

MILANO EXPO 2015. COMPLESSITÀ DEL PROCESSO E GOVERNANCE  
STRAORDINARIA

Isabella Susi Botto<sup>1</sup>

**SOMMARIO**

Il contributo propone una rilettura delle principali fasi di Expo 2015, dalla candidatura al BIE all'assegnazione alla città di Milano nella gara contro Smirne, dalla registrazione del *masterplan* all'avvio dell'attuazione ed alla ormai frenetica attività di cantierizzazione in corso, tentando di enucleare per ciascuna fase gli elementi condizionanti, i riferimenti operativi, il quadro dei decisori. Ciò che sembra accomunare tutte le tappe del processo è la straordinarietà dell'azione pubblica condotta in funzione dell'obiettivo Expo ed il pesante retaggio dell'iniziale sottovalutazione del quadro di riferimento territoriale.

Nel ripercorre sinteticamente la cronaca in questa chiave interpretativa è possibile isolare le questioni salienti che hanno impegnato i diversi e numerosi tavoli tecnici e decisionali aperti sotto l'etichetta Expo e rinvenire nella separatezza formale di questi tavoli, contrapposta all'interferenza e sovrapposizione sostanziale delle questioni in essi trattate, uno degli elementi di maggior criticità.

La *governance* di Expo 2015 si è caratterizzata, almeno nel primo quinquennio dalla candidatura, per conflittualità e separazione e per uno stile decisamente manageriale, avulso da un più ampio orizzonte di strategie pubbliche, lasciando non trascurabili ipoteche sugli esiti ormai prossimi dell'evento e, soprattutto, sulla sua eredità materiale e immateriale.

---

<sup>1</sup> Provincia di Milano, Direzione Area Programmazione territoriale, Viale Piceno 60, 20129, Milano, e-mail [is.botto@provincia.mi.it](mailto:is.botto@provincia.mi.it)

## 1. INTRODUZIONE

Elaborare tesi compiute su vicende ancora aperte e sottoposte alla pressione della cronaca è operazione analitica che, in generale, presenta difficoltà. Per Expo si è rivelata particolarmente ardua, e non solo per i recenti fatti di ordine giudiziario che hanno investito la questione dopo la presentazione dell'*abstract* a questa Conferenza e che rischiano di oscurare altri profili critici.

Ripercorrere la vicenda di Expo 2015 appare tanto più difficile se si considera il suo dipanarsi in un contesto economico e sociale profondamente mutato. Dai temi originari del progetto, della nutrizione, della lotta alla fame e della sostenibilità ambientale, fissati ai tempi della candidatura prima della grande crisi mondiale, si è passati ad una speranzosa evocazione di una *kermesse* più commerciale ma utile come motore di una ripresa economica ancora incerta, per giungere, nel sentire comune, all'ennesima conferma di un'occasione di straordinario impegno finanziario sprecata sotto il peso degli scandali.

Ad accomunare tutte le tappe del processo, dalla candidatura alle più recenti attività di cantierizzazione, è la straordinarietà dell'azione pubblica, alla quale si unisce la straordinarietà dei tempi impiegati per assumere decisioni, concordare soluzioni tecniche e giuridiche, approvare atti amministrativi. Nella realtà italiana, i grandi eventi si sono sempre caratterizzati per la straordinarietà dell'azione pubblica, il ricorso alle deroghe, la mobilitazione di ingenti risorse finanziarie in infrastrutture e opere altrimenti rinviate. Questo schema, cui si riconduce anche Expo 2015, raramente ha prodotto ricadute positive sui contesti economici e territoriali di riferimento.

Il contributo assume pertanto la tesi che la potenzialità di un grande evento di innescare effetti positivi in termini di rigenerazione economica e urbana dipenda più dalla gestione del processo che dalla costruzione del prodotto. In questo senso Expo 2015 rappresenta un caso di grandissimo interesse: prodotto di indiscussa eccellenza, si è costruito attraverso un processo complesso e affannoso, con i primi quattro anni dalla sua promozione in gran parte sprecati, con il ripetersi di rinvii e dilazioni di importanti questioni di impostazione generale, con i ritardi accumulati che hanno determinato in seguito un'accelerazione straordinaria in relazione ai tempi, non comprimibili, di concreta realizzazione.

Il monitoraggio in corso d'opera del processo, oltre all'essenziale funzione di testimonianza, ha anche l'intento di fornire un contributo ad una più generale riflessione sulle pratiche straordinarie di intervento pubblico nel nostro Paese. Nell'attuale fase di grandi riforme di cui è investita l'Amministrazione dello Stato, cogliere i nodi più critici della straordinarietà può aiutare a rivalutare una prospettiva di "normalizzazione", non generica e non banale, dell'intervento pubblico, da ricondurre sotto la guida di una razionalità generale rispetto alla quale misurare adeguatezza ed efficacia delle singole azioni.

## 2. LA CANDIDATURA, IL TEMA, LA LOCALIZZAZIONE

Nell'ottobre del 2006 viene costituito il Comitato di candidatura Expo 2015 -su iniziativa e tra Comune di Milano, Provincia di Milano, Regione Lombardia, C.C.I.A.A. Milano e Fondazione Fiera Milano- che promuove presso il Governo la candidatura della città di Milano, ufficializzata al BIE (*Bureau International des Expositions*) di Parigi il 3 di novembre.

Nel Dossier di candidatura si propongono il tema -*Feeding the Planet, Energy for Life*- e il sito dell'esposizione, a cavallo tra i Comuni di Milano e Rho, che interessa inizialmente un'estensione molto ampia (circa 1.700.000 mq, in seguito ridotta a circa un milione), nell'intorno ed in parte in sovrapposizione al nuovo polo della Fiera di Milano.

L'individuazione del sito è motivata dalla "peculiare ubicazione" che ha "generato un sistema infrastrutturale particolarmente ricco e integrato", oltre che da valenze ambientali (prossimità ad ambiti di parchi extraurbani, corridoi ecologici e percorsi di interesse paesistico), ma è interessante evidenziare fin da subito, per le ripercussioni su tutto lo sviluppo successivo della vicenda, la consistenza dell'assetto proprietario.

La localizzazione interessa, tra le altre, alcune aree (circa 520.000 mq) da poco acquistate da Fondazione Fiera in località Fiorenza, in Comune di Milano, per localizzarvi una quantità di parcheggi remoti secondo le indicazioni di fabbisogno di sosta dettate dalla procedura di valutazione di impatto ambientale del polo esterno della Fiera. Altre grandi proprietà interessate dalla localizzazione del sito sono la Società Belgioiosa s.r.l., che detiene circa 260.000 mq, Poste Italiane S.p.A, che possiede gli oltre 70.000 mq su cui è collocato l'impianto di smistamento di Roserio, e il Comune di Rho, che ha recentemente acquisito da Fondazione Fiera circa 58.000 mq quali dotazioni pubbliche connesse al nuovo polo fieristico, mentre numerose altre piccole proprietà presenti non vengono allora individuate.

Proposta la candidatura al BIE, inizia la fase dell'entusiasmo del neo-eletto Sindaco Moratti. Si lavora su due fronti: da una parte, la diplomazia, per promuovere la candidatura, con viaggi e missioni in tutto il mondo per convincere quanti più Paesi a votare per Milano; dall'altra, la pre-intesa per l'acquisizione delle aree.

Nel luglio del 2007 viene infatti siglata una scrittura privata tra Comune di Milano, Fondazione Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano e Belgioiosa s.r.l per la cessione in diritto di superficie delle rispettive aree. La concessione del diritto sarebbe stata limitata nel tempo al 30/4/2017 e sarebbe avvenuta non tanto a fronte di un corrispettivo monetario (stabilito in termini simbolici) quanto della valorizzazione successiva delle stesse aree, da realizzarsi mediante un'adeguata destinazione urbanistica ed un ipotetico indice di sfruttamento di 0,52 mq/mq. Il parametro, allora concordato e tuttavia non votato dal Consiglio Comunale di Milano, diventerà in seguito il riferimento indiscusso della valorizzazione.

### 3. L'ASSEGNAZIONE, IL QUADRO DEI DECISORI, LO SVILUPPO PROGETTUALE

La fase dell'entusiasmo coronerà al BIE di Parigi il 31 marzo 2008, con l'assegnazione dell'Expo 2015 alla città di Milano, con 86 voti a favore contro i 65 della rivale Smirne.

Ottenuta l'assegnazione, inizia il vero e proprio percorso amministrativo e progettuale.

Per cominciare, in ottobre si definisce il quadro in cui si ritagliano i diversi ambiti di intervento (e di potere) con un decreto (D.P.C.M. 22/10/2008, in seguito più volte modificato) dell'allora premier Berlusconi che assegna:

- le opere di preparazione e costruzione del sito alla competenza del Commissario straordinario delegato (COSDE) Letizia Moratti,
- le opere infrastrutturali di connessione alla competenza del "Tavolo Lombardia" (Tavolo istituzionale per il governo degli interventi regionali e sovraregionali),
- le attività di organizzazione e gestione dell'evento alla competenza di Società Expo 2015, nuovo soggetto di diritto privato, sulla nomina dei cui vertici si svilupperà poi la disdicevole *querelle* della sequenza degli amministratori delegati<sup>2</sup>.

