

ASPETTI PROCESSUALI E DI GOVERNANCE DELL'EXPO DI MILANO 2015: ALCUNI
LIMITI E PARADOSSI DI UNA "ITALICA" GESTIONE PARA-EMERGENZIALE

Matteo BASSO¹, Stefano DI VITA²

SOMMARIO

L'organizzazione e il governo di grandi eventi mondiali come le Olimpiadi, le Expo e la Coppa del Mondo di calcio sono generalmente accompagnati dall'impiego di misure eccezionali, che si rendono necessarie per la realizzazione di opere complesse nell'ambito di una cornice temporale di riferimento limitata e non procrastinabile. In questo senso, il paper propone una riflessione sulle soluzioni straordinarie più diffuse – supportata da evidenze empiriche raccolte dagli autori in relazione all'Esposizione Universale di Milano 2015 – esortando a modificare un approccio non più sostenibile. Se l'eccezionalità della programmazione e dell'organizzazione di grandi eventi tende a tradursi in una gestione «para-emergenziale» – come sembra tradizionalmente verificarsi nel contesto territoriale italiano – l'osservazione del processo e della governance che hanno sotteso la realizzazione dell'Expo 2015 conferma i rischi di questo modello che (paradossalmente) è spesso generatore di rilevanti criticità territoriali e gestionali.

¹ Dottore di ricerca in pianificazione territoriale e politiche pubbliche del territorio (Università IUAV di Venezia, Dipartimento di Progettazione e Pianificazione in Ambienti Complessi), e-mail: basso.matt@libero.it.

² Dottore di ricerca in pianificazione urbana, territoriale e ambientale; assegnista di ricerca (Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani), e-mail: stefano.divita@polimi.it.

1. Introduzione

L'organizzazione e il governo di grandi eventi mondiali come le Olimpiadi, le Expo e la Coppa del Mondo di calcio sono attività particolarmente complesse: non solo per le implicazioni urbanistiche, infrastrutturali e logistiche, ma anche per la molteplicità di attori, poteri e interessi in gioco. Misure straordinarie – giustificate dalla (presunta) dimensione eccezionale degli stessi – sono introdotte ai fini del raggiungimento di obiettivi e richieste avanzate da organismi internazionali di controllo come il COI (Comitato Olimpico Internazionale), il BIE (Bureau International des Expositions) e la FIFA (Fédération Internationale de Football Association), entro una stretta cornice temporale di riferimento.

Generalmente, queste misure straordinarie fanno riferimento a tre aspetti: i) la sospensione e la riallocazione di funzioni e poteri amministrativi tra gli attori deputati al governo urbano in concomitanza con l'introduzione di organismi di gestione *ad hoc*; ii) la sospensione di procedure amministrative ordinarie (deroghe); iii) la variazione degli strumenti di pianificazione in concomitanza con l'introduzione di strumenti *ad hoc*.

Il paper propone alcune riflessioni sulle soluzioni straordinarie previste ai fini dell'ideazione e della gestione dei grandi eventi, con evidenze empiriche raccolte dagli autori in occasione di alcune indagini sugli aspetti processuali e di governance dell'Esposizione Universale di Milano 2015.

Il caso milanese è utile per osservare e discutere i meccanismi istituzionali adottati nel corso del processo organizzativo dei grandi eventi e, più in generale, dei grandi progetti di trasformazione urbana in Italia. Conformandosi a una "cultura" amministrativa e di pianificazione oramai consolidata, l'Expo 2015 è gestita secondo un approccio di tipo «para-emergenziale», con l'estensione dello schema della protezione civile nazionale a situazioni di fatto non assoggettabili a catastrofi e calamità naturali (Capantini, 2010). Anche a Milano, dunque, si assiste al continuo ricorso a figure commissariali e a deroghe a procedure e legislazione ordinarie, a partire dalla dichiarazione ufficiale di «grande evento» nel 2007 (equivalente, quanto agli effetti, alla dichiarazione governativa dello «stato di emergenza»).

Oltre alla ricostruzione del quadro delle soluzioni istituzionali adottate, il paper si propone di riflettere criticamente sui limiti di un siffatto approccio, assolutamente routinario nella gestione urbanistica italiana. Paradossalmente, i ritardi scontati dal processo organizzativo non sono solo l'esito della complessità delle operazioni di costruzione del sito espositivo a Rho-Pero, ma anche il riflesso di una frammentazione e confusione di regole e soggetti di controllo generate proprio dal massiccio ricorso a deroghe e procedure speciali.

2. Governare i grandi eventi: eccezione o ricorrenza?

I grandi eventi possono essere considerati un caso emblematico di «pianificazione globalizzata», in cui è in gioco un «significativo regime di regolamentazione internazionale» e, di conseguenza, una tensione tra livelli istituzionali di governo, da quello locale a quello globale (Short, 2008; Surborg, VanWynsberghe e Wyly, 2008). Non a caso, un ruolo chiave è giocato dagli organismi internazionali di controllo (il COI nel caso dei Giochi Olimpici, il BIE nel caso delle Esposizioni Universali e Internazionali, la FIFA nel caso dei Campionati Mondiali di calcio), nonché dalle élite locali e trans-nazionali coinvolte in attività di sponsorizzazione, consulenza, pianificazione, progettazione e costruzione dei siti e degli impianti.

Se le modificazioni spaziali connesse all'organizzazione di un grande evento (e alla fase di riconversione post-evento) possono considerarsi simili a quelle prodotte da altre grandi operazioni di trasformazione urbana (Guala, 2002), il loro processo organizzativo si differenzia – in parte – da processi "ordinari" di pianificazione. Si possono individuare infatti tre elementi che, nel loro insieme, connotano tali esperienze come momenti "eccezionali" di trasformazione della città: le scadenze temporali improrogabili, i condizionamenti derivanti da regolamentazioni e organismi di controllo internazionali, l'istituzione di organismi di gestione *ad hoc* (Basso, 2014).

La rigida cornice temporale che intercorre tra l'assegnazione ufficiale dell'evento e la sua inaugurazione (solitamente, 7 anni nel caso di Olimpiadi ed Expo e 8 anni per la Coppa del Mondo)³ è una delle principali caratteristiche delle trasformazioni spaziali connesse all'organizzazione di grandi eventi (Hall, 1989; Owen, 2001; Preuss, 2004; Capantini, 2010; Baptista, 2012; Smith, 2012). Un eventuale sfioramento dei tempi prefissati si associa al valore fortemente simbolico delle manifestazioni e, in particolare, all'immagine negativa (per la città e il Paese ospitante) che potrebbe così circolare nei media globali.

In tale prospettiva, il processo organizzativo è concepito secondo logiche "emergenziali" (Thorne, Munro-Clark e Boers, 1987; Vainer, 2010; Marrero-Guillamón, 2012; Costa, 2013; Sánchez e Broudehoux, 2013). È così riconoscibile una duplice tendenza rispetto agli approcci e agli stili dell'azione pubblica. In primis, una "tecnicizzazione" dei processi, con l'affidamento di fasi del ciclo di progetto a consulenti (internazionali) altamente qualificati, chiamati a trasferire le proprie conoscenze nei diversi contesti interessati all'organizzazione di un grande evento. In seconda battuta, una "de-politicizzazione" degli stessi, con la compressione dei momenti dedicati all'apertura dei processi decisionali e alla partecipazione dei cittadini (Venturi, 1994; Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez, 2002; Smith, 2012). Le scadenze temporali improrogabili costituiscono il giustificativo alla base della limitata consultazione pubblica, ritenuta spesso una "minaccia" per i tempi del processo organizzativo stesso (Thorne e Munro-Clark, 1989; Dunn e McGuirk, 1999; Owen, 2001; Raco e Tunney, 2010; Baptista, 2012; Smith, 2012).

La seconda caratteristica distintiva delle operazioni urbanistiche connesse all'organizzazione di grandi eventi è individuabile nell'insieme di condizionamenti derivanti da regolamentazioni e organismi di controllo internazionali.

