi stringenti, anche su invito del BIE, ha deliberato il primo bando di gara per i lavori di risoluzione delle interferenze insistenti sul sito, il 3 agosto u.s., includendo nel bando l'informativa sulle fasi del processo di acquisizione delle aree, che dovrà essere perfezionato in tempo utile per la fase dell'aggiudicazione e della stipula del contratto.

ATTI PRODROMICI ALLA PROCEDURA ESPROPRIATIVA

Contestualmente all'intesa per l'acquisizione delle aree da parte di Arexpo, ed in alternativa all'eventuale impossibilità di pervenire in tempo utile ad un'idonea titolarità giuridica delle stesse, il Provveditore interregionale alle OO.PP. Lombardia-Liguria, con decreto n. 6072 in data 30 maggio 2011, su richiesta della Società Expo S.p.A.:

1. ha promosso la procedura di conseguimento dell'intesa fra lo Stato e la Regione Lombardia, volta alla localizzazione delle opere afferenti ai lavori di rimozione delle interferenze (di cui al punto 6 dell'Allegati 1 al D.P.C.M. Expo del 2008), da concludersi entro 60 giorni dalla data di adozione del decreto; il perfezionamento dell'intesa Stato - Regione Lombardia, per effetto dell'introdotta variante agli strumenti urbanistici dei comuni di riferimento, comporta apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione delle aree occorrenti alla realizzazione delle opere (art. 1);
2. ha contestualmente indetto la conferenza di servizi, per la valutazione del progetto definitivo delle opere medesime, di interesse statale, relative alle infrastrutture propedeutiche alla realizzazione del sito, la cui approvazione comporta contestuale dichiarazione di pubblica utilità (art. 2).

Ciò in quanto, mancando all'epoca il perfezionamento dell'accordo di programma e la variante urbanistica ad esso sottesa, è stato necessario convocare la speciale conferenza dei servizi prevista dal d.P.R. n. 383/1994.

Successivamente all'accordo di programma, la società Expo S.p.A. prevede che sarà sufficiente, in relazione ai successivi progetti, convocare l'ordinaria conferenza dei servizi prevista dal D.Lgs. n. 163/2006 e dalla L. n. 241/1990.

CONCLUSIONI

Come precisato in premessa, il referto sulla gestione della Società "Expo S.p.A." si riferisce all'esercizio 2010 (con accenni al 2009, primo anno di operatività), in quanto la Società è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 12 della L. 259/58, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 13 ottobre 2009.

Nella relazione è rammentato che, alla fine del mese di ottobre 2006, il Governo italiano ha presentato al Bureau International des Expositions - organismo internazionale non governativo che gestisce le Esposizioni Universali ed Internazionali - 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 un *Dossier* ("Dossier di candidatura"), nel quale sono esplicitate le indicazioni programmatiche sul tema, sul sito prescelto, sugli interventi urbanistici e infrastrutturali necessari e sulle prospettive di utilizzazione del sito al termine dell'evento.

L'Assemblea Generale del BIE, in data 31 marzo 2008, ha assegnato alla città di Milano il compito di ospitare l'esposizione Universale del 2015, che si terrà dal 1° maggio al 31 ottobre 2015.

1. La Società Expo S.p.A., prevista dall'art. 4 del DPCM 22 ottobre 2008 ("*Interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015*") - attuativo dell'art. 14 del decreto legge 26 giugno 2008, n. 112, convertito nella Legge 6 agosto 2008, n. 133 (che ha autorizzato il finanziamento statale per la predisposizione delle opere e delle attività connesse alla realizzazione dell'Esposizione Universale di Milano del 2015) - nasce come società di scopo, istituita con la precipua finalità di realizzare, organizzare e gestire l'Evento espositivo, e la sua durata è fissata fino al 31 dicembre 2020 (art. 3 Atto costitutivo).