Nell'ottobre 2008 viene anche avviato da parte del Comune di Milano l'Accordo di Programma con Regione Lombardia, Provincia di Milano, Comune di Rho e Società Poste Italiane S.p.A. per la definizione della disciplina urbanistica che dovrà guidare la realizzazione dell'esposizione. L'area individuata dal perimetro dell'AdP (oltre un milione di mq, di cui 860.000 in Comune di Milano e la parte residua in Comune di Rho) risulta più circoscritta rispetto a quella inizialmente prefigurata nel Dossier di candidatura. L'AdP è finalizzato a consentire la realizzazione dell'Esposizione Universale 2015 e la riqualificazione dell'area successivamente allo svolgimento dell'evento (la cosiddetta *legacy*), secondo l'impostazione della pre-intesa del 2007 con i principali proprietari.

Nello stesso anno viene designata la Consulta dell'Architettura per Expo 2015 (il comitato internazionale formato dai cinque architetti Stefano Boeri, Richard Burdett, Joan Busquets, Jacques Herzog e William McDonough), chiamata a produrre una sorta di Documento direttore che, secondo buone intenzioni cadute in seguito nel dimenticatoio, avrebbe dovuto guidare i contenuti dell'AdP, del bando per un Concorso di progettazione e di un piano di riutilizzo delle aree.

Analogo destino di oblio toccherà all'Accordo quadro di sviluppo territoriale (AQST) Expo 2015, promosso dalla Giunta Regionale il 12 novembre del 2008, che avrebbe dovuto costituire il "documento programmatico di riferimento per Expo 2015" e "garantire un adeguato inserimento territoriale della manifestazione".

---

<sup>2</sup> Sulla vicenda che ha riempito per mesi le pagine della cronaca, ricordiamo solo la forte pressione del sindaco Moratti per la nomina di Paolo Glisenti, che risulterà soccombente in favore di Lucio Stanca, sostituito infine da Giuseppe Sala.

#### 4. PROBLEMI EMERGENTI (SUL SUOLO) E QUADRO INFRASTRUTTURALE

Ormai giunti al principio del 2009, pochi avanzamenti si registrano nell'analisi territoriale e nel progetto delle aree nella loro consistenza fisica, molto problematica e distante dall'approccio tabula rasa secondo cui è stata impostata la proposta fin dall'inizio.

Sulle aree perimetrate dall'accordo di programma per la realizzazione di Expo sono infatti presenti: il centro di smistamento Poste di Roserio (tra i più grandi e importanti del Nord Italia), alcuni corsi d'acqua tra cui il torrente Guisa, la sottostazione elettrica che fornisce energia al polo della nuova Fiera, due elettrodotti ad alta tensione, alcuni pozzi di alimentazione idrica della Fiera, una vasca di laminazione artificiale del torrente Cagnola (anch'essa realizzata nell'ambito dei lavori recenti di infrastrutturazione della Fiera), due parcheggi della Fiera (per circa 2.000 posti auto) oltre a parcheggi, cosiddetti remoti, utilizzati in corrispondenza delle manifestazioni di maggior affluenza di pubblico per altri 4.000 posti auto, la previsione (già finanziata) di un parcheggio di interscambio con la metropolitana e il sistema ferroviario...insomma: un posto più complicato per fare l'Expo sarebbe stato difficile trovarlo!

*Figura 1 – Le “interferenze” presenti sulle aree individuate per l'Expo*



Gran parte del 2009 trascorre tuttavia nella discussione della definizione dell'assetto societario di Expo 2015 e nella revisione del *Masterplan*, completamente riconfigurato rispetto al Dossier di candidatura e reso pubblico a settembre (il famoso *concept* dell'Orto planetario).

Non vengono ancora affrontare le difficoltà amministrative e tecniche determinate dalla presenza delle “interferenze” emergenti sul sito e non fanno passi avanti significativi neppure gli accordi con le proprietà per l'acquisizione della disponibilità delle aree.

I ritardi pesano anche sul parallelo tavolo regionale che si occupa dell'accessibilità e del quadro infrastrutturale. La definizione del sistema degli accessi e della mobilità al contorno del sito è infatti sospesa in attesa della definizione del planivolumetrico dell'esposizione. Nella seduta del Tavolo Lombardia del 19 febbraio 2009 viene aggiornato l'ammontare delle risorse economiche destinato alle cosiddette “opere essenziali”, ma non viene chiarita la ripartizione dei contributi tra Stato, Enti Locali e privati, generando un'indeterminatezza che continua a rappresentare una questione critica.

In questo quadro, Regione affida a Infrastrutture Lombarde uno studio sul sistema dell'accessibilità, studio che non viene tuttavia in seguito implementato nelle attività di progettazione del sito ed alla cui evoluzione è dedicata più avanti una specifica trattazione, con particolare riferimento alla questione ancor oggi aperta delle localizzazioni dei cosiddetti “parcheggi remoti”.

A novembre del 2009 vengono avviati i procedimenti amministrativi di formazione della variante urbanistica<sup>3</sup> e della relativa valutazione ambientale strategica, con l'obiettivo di giungere alla definizione dell'Accordo di Programma per la fine di febbraio 2010, in vista della scadenza con il BIE del 1 maggio 2010 per la registrazione del *Masterplan*, alla quale si riteneva di dover giungere con la disponibilità delle aree.

## **5. LA REGISTRAZIONE DEL MASTERPLAN. SCADENZA DECISIVA E TEMPI SUPPLEMENTARI**

L'iniziale obiettivo di approvare l'Accordo di Programma entro febbraio 2010 viene in seguito accantonato a causa delle difficoltà di pervenire alla chiusura della trattativa con le proprietà delle aree.

Il 2 marzo 2010 si svolge la prima Conferenza della Valutazione ambientale e per l'occasione viene predisposta una relazione sugli “Elementi essenziali di variante”, che contiene, seppur

---

<sup>3</sup> Le varianti sono due: una relativa al Piano Regolatore Generale di Milano e l'altra a quello di Rho. Per quanto riguarda Milano, nel frattempo si è compiuto il percorso di redazione e approvazione del nuovo Piano di Governo del Territorio, adottato il 13-14 luglio 2010, controdedotto il 4 febbraio 2011 con deliberazione consiliare n.7, poi revocata il 21 novembre 2011, nuovamente sottoposto al Consiglio Comunale e definitivamente approvato il 22 maggio 2012. Riguardo l'ambito di trasformazione Expo, il PGT in itinere fa comunque salve le indicazioni dell'Accordo di programma. Per quanto riguarda Rho, viene variato il PRG allora vigente. Il PGT approvato successivamente, con deliberazione di C.C. n. 23 del 17/06/2013, fa salva la disciplina dell'AdP.

ancora solo abbozzati, i riferimenti guida sul regime delle aree per la definizione della disciplina urbanistica, che confermano quelli già assunti nella pre-intesa del 2007 con i privati.

La registrazione del *Masterplan* al BIE avviene il 1 maggio 2010, ancora in carenza della disponibilità delle aree. Il Dossier ufficiale descrive il suggestivo frutto del lavoro di Stefano Boeri e della Consulta dell'Architettura anche se la definizione di Orto planetario non compare mai nel documento, anticipando quelle riserve sul progetto che saranno rese esplicite qualche mese dopo e che porteranno l'anno successivo (nel pieno della campagna elettorale per il rinnovo dell'Amministrazione Comunale) al suo abbandono, accompagnato dalle dichiarazioni non certo tenere di Giuseppe Sala e del Commissario del BIE Vicente Gonzales Loscertales.

Il mese di maggio 2010 è tutto dedicato al tema, ormai ineludibile, della risoluzione delle cosiddette interferenze, ovvero della rilocalizzazione di tutti gli elementi fisici, naturali e artificiali, presenti o previsti sul sito e incompatibili con l'assetto di Expo.

Si delinea anche in termini amministrativi la questione della sovrapposizione dell'Accordo di Programma Expo all'Accordo di Programma Fiera e l'esigenza di definire un aggiornamento del quadro previsionale-urbanistico e pattizio dell'AdP Fiera rispetto alle previsioni dell'AdP Expo, questione che darà luogo, come si vedrà nel seguito, ad un atto integrativo dell'AdP Fiera.

Dopo una difficoltosa fase di trattative con le proprietà per l'acquisto delle aree, ritenuta scaduta la scrittura privata del 2007, nell'estate 2010 si svolgono alcune riunioni tra i tecnici di Regione, Provincia e Comune per verificare le più opportune modalità di acquisizione delle aree ed i passaggi necessari per la chiusura dell'Accordo di Programma, ricorrendo anche ai poteri commissariali del COSDE.

Tra ipotesi di esproprio e nuovi scenari di costituzione di *New Co.* pubbliche, le trattative con i proprietari continuano e, parallelamente, la definizione della variante urbanistica, alla cui approvazione i principali proprietari delle aree ne hanno condizionato la cessione.

L'appuntamento con il BIE è fissato a novembre 2010 e impone di pervenire entro quella scadenza alla disponibilità delle aree. Non essendoci i tempi tecnici per completare l'iter di approvazione di variante, viene richiesta la sottoscrizione di un atto unilaterale d'obbligo da parte dei proprietari per la messa a disposizione delle aree, in cui si puntualizzano tuttavia le eventuali contropartite alternative di carattere economico.