Olimpiadi, Esposizioni Universali e Internazionali e Mondiali di calcio sono disciplinati da un sistema di regole e procedure codificato e standardizzato a livello internazionale (Short, 2008; Fussey e Galdon-Clavell, 2011; Smith, 2012), che discende da fonti regolatrici "chiave": la Carta Olimpica (nel caso dei Giochi Olimpici), la Convenzione di Parigi (nel caso delle Expo), il Bidding Manual (nel caso della Coppa del Mondo). Tali regole disciplinano le procedure di assegnazione e organizzazione degli eventi, i diritti e i doveri dei soggetti coinvolti, i requisiti tecnico-dimensionali-funzionali del sito, delle infrastrutture e degli edifici da destinare alle manifestazioni, le questioni legate alla sicurezza e all'uso di sponsorizzazioni e pubblicità, le sanzioni in caso di inadempienza dei comitati organizzatori locali, nonché delle città e dei Paesi ospitanti, le garanzie di tutela degli organismi internazionali di controllo.

In breve, le città e i Paesi ospitanti sono richiesti di accettare il condizionamento di organismi sovranazionali di controllo (il COI, il BIE, la FIFA), con riferimento a molteplici aree di policy: dalle soluzioni organizzative alle questioni di agevolazione degli ingressi di persone, mezzi e materiali (visti internazionali e procedure doganali); dai progetti architettonico-urbanistici ai problemi legati al finanziamento delle operazioni⁴. Sovente, «[...] il *se*, e spesso anche il *dove*, il *quando* e il *come* tenere l'evento si decidono primariamente ad un livello non nazionale, ad opera di soggetti che, entro certi limiti, possono disporre nei confronti dei singoli Paesi come di un "bene proprio"» (Capantini, 2010, p.159).

Il massiccio ricorso a organismi di gestione istituiti *ad hoc* distingue ulteriormente i processi organizzativi dei grandi eventi da altri processi di trasformazione urbana e territoriale. A tali organismi speciali sono temporaneamente affidati compiti specifici: la gestione del processo di candidatura, la preparazione e la gestione delle manifestazioni, la costruzione di impianti e infrastrutture, la pianificazione e la gestione delle questioni legate alle trasformazioni post-evento delle aree (Hall, 1989; Dunn e McGuirk, 1999; Owen, 2001; Barella, 2002; Capantini, 2010; Smith, 2012). Alcuni sono obbligatoriamente previsti dalle fonti internazionali che disciplinano l'organizzazione degli eventi, come i comitati organizzatori locali (Giochi Olimpici) e i commissari generali (Expo). Altri, invece, discendono da disposizioni legislative nazionali appositamente promosse.

³ Nel dicembre 2010 sono però stati contemporaneamente assegnati i Mondiali di Calcio a Russia (2018) e Qatar (2022).

⁴ Nel caso dei Giochi Olimpici, tali diritti e doveri sono disciplinati da uno specifico accordo scritto, siglato dalla città ospitante e dal COI al momento dell'assegnazione ufficiale dei Giochi (*Host City Contract*).

Quali che siano le diverse configurazioni che tali apparati amministrativi vanno assumendo (agenzie, fondazioni, comitati, società, uffici, task-forces e strutture di coordinamento inter-organizzativo), l'introduzione di tali soggetti determina la ri-allocazione di responsabilità, competenze, funzioni e poteri amministrativi tra gli attori ordinari deputati al governo del territorio. In definitiva, si assiste a un processo di "accentramento" di funzioni e poteri che in condizioni normali spetterebbero ad altri enti, al fine di garantire una "unicità" di trattamento tecnico-esecutivo delle varie fasi del ciclo di progetto: sia superando le difficoltà di coordinamento tra i numerosi attori coinvolti nella progettazione e attuazione degli interventi; sia garantendo un maggior controllo sui tempi del processo.

L'insieme di queste caratteristiche dei grandi eventi giustifica il ricorso a procedure, strumenti e strutture straordinarie di governance. La loro introduzione, avallata da legislazioni nazionali e regionali *ad hoc*, è finalizzata ad accelerare le operazioni organizzative, adeguandole alle richieste e agli obblighi imposti dagli organismi sovra-nazionali. Al di là delle specificità dei singoli contesti, legata come ovvio alle diverse culture giuridiche e tradizioni di pianificazione, il processo di ideazione e gestione dei grandi eventi si caratterizza generalmente per l'impiego di «misure eccezionali» che mutano la geografia tradizionale dei poteri decisionali in campo amministrativo/urbanistico nelle aree interessate dagli interventi (Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez, 2002; Baptista, 2012). Una mutazione temporanea, finalizzata alla celebrazione di un grande evento, ma che rischia spesso di reiterarsi e consolidarsi, allo stesso modo in cui le città tendono a riproporre l'organizzazione di manifestazioni straordinarie per alimentare processi di (presunto) sviluppo, altrimenti destinati a esaurirsi⁵.

Ciò che ricorre è «[...] la subordinazione delle strutture di governo formali a nuove istituzioni e agenzie, spesso di pari passo con una significativa ridistribuzione dei poteri di policy-making, competenze e responsabilità. In nome di una più grande flessibilità ed efficienza, queste organizzazioni quasi private ed estremamente autonome competono con e spesso sostituiscono le autorità locali e regionali come protagoniste e direttrici del rinnovo urbano» (Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez, 2002, p. 556). Infatti, «[...] le nuove strutture di governance manifestano anche gli esiti di una rinegoziazione tra i differenti livelli di governo – locale, regionale e nazionale – con riferimento alle competenze e ai poteri relativi alla gestione della rigenerazione urbana» (*ivi*, p. 561).

In questo senso, le misure eccezionali introdotte nel corso del processo organizzativo di un grande evento possono essere osservate "in azione" secondo tre chiavi di lettura, come confermato anche dal caso dell'Expo di Milano 2015, in corso di celebrazione nel nostro Paese. Esse riguardano: i) la sospensione e la riallocazione di responsabilità, competenze, funzioni e poteri amministrativi tra gli attori deputati al governo delle trasformazioni urbane; ii) la sospensione di procedure amministrative (deroghe); iii) il by-pass e la variazione degli strumenti di pianificazione vigenti ad opera di strumenti introdotti *ad hoc*.

3. Il modello «para-emergenziale» di gestione dei grandi eventi in Italia

Analogamente a quanto spesso emerge nel contesto internazionale, anche nell'ordinamento italiano l'organizzazione di grandi eventi si fonda su modelli di gestione di tipo «para-emergenziale»: una tendenza evidenziata anche dalle soluzioni organizzative recentemente adottate nei casi dei Mondiali di nuoto del 2009 a Roma, del G8 all'Aquila dello stesso anno e oggi dell'Expo di Milano (Capantini, 2010). Si tratta «[...] di un trapianto di meccanismi, nati per affrontare catastrofi e calamità, nel campo di situazioni connotate da presupposti del tutto diversi: ciò che gli fa meritare la definizione di modello *paraemergenziale*, in cui si dà vita ad un regime da protezione civile, su presupposti, legali e di fatto, distinti da quelli dell'attività di protezione civile» (*ivi*, p. 175). Tali modelli, in sostanza, si configurano come un'estensione

⁵ È questo il caso dell'esperienza forse più celebrata a livello internazionale, come quella di Barcellona con le Olimpiadi Estive del 1992 e, successivamente, l'inedito Forum Universale delle Culture del 2004; ma anche di alcune città italiane che negli ultimi anni si sono distinte per l'organizzazione di grandi eventi, come Genova con le Colombiane del 1992, seguite dal G8 del 2001 e dalla Capitale Europea della Cultura del 2004; oppure, come Torino con le Olimpiadi Invernali del 2006, seguite dall'inedita Capitale Mondiale del Design del 2008 e dal 150° anniversario dell'unità d'Italia nel 2011.

del sistema nazionale di gestione di situazioni di emergenza legate a catastrofi naturali a situazioni di «emergenza amministrativa» (Marzuoli, 2005) diverse da quelle tipiche (calamità naturali, catastrofi e altri eventi calamitosi). Ciò, quanto meno per il fatto che i grandi eventi sono fenomeni intenzionali, deliberati e programmati con anticipo, tutt'altro che imprevedibili e urgenti⁶.

Ad ampliare lo schema della protezione civile è un'evoluzione della stessa legge istitutiva del Dipartimento nazionale della Protezione civile (l. 225/1992) in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. c (Tipologia degli eventi ed ambiti di competenze), «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari» sono assoggettabili all'attività di protezione civile. Il richiamo residuale agli *altri eventi* lascia indefinite le ipotesi di situazioni riconducibili a tale schema: a partire dalla metà degli anni Novanta, dunque, la prassi amministrativa ha sfruttato tale «apertura» per la gestione di una molteplicità di situazioni, spesso attribuibili più a «cattive» amministrazioni che a eventi realmente calamitosi o catastrofici (Ventimiglia, 2004). Sostanzialmente, si possono considerare tre categorie di casi: la prima riguarda le calamità naturali (dove una situazione di emergenza effettivamente si manifesta); la seconda riguarda fatti di disfunzione amministrativa o *maladministration*, come ad esempio la gestione dei rifiuti in Campania; la terza concerne appunto fatti di amministrazione complessa come i grandi eventi (Cerulli Irelli, 2007).