La Società è stata costituita in data 1° dicembre 2008 ed è partecipata, per il 40% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, per il 20% dalla Regione Lombardia,

per il 20% dal Comune di Milano, per il 10% dalla Provincia di Milano e per il 10% dalla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano.

Sin dall'inizio la Società ha dovuto confrontarsi con il complesso quadro normativo intervenuto a disciplinare la realizzazione dell'Evento e ad individuare i soggetti coinvolti.

Nel progetto Expo Milano 2015 viene, infatti, prevista una pluralità di centri decisionali - alcuni dei quali (Regione Lombardia e Comune di Milano) condividono con la Società il ruolo di principali soggetti attuatori delle Opere infrastrutturali - sia in relazione alle distinte competenze (di gestione, di vigilanza, di coordinamento e di governo degli interventi), sia in relazione alle differenti categorie di opere e di attività indicate negli Allegati al D.P.C.M. 2008 (e successive modifiche ed integrazioni), che comprendono opere di preparazione e costruzione del sito espositivo, opere infrastrutturali di connessione al sito medesimo, opere di ricettività e opere tecnologiche, nonché opere comunque connesse con l'Evento ed attività di organizzazione e gestione dello stesso.

Alla Regione Lombardia ed al Comune di Milano, in particolare, sono stati assegnati - con DPCM 7 aprile 2009 - finanziamenti e compiti di attuazione in merito ad alcune opere di connessione al sito espositivo, mentre altre opere non essenziali ma comunque 'connesse' all'Esposizione (principalmente sulla rete metropolitana e viaria) sono state affidate, oltre che alla Regione ed al Comune di Milano, anche ad altri Comuni del territorio interessato e all'ANAS.

I maggiori soggetti protagonisti del progetto Expo sono, dunque, oltre alla Società di gestione ed alla Regione Lombardia e Comune di Milano (quali soggetti attuatori diversi dalla Società) anche: il Commissario straordinario in persona del Sindaco di Milano (con compiti di vigilanza e di impulso sull'esecuzione delle opere, e di attivazione della Conferenza di Servizi per l'approvazione dei progetti preliminari e dei progetti definitivi); il Commissario Generale in persona del Presidente della Regione Lombardia (che rappresenta il Governo italiano nei confronti del BIE e dei Paesi partecipanti, ha un potere di indirizzo e di controllo generale sui contenuti e temi dell'evento, così come una funzione di garanzia verso il BIE); la Commissione di coordinamento per le attività connesse - COEM (composta dai rappresentanti dei principali Ministeri, dal Capo Dipartimento della Protezione civile, dai Presidenti dell'ANCI, dell'UPI, della Regione Lombardia e della Provincia di Milano, nonché dall'Amministratore delegato della Società di gestione); il Tavolo istituzionale per il governo complessivo per gli interventi regionali e sovra regionali (composto dai Ministeri degli Affari Esteri, delle Infrastrutture, dello Sviluppo Economico, dei Beni

Culturali, dell'Ambiente, del Turismo, dalla Regione Lombardia, dalla Provincia di Milano, dal Commissario Straordinario Expo, dalla Società Expo 2015, dai Comuni di Milano, Rho e Pero, dal Patto per il Territorio del Nord Ovest Milano, dall'ANCI Lombardia, dall'Unione Province Lombarde, dall'Unioncamere Lombardia e dalla CCIAA Milano).

Pur non ignorando la diversità e l'ampiezza degli interventi da porre in essere per la realizzazione del Grande Evento, che richiedono professionalità e modalità di azione diversificate, non può la Corte non evidenziare che la complessità, l'onerosità, e, talora, la ridondanza delle strutture create pare suscettiva di ingenerare difficoltà e disfunzioni sul piano operativo.

Un numero minore e meno variegato di soggetti, sia nella fase decisionale che in quella attuativa, avrebbe forse potuto consentire di perseguire gli obiettivi proposti in modo più efficiente ed efficace.