## **6. LA VARIANTE URBANISTICA, LE PREOCCUPAZIONI DEI COMUNI LIMITROFI E IL DOCUMENTO D'INTESA DEL RHODENSE**

Il 16 settembre 2010 si svolge la Conferenza dei Rappresentanti dell'Accordo di Programma, che valida la variante urbanistica ai Piani regolatori di Milano e di Rho e il relativo Rapporto

ambientale, dando il via libera alla loro pubblicazione, che avviene dal 20 settembre al 18 novembre.

I contenuti della variante urbanistica sono in sintesi:

- definizione e distinzione delle regole urbanistiche nel periodo di preparazione e di svolgimento dell'evento espositivo ("periodo Expo"), e nel periodo successivo ("periodo post Expo");
- individuazione di quattro unità di intervento: Unità 1. Area Expo in Comune di Milano; Unità 2. Centro Poste Italiane in Comune di Milano; Unità 3. Area Cascina Triulza in Comune di Milano; Unità 4. Area Expo in Comune di Rho;
- attuazione unitaria del post Expo nelle unità 1 e 4 mediante Programma Integrato di Intervento o atto di programmazione negoziata intercomunale;
- indice di utilizzazione territoriale UT 0,52 mq/mq sulle Unità 1 e 4, per una SLP complessiva pari a circa 400.000 mq, ai quali vanno aggiunti gli edifici e le attrezzature di interesse pubblico, in parte derivati dalla riconversione di manufatti permanenti di Expo;
- previsione nel post Expo di un parco tematico che occuperà almeno il 56% della superficie territoriale dell'Unità 1;
- esclusione nel post Expo di grandi strutture di vendita.

Nella Conferenza dei Rappresentanti del 16 settembre, viene anche sottoscritto un Documento d'intesa, redatto su istanza del Comune di Rho in qualità di capofila dei Comuni del Patto del Rhodense<sup>4</sup>, volto a disciplinare gli impegni degli Enti nella soluzione delle criticità sul piano delle ricadute territoriali, già emerse e in parte affrontate dal tavolo tecnico dei referenti di Regione, Provincia, Comuni di Milano e Rho, Società Expo, Fiera Milano.

Il Documento d'intesa impegna i soggetti sottoscrittori nella risoluzione condivisa di una serie di questioni puntuali ma di potenziale rilevante impatto sui territori: la rilocalizzazione dei parcheggi di Fiera (sia quelli di prossimità localizzati in area Triulza per circa 2.000 posti auto, sia quelli remoti per circa 4000 posti auto), il destino del previsto parcheggio di interscambio Rho-Fiera (di grande rilevanza strategica per il sistema dell'accessibilità del quadrante Nord-Ovest e già finanziato con i fondi della Legge Obiettivo, ma incompatibile con l'assetto planivolumetrico dell'Expo), le opere di compensazione ambientale già previste e finanziate dall'AdP Fiera e attese da tempo dai Comuni, le ipotesi di fattibilità dei "parcheggi remoti" per l'Expo e la loro compatibilizzazione con il quadro infrastrutturale delineato dal Tavolo Lombardia, tema quest'ultimo che avrà uno sviluppo particolarmente articolato, e sul quale pesano ancora oggi incertezze e criticità.

---

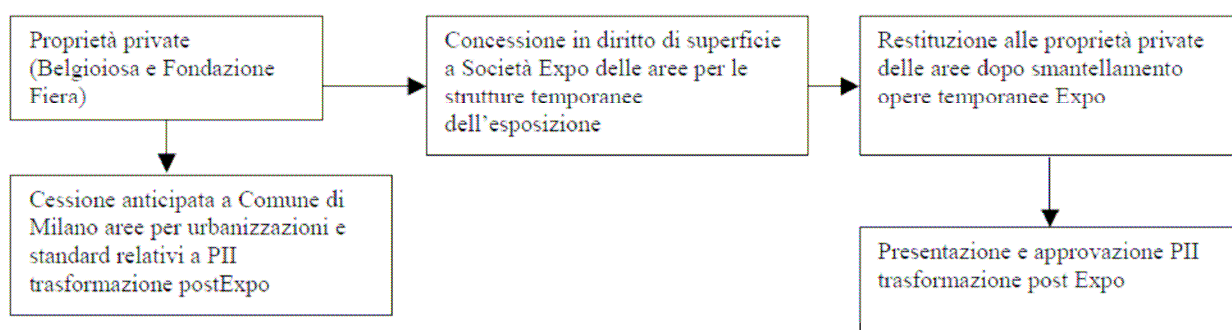
<sup>4</sup> Il Patto del Rhodense raggruppa i Comuni di Arese, Baranzate, Bollate, Cesate, Cornaredo, Garbagnate Milanese, Lainate, Novate Milanese, Pero, Pogliano Milanese, Pregnana Milanese, Rho, Senago, Settimo Milanese, Solaro e Vanzago, preoccupati delle possibili ripercussioni territoriali connesse alla realizzazione dell'evento Expo.

## 7. L'ACCORDO DI PROGRAMMA, L'IPOTESI DEL DIRITTO DI SUPERFICIE E LA SVOLTA DELLA NEW CO.

Conclusa la pubblicazione della variante urbanistica, riprendono i lavori per la definizione dell'Accordo di Programma, tra i cui presupposti c'è l'accordo con i principali proprietari (Fondazione Fiera e Società Belgioiosa), a partire dalla piattaforma negoziale discussa nell'estate 2010. Tale piattaforma prevedeva la cessione gratuita alle pubbliche amministrazioni delle aree del sito destinate alle opere permanenti dell'Expo e la concessione gratuita in diritto di superficie, di durata limitata, delle aree destinate alle opere provvisorie. Ciò a fronte della possibilità di compiere, nel periodo post Expo, sui terreni riacquisiti in piena proprietà, un intervento di riqualificazione urbanistica calibrato sull'ormai consolidato indice territoriale di 0,52 mq/mq.

Nell'ambito della stessa piattaforma negoziale, Fondazione Fiera e Società Belgioiosa si erano impegnate a partecipare alle opere Expo mediante un contributo economico (stimato dall'Agenzia del Territorio in circa 75 mln. di euro) da anticipare ai soci pubblici locali di Expo S.p.A, e la realizzazione di un complesso residenziale (con un investimento anticipato di circa 45 milioni di euro) da mettere temporaneamente a disposizione quale parte del "Villaggio Expo" per accogliere i lavoratori della manifestazione, oltre naturalmente agli ordinari oneri di urbanizzazione (circa 90 mln. di euro) dovuti per l'intervento urbanistico post evento.

*Figura 2 - Schema impostazione originaria Accordo di Programma*

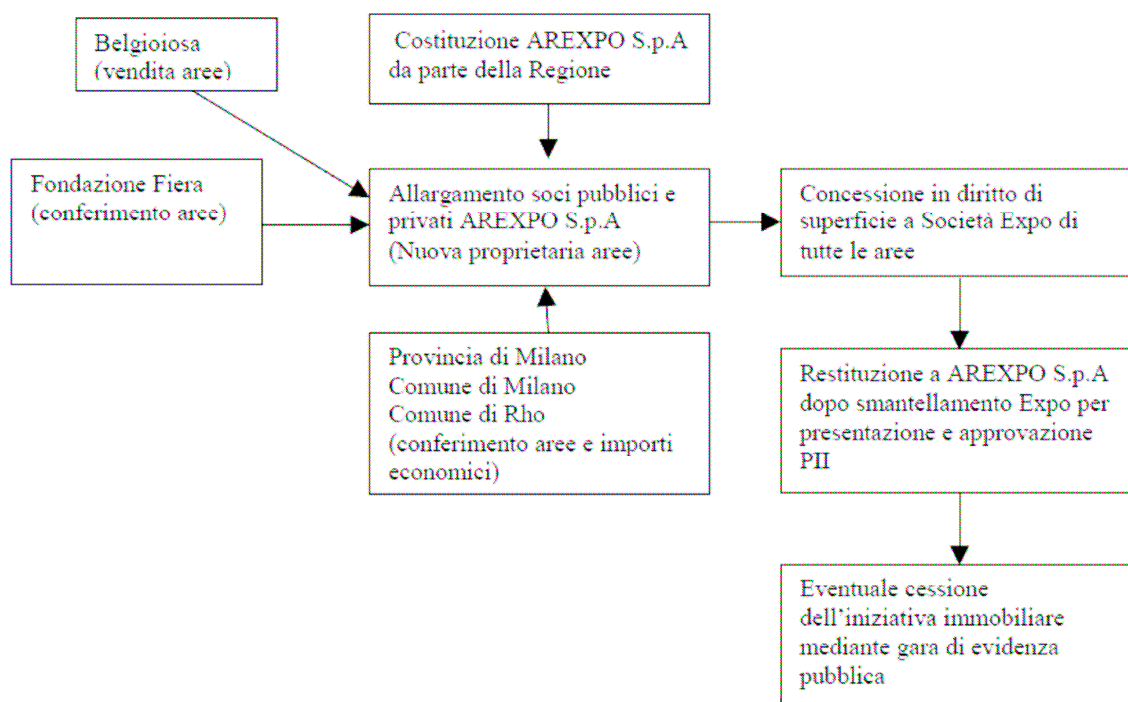


Questa impostazione organizzativa e finanziaria, sulla quale si lavora fino a tutto il mese di marzo 2011, subisce in seguito una profonda inversione di rotta alla vigilia delle elezioni amministrative che hanno rinnovato i governi dei Comuni di Milano e di Rho (le elezioni amministrative si sono tenute il 15 e 16 maggio, con turni di ballottaggio il 29 e 30 maggio).