Il vero punto di svolta si registra però nel 2001. L'art. 5-*bis*, c. 5, del d.l. 343/2001, convertito, con modificazioni, dalla l. 401/2001, estende l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 5 della l. 225/1992 «[...] anche con riferimento alla dichiarazione dei 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». Il Presidente del Consiglio dei Ministri, a seguito di un decreto dichiarativo di «grande evento» (analogo, quanto agli effetti, alla delibera dello «stato di emergenza» per le catastrofi e le calamità naturali), ha la facoltà di adottare ordinanze specifiche e motivate anche in deroga a ogni disposizione vigente – nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico – per l'attuazione degli interventi di emergenza in relazione a situazioni di complessa gestione per intensità ed estensione. La delibera governativa definisce durata ed estensione territoriale dello «stato» di grande evento, in stretto riferimento alla qualità e alla natura dello stesso, applicandovi i principi di proporzionalità e provvisorietà⁷.

Nell'ambito di questo contesto normativo, le caratteristiche principali del modello para-emergenziale italiano sono, in estrema sintesi, due: le figure commissariali e le ordinanze in deroga. Tali elementi consentono di osservare «in azione» le misure eccezionali introdotte nel processo organizzativo di un grande evento, secondo le tre chiavi di lettura proposte a conclusione del paragrafo precedente. In particolare, la sospensione e la riallocazione di responsabilità, competenze, funzioni e poteri amministrativi tra gli attori deputati al governo delle trasformazioni urbane è una diretta conseguenza dell'introduzione di organismi di gestione *ad hoc* (i commissari straordinari, oltre alle società di gestione degli eventi); la sospensione di procedure amministrative è invece rintracciabile nelle numerose ordinanze in deroga previste.

3.1. *Le figure commissariali e le ordinanze in deroga*

Nel decreto dichiarativo di «grande evento», il Presidente del Consiglio dei Ministri può delegare l'organizzazione dell'evento a commissari delegati fiduciariamente nominati. Al di là delle ipotesi di sostituzione nel caso di inottemperanza delle amministrazioni locali (di cui esiste, in Italia, una solida

⁶ In Italia, molte questioni di policy sono trattate secondo un approccio di tipo para-emergenziale (Bonaccorsi, 2009; Messina, 2010). Nel campo delle politiche urbane e territoriali, ciò è vero in particolare per la costruzione di grandi opere e progetti di trasformazione urbana (Venturi, 1994). In tale prospettiva, la cultura amministrativa e urbanistica italiana è caratterizzata da numerose «emergenze provocate e inventate» (Salzano, 2005).

⁷ A seguito di recenti evoluzioni legislative, l'equiparazione della dichiarazione di grande evento a quella di stato di emergenza è venuta meno. Ai sensi dell'art. 40-*bis* del d.l. 1/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. 27/2012, il comma 5 dell'art. 5-*bis* del d.l. 343/2001 è stato infatti abrogato. Tale modificazione si inserisce in un dibattito politico (sostenuto da importanti inchieste giudiziarie) che ha criticato, a partire dal 2010, il modello para-emergenziale italiano. Le ordinanze in deroga, ad esempio, avrebbero favorito l'aggiudicazione irregolare di appalti legati alla ricostruzione dei paesi terremotati dell'Abruzzo. Ciò nonostante, per grandi eventi come l'Expo di Milano 2015 rimangono valide le disposizioni precedenti.

tradizione), i commissari straordinari possono essere infatti nominati per far fronte a molteplici e temporanee esigenze operative. Ad esempio, ai fini dell'ultimazione di opere pubbliche incompiute di rilevante interesse nazionale, (norma "sblocca cantieri", d.l. 67/1997, art. 13), il commissario può sostituirsi agli organi incompetenti in caso di perdurante inerzia, anche in funzione di stazione appaltante. Le misure "sblocca cantieri" sono state estese ad altri tipi di lavori pubblici, come le grandi opere (infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale), dove il commissario è nominato dal Presidente del Consiglio per promuovere azioni di indirizzo, supporto e intesa tra soggetti pubblici e privati. Tale sistema è stato riproposto anche per la gestione di più ampi investimenti pubblici di competenza statale prioritari per lo sviluppo economico del Paese.

I commissari straordinari possono essere individuati in funzionari dello Stato (in genere afferenti al Dipartimento della Protezione Civile), o in organi ordinari dell'amministrazione statale, regionale e locale, come il Prefetto, il Presidente della Regione, il Presidente della Provincia o il Sindaco. Distinguendo tra *organi* ordinari e straordinari, questi secondi sono «[...] quelli non contemplati nel disegno organizzativo di un singolo ente o organizzazione amministrativa, ma costituiti *una tantum* con provvedimento di una superiore autorità (politica, amministrativa o giurisdizionale), nell'ambito dell'ente stesso, per far fronte a una specifica e transeunte esigenza operativa (commissari e commissioni straordinarie), mediante l'esercizio di poteri altrimenti imputati ad organi ordinari dell'ente» (Cerulli Irelli, 2007, p. 350). In sostanza, il commissario straordinario provvede all'esercizio di funzioni e compiti in luogo degli organi ordinari dell'ente stesso, con una «[...] rottura temporanea e funzionalmente circoscritta dell'ordine delle competenze» (*ibidem*). Nel caso in cui siano nominati commissari straordinari il Presidente della Regione, il Presidente della Provincia o il Sindaco, «[...] si tratta in capo alla stessa persona della *titolarità di due organi*, *l'uno ordinario* nell'ambito dell'ente di appartenenza e *l'altro straordinario* per l'attuazione degli interventi di protezione civile» (*ivi*, p. 363).

Il commissario «[...] assume in ogni caso la funzione di rappresentante del Governo, da questo delegato a porre mano a tutti gli interventi eccezionali, adeguati a fronteggiare l'emergenza, nel territorio interessato dalla dichiarazione dello stato di emergenza [o di grande evento]» (Ventimiglia, 2004, p. 944). Di fronte a tale delega, «l'amministrazione regionale, e quella degli Enti locali, si trovano irrimediabilmente soggette al potere decisionale e direttivo del Governo, in persona del Presidente del Consiglio, o del Ministro delegato per il Coordinamento della protezione civile, o del commissario straordinario, nelle cui mani si concentrano immediatamente tutti i poteri pubblici» (*ibidem*). Un effetto rilevante della dichiarazione di «grande evento» «[...] è la concentrazione del potere amministrativo, con attribuzione al commissario straordinario del potere di sostituirsi agli organi amministrativi normalmente competenti, "scavalcando" trasversalmente e verticalmente tutto il riparto di competenze attribuite alla p.a.» (Cavallo Perin, Gagliardi, p. 193).

In questo senso, con la nomina delle figure commissariali (organi monocratici) si assiste a una riorganizzazione e riallocazione di poteri e funzioni amministrative, in quanto i commissari «[...] strutturalmente sostituiscono o marginalizzano gli enti di governo locale. Sono altresì uffici che operano, per solito, in misura largamente autonoma, in un contesto giuridico "personalizzato", plasmato dalle singole ordinanze, le quali per ciascuna "emergenza" dispongono deroghe a una molteplicità di norme, in materie spesso nevralgiche» (Capantini, 2010, p. 172).

Con riferimento invece alle relative ordinanze, si possono individuare quattro settori oggetto di deroga (Cerulli Irelli, 2007, p. 365). Il primo settore riguarda gli *appalti di lavori, servizi e forniture e altri contratti pubblici*, con particolare riferimento a una serie di articoli contenuti nel d.lgs. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici). In tal caso sono temporaneamente sospese le regole della pubblica gara procedendo a trattativa privata per la scelta dei contraenti in casi di estrema urgenza risultante da eventi imprevedibili per la stazione appaltante. Il secondo settore concerne la *conformazione e pianificazione di beni immobili o del territorio*, in cui sono derogate le competenze e le modalità di approvazione dei piani regolatori e dei piani particolareggiati (l. 1150/1942), gli adempimenti in tema di tutela dei beni culturali e del paesaggio, nonché specifici aspetti delle procedure espropriative (DPR 327/2001) e per l'occupazione della proprietà privata laddove l'avvio dei lavori rivesta carattere di particolare urgenza. Il terzo settore riguarda il *rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, mentre il quarto concerne *altre discipline generali*

e di settore, come ad esempio la disciplina generale e le garanzie del procedimento amministrativo (l. 241/1990)⁸, oppure – come ben evidente nel caso di Milano – le discipline regionali, statutarie e regolamentari e le competenze degli organi di governo degli enti locali, il controllo da parte della Corte dei Conti, il rispetto del patto di stabilità.