2. Alla complessità derivante dalla struttura decisionale ed operativa del progetto, si è aggiunta una poco lineare dinamica dei finanziamenti e della loro ripartizione, sia per effetto del susseguirsi dei provvedimenti governativi che hanno modificato il quadro dei soggetti attuatori e dei relativi finanziamenti, sia in relazione alle ulteriori modifiche intervenute nel piano delle opere rispetto all'originario *Concept* espositivo, in seguito all'approvazione del *Dossier* di registrazione da parte dell'Assemblea Generale del BIE il 23 novembre 2010.

Per quanto riguarda il primo aspetto, infatti, va evidenziato che, per effetto della previsione contenuta nell'art. 5 del DPCM 7 aprile 2009 e della conseguente decisione del Tavolo istituzionale nel maggio 2009, alcune delle opere essenziali per la connessione del territorio al sito espositivo sono state affidate a due soggetti attuatori diversi dalla Società di gestione, individuati dal Tavolo nella Regione Lombardia e nel Comune di Milano, per le opere da realizzarsi tramite le rispettive società *in house*.

Dei finanziamenti statali destinati all'Evento, definiti con l'art. 14 della Legge n. 133 del 2008 in € 1.486 milioni per il periodo 2009-2015, la Società di gestione si è trovata, dunque, destinataria della parte utilizzabile per le opere di propria competenza, corrispondenti a complessivi € 833 milioni per l'intero periodo 2009-2015.

Alle risorse pubbliche assegnate alla Società, comprendenti anche un co-finanziamento da parte degli Enti territoriali interessati, si aggiunge, poi, secondo il Piano contenuto nel *Dossier* del 2010, un finanziamento privato stimato in € 260 milioni.

Nel referto sono evidenziate le inevitabili ripercussioni delle modifiche sulla ripartizione degli interventi finanziari ed operativi, sia nella fase decisionale che nei tempi di esecuzione.

Per quanto concerne il secondo fattore di complessità, è stato rappresentato che il Piano finanziario delle Opere essenziali alla realizzazione dell'Evento, contenuto nell'Allegato 1 al DPCM 22 ottobre 2008, è stato successivamente aggiornato, una prima volta con DPCM 1° marzo 2010 e infine con il *Dossier* di registrazione, definito dalla Società ed approvato dal BIE il 23 novembre successivo, sulla base del *Masterplan* predisposto dalla 'Consulta architettonica' e dagli uffici di architettura e ingegneria della Società, dal momento che il precedente piano era basato sui contenuti del *Dossier* elaborato nel 2006 in fase di candidatura.

E' stato anche sottolineato che le modifiche intervenute al piano degli investimenti per le opere di competenza dei soggetti attuatori pubblici diversi dalla Società, hanno comportato una minore entità totale degli investimenti, ove il finanziamento statale per le opere di competenza della Società – che non ha invece subito variazioni – si è assestato su di una percentuale maggiore rispetto a quella degli altri soggetti finanziatori pubblici.

E' stata segnalata, quindi, l'opportunità di un riallineamento del piano degli interventi all'Allegato 1 al DPCM 1° marzo 2010, anche mediante le eventuali modifiche allo stesso che dovessero essere condivise nelle competenti sedi istituzionali, sia per l'esigenza della dovuta formalizzazione normativa che recepisca coerentemente il piano delle opere approvato dal BIE, sia per le implicazioni di carattere contabile connesse alla regolarità delle erogazioni dei finanziamenti statali, che richiedono parametri normativi coerenti.

3. Quanto agli aspetti concernenti la gestione interna della Società, le prime criticità intervenute, attinenti l'apertura della contabilità speciale (autorizzata dalla Ragioneria Generale dello Stato solo nel maggio 2010, a causa dei ritardi nella definizione dell'accordo di programma, circostanza questa che ha comportato ritardi nelle erogazioni dei contributi previsti rispetto alla competenza e, dunque, anche difficoltà nella concreta gestione delle attività), sono state superate dall'avvio e regolare tenuta della contabilità speciale.