Già nel corso delle trattative dell'estate 2010, la Regione aveva prospettato la costituzione di una società dedicata allo scopo di acquisire la proprietà delle aree del sito espositivo e di svilupparne l'utilizzazione successiva. La svolta, che azzerava tutto il percorso di definizione dell'accordo di programma impostato sulla precedente ipotesi del diritto di superficie, si

compie il 16 aprile 2011, quando la Conferenza dei rappresentanti dell'Accordo di programma condivide l'ipotesi regionale.

*Figura 3 - Schema Accordo di Programma definitivo con la costituzione della New Co. (AREXPO S.p.A)*



Regione Lombardia approva lo schema di Statuto della Società Arexpo S.p.A (con Deliberazione della Giunta regionale n.1789 del 31/5/2011; lo Statuto è molto generico e sarà poi modificato con l'ingresso degli altri soci), che viene quindi costituita il 1 giugno, inizialmente con la sola partecipazione regionale. Nello stesso mese Società Belgioiosa sottoscrive un contratto in cui concede irrevocabilmente ad Arexpo l'opzione di acquisto dei terreni di proprietà per un valore di circa 50 mln. di euro.

Il 12 luglio 2011 viene sottoscritto l'Accordo di Programma, nel quale tuttavia non vengono completamente approfondite questioni importanti che rivedono sostanzialmente quanto concordato nell'impostazione precedente e riguardano il ruolo di Arexpo quale nuovo attore dell'Accordo stesso.

Un tema di particolare rilevanza riguarda i rapporti patrimoniali tra le Società Expo ed Arexpo alla scadenza del diritto di superficie. Dopo una intensa negoziazione durata un anno, nell'agosto del 2012 viene sottoscritto un Accordo Quadro tra Expo 2015 S.p.A. e Arexpo S.p.A. per la regolazione di tali rapporti.

Secondo questo documento, più recentemente oggetto di richiesta di revisione, la scadenza del diritto di superficie viene fissata nel 30 giugno 2016, quando Arexpo rientrerà in possesso delle aree unitamente alle opere realizzate sulle stesse, restando le demolizioni, la rimozione e lo smaltimento dei relativi materiali interamente a suo carico (ad esclusione della demolizione dei padiglioni di ciascun Stato partecipante che sarà a carico dello Stato stesso). Per compensare il valore delle opere permanenti e dell'infrastrutturazione, è previsto, da parte di Arexpo, un indennizzo a Società Expo di 50 mln. di euro e l'impegno, da trasferire al futuro acquirente delle aree e soggetto attuatore del PII, a corrispondere ad Expo 2015 ulteriori 25 mln. Un'incognita riguarda poi la questione dei costi di bonifica, il cui ammontare ancora incerto (in pendenza degli esiti delle indagini sui suoli) potrebbe comportare scompensi finanziari.

## **8. IL TEMA APERTO DELL'EREDITÀ URBANA**

Al di là del merito sulla congruità del contributo sui costi sostenuti per l'infrastrutturazione del sito (allineato a quello definito nella precedente impostazione, secondo la stima dell'Agenzia del Territorio, in 75 mln. di euro, ma con una riduzione dei potenziali benefici pubblici in relazione all'azzeramento dell'investimento per la realizzazione del Villaggio Expo), ciò che emerge nella gestione di questo accordo è la riproposizione di un modello di azione del tutto interprivatistico, pur in presenza del nuovo soggetto Arexpo, a forte partecipazione pubblica, sostituitosi ai proprietari originali.

Le modalità di negoziazione, la forfaitizzazione del contributo e, soprattutto, lo sganciamento da logiche di programmazione territoriale e da politiche urbane generali denunciano una mancata vera svolta nel modello di acquisizione/trasformazione delle aree. Lo stile decisamente manageriale, ma avulso da un più ampio orizzonte di strategie pubbliche, pare porsi in continuità con quell'iniziale approccio segnato da separatezza e sottovalutazione del quadro di riferimento territoriale, che costituisce forse la più pesante ipoteca su Expo 2015.

Oltre ai costi sostenuti per l'acquisizione delle aree, il poderoso investimento pubblico mobilitato per l'attrezzatura del sito rappresenta, nell'attuale congiuntura recessiva, una opportunità "straordinaria" per la costruzione di un programma di riqualificazione urbana, su cui tuttavia grava proprio l'esposizione dei soggetti pubblici nell'investimento di acquisto e la primaria esigenza di un suo ritorno.

La redazione del *Masterplan* del post Expo è stata affidata al Comune di Milano, nell'ambito delle attività di supporto alla società Arexpo S.p.A. Un Tavolo Direzionale Masterplan, cui partecipano rappresentanti tecnici di tutti i soci di Arexpo S.p.A, ha lo scopo di istruire e approfondire il lavoro di redazione.

Una prima versione del documento *Milano>>>Expo2015>>>EXPOst* ha visto la luce nell'estate del 2013 ed è stata sottoposta all'approvazione degli Organi di Arexpo S.p.A.

nell'ottobre ed a una presentazione pubblica presso l'*Urban Center* di Milano il 28 novembre. Il rapporto, a partire da un'analisi su diversi aspetti (mobilità territoriale in costruzione, disciplina urbanistica, assetto proprietario, stato dei suoli e bonifiche), definisce i principi guida per la *legacy* del Post Expo ("riconvertire, recuperare, riusare") e valuta la reversibilità dei sistemi infrastrutturali, delle sistemazioni superficiali e dei manufatti. Il documento pone inoltre attenzione alla definizione di ipotesi di continuità d'uso e gestione temporanea di aree e manufatti nell'immediata fase post 2015, concludendosi con alcuni scenari per l'assetto del verde e del Parco tematico e per l'assetto insediativo della trasformazione urbanistica.

Nell'estate del 2013 si è anche dato corso alla pubblicazione di un *Avviso per l'acquisizione di manifestazioni di interesse e proposte per la definizione dei contenuti del Parco tematico e delle attrezzature di interesse pubblico e generale nel post Expo*, a seguito della quale sono pervenute alla Società quindici proposte, con livelli di approfondimento sulla fattibilità tecnica ed economica molto differenziati (da proposte presentate da soggetti imprenditoriali a esplorazioni progettuali elaborate in sede accademica, a ipotesi redatte da singoli professionisti).

La pubblicazione del Bando per la vendita delle aree e la trasformazione urbanistica è ormai imminente, pur avendo scontato un ritardo sui tempi programmati in seguito alle vicende giudiziarie della primavera del 2014 che hanno investito anche l'allora Direttore di Arexpo S.p.A.

## **9. LA CONFERENZA DI SERVIZI PER L'APPROVAZIONE DEI PROGETTI**

Contemporaneamente alla chiusura dell'Accordo di programma, in relazione alla non più rinviabile urgenza di avviare la cantierizzazione delle opere, viene promossa presso il Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche di Milano, su istanza di Expo 2015 S.p.A, la Conferenza di Servizi per l'approvazione del progetto definitivo delle infrastrutture propedeutiche all'allestimento del sito, ovvero del progetto più noto come "rimozione delle interferenze" e relativo appunto all'eliminazione di tutti quegli elementi naturali (in particolare i corsi d'acqua) e artificiali (la viabilità, le infrastrutture tecnologiche e i parcheggi) preesistenti sul sito<sup>5</sup> ed alla realizzazione della nuova viabilità perimetrale di Expo e dei relativi sottoservizi. Il 22 giugno 2011 si apre la Conferenza di Servizi, che si conclude il 22 luglio 2011.

I tempi ormai serrati impongono celerità e snellezza delle procedure approvative, che possono essere garantite mediante la modalità della Conferenza dei Servizi. Con un provvedimento dell'ottobre 2011 viene pertanto istituita, su istanza del Commissario Straordinario del Governo per l'Expo 2015, la "Conferenza di Servizi permanente per l'approvazione dei progetti del sito di impianto dell'Esposizione Universale del 2015 – Milano e dei manufatti

---

<sup>5</sup> Cfr. paragrafo 4.

inclusi nel Dossier di registrazione del Grande Evento”, di cui il 22 novembre 2011 si svolge l’adunanza d’insediamento.

La Conferenza di Servizi ha finora esaminato ed approvato oltre trenta progetti, a partire dal campo base logistico, al complesso sistema infrastrutturale della piastra espositiva, ai singoli manufatti espositivi<sup>6</sup>, ai tratti della Via d’Acqua. Nella Conferenza è presente una rappresentanza permanente dei principali Enti territoriali e settoriali aventi competenze approvative, cui si aggiungono ulteriori partecipanti in relazione agli specifici profili dei singoli progetti esaminati. La Conferenza ha svolto finora una funzione essenziale nell’analisi e nella soluzione di numerose problematiche tecniche connesse alle carenze di progettazioni non sempre perfette sotto la spinta dell’urgenza e della perdurante incertezza che ha segnato anche la fase più recente dello sviluppo progettuale del sito espositivo.

Un esempio dei frequenti ripensamenti rispetto alle indicazioni programmatiche iniziali è quello dei padiglioni introduttivi, ed in particolare dell’Expo Center, la cui progettazione si è sviluppata lungo un percorso articolato, da un preliminare del maggio 2012<sup>7</sup> con un costo stimato di oltre 38 mln. di euro, al definitivo approvato nell’aprile 2013, la cui modifica sostanziale concerne la sua riconfigurazione come manufatto totalmente temporaneo (ed una conseguente semplificazione delle strutture con una lieve riduzione del costo a circa 35 mln. di euro), per poi essere completamente stravolta da un nuovo progetto definitivo, approvato nell’aprile 2014, che dimezza il costo preventivato e di cui recenti notizie di stampa annunciano un ulteriore ridimensionamento.