4. L'esperienza dell'Expo di Milano 2015: provvedimenti “straordinari” tra stasi prolungate e accelerazioni improvvise

La candidatura per l'assegnazione dell'Expo 2015 a Milano (2006-2008) è stata promossa dall'apposito Comitato formato dall'Amministrazione Comunale di Milano, l'Amministrazione Provinciale di Milano, la Regione Lombardia, la Camera di Commercio di Milano e la Fondazione Fiera Milano, con l'approvazione del Governo nazionale. Solo a seguito dell'assegnazione dell'evento alla città da parte del BIE nel marzo 2008, l'effettiva pianificazione e organizzazione dell'evento è stata avviata, a partire dalla definizione della sua governance. Dopo una lunga e conflittuale discussione tra i promotori originali dell'Expo, che ha segnato una profonda discontinuità rispetto alla coesione della fase precedente (con l'esito di ritardare irrimediabilmente l'avvio del processo), la complessa struttura della governance dell'evento è stata stabilita attraverso un decreto nazionale (DPCM) approvato dal Governo Italiano solo nell'ottobre 2008⁹, poi leggermente modificato da un altro decreto nazionale approvato nel maggio del 2013¹⁰. Provvedimenti legislativi che hanno tra gli altri istituito (Costa e Di Vita, forthcoming):

- la società di gestione Expo 2015 Spa, istituita da Governo italiano, Ministero dell'Economia e delle Finanze (40%), Regione Lombardia (20%), Amministrazione Comunale di Milano (20%), Città Metropolitana di Milano (10%) e Camera di Commercio di Milano (10%), responsabile della progettazione e della costruzione del sito espositivo, così come dell'organizzazione e della gestione dell'evento;
- il Tavolo Lombardia, diretto dalla Regione Lombardia e orientato a coordinare lo sviluppo del sistema delle infrastrutture di trasporto, al fine di migliorare l'accessibilità al sito espositivo.

Conformandosi al modello «para-emergenziale» di gestione dei grandi eventi in Italia, anche nel caso dell'Expo di Milano 2015 le disposizioni concernenti il grande evento sono rintracciabili in molteplici provvedimenti d'urgenza.

L'Esposizione Universale è dichiarata «grande evento» con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 agosto 2007. Secondo tale decreto, emanato su sollecitazione dell'allora Sindaco di Milano ancor prima dell'aggiudicazione ufficiale dell'evento, la «[...] particolare complessità organizzativa dell'evento sotto il profilo della sicurezza, dell'ordine pubblico, della mobilità, della ricezione alberghiera [...]» impone «[...] di adottare tutte le iniziative di carattere straordinario ed urgente per assicurare il regolare svolgimento della partecipazione italiana alla manifestazione». In sostanza, «in nome del “Grande evento”, il primo cittadino del capoluogo lombardo avrà in dote una serie di deroghe ai propri poteri ordinari che – ufficialmente – le daranno mano libera per qualsiasi intervento che agevoli la vittoria di Milano nella lotta internazionale per accaparrarsi l'Expo. Con buona pace di prassi democratica, norme di salvaguardia ambientale, sistema dei controlli e delle garanzie» (Candito, 2013, p. 13).

L'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri (OPCM) 3623/2007 dà seguito alla dichiarazione di «grande evento» e autorizza il Sindaco di Milano a operare in deroga a numerose disposizioni dell'ordinamento (quindici leggi statali, sette leggi regionali, nonché parti rilevanti dello statuto comunale), considerato che Expo «[...] comporterà un notevole incremento di presenze di visitatori e di alte cariche politiche/istituzionali nazionali ed estere nella città di Milano, con conseguenti implicazioni sul sistema generale dell'accoglienza, dei trasporti, delle infrastrutture e mobilità, del decoro, dell'arredo urbano,

⁸ Ovvero, la comunicazione di avvio del procedimento, il preavviso di rigetto, la disciplina sugli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento, le disposizioni in materia di conferenza di servizi.

⁹ DPCM 22 ottobre 2008.

¹⁰ DPCM 6 maggio 2013.

dell'igiene e pulizia urbana, della sicurezza ed ordine pubblico, che richiedono l'adozione di misure straordinarie ed urgenti di natura organizzativa e logistica». Tali misure straordinarie sono introdotte specificatamente per «[...] assicurare il regolare svolgimento degli eventi [...] mediante interventi volti al miglioramento dell'immagine e della mobilità della città, nonché all'acquisizione urgente della disponibilità dei beni, forniture e servizi, necessari e strumentali alla promozione ed al buon esito della candidatura».

Ai sensi dell'art. 14, c. 2 del d.l. 112/2008, «[...] il Sindaco di Milano pro tempore [Letizia Moratti], senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, è nominato commissario straordinario del Governo per l'attività preparatoria urgente», accentrando in un unico soggetto poteri spettanti al Sindaco, al commissario straordinario di governo e al commissario generale previsto dalla Convenzione di Parigi. Già nella OPCM 3623/2007, il vertice gestionale delle attività è individuato nel Sindaco, escludendo, con una parziale distorsione rispetto alla legge, il supporto del Dipartimento della Protezione Civile. Il Sindaco di Milano assume così una triplice configurazione: alla natura ordinaria di ufficiale di governo e organo dell'Amministrazione Comunale si aggiunge quella di organo straordinario dell'Amministrazione Statale (in qualità, appunto, di commissario delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri). La figura del commissario delegato "innestata" nel Comune è dunque anomala, dal momento che «[...] sotto le vesti della disciplina della protezione civile veniva assunto un provvedimento che non solo riguardava funzioni proprie del Comune, ma incideva altresì sul ruolo degli organi ordinari di amministrazione del Comune, defraudati in favore del Commissario delegato» (Roccella, 2010, p. 2).

Questo quadro è ulteriormente rafforzato dall'OPCM 3840/2010, che conferisce maggiori poteri al commissario straordinario in deroga ad altri testi normativi, tra i quali leggi regionali, regi decreti, codice degli appalti pubblici, codice dei beni culturali e del paesaggio, legge sugli espropri, testo unico sugli enti locali. Tali poteri, richiesti dallo stesso commissario, sono impiegati sostanzialmente per la gestione ordinaria della città, vale a dire per la conclusione di diversi lavori pubblici programmati indipendentemente da Expo (programma triennale delle opere pubbliche 2009-2011 e piano urbano parcheggi): «[...] un elenco di centoventitré voci che comprende di tutto, dalle linee di metropolitana alla messa a norma dei lampioni fino alla sistemazione dei cimiteri» (Gallione, 2012, p. 181). In questo senso, «Expo Milano 2015 costituisce soltanto l'occasione dell'ordinanza, non il suo oggetto» (Roccella, 2010, p. 5).

Altre ordinanze sono poi emanate per "sbloccare" il conflitto istituzionale sorto attorno al nodo dell'acquisizione dei terreni, «vista la nota in data 5 agosto 2010, con la quale il sindaco di Milano – Commissario straordinario delegato ha rappresentato l'esigenza [...] di avvalersi di talune ulteriori deroghe alla normativa ordinaria, finalizzate, in particolare, alla localizzazione del sito EXPO ed alla realizzazione delle relative opere» (OPCM 3900/2010). Tale ordinanza, «considerato [...] che il BIE ha richiesto che sia assicurata la disponibilità del sito al fine di ottenere la registrazione dell'evento e che le procedure ordinarie in corso non garantiscono, allo stato attuale, il tempestivo raggiungimento del risultato», dispone che «in attuazione degli impegni internazionali assunti dal Governo Italiano, il Commissario straordinario delegato Letizia Moratti è autorizzato ad adottare tutti i provvedimenti necessari per assicurare la disponibilità delle aree [...], in deroga alla disciplina ordinaria [...]»¹¹.