Permangono, tuttavia, profili di criticità che derivano invece dal risultato in perdita della gestione finanziaria.

Peraltro, il modello economico finanziario della Società, il cui fine sociale – con i relativi ricavi – si realizzerà solo nel 2015, implica necessariamente una

concentrazione degli investimenti e dei costi nel periodo precedente l'evento, mentre è prevedibile che la gran parte dei ricavi sarà ottenuta in prossimità dello stesso.

In ragione di ciò, il bilancio della Società dei primi due esercizi ha presentato un sensibile disavanzo (€ 8,4 milioni nel 2009, € 10,4 milioni nel 2010), che nel *Dossier* è programmato fino alla realizzazione dei primi consistenti ricavi, rappresentati dall'affitto degli spazi espositivi ai Paesi partecipanti, dalla vendita dei biglietti ai visitatori, dalle sponsorizzazioni, da attività di commercializzazione.

Tale risultato gestionale – che comporta la completa dipendenza dell'operatività della Società dai versamenti tempestivi dei contributi da parte degli Azionisti, sia a titolo di riserve, sia a titolo di contributi a fondo perduto per la copertura delle spese di gestione – postula il costante ed attento monitoraggio dei costi di gestione, una parte dei quali attinge al finanziamento complessivo dell'Evento.

4. In relazione alle tipologie di affidamento diretto va richiamato quanto osservato nel testo del referto, ovvero che, pur se le suddette tipologie di affidamento diretto scaturiscono da una previsione normativa, permane l'esigenza che la Società valuti attentamente – alla luce dei principi comunitari della libera concorrenza e del rispetto dei criteri di economicità ed efficienza che devono contraddistinguere gli affidamenti *in house* - l'opportunità di altri affidamenti diretti a società *in house* degli enti locali soci, per interventi ulteriori rispetto a quelli già previsti dal Tavolo istituzionale.

5. Un'ulteriore rilevante criticità, peraltro derivante da fattori estranei alla gestione societaria, è rappresentata dalle problematiche intervenute sulle Aree che ospiteranno l'Evento espositivo.

Il territorio interessato dagli interventi comprende un'area di circa 111 ettari, localizzati nel quadrante nord-ovest del Comune di Milano a confine con il Comune di Rho, così che parte del territorio interessato è compreso nel Comune di Milano (85%) e parte in quello di Rho (15%).

Si tratta di aree prevalentemente inedificate e utilizzate a scopi agricoli e/o a parcheggio ad uso del contiguo polo fieristico, ma comunque di una zona servita da importanti infrastrutture viabilistiche, da linee di trasporto pubblico e dalla linea ferroviaria dell'Alta Velocità, nonché dall'area occupata dall'edificio del Centro di Meccanizzazione di Poste Italiane.

L'incertezza circa le modalità di acquisizione della disponibilità di tali terreni, su cui a lungo si sono confrontati il Commissario Straordinario dell'epoca con gli Enti

locali interessati, ha prodotto gravi ritardi rispetto al cronoprogramma delle opere, ritardi che, ove non recuperati, paiono suscettibili di determinare il mancato raggiungimento dell'obiettivo sociale.

La Società di gestione ha iniziato a recuperare tali ritardi nell'anno in corso.

Infatti, la conclusione dell'Accordo di Programma promosso tre anni orsono, e la costituzione della società "Arexpo S.p.A." in data 1° giugno 2011 - incaricata di acquistare le aree dai privati proprietari e di costituire un diritto di superficie su di esse a favore della Società di gestione Expo S.p.A. per la realizzazione delle opere previste - rappresentano i primi significativi atti concreti per l'avvio del progetto ed il recupero dei ritardi accumulati, con l'eliminazione degli ostacoli che si frapponevano all'indizione dei primi bandi di gara da parte della Società, quale Stazione appaltante.