## **10. LA VALUTAZIONE D’IMPATTO AMBIENTALE**

Anche l’applicazione della valutazione di impatto ambientale ha seguito, per i progetti di Expo 2015, vie straordinarie e peculiari modelli operativi connotati da una separatezza che mal si concilia con l’approccio integrato tipico delle procedure ambientali.

Per quanto riguarda il progetto definitivo della Piastra espositiva, la relativa procedura regionale di VIA, attivata ordinariamente nell’ottobre 2011, è stata ritirata il mese successivo dalla società Expo 2015 S.p.A., per essere nuovamente riattivata il 20 dicembre avvalendosi questa volta delle facoltà di riduzione dei termini prevista dalle norme speciali per Expo<sup>8</sup>. La procedura si è conclusa a gennaio 2012, con un giudizio di compatibilità ambientale connotato da cospicue prescrizioni e con la costituzione dell’Osservatorio Ambientale Expo

---

<sup>6</sup> Sono stati sottoposti all’approvazione della Conferenza solo i padiglioni di carattere generale, i manufatti di servizio ed i Cluster tematici comuni a diversi Paesi, mentre i padiglioni nazionali, qualificati come “edifici temporanei” dal D.L. 26/4/2013, sono sottoposti al regime dell’attività edilizia libera ex art.6 D.P.R.380/2001, che consente l’esecuzione senza alcun titolo abilitativo.

<sup>7</sup> Il progetto preliminare prevedeva una struttura complessa formata da un auditorium con una grande sala da 1.500 posti, una *open plaza* coperta di circa 2.100 mq e uffici. Inizialmente l’Expo Center aveva carattere solo parzialmente temporaneo, in quanto si prevedeva la conservazione a fine evento della sala da 1.500 posti e della struttura di copertura della piazza.

<sup>8</sup> Facoltà di riduzione dei termini prevista dall’art.1, c.4 dell’Ordinanza P.C.M. n.3900 del 5/10/2010.

2015, finalizzato a monitorare il recepimento delle prescrizioni, delle condizioni e delle azioni disposte dall'Autorità regionale.

Le ripetute revisioni progettuali che, come si è già detto, hanno connotato lo sviluppo attuativo di Expo hanno dato luogo a successive verifiche ambientali: tra il novembre 2012 e il settembre 2013 sono state implementate tre procedure di verifica di assoggettabilità a VIA relative a varianti al progetto definitivo della Piastra Expo, anch'esse con termini abbreviati in forza delle norme speciali su Expo.

Tra le criticità che si sono evidenziate a proposito del ricorso alle facoltà derogatorie previste nei D.P.C.M. e nelle relative Ordinanze su Expo, una in particolare riguarda l'anticipazione delle pubblicazione dei bandi per l'affidamento dei lavori rispetto all'approvazione dei relativi progetti e la necessità di integrare gli appalti a posteriori per implementare le soluzioni tecniche e costruttive adeguate a rispondere alle indicazioni e prescrizioni in esito alle procedure VIA ed alle Conferenze di Servizi approvative.

Non tutti i progetti di Expo 2015 sono stati però oggetto di valutazione sotto il profilo ambientale. Un singolare caso di esenzione riguarda il progetto della Via d'acqua, il cui Studio di pre-fattibilità ambientale inserito nel progetto preliminare rileva che il nuovo canale, che si sviluppa per circa 21 km, "costituisce una modifica/integrazione di assoluta modesta entità del sistema irriguo consolidato" rappresentato dalla rete irrigua esistente gestita dal Consorzio Est Ticino Villoresi (che si sviluppa per oltre 3.400 km tra canali e diramatori) e che, pertanto, non rientra tra le tipologie di opere da assoggettare alle verifiche ambientali e, nello specifico, alla verifica di assoggettabilità a VIA. La conseguente mancata fase di partecipazione del pubblico al progetto sarà, come si vedrà in seguito, tra le cause dell'ostilità di alcuni comitati e associazioni di cittadini verso lo stesso e del suo inglorioso declassamento a collettore sotterraneo.

## **11. INTERFERENZE E SOVRAPPOSIZIONI. L'ACCORDO DI PROGRAMMA DELLA FIERA DI MILANO**

La rilocalizzazione delle "interferenze" presenti sul sito e funzionali al polo fieristico (i parcheggi, la sottostazione elettrica e altri impianti tecnologici) è stata inizialmente affrontata, come già accennato, da un tavolo tecnico informale di coordinamento tra i due Accordi di Programma. All'approfondimento delle soluzioni alternative, corredato delle necessarie analisi sull'accessibilità, il dimensionamento, i costi e la cantierizzazione, compiuto dal tavolo tecnico, si è affiancata un'attività di concertazione con Fondazione Fiera per definire gli aspetti amministrativi dell'irrisolta sovrapposizione parziale dell'ambito territoriale dell'Accordo di Programma Expo con quello della Fiera di Pero-Rho, che ha indotto la Regione Lombardia a promuovere un Atto integrativo di quest'ultimo.

Con la D.G.R. n. IX/1468 del 30 marzo 2011 è stato promosso l'*Atto integrativo all'Accordo di Programma per la riqualificazione del sistema fieristico lombardo attraverso la realizzazione del Polo esterno della fiera in Pero-Rho e attraverso la riqualificazione del Polo urbano* finalizzato alla risoluzione delle interferenze tra le opere funzionali all'attività del polo fieristico e gli interventi previsti per Expo 2015.

Dall'atto di promozione si è quindi svolta una cospicua attività tecnica volta alla soluzione dei numerosi problemi generati dall'interferenza tra il polo fieristico e il progetto di Expo ma, anche su questo tavolo di lavoro, si stanno scontando il mancato approfondimento preventivo e la sottovalutazione iniziale del quadro territoriale di inserimento.

Hanno infatti trovato soluzione lo spostamento della sottostazione elettrica (uno tra i primi progetti approvati dalla Conferenza di Servizi permanente nel marzo 2012), dei parcheggi di prossimità (ricollocati su un'area precedentemente destinata a verde compensativo della Fiera, a sua volta recuperato nell'ambito del tessuto urbano di Rho) e dei parcheggi remoti (ossia di quei circa 4.000 posti auto da rendere disponibili solo in corrispondenza delle manifestazioni di maggior affluenza di pubblico) mentre ancora critico risulta il destino della previsione del parcheggio di interscambio con la metropolitana e il sistema ferroviario, che rischia la cancellazione del relativo finanziamento.

L'indicazione programmatica di un parcheggio di interscambio in corrispondenza della stazione ferroviaria di Rho-Fiera e dell'attestazione del capolinea della linea 1 Metropolitana trae origine dall'Accordo di Programma Fiera, ed in particolare dall'Atto integrativo approvato nel marzo 2001 (D.P.G.R. n. n.5595 del 14/3/2001), e viene confermata dal relativo Decreto V.I.A. (D.D. n.661 del 21/1/2002) e dalla revisione del *masterplan* Fiera operata tra il 2002 e il 2003, che hanno individuato l'area idonea (denominata Triulza) e un dimensionamento di circa 2.000 posti auto.

Su tale indicazione è stata elaborata la progettazione preliminare e definitiva, in attuazione degli Accordi operativi sottoscritti tra gli Enti coinvolti nella realizzazione del parcheggio nel 2002 e nel 2006, fino alla presa d'atto, con la candidatura di Milano all'Expo 2015, dell'ubicazione del sito espositivo su aree interessate dal progetto e della necessità di rimodularlo. Il progetto preliminare, così rielaborato, è stato approvato con delibera C.I.P.E. n. 163, del 21/12/2007, ai sensi della L. 443/01 (legge Obiettivo).

Parallelamente allo sviluppo del *masterplan* di Expo 2015, sono state in seguito prospettate ulteriori ipotesi progettuali che hanno considerato i vincoli di sedime imposti dal progetto delle strutture di Expo. A partire da luglio 2012, è stato attivato uno specifico Gruppo operativo nell'ambito della Segreteria Tecnica dell'Atto integrativo all'Accordo di Programma Fiera e sono state elaborate numerose e articolate soluzioni localizzative, verifiche di fattibilità tecnico-economica e temporale (entro o meno l'orizzonte di Expo 2015), nonché di rispondenza al fabbisogno previsto.

Tutte le ipotesi esplorate, alcune delle quali particolarmente originali (si è indicato un possibile lotto posto a circa 800 m. dalle stazioni di ferrovia e metropolitana!) e onerose (come un impegnativo progetto strutturale di un parcheggio pluripiano sopra una vasca di laminazione di un corso d'acqua intubato), scontano però il discutibile assunto di escludere la localizzazione del parcheggio dall'ambito delle aree Expo, ancorché sia ormai assodato lo slittamento temporale della sua realizzazione dopo il 2015. Tale preclusione, originata dall'esigenza di non apporre gravami alle aree di proprietà Arexpo ai fini della trasformazione post evento, è stata fortemente criticata dalla Provincia di Milano, che in tutto il percorso tecnico e concertativo ha sollecitato un approfondimento di soluzioni integrate del parcheggio con altre funzioni di interesse generale che possano attestarsi, nella fase di trasformazione post Expo, sulle aree contigue ai terminali del trasporto pubblico, giovandosi così delle condizioni di eccellente accessibilità multimodale.