Concretamente, l'ordinanza consente al Sindaco di Milano di adottare provvedimenti che sostituiscono accordi, pareri, intese, nulla osta, autorizzazioni e concessioni di competenza di organi statali, regionali, provinciali e comunali, in variante alle previsioni di piano. In aggiunta, le opere necessarie per la realizzazione del sito espositivo potranno essere localizzate, approvate e dichiarate di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, in deroga, nuovamente, alla disciplina e alla programmazione ordinaria.

Il sistema delle deroghe previste ai fini della semplificazione e dell'accelerazione del processo organizzativo dell'Esposizione Universale del 2015 fa riferimento non soltanto alla normativa nazionale, ma anche a quella regionale. Tale legislazione, ad esempio, ha disposto norme singolari in materia urbanistica

¹¹ Ciò anche «[...] per l'esecuzione degli interventi inseriti nella programmazione triennale delle opere pubbliche dell'Amministrazione comunale funzionali alla realizzazione del grande evento EXPO Milano 2015». A seguito di una nota della Corte dei Conti del 7 ottobre 2010, è emanata l'OPCM 3901/2010, che sopprime alcune delle deroghe (considerate eccessive) contenute nell'ordinanza n. 3900 e precisa più puntualmente le rimanenti.

per i Comuni interessati dalle opere inserite nel dossier di candidatura – dando temporanea facoltà alle giunte, anziché ai consigli, di adottare e approvare i piani attuativi e le eventuali varianti –, ma anche norme acceleratorie per la VIA di competenza regionale (Capantini, 2010; Roccella, 2010). In definitiva, «[...] l'amministrazione cittadina dell'evento è destinata ad essere a lungo stravolta, dirottata su binari molto lontani da quelli ordinari, in un quadro giuridico nel quale v'è un'evidente sproporzione tra le deroghe disposte e la reale emergenza sottesa, mancando ancora molti anni all'evento» (Capantini, 2010, p. 125).

Successivamente alle elezioni del nuovo Sindaco di Milano, Giuliano Pisapia, e alle dimissioni di Letizia Moratti dalla carica di commissario straordinario delegato (7 luglio 2011), con il DPCM 5 agosto 2011 si introducono due distinte figure commissariali. Il neo-eletto Sindaco è nominato commissario straordinario del Governo per la realizzazione dell'Expo Milano 2015 (ai sensi dello stesso art. 14, c. 2 del d.l. 112/2008), mentre il Presidente della Regione Lombardia Roberto Formigoni è nominato commissario generale dell'Expo Milano 2015 (ai sensi dell'art. 15 e seguenti della Convenzione di Parigi concernente le esposizioni internazionali del 22 novembre 1928 e successive modificazioni).

Ad entrambi i commissari spettano compiti di vigilanza e garanzia sull'organizzazione di Expo, di impulso, di promozione di accordi di programma e conferenze di servizi, di comunicazione dello stato di attuazione degli interventi al Presidente del Consiglio dei Ministri. Nello specifico, tuttavia, vi sono sostanziali differenze in termini di ruoli e responsabilità. Il commissario straordinario è, in definitiva, più attento a questioni di attuazione degli interventi di preparazione e costruzione del sito espositivo, connessione del sito, opere riguardanti la ricettività e di natura tecnologica. A tal riguardo, può promuovere e partecipare ad accordi di programma e a conferenze di servizi. Al commissario generale spettano invece i compiti di "rappresentanza" nei confronti del BIE e dei Paesi partecipanti – ad esempio, funzioni di coordinamento dei commissari generali di sezione dei Paesi e di composizione di eventuali contenziosi tra singoli Paesi e società organizzatrice – nonché di supervisione, indirizzo e controllo generale sui contenuti e sui temi della manifestazione.

Al fine di garantire la tempestiva realizzazione delle opere essenziali, infrastrutturali e dei servizi, il commissario straordinario (art. 1, c. 3, DPCM 5 agosto 2011) «esercita poteri di impulso sull'esecuzione delle opere [...], nonché poteri sostitutivi in caso di necessità e urgenza [...]» (lett. e), in quanto «è delegato dal Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e si avvale dei poteri di deroga previsti dalle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri sul Grande evento EXPO, ai fini della realizzazione delle opere» (lett. l).

La figura del commissario generale si riconduce invece alla Convenzione di Parigi ed è introdotta per garantire l'adempimento delle obbligazioni internazionali assunte dal Governo italiano nei confronti del BIE. Ai sensi dell'art. 15 della Convenzione, infatti, «il Governo che invita a un'esposizione internazionale deve nominare un commissario governativo o un delegato incaricato di rappresentarlo e di garantire l'esecuzione degli impegni presi di fronte ai partecipanti esteri». Tale commissario (art. 1, c. 5, DPCM 5 agosto 2011), «rappresenta il Governo italiano nei confronti del BIE e degli Stati che partecipano all'EXPO Milano 2015 in tutte le materie relative all'Esposizione, in collaborazione e con il supporto del Ministero degli Affari esteri» (lett. a), e «garantisce al BIE una costante informazione sugli sviluppi e gli avanzamenti nella preparazione dell'Esposizione, riferendo periodicamente e presentando una relazione a ciascuna delle sue Sessioni» (lett. c).

Di fronte a una siffatta moltiplicazione di soggetti, nel 2013 un nuovo DPCM (6 maggio 2013) istituisce la figura del commissario unico delegato del governo per l'Expo, in ciò conferendo allo stesso soggetto le funzioni spettanti al commissario straordinario e al commissario generale: a essere nominato commissario unico è Giuseppe Sala, già amministratore delegato della società Expo 2015. Tale decisione deriva da una ulteriore disposizione normativa (d.l. 43/2013, art. 5) introdotta per consentire una riorganizzazione degli organismi di gestione e una semplificazione delle procedure e dei processi di costruzione del sito espositivo.

I lavori di costruzione del sito espositivo hanno ufficialmente inizio solo nel 2012, provocando così un generale ritardo sull'ultimazione degli stessi. Fino al 2011, infatti, le aree su cui organizzare la manifestazione non erano ancora disponibili perché per la maggior parte di proprietà privata (una situazione

del tutto eccezionale, se comparata ad altri grandi eventi), suddivisa tra Fondazione Fiera Milano (520.000 mq) e la società immobiliare Belgioiosa (260.000 mq) (Botto, 2014; Gallione, 2012). La scelta di localizzare il sito espositivo su aree di proprietà della Fiera “concretizza” un’intenzione progettuale da tempo avanzata dalla stessa, finalizzata a realizzare – nelle aree a destinazione agricola adiacenti al polo di Rho-Pero aperto nel 2005 – strutture di supporto alle proprie attività. Proprio sulle modalità di acquisizione di tali aree si genera un intenso conflitto tra il Presidente della Regione Roberto Formigoni e il Sindaco di Milano Letizia Moratti. Tra le proposte di acquisto delle aree e di concessione di un comodato d’uso gratuito con prospettive di variazione futura delle destinazioni del piano urbanistico, una soluzione è prospettata solo nel 2011, con l’istituzione della società Arexpo Spa¹². Ad Arexpo, formata da Regione Lombardia (34,67%), Comune di Milano (34,67%), Fondazione Fiera Milano (27,66%), Città Metropolitana di Milano (2%) e Comune di Rho (1%), spettano compiti di acquisto delle aree destinate all’evento, nonché di gestione della trasformazione post-evento delle stesse (Costa e Di Vita, forthcoming).

Descritto il modello organizzativo adottato da Milano per la gestione dell’Esposizione del 2015, è ora possibile proporre una possibile interpretazione del processo stesso, in base alle evidenze empiriche raccolte in occasione del lavoro sul campo.

5. Conclusioni. Possibili letture interpretative: la «costruzione» e il «cortocircuito» dell’emergenza

L’Expo di Milano 2015 è caratterizzata sin dall’inizio da una serie di questioni che ne rallentano il processo organizzativo. Si pensi – nel triennio 2008-2011 – alle tensioni politico-istituzionali tra Comune e Regione relative alla definizione del modello di governance dell’evento, alla nomina dell’amministratore delegato della società di gestione, alle modalità di acquisizione delle aree destinate alla manifestazione (Costa e Di Vita, forthcoming). In tale prospettiva, dunque, la vicenda di Expo si connota per una complessiva «politicizzazione» del processo organizzativo.