Ad eccezione di alcune porzioni ridotte, infatti, la maggior parte delle aree interessate ad ospitare il sito sono di proprietà di Fondazione Ente Autonomo Fiera di Milano (circa 520.000 mq) e di una società privata (circa 260.000 mq., parte in Comune di Milano e parte in Comune di Rho, oltre all'area di sedime di 5.167 mq su cui insiste l'immobile denominato "Cascina Triulza", in Comune di Milano).

L'Accordo di Programma è stato promosso fin dal 2008 e la sua approvazione ha comportato la variazione agli strumenti urbanistici comunali di Milano e di Rho, ai sensi dell'art. 34 D.Lgs. n. 267/2011.

Come riferito negli "Aggiornamenti" alla presente relazione, esso è stato definitivamente concluso e sottoscritto dalle Parti solo in data 12 luglio 2011, ratificato dal Consiglio Comunale di Milano e dal Consiglio Comunale di Rho, rispettivamente, il 21 e il 25 luglio 2011, approvato con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 7471 del 4 agosto 2011 e pubblicato sul BURL in data 8 agosto 2011.

Da evidenziare come gli Amministratori, nel corso del 2010, abbiano più volte segnalato il rischio legato al prolungamento della definizione dell'iter urbanistico, propedeutico alla consegna delle aree su cui sorgerà il sito espositivo, e come tale prolungamento avrebbe potuto incidere negativamente sul tempestivo avvio dei lavori di realizzazione e sul conseguente allestimento in tempo utile degli spazi espositivi.

Si rammenta che l'esecuzione della trasformazione urbanistico-edilizia, avverrà in due fasi temporalmente distinte: la prima è rivolta alla predisposizione, all'infrastrutturazione e all'allestimento del sito espositivo; le opere da realizzarsi in

tale fase sono di natura sia provvisoria, destinate quindi ad essere rimosse alla conclusione dell'evento espositivo, sia di natura permanente.

La seconda è rivolta alla riqualificazione dell'ambito interessato dall'evento espositivo al termine dell'Esposizione Universale, mediante un intervento di trasformazione urbanistica delle aree ed il loro riutilizzo per l'insediamento di funzioni pubbliche e private.

La trasformazione urbanistico-edilizia nel periodo post-Expo sarà disciplinata mediante un Programma integrato d'intervento unitario (o altro atto equipollente di programmazione negoziata).

Il Piano integrato dovrà prevedere la realizzazione di un complesso residenziale di circa 30.000 mq riservato alle tipologie in locazione, da destinare permanentemente a servizi abitativi a carattere generale (*housing* sociale) secondo la disciplina comunale vigente; la restante parte dovrebbe essere adibita a servizi per il terziario e ad area commerciale.

Tra le prescrizioni urbanistiche relative al periodo post-Expo, nelle Norme Tecniche di Attuazione (NTA) di variante, allegate all'Accordo, si prevede, tra l'altro, l'attribuzione di un indice di utilizzazione edificatoria pari a 0,52 mq/mq, *"ma da attuare, secondo quanto sarà previsto dal Piano Integrato di Intervento, con edificazioni concentrate solo su una porzione del sito, mentre la porzione prevalente dello stesso sito rimarrà riservata a parco tematico"*.

Quanto, poi, al valore delle aree, si è detto che l'Agenzia del Territorio – Direzione Regionale Lombardia, con parere del 10 giugno 2011, si è pronunciata sulle sole aree di proprietà della società privata, ritenendo che l'importo richiesto dalla società venditrice – pari ad € 164,90/mq – rientri nel *range* di congruità e convenienza rispetto ai valori che i cespiti assumono *"nel presupposto che la disciplina e le previsioni urbanistiche contenute nell'Accordo di Programma e la variante pubblicata siano già vigenti e vengano confermate le ipotesi di cui all'allegato 3 della richiesta della Regione Lombardia del 28.04.2011"*.