Anche a questa importante infrastruttura di mobilità metropolitana dovrebbe infatti applicarsi il primario obiettivo di *legacy* territoriale e ambientale dell'evento Expo 2015 e di miglior valorizzazione dei relativi investimenti infrastrutturali. A tal fine si impone la verifica, finora mancata per il caso in esame, delle possibilità di compatibilizzazione e di rifunzionalizzazione delle aree e dei manufatti Expo o di loro parti nell'ambito della definizione in corso dell'assetto post evento.

## **12. L'ACCESSIBILITA' IRRISOLTA. PARCHEGGI E PARADOSSI**

La vicenda del parcheggio di interscambio è solo il primo dei paradossi che segnano la questione dell'accessibilità di Expo 2015. Si è già accennato alle criticità del tavolo regionale dedicato e alla ritardata definizione del sistema degli ingressi e della mobilità al contorno del sito in relazione ai tempi di definizione del planivolumetrico dell'esposizione. Il racconto sulle sofferenze del quadro infrastrutturale si completa con il travagliato e ancora in parte irrisolto percorso di definizione dei "parcheggi remoti"<sup>9</sup>, dalle originarie indicazioni programmatiche alla loro contraddittoria traduzione attuativa.

Il dossier di candidatura del 2008 assume un condivisibile orientamento di contenere l'offerta di sosta in prossimità dell'area (a particolari categorie di utenti, personale, mezzi di servizio e autorità) e di individuare, per il parcheggio della generalità dei visitatori, localizzazioni remote tali da garantire un interscambio rapido e diretto con il trasporto pubblico o con un servizio dedicato di navette diretti al sito. Sulla base di una quantificazione complessiva della domanda potenziale di 17.000 posti auto, vengono così formulate le prime ipotesi dei parcheggi remoti (due a Rho, rispettivamente per 4.000 posti auto e 7.000 posti + 1.000 stalli

---

<sup>9</sup> Non viene invece trattata l'evoluzione dei progetti delle grandi opere infrastrutturali cosiddette "connesse", anch'esse sottoposte al controllo e monitoraggio del Tavolo Lombardia di Expo 2015 ma già programmate e finanziate a prescindere dall'Esposizione Universale, alcune delle quali già inserite nel primo programma della Legge Obiettivo del 2001.

bus, una ad Arese e una a Baranzate, ciascuna per 3.000 posti auto), ben presto però superate dai successivi approfondimenti tecnici.

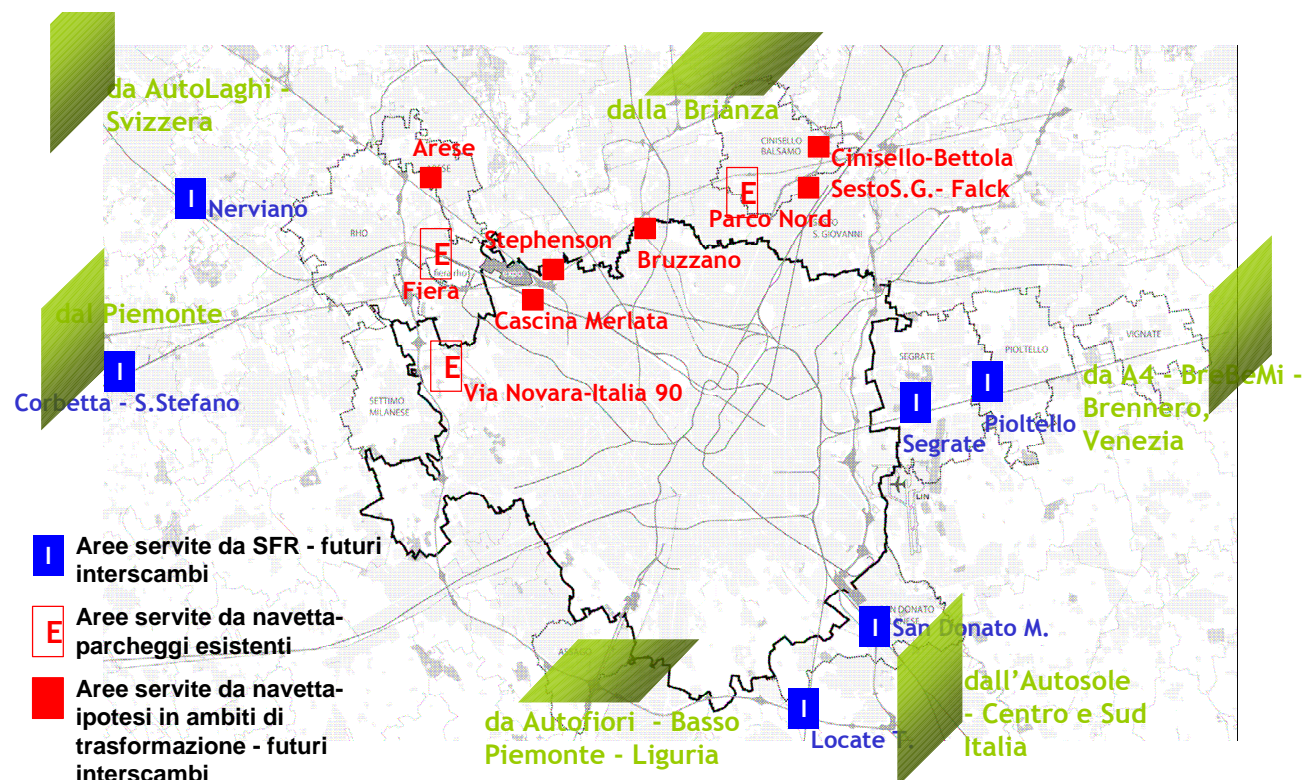
Il documento *Piano integrato di accessibilità del visitatore*, redatto da Regione Lombardia sulla base dello studio del maggio 2010 di *Analisi del sistema di mobilità e accessibilità all'area Expo 2015* condotto da Infrastrutture Lombarde, evidenzia l'impossibilità di localizzare i parcheggi remoti così come indicati nel dossier di candidatura. Alla luce degli esiti di tali studi, lo stato di aggiornamento sulle infrastrutture Expo presentato al Tavolo Lombardia del 1 ottobre 2010 definisce irrealizzabili le ipotesi avanzate e riferisce ancora aperta la problematica della copertura finanziaria (fin da principio i parcheggi sono privi di stanziamenti pubblici e pensati come programma di *project financing*), indicando tuttavia valida la localizzazione di Arese, da attuare con le risorse degli operatori privati coinvolti nell'Accordo di Programma dell'ex Alfa Romeo.

Sul parallelo e coevo tavolo dell'Accordo di Programma del sito Expo, nell'ambito del Documento di intesa del Rhodense del 16 settembre 2010, viene richiesto alla Provincia di Milano di redigere, in accordo e collaborazione con Regione Lombardia, Comune di Milano e i Comuni del Patto del Nord Ovest, un'analisi di fattibilità per nuove ipotesi di localizzazione. Il lavoro svolto dalla Provincia, di cui viene presentato un primo stato di avanzamento agli inizi di novembre e successivi sviluppi nel gennaio e nel luglio 2011, assume i dati di fabbisogno dalle precedenti elaborazioni curate da Regione Lombardia, Infrastrutture Lombarde e Società Expo (che vedono aumentato il fabbisogno a 22.000 posti auto). Lo studio si fonda sulla scelta di estendere l'ambito di localizzazione dei parcheggi remoti oltre il territorio dei Comuni immediatamente adiacenti al sito, garantendo comunque un tempo di viaggio tra il parcheggio e l'accesso all'Esposizione contenuto in 20-25 min. Vengono individuate localizzazioni che non presentano interferenze con il sistema delle aree protette, limitano il consumo di suoli agricoli, impegnano aree ben servite dalle linee di trasporto pubblico locale (in particolare del servizio ferroviario regionale) e già interessate da programmi di realizzazione di parcheggi d'interscambio, con l'obiettivo di lungo periodo di configurare, quale *legacy* di Expo, un sistema della sosta funzionale alla mobilità di scala metropolitana. In particolare, la proposta è fondata essenzialmente su due scelte modali: una serie di parcheggi connessi al sito mediante trasporto ferroviario (linee SFR linee attestate sulla fermata di Rho Fiera) e una serie da connettere mediante servizio dedicato di navette bus.

Le ipotesi sono formulate dalla Provincia sulla base di presupposti allora assunti come inderogabili, che nello sviluppo successivo verranno via via accantonati dagli altri Enti, sotto la pressione delle difficoltà di regia del progetto. Proprio in ragione dell'assenza di stanziamenti pubblici, lo studio aveva infatti considerato: aree di proprietà pubblica, già infrastrutturate, ovvero aree già oggetto di trasformazione urbanistica, sulle quali attivare sinergie con i soggetti sviluppatori; una distribuzione capillare di parcheggi per un massimo

di 1.500/2.000 posti per evitare il costo di opere di adeguamento della viabilità di accesso; la possibilità di utilizzo di parcheggi esistenti e modalità di gestione integrata dei biglietti di ingresso e prenotazione del parcheggio, utili al più generale governo dell'accessibilità al sito.