È stato spesso commentato che tali conflitti sono una “spia” di come l’evento, al di là del tema (l’alimentazione), non sia altro che un’operazione immobiliare: «[...] come vive l’Expo questa città? Lo vive solo da un punto di vista, quello della rendita: per Milano il tema non esiste, per questa città il problema sta solo nella nuova enorme operazione immobiliare che verrà fatta a fianco della fiera di Rho. [...] È tutto molto semplice, non esiste una neoborghesia milanese che abbia la visione di come debba essere questa città – Milano per ora non è in grado di esprimere una visione – [...]. [...] Oggi sono tutti ancora lì abbarbicati a discutere del rapporto tra chi deve contare, tra contado e città, nella gestione delle risorse» (Bonomi, 2009, p. 37).

Di fronte ai frequenti rallentamenti del processo organizzativo, il ricorso a procedure straordinarie (o “emergenziali”) volte ad accelerarne il decorso è indispensabile. In tale prospettiva, è possibile proporre una prima ipotesi interpretativa. Se è risaputo che in Italia i modelli di gestione dei grandi eventi seguono logiche di tipo para-emergenziale, la vicenda milanese si offre però quale lettura particolarmente significativa di un processo di «costruzione» intenzionale dell’emergenza stessa. Secondo questa ipotesi, non è un caso che Letizia Moratti già nel 2007, dunque ancor prima dell’aggiudicazione ufficiale di Expo da parte del BIE (31 marzo 2008), spingesse il Governo a emanare la dichiarazione preventiva di «grande evento» e dunque ad attribuire, in capo allo stesso Sindaco, poteri straordinari spettanti al commissario di governo (Roccella, 2010; Gallione, 2012; Candito, 2013).

Non mancano letture critiche di tale approccio, con particolare riferimento alla sproporzione tra poteri eccezionali e esigenze reali: «[...] si intendeva attivare subito il potere di ordinanza, non già per un *grande evento* ancora ipotetico e comunque assai lontano nel tempo, bensì per interventi immediati volti a sostenere la candidatura della città di Milano presso il BIE. La distorsione nell’uso del potere di dichiarazione dei *grandi eventi* appare evidente» (Roccella, 2010, p. 1). Le successive ordinanze chiariscono i compiti affidati

¹² Sfruttando l’elezione del nuovo Sindaco di Milano Giuliano Pisapia, non più nella condizione di proporre altre soluzioni a seguito dello stallo di tre anni nell’organizzazione dell’evento.

al Sindaco di Milano, «[...] che per la verità corrispondono ai normali compiti di cura della città propri dell'amministrazione comunale. In occasione dunque della candidatura di Milano all'Expo 2015 una lunga lista di compiti propri del Comune veniva sottratta alla gestione ordinaria del Comune e affidata al Sindaco *pro-tempore*, ma nella sua distinta e diversa qualità di Commissario delegato del Governo, Commissario che però si sarebbe avvalso del personale e degli uffici dell'amministrazione comunale» (*ivi*, p. 2). In questo senso, pur nell'assenza di reali necessità giustificative, si assiste al ricorso a numerose disposizioni eccezionali: «l'Expo Milano 2015 è una manifestazione programmata con largo anticipo. [...] Non ci si trova di fronte a una situazione imprevedibile e straordinaria, suscettibile di mettere in pericolo persone o cose, ma a un impegno assunto con largo anticipo [...]» (*ivi*, p. 4).

Nel corso del 2010, i magistrati della Corte dei Conti si soffermano sulla “distorsione” insita in tale modello, sottoponendo le OPCM 3900/2010 e 3901/2010 alla Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato. Nella nota dell'ufficio di controllo di legittimità su atti dei Ministeri istituzionali, si evidenzia come sia difficile poter ricomprendere nella competenza del Dipartimento di Protezione Civile «[...] gli interventi disciplinati dall'ordinanza in esame, che riguardano l'acquisizione dei suoli sui quali realizzare l'esposizione, e la realizzazione delle opere necessarie» (nota n. 1683 del 6 ottobre 2010, citata in Gallione, 2012, p. 183). Inoltre «l'urgenza, posta alla base dell'ordinanza in esame, deriva non già da circostanze imprevedibili e ineluttabili, ma dall'inerzia dell'amministrazione. Ed è noto che l'urgenza non può essere invocata quando essa dipenda da fatto dell'amministrazione» (*ibidem*).

Se la prima ipotesi interpretativa è relativa alla costruzione intenzionale dell'emergenza, la seconda riguarda quello che qui si propone di considerare come il «cortocircuito» dell'emergenza stessa. In sostanza, la vicenda milanese è emblematica anche per un secondo aspetto paradossale. Le procedure speciali, introdotte a fronte di una situazione di emergenza (“costruita” – come detto – all'inizio e divenuta reale a seguito dello stallo dei primi tre anni), hanno generato una marcata frammentazione e confusione di regole. Le deroghe hanno creato i presupposti per favorire con più facilità la diffusione di pratiche irregolari di aggiudicazione degli appalti, da cui è dipesa, a partire dal maggio 2014, un'altra situazione emergenziale connessa alla questione «tangenti». A tale “nuova” emergenza si è risposto con l'introduzione di un'ulteriore figura commissariale: Raffaele Cantone, presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione¹³. Con l'arresto di sette persone accusate di essere parte di una «cupola» capace di condizionare l'aggiudicazione degli appalti, la vicenda di Expo conferma così una situazione cronica di lentezza e complessità burocratica, in cui si riconoscono ridondanze di procedure, eccessi di contenzioso, frammentazione dei decisori ed episodi di corruzione. Una situazione problematica, nonostante il ricorso alle misure straordinarie introdotte proprio per snellire il sistema e adeguarsi alle tempistiche dettate dal BIE. Si tratta de «il solito copione. Recitato per i Mondiali di nuoto, le Universiadi, la World Cup di calcio, l'Anno Santo...Anni perduti nei preliminari, discussioni infinite sui progetti, liti e ripicche sulla gestione e poi, di colpo, l'allarme: oddio, non ce la faremo mai! Ed ecco l'affannosa accelerazione, le deroghe, il commissariamento, le scorciatoie per aggirare lacci e laccioli, le commesse strapagate, i costosissimi cantieri notturni non stop. [...] E' una maledizione, la fretta. E ci caschiamo sempre. O forse è peggio ancora: c'è anche chi scommette sui ritardi e sulla accelerazione febbrile col cuore in gola. Quando il rischio che salti tutto fa saltare le regole che erano state fissate e i prezzi schizzano sempre più su, più su, più su» (Stella, in Corriere della Sera, 2014a). Per quanto concerne il codice degli appalti, «sono 80 le deroghe [...] per i cantieri di Expo. Ancora una volta, quando l'Italia assume impegni inderogabili di fronte al mondo, deve mettere da parte le norme ordinarie che non consentirebbero di finire un'opera in tempi certi. [...] Per altro, le deroghe per Expo sono una condizione necessaria ma non sufficiente per la realizzazione dei lavori e i ritardi sulle infrastrutture lo confermano. Ancora oggi si rischia seriamente di arrivare tardi» (Santilli, in Il Sole 24 Ore, 2014). L'uso dell'emergenza per la gestione delle difficoltà del cantiere viene così sfruttata da parte della cupola politico-affaristica che tentava di pilotare l'aggiudicazione degli appalti di Expo (Gallione, in La Repubblica, 2014a).

¹³ Raffaele Cantone chiede al Governo che gli vengano concessi, via decreto legge, poteri speciali ispettivi e di accesso preventivo alle informazioni, nonché maggiori risorse umane e strumenti di controllo *ad hoc* sulle procedure di appalto di Expo.

La logica emergenziale sottesa al processo organizzativo di Expo ha favorito l'affidamento di appalti attraverso procedure non canoniche, o attraverso il criterio del massimo ribasso. Molti sono i dubbi sulla regolarità di tali soluzioni. «Le varie norme approvate di volta in volta nel disperato tentativo di accelerare le procedure hanno consentito di derogare ben 78 (settantotto) articoli del codice dei contratti pubblici. Si va dalle fasi di aggiudicazione degli appalti, ai termini per le offerte, alla progettazione, alla disciplina dei lavori complementari, alle varianti in corso d'opera, alle penali, all'adeguamento dei prezzi, alla direzione dei lavori, alle procedure di affidamento, ai subappalti [...]» (Buzzetti, in *Corriere della Sera*, 2014b). «Nella migliore delle ipotesi, le procedure d'urgenza comportano una violazione della concorrenza; nelle peggiori, creano le condizioni ottimali per violare la legge. Non c'è motivo di aggirare le procedure ordinarie in emergenza, figuriamoci poi in casi come quello dei grandi eventi pianificati da tempo» (*ibidem*). In tale prospettiva, «[...] l'Esposizione universale del 2015 si è già rivelata per quello che è: una delle più grandi deroghe che lo Stato abbia mai concesso a sé stesso. Mezzo miliardo di euro di denaro pubblico sottratto "alle norme e ai controlli" in nome dell'"emergenza" più prevista del mondo» (Santoro, in *La Repubblica*, 2014b).