In altri termini, l'affermazione di congruità espressa dall'Agenzia del Territorio è posta in relazione allo sviluppo urbanistico che le aree interessate dall'evento potranno avere, in seguito alla definitiva approvazione della variante urbanistica, di modo che detta fase viene a costituire la condizione essenziale per la conclusione del procedimento al prezzo ritenuto congruo.

In ogni caso, la stima effettuata corrisponde, oltre che al valore previsto dal Comune di Milano per la monetizzazione dello standard nella zona di riferimento, anche al valore di esproprio riconosciuto recentemente dall'Agenzia del Territorio in

relazione ad alcune procedure espropriative riconducibili agli interventi legati allo svolgimento della manifestazione espositiva.

Gli Enti sottoscrittori ed i Soggetti aderenti all'Accordo di programma hanno assunto comunque l'obbligo di porre in essere i comportamenti necessari alla rapida esecuzione dello stesso, nel rispetto delle procedure e nell'ambito delle rispettive responsabilità.

In particolare, la Società Arexpo S.p.A. si è impegnata ad acquisire ed a mettere a disposizione della Società Expo S.p.A. le aree necessarie per la realizzazione degli interventi in vista dell'evento espositivo, attraverso la costituzione di un diritto di superficie di durata fino alla decorrenza del diciottesimo mese successivo alla data di chiusura dell'evento, nonché a compartecipare ai costi per la realizzazione delle opere e per l'infrastrutturazione del sito.

La Società Expo S.p.A., a sua volta, si è impegnata a rimuovere le interferenze presenti sul sito, incompatibili con l'allestimento dell'evento, nonché ad allestire il sito mediante realizzazione di tutte le opere essenziali indicate nell'Allegato 1 al D.P.C.M. 22 ottobre 2008 (ad esclusione delle opere di competenza della Regione Lombardia e del Comune di Milano).

Sono state segnalate, al riguardo, le problematiche derivanti alla Società di gestione nella tempestiva esecuzione dei lavori, dall'assetto intervenuto tardivamente sulle Aree interessate dall'Evento, atteso che Expo S.p.A., in quanto Stazione appaltante, deve poter operare sui terreni con un adeguato titolo giuridico.

In ragione di ciò, si rivela necessaria la tempestiva stipula del contratto definitivo di compravendita delle aree da parte di "Arexpo S.p.A.", con espressa indicazione anche del carattere gratuito del diritto di superficie che verrà costituito a favore della Società di gestione, così da consentire a quest'ultima il regolare svolgimento delle procedure di affidamento dei lavori, nel rispetto del cronoprogramma imposto dal BIE e con le tutele e garanzie richieste dalla natura pubblica dei fondi assegnati; ciò al fine di consentire che l'acquisto dei terreni da parte della Newco rappresenti effettivamente uno strumento giuridico idoneo a facilitare il processo acquisitivo delle aree che ospiteranno l'evento e non si risolva, invece, in un ulteriore ostacolo alla sua realizzazione.

Si è anche rilevata l'esigenza che i Soci Regione Lombardia e Comune di Milano adottino le strategie e le iniziative di rispettiva competenza, idonee alla rimozione di ogni impedimento di natura giuridica e/o finanziaria alla conclusione del procedimento acquisitivo ed a quello di messa a disposizione dell'area per la Stazione appaltante Expo S.p.A., anche sulla base di eventuali nuovi scenari di partecipazione societaria,

affinché la Società di gestione possa disporre di un titolo giuridico idoneo non solo alla disponibilità di fatto dei terreni, per gli interventi di competenza, ma anche alla capitalizzazione dei relativi costi, ai fini di contenimento delle perdite, senza escludere la possibilità di assicurare – al momento della chiusura dell'evento ed in disparte i ricavi che ne seguiranno - il totale ripiano finanziario del disavanzo cumulato nel periodo di riferimento.



PAGINA BIANCA