*Figura 4 – La proposta della Provincia di Milano per il sistema dei parcheggi remoti (gennaio 2011)*



Sono state quindi attivate interlocuzioni con i Comuni interessati allo sviluppo progettuale delle proposte, sull'esito del quale ha tuttavia pesato, come più volte evidenziato da parte della Provincia, l'assenza di risorse finanziarie pubbliche.

Il tema è stato quindi rinviato alla sede istituzionale del Tavolo Lombardia e di un apposito Tavolo tecnico a cura di Comune di Milano, Società Expo e Regione Lombardia che, a partire da luglio 2011, sviluppa una serie di alternative, solo in parte congruenti con lo studio della Provincia.

Anche il Gruppo di lavoro della contemporanea procedura VIA della piastra espositiva desume il quadro di riferimento per la localizzazione dei parcheggi in coerenza con le indicazioni del Tavolo tecnico coordinato dalla Regione, che considera quattro localizzazioni (parcheggi in Comune di Milano ex Mondiali Italia 90 per una capacità complessiva di 3.000 posti auto, area nell'ambito Accordo di Programma ex Alfa Romeo in Comune di Arese per 4.000 posti, aree in località Bettola in Comune di Cinisello Balsamo per 7.500 posti,

parcheggi esistenti della Fiera, di cui condividere l'uso, in Comune di Rho per una capacità complessiva 8.000 posti).

Dall'autunno del 2011 si sono svolti ulteriori approfondimenti nell'ambito del Tavolo tecnico regionale per verificare la fattibilità delle ipotesi formulate. Expo 2015 SpA ha elaborato ulteriori proposte (si è prospettato, ad esempio, l'utilizzo dei parcheggi dell'autodromo e dello stadio in Comune di Monza), fino alla riunione del Tavolo del 15 maggio 2012, in cui la Società ha evidenziato le difficoltà incontrate per la definizione di un piano organico delle dotazioni di parcheggio, ridimensionando tuttavia la questione in relazione alle esperienze di manifestazioni precedenti che si sono appoggiate su aree provvisoriamente attrezzate.

Nell'estate del 2012 sono state compiute ulteriori analisi, relative a soluzioni localizzative ancora diverse, verificando stato di fatto, previsioni urbanistiche, condizioni di accessibilità e ambientali, senza tuttavia affrontare ancora il tema della copertura dei costi. Solo per quanto riguarda il parcheggio nell'ambito ex Alfa Romeo, l'Accordo di Programma per la riqualificazione dell'area sottoscritto nel dicembre 2012 prevede la sua conferma e la presa in carico della sua realizzazione da parte degli operatori privati.

Mentre ormai i tempi di realizzazione si assottigliano, la prima parte del 2013 è ancora caratterizzata da incertezze e nuovi scenari (ad esempio, quelli di recuperare 1.200 stalli per i bus turistici su aree adiacenti l'Ospedale Sacco, di proprietà dell'Azienda ospedaliera o di concordare con SEA e le altre società di gestione dei parcheggi aeroportuali l'uso di tali strutture presso Malpensa) e la seconda segna una svolta del tutto imprevista. Con una nota del 7 ottobre 2013, il Commissario Unico del Governo evidenzia la necessità di collocare un parcheggio per i bus turistici per circa 600 stalli nell'ambito dell'Accordo di Programma di Cascina Merlata (nell'immediata adiacenza al sito Expo, a questo collegato mediante la progettata passerella pedonale che sovrappassa l'autostrada Torino-Venezia e la linea ferroviaria) e la proposta viene condivisa dal Tavolo Lombardia del 4 novembre 2013, dando luogo anche ad un tempestivo finanziamento straordinario (D.L. 23/12/2013 n.145) per un importo di 31 mln. di euro (smentendo così la fino ad allora asserita indisponibilità di fondi per i parcheggi Expo) ed a una revisione dell'Accordo di Programma di Cascina Merlata.

Nel manifestare il proprio consenso alla richiesta del Commissario Unico, infatti, l'operatore privato della trasformazione urbanistica di Cascina Merlata ha tuttavia fatto rilevare che la realizzazione del parcheggio temporaneo dedicato ad Expo, ed il conseguente slittamento dei tempi di attuazione dell'iniziativa immobiliare, determina uno sbilanciamento del relativo equilibrio economico finanziario. E' stato quindi promosso un Atto integrativo dell'Accordo di Programma Cascina Merlata finalizzato alla realizzazione temporanea del parcheggio ed all'eventuale valorizzazione urbanistica utile al bilancio del quadro economico dell'iniziativa. Più recentemente anche il progetto del parcheggio previsto nell'ambito ex Alfa Romeo è stato rivisitato. Nel nuovo *Studio sull'accessibilità a Expo 2015*, presentato in Regione il 17 marzo 2014, è stato prospettato il potenziamento del parcheggio dai previsti circa 4.500 posti ad un

numero di circa 11.000 (con buona pace della soglia massima di posti per evitare il costo di opere di adeguamento della viabilità di accesso!) e la sua ricollocazione su aree occupate dai vecchi fabbricati industriali dismessi dalla FIAT, in parte in territorio di Garbagnate Milanese, Comune non aderente all'Accordo di Programma. Nel mese di aprile si è quindi riunito il Collegio di Vigilanza dell'Accordo ed i rappresentanti istituzionali dei Comuni interessati hanno manifestato la disponibilità ad avviare un percorso di Atto integrativo dell'Accordo stesso, al fine di realizzare il parcheggio temporaneo nella nuova configurazione, in questo caso a cura e spese dell'operatore privato della trasformazione urbanistica che sarà perciò estesa anche alle nuove aree interessate dall'ampliamento proposto.

### **13. IL BUCO NELL(A VIA D)'ACQUA**

Tra i progetti di Expo passati all'esame della Conferenza di Servizi permanente un racconto particolare merita infine quello della Via d'Acqua.

Voluto fortemente dal Sindaco Moratti e previsto nel Dossier di candidatura, il progetto ha subito nel tempo un'evoluzione articolata, con la gemmazione di proposte e sottoprogetti non sempre congruenti, promossi e sviluppati da diversi soggetti (Comune di Milano, Regione Lombardia, Autorità di Bacino, Società Expo, Consorzio Villoresi, ERSAF, Metropolitana Milanese).

Nella versione originale del Dossier di candidatura, il progetto si configura come grande parco lineare (800 ha in cui integrare diversi parchi urbani già esistenti) disposto attorno a canali e spazi d'acqua sul versante ovest dell'area urbana di Milano, per collegare il sito dell'esposizione alla Darsena mediante un itinerario nel verde di circa 20 km.

Su questa ipotesi, la Regione sviluppa e presenta nel giugno del 2009 una proposta di maggior respiro territoriale, che si integra nelle politiche regionali in materia di difesa del suolo, qualità delle acque e ricostruzione del paesaggio rurale. La proposta regionale prevede la ricostruzione del corso del torrente Lura a sud dell'attuale confluenza con il tratto artificializzato del fiume Olona e la riconfigurazione di un reticolo idrografico interno all'area Parco fino al Naviglio Grande e al Naviglio Pavese, oltre ad un impegnativo programma di interventi di riqualificazione paesaggistico/ambientale (per una stima dell'ammontare complessivo di 130 mln. di euro).

Nell'aprile 2010 viene presentato il cosiddetto "Studio Paoletti", ovvero lo studio di fattibilità messo a punto dall'omonimo Studio di ingegneria, che verifica le ipotesi fino ad allora formulate e sulla base del quale si prosegue nello sviluppo progettuale che tuttavia tarda a concludersi. Fino alla fine del 2011 hanno luogo tavoli tecnici di approfondimento sui temi della riqualificazione paesistico ambientale e messa in sicurezza del Torrente Guisa, dei canali di adacquamento del sito Expo, del recapito delle acque al Naviglio Grande, della

riqualificazione della Darsena e del Naviglio Grande nel tratto in Comune di Milano, tema quest'ultimo affidato in via esclusiva allo stesso Comune.

E' solo a gennaio del 2012 che Società Expo presenta un aggiornamento del quadro degli interventi, con la cancellazione degli interventi sulla valle del Lura e dell'Olonza e la proposta di un nuovo elenco e di priorità che saranno poi oggetto di progettazione definitiva. Viene presentata anche una revisione del quadro economico generale che, a fronte di un *budget* di progetto di 160 mln. di euro, stima un fabbisogno di 203 mln. ed un'ipotesi di ripartizione della progettazione dei diversi interventi tra Enti e Società pubbliche.

*Figura 5 – Ipotesi competenze di progettazione interventi Via d'Acqua (gennaio 2012)*



Nel corso del 2012 i progetti dei diversi interventi vengono elaborati ed esaminati dalla Conferenza di Servizi permanente. L'intervento sicuramente più importante è costituito dall'adeguamento/realizzazione ex novo del canale (per uno sviluppo lineare di circa 21 Km, in parte a cielo aperto ed in parte in condotta sottosuolo) e del percorso ciclopeditonale ad esso correlato che si compone dei tre tronchi: Via d'Acqua nord (ovvero il nuovo canale derivato dal Villoresi che conduce l'acqua al sito Expo ed è integrato con un collegamento ciclopeditonale), il tronco centrale (il tratto del canale incluso nel sito Expo già sviluppato nell'ambito del progetto della Piastra espositiva) e la Via d'Acqua sud (il canale di restituzione delle acque al Naviglio Grande, interamente compreso nel territorio di Milano).