Nei report biennali preparati dalla Sezione del controllo sugli enti della Corte dei Conti sul controllo della società Expo 2015 e sottoposti al Parlamento, si evidenziano da subito tali anomalie. A puro titolo esemplificativo, si riportano alcune considerazioni tratte dal report per gli esercizi 2011 e 2012 (Corte dei Conti, 2013). Con riferimento all'appalto per la rimozione delle interferenze, la Corte puntualizza come «il criterio di selezione delle offerte è stato quello del massimo ribasso, motivato, da un lato, dalla tipologia dei lavori da eseguire (trattandosi [...] sostanzialmente di scavi, movimentazione terre e ordinarie opere di urbanizzazione, non sono stati individuati elementi tipicamente qualitativi da valutare in un'offerta tecnica congiuntamente con quella economica, come previsto dall'offerta economicamente più vantaggiosa) e dall'altro con le esigenze di rapidità di conclusione della gara medesima» (Corte dei Conti, 2013, p. 61). L'esigenza di velocizzare i tempi della gara si è tradotta nell'aggiudicazione di un appalto con un ribasso di oltre il 40%. Tuttavia, «durante la fase di esecuzione dei lavori, è emersa la necessità di introdurre variazioni al progetto e opere complementari rispetto al contratto» (*ivi*, p. 62), riportando il costo finale all'importo a base d'asta iniziale. Anche con riferimento ai rilevanti poteri in deroga che i numerosi testi normativi hanno consentito per la gestione di Expo, la Corte dei Conti ribadisce come «[...] le prioritarie esigenze di un corretto esercizio di tali poteri, comportanti la gestione di rilevanti risorse pubbliche impiegate per l'Evento, impongono una stretta vigilanza da parte dei vari livelli di controllo ed un corrispondente senso di responsabilità, da parte di tutti i Soci e Amministratori, al fine di assicurare il primario obiettivo di coniugare efficienza e legalità [...]» (*ivi*, p. 132). Una "cautela" purtroppo non rispettata, come evidenziato dallo scandalo delle tangenti portato alla ribalta dalle inchieste giudiziarie nel maggio del 2014.

Si tratta di errori sempre intenzionali o talvolta accidentali? Certamente, saranno i procedimenti giudiziari a stabilirlo, ma un radicale cambiamento culturale, prima che normativo, sembra essere necessario, alla luce sia dei prossimi eventi che saranno ospitati nel nostro Paese – dal Giubileo nel 2016 e nel 2025 e dalla Capitale Europea della Cultura del 2019 a Matera, fino alla candidatura di Roma alle Olimpiadi Estive del 2024 – sia della gestione della delicata fase post-evento dell'Expo stessa. Del resto, dopo anni di assenza di proposte convincenti e di decisioni, all'inizio del 2015 il livello del dibattito sul riutilizzo del sito Expo dopo la conclusione della manifestazione sembra essersi notevolmente innalzato, anche grazie alla qualità personale di alcuni degli attuali rappresentanti delle istituzioni impegnate nel processo. Anche se molto resta ancora da definire sul destino dell'attuale sito espositivo – sia dal punto di vista dei progetti, sia rispetto alla governance e alle regole urbanistiche (costantemente messe in discussione) – questa condizione conferma l'importanza delle competenze e delle capacità personali per il successo di processi complessi, anche (e forse soprattutto) quando questi sono costretti all'interno di procedure speciali (Costa e Di Vita, forthcoming).

Il paper si è posto l'obiettivo di ricostruire e discutere le soluzioni straordinarie (in termini di configurazioni di governance e procedure amministrative) introdotte nel corso del processo organizzativo dell'Expo di Milano 2015, proponendo al contempo alcune riflessioni critiche sui limiti e sui paradossi delle stesse. Come si è voluto infatti sottolineare, è proprio il massiccio ricorso a deroghe e procedure speciali ad

aver generato una situazione di frammentazione e confusione di regole e soggetti di controllo, rallentando ulteriormente (anziché accelerare) il processo organizzativo. Le riflessioni sul caso milanese, dunque, possono essere utili per stimolare considerazioni future sull'efficacia di una "cultura" amministrativa e di pianificazione italiana fortemente innestata su approcci di tipo para-emergenziale.

In sintesi, l'Expo di Milano 2015, come in generale molti altri grandi eventi, ha generato opportunità e criticità per Milano e la sua regione metropolitana. La letteratura sui possibili impatti urbanistici, politici e socio-economici di lungo termine dell'Expo del 2015 è ancora limitata (Costa, 2014), è tuttavia possibile proporre una sorta di "bilancio" (in positivo e in negativo) degli aspetti di breve termine che sono già visibili.

In sintesi, tra gli aspetti critici del processo organizzativo di Expo si possono ricordare:

- i ritardi nella pianificazione e attuazione dei progetti del sito espositivo e delle infrastrutture, dovuti a diversi cambiamenti delle soluzioni progettuali e a difficoltà organizzative (come i conflitti politici relativi alla istituzione della società di gestione e alle modalità di acquisizione delle aree), nonché nella definizione di strategie e piani per il riuso del sito espositivo a partire dalla fine dell'evento (iniziata concretamente nel 2013);
- le incertezze relative alla trasformazione post-evento del sito espositivo, fondata su scenari socio-economici e immobiliari pre-crisi e senza riferimento a una visione urbana e territoriale condivisa;
- la moltiplicazione delle procedure straordinarie, che, come visto, ha generato fenomeni di corruzione nell'attuazione degli interventi, rendendo complessivamente poco efficace il processo organizzativo.

In aggiunta, non mancano voci critiche che evidenziano la "sovra-stima" dei flussi turistici e degli impatti positivi in termini di incremento delle attività economiche e dell'occupazione generati da Expo, così come la mancanza di obiettivi specificatamente sociali (Costa, Cucca e Torri, 2015). In tale prospettiva, la realizzazione dell'Expo è da considerarsi una vera e propria operazione immobiliare, capace di alimentare ulteriori disuguaglianze economiche e sociali (Off Topic e Maggioni, 2013).

Sul fronte degli aspetti positivi, è possibile ricordare la scelta di focalizzare la manifestazione sul tema del cibo, della nutrizione e dell'energia (eticamente rilevante per il futuro del pianeta), nonché la sperimentazione delle ICT applicate ai servizi, una eredità spaziale e digitale potenzialmente estendibile in tutta la regione metropolitana.

6. Bibliografia

- Baptista I. (2012), Practices of exception in urban governance: reconfiguring power inside the state, *Urban Studies*, DOI 10.1177/0042098012453858: 1-16.
- Barella D. (2002), I Giochi Olimpici nella prospettiva politologica. In: Bobbio L. e Guala C. (a cura di), *Olimpiadi e grandi eventi. Verso Torino 2006. Come una città può vincere o perdere le Olimpiadi*. Roma: Carocci. 95-107.
- Basso M. (2014), Mega-events as urban mega-projects and issues of institutional reconfiguration: evidence from London 2012 Olympic planning process. Paper presentato alla *II International Conference on Mega-Events and the City*, Rio de Janeiro, 27-30 Aprile.
- Bonomi A. (2009), *Milano nell'Expo. La città tra rendita e trasformazione sociale*. Milano: ShaKe.
- Botto I. (2014), Expo 2015, Quattro anni sprecati poi il rush finale, *Il Giornale dell'Architettura*, 117: 13.
- Bonaccorsi M. (2009), *Potere assoluto. La Protezione civile al tempo di Bertolaso*. Roma: Edizioni Alegre.
- Candito A. (2013), *Chi comanda Milano*. Roma: Lit Edizioni.