Lo sviluppo progettuale e attuativo del canale ha avuto in seguito un percorso molto accidentato, a cominciare dalle profonde critiche avanzate dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici<sup>10</sup>, per continuare con l'accesa opposizione di Comitati e Associazioni di Cittadini,

<sup>10</sup> Prima ancora che sui diversi profili tecnici, la considerazione di apertura del parere del Consiglio appare stroncante: "Quale considerazione di carattere generale la Sezione osserva che la documentazione di progetto non dà ragione con completezza dell'idea di base del progetto, come dichiarata nella sua denominazione. La documentazione presenta, infatti, un carattere intrinsecamente contraddittorio, a fronte della denominazione Via d'Acqua Sud viene rappresentata un'opera di sviluppo dell'ordine di 12 km che per circa il 40% si sviluppa in

fino alle più recenti cronache giudiziarie. Forse su questo progetto più di ogni altro sarà possibile dopo il 2015, attraverso un completo bilancio costi-benefici a posteriori, evidenziare le conseguenze di un approccio gestionale in cui la scarsa visione prospettica e la separazione dei campi visivi ha generato anche difficoltà nel mettere a fuoco l'utilità delle singole opere.

#### **14. PROSPETTIVE (CON OTTIMISMO) ALLA VIGILIA DEL 2015**

Ormai alla vigilia dell'Expo, la rilettura della sua vicenda fa emergere un processo caratterizzato da *stop and go*, separatezza dei campi di azione e difficoltà di coordinamento. L'attività tecnica svolta e l'imponente assetto organizzativo messi in campo per dar soluzione ai singoli problemi via via manifestatisi (oltre ai costi sostenuti per la realizzazione delle opere, sarà interessante ricostruire un bilancio delle risorse impiegate per le attività tecniche) hanno scontato il mancato approfondimento preventivo e la sottovalutazione iniziale del quadro territoriale e di alcune questioni cruciali come la disponibilità delle aree. L'approccio tabula rasa che ha caratterizzato le fasi di avvio non ha solo ignorato la conoscenza del quadro territoriale e delle sue potenziali sinergie con il progetto ma ha eluso anche rilevanti problematiche sulla consistenza del sito, in cui la presenza di numerose "interferenze" fisiche ha generato gravi ritardi e lievitazione di costi.

Sono mancati ancora una volta quei binari di intersettorialità, co-progettazione e collaborazione interistituzionale che dovrebbero guidare l'azione pubblica, soprattutto di fronte a progetti complessi, ma che in Italia stentano a segnare il normale corso della prassi di governo.

Nella particolare congiuntura che si sta profilando, in cui si intravedono i primi segnali di superamento della grave recessione ancora in atto ed in cui la pubblica amministrazione è investita da un forte impulso innovatore, è richiesto ora un cambio di passo: sempre più importante risulta infatti massimizzare le rese dell'investimento infrastrutturale, inteso in un'accezione ampia di intervento pubblico a sostegno della ripresa. In tale direzione, diventa cruciale riformare i canali della spesa straordinaria e renderli coerenti e integrati alle politiche ed alle azioni di intervento ordinarie. Inserire progettualità "eccezionali", coordinate e intersettoriali, in un sistema di spesa reso sempre meno incisivo dalla carenza di risorse ordinarie potrebbe determinare un cospicuo valore aggiunto al conseguimento dei singoli risultati prodotti.

L'approccio integrato è utile e necessario soprattutto per confrontarsi con la multidimensionalità dei problemi urbani. E' perciò necessario che le grandi opere siano al centro di processi di co-progettazione tra amministrazioni locali e centrali, in cui sia chiaro il quadro delle politiche generali rispetto al quale coordinare la puntuale azione locale.

---

sotterraneo, in condotte in pressione o scatolari con corrente a pelo libero, che per sezione e portata (2mc/sec) sono confrontabili ad adduttori di medio piccole dimensioni più che ad una via d'acqua."

Nel rinnovato quadro dell'Agenda urbana europea, si impone una svolta verso un approccio maggiormente integrato e verso modelli procedurali più adeguati ad affrontare la complessità che rappresenta un connotato ineludibile dei “grandi eventi” e delle “grandi opere” e un fattore di sfida rispetto alla produzione di esternalità positive. In questo senso, Expo 2015 rappresenta un processo ancora aperto, da monitorare nella gestione della sua eredità e nella prospettiva ancora tutta aperta della definizione del post evento.

## **Ringraziamenti**

Ho condiviso le altalenanti fasi di questo processo con tecnici molto competenti e con rappresentanti delle Istituzioni seri e fortemente impegnati e, anche se le recenti vicende giudiziarie hanno coinvolto una minor parte di soggetti presenti a vario titolo sui tavoli di Expo, devo ringraziare tutti i “compagni di viaggio” della Provincia, della Regione dei Comuni di Milano, Rho, Pero ed Arese, di Fondazione Fiera, di Expo S.p.A e di Arexpo S.p.A per l'esperienza professionale e umana, a volte anche carica di tensioni e scontri, che ho potuto vivere a partire dal 2008 occupandomi prima dell'Accordo di Programma e poi dello sviluppo progettuale di Expo nell'ambito di tutti i tavoli tecnici che sono stati raccontati.

Un saluto e un ringraziamento particolare vanno a Stefano Boeri, a Claudio Indovini, a Emilio De Vita, a Walter Varesi, a Carolina Romanelli, a Umbertina Cattaneo, a Paolo Galuzzi e a Stefano Di Vita che mi ha coinvolto in tante occasioni pubbliche di riflessione su Expo.

## **Bibliografia e principali riferimenti normativi**

Comitato di Candidatura: Comune di Milano, Provincia di Milano, Regione Lombardia, C.C.I.A.A. Milano, Fondazione Fiera (2006) *Proposta di candidatura della città di Milano a ospitare l'esposizione universale del 2015*. Presentato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 16 ottobre.

Comitato Expo 2015 (2008), *Dossier di registrazione*.

Regione Lombardia, Expo 2015 S.p.A, Autorità di Bacino del Fiume PO (giugno 2009), *Proposta di regione Lombardia per il Parco delle Vie d'acqua*.

Studio Paoletti, Ingegneri Associati (aprile 2010), *Progetto Via d'acqua Expo 2015*.

Regione Lombardia, Infrastrutture Lombarde (maggio 2010) *Analisi del sistema di mobilità e accessibilità all'area Expo 2015. Rapporto finale.*

Provincia di Milano (gennaio-luglio 2011, *Ipotesi di localizzazione dei parcheggi remoti nell'ambito del Documento di intesa su temi progettuali e attuativi ricadenti nel territorio rhodense tra Regione Lombardia, Provincia di Milano, Comune di Milano, Comune di Rho, Società Expo 2015 S.p.A sottoscritto il 16 settembre 2010.*

Gallione A. (2012), *Dossier Expo*, Milano: BUR Rizzoli.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 ottobre 2008 “Interventi necessari per la realizzazione dell'EXPO Milano 2015”, come modificato dal D.P.C.M. 7 aprile 2009, dal D.P.C.M 1/3/2010 e dal D.P.C.M. 15 giugno 2012.

Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3623 del 18/10/2007, n.3900 del 5/10/2010 e n.3901 dell'11/10/2010.

Decreto-legge 26 aprile 2013 n.43, convertito in legge, con modificazioni , nella L.24 giugno 2013, n. 71.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 maggio 2013, “Nomina del Commissario Unico delegato del Governo per Expo Milano”.

Conferenza di Servizi permanente per l'approvazione dei progetti del sito di impianto dell'Esposizione Universale del 2015 e dei manufatti inclusi nel Dossier di registrazione del Grande Evento, Atti e determinazioni delle sedute del 22 giugno e 22 luglio 2011, del 22 novembre 2011, del 15 dicembre 2011, del 20 gennaio 2012, del 20 febbraio 2012, del 29 marzo 2012, del 31 maggio 2012, del 12 luglio 2012, del 31 luglio 2012, del 19 settembre 2012, del 5 dicembre 2012, del 11 gennaio 2013, del 18 gennaio 2013, del 1 febbraio 2013, del 24 maggio 2013, del 12 settembre 2013, del 22 novembre 2013, dell'8 gennaio 2014, dell'11 febbraio 2014 e del 16 aprile 2014; in <https://conferenzaservizi.expo2015.org/>

Provveditore Interregionale alle OO.PP. Lombardia-Liguria, Decreti n. 6072 del 30/5/2011, n.8861 del 27/7/2011, n.12161 del 21/10/2011, n.14062 del 2/12/2011, n.3800 e n.3801 del 30/3/2012, n.7083 del 26/6/2012, n. 11053 del 22/10/2012, n. 11950 e n. 11952 del 14/11/2012, n. 687 del 24/1/2013, n. 2940 del 27/3/2013, n. 10852 e n. 10853 del 20/11/2013, n. 1258 del 6/2/2014, n.2400 del 10/3/2014.

Comune di Milano, Decreto VAS n. 354689/2011 del 10/5/11.

Regione Lombardia, Atti e determinazioni della procedura VIA regionale del Progetto Definitivo Piastra Espositiva EXPO 2015, dell'Osservatorio Ambientale istituito con D.G.R. n. IX/2969 del 2/2/2012 e delle procedure di verifica di assoggettabilità a VIA relativa a varianti al progetto definitivo della Piastra EXPO (n. archivio regionale V1907, V1910 e V1919); in <http://www.cartografia.regione.lombardia.it/silvia/>