- Capantini M. (2010), *I grandi eventi. Esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Cavallo Perin R. e Gagliardi B. (2012), La disciplina giuridica dei grandi eventi e le olimpiadi invernali «Torino 2006», *Diritto Amministrativo*, Fasc. 1-2: 189-215.
- Cerulli Irelli V. (2007), Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione, *Diritto Pubblico*, 2: 345-384.
- Convenzione di Parigi concernente le esposizioni internazionali del 22 novembre 1928 e successive modificazioni.
- Corriere della Sera (2014a). *Come prima, più di prima*, 9 maggio 2014.
- Corriere della Sera (2014b). *L'allarme a vuoto dei costruttori. «Appalto con troppe anomalie»*, 16 maggio 2014.
- Corte dei Conti (2013). *Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Expo 2015 S.p.A. per gli esercizi 2011 e 2012*.
- Costa G. (2013), Social impacts, prons and cons of hosting mega sporting events, focusing on a global south city: Rio de Janeiro, *Territorio*, 64: 19-27.
- Costa G. (2014), Impatti e legacy sociali dei grandi eventi, esperienze internazionali, sfide e opportunità per Milano 2015. In: Lodigiani R. (a cura di), *Rapporto Ambrosianeum 2014. Expo: la metropoli si fa universale*. Milano: Franco Angeli. 111-133.
- Costa G. e Di Vita S. (forthcoming), Milan Expo 2015 and the post-event: governance by doing, contradictory outcomes.
- Costa G., Cucca R. e Torri R. (2015), Conflicting governance of social and economic challenges in Milan. Just a step in the transition from the growth machine paradigm towards a social innovation approach. In: Brandsen T., Cattacin S., Evers A., Zimmer A. (eds.), *Social Innovations in the Urban Context*, New York: Springer.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 agosto 2007, *Dichiarazione di «grande evento» nella città di Milano relativo all'«Expo Universale 2015»*.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2008, *Interventi necessari per la realizzazione dell'EXPO Milano 2015*.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 agosto 2011, *Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 ottobre 2008, recante: «Interventi necessari per la realizzazione dell'EXPO Milano 2015»*.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 maggio 2013, *Nomina del Commissario unico delegato del Governo per Expo Milano*.
- Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*.
- Decreto Legge 25 marzo 1997, n. 67, *Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione*.
- Decreto Legge 7 settembre 2001, n. 343, *Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile*.
- Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*.

- Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1, *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*.
- Decreto Legge 26 aprile 2013, n. 43, *Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015*.
- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*.
- Dunn K.M. e McGuirk P.M. (1999), Hallmark events. In: Cashman R., Hughes A. (eds), *Staging the Olympics. The event and its impact*. Sydney: University of New South Wales Press. 18-32.
- Fussey P. e Galdon-Clavell G. (2011), Introduction: towards new frontiers in the study of mega-events and the city, *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, 3, 2: 149-155.
- Gallione A. (2012), *Dossier Expo*. Milano: Bur.
- Guala C. (2002), Per una tipologia dei megaeventi. In: Dansero E., Segre A. (a cura di), *Il territorio dei grandi eventi. Riflessioni e ricerche guardando a Torino 2006, numero monografico del Bollettino della Società Geografica Italiana, serie XII, volume VII, fascicolo 4: 743-755*.
- Hall C.M. (1989), Hallmark events and the planning process. In: Syme G.J., Shaw B.J., Fenton D.M., Mueller W.S. (eds), *The planning and evaluation of hallmark events*. Aldershot; Brookfield: Avebury. 20-39.
- Il Sole 24 Ore (2014). *Deroghe e responsabilità*, 10 maggio 2014.
- La Repubblica (2014a). *Expo 2015 e tangenti, così la cupola giocava sull'emergenza per favorire gli "amici"*, 15 maggio 2014.
- La Repubblica (2014b). *Appalti senza controlli per mezzo miliardo*, 31 maggio 2014.
- Legge 17 agosto 1942, n. 1150, *Legge urbanistica*.
- Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.
- Legge 24 febbraio 1992, n. 225, *Istituzione del servizio nazionale della protezione civile*.
- Legge 9 novembre 2001, n. 401, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile*.
- Legge 24 marzo 2012, n. 27, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*.
- Marrero-Guillamón I. (2012), Olympic state of exception. In: Powell H., Marrero-Guillamón I. (eds), *The art of dissent: adventures in London's Olympic state*. London: Marshgate Press. 20-29.
- Marzuoli C. (2005), Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri, *Annuario 2005 dell'associazione italiana dei professori di diritto amministrativo – Il diritto amministrativo dell'emergenza*. 5-30.
- Messina P. (2010), *Protezione incivile*. Milano: RCS.
- Off Topic e Maggioni R. (2013), *Expopolis. Il grande gioco di Milano 2015*. Milano: Agenzia X.
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 ottobre 2007, n. 3623, *Disposizioni per lo svolgimento del «grande evento» relativo alla Expo che si terrà a Milano nell'anno 2015*.

- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 gennaio 2010, n. 3840, *Disposizioni concernenti la realizzazione del «grande evento» EXPO Milano 2015*.
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 ottobre 2010, n. 3900, *Disposizioni concernenti la realizzazione del «Grande Evento» EXPO Milano 2015*.
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 ottobre 2010, n. 3901, *Ulteriori disposizioni urgenti concernenti la realizzazione del «Grande Evento» EXPO Milano 2015*.
- Owen K.A. (2001), *The local impacts of the Sydney 2000 Olympic Games: processes and politics of venues preparation*. Sydney: The Centre for Olympic Studies, The University of New South Wales.
- Preuss H. (2004), *The economics of staging the Olympics. A comparison of the Games 1972-2008*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Raco M. e Tunney E. (2010), Visibilities and invisibilities in urban development: small business communities and the London Olympics 2012, *Urban Studies*, 47, 10: 2069-2091.
- Roccella A. (2010), Milano in stato di eccezione, *Giustamm.it*, 7, 2: 1-12.
- Salzano E. (2005), *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*. Roma-Bari: GLF Editori Laterza.
- Sánchez F. e Broudehoux A. (2013), Mega-events and urban regeneration in Rio de Janeiro: planning in a state of emergency, *International Journal of Urban Sustainable Development*, 5, 2: 132-153.
- Short J.R. (2008), Globalization, cities and the Summer Olympics, *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 12, 3: 321-340.
- Smith A. (2012), *Events and urban regeneration. The strategic use of events to revitalise cities*. London; New York: Routledge.
- Surborg B., VanWynsberghe R., Wyly E. (2008), Mapping the Olympic growth machine. Transnational urbanism and the growth machine diaspora, *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 12, 3: 341-355.
- Swyngedouw E., Moulaert F., Rodriguez A. (2002), Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy, *Antipode*, 34: 542-577.
- Thorne R. e Munro-Clark M. (1989). Hallmark events as an excuse for autocracy in urban planning: a case history. In: Syme G.J., Shaw B.J., Fenton D.M., Mueller W.S. (eds), *The planning and evaluation of hallmark events*, Aldershot; Brookfield: Avebury. 154-171.
- Thorne R., Munro-Clark M., Boers J. (1987), Hallmark events as an excuse for autocracy in urban planning: a case history. Paper presentato alla *Conference on People and Physical Environment Research*, Centre for Urban Research, University of Western Australia, Perth.
- Vainer C. (2010), *Cidade e Exceção: Reflexões a partir do Rio de Janeiro*. Testo disponibile al sito <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direito-a-moradia-adequada/artigos/cidade-de-excecao-carlos-vainer>.
- Ventimiglia C. (2004), Una emergenza da inefficienza: poteri di ordinanza *extra ordinem* in materia di protezione civile, *Il Consiglio di Stato*, 4: 941-975.
- Venturi M. (a cura di) (1994), *Grandi eventi. La festivalizzazione della politica urbana*. Venezia: Il Cardo editore.

ABSTRACT

The organization and government of world events like the Olympics, the Expo and the soccer World Cup is generally based on exceptional measures, which are necessary for the implementation of complex works within a limited and not postponed time frame. In this way, the paper proposes a reflection on the more common extraordinary solutions – supported by empirical evidence collected by the authors in relation to the 2015 Universal Exposition in Milan – by urging to change a no longer sustainable approach. Whilst the exceptional nature of planning and organizing large events tends to result in a "para-emergency" management – as it seems to traditionally occur in the Italian context – the observation of the process and governance of Expo 2015 confirms the risks of this model that (paradoxically) is often generating significant spatial, socio-economic and organizational criticalities.