All'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

ROMA

All'Autorità Nazionale Anticorruzione

ROMA

Alla Procura della Repubblica

Presso il Tribunale di Milano

MILANO

**ESPOSTO**

Il sottoscritto dr. Marco Cappato, nato a \_\_\_\_\_\_\_ il \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, codice fiscale \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, residente in \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, via \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_,

**ESPONE**

quanto in appresso.

1. Il dr. Giuseppe (detto Beppe) Sala, nato a Milano il 28 maggio 1958 e residente in Milano, via Ugo Foscolo n. 5, nei cui confronti si propone il presente esposto:
	1. Il 20 luglio 2010, è stato nominato Consigliere e, il 12 agosto 2010, Amministratore delegato di Expo 2015 SpA, Società partecipata al 40% dal Ministero dell’Economia e delle finanze, al 20% dal Comune di Milano, al 20% dalla Regione Lombardia, al 10% dalla Provincia (ora Città Metropolitana) di Milano e al 10% dalla CCIAA di Milano, costituita allo scopo di organizzare, gestire e promuovere l’evento “Expo Milano 2015” (ll 1, visura CCIAA, stralcio);
	2. Ai sensi dell’art. 14, comma 2, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, Convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della Legge 133/2008, con l’art. 2, comma 1 del DPCM del 6 maggio 2013 il dr. Giuseppe Sala è stato nominato *“Commissario Unico delegato del Governo per la realizzazione dell’Expo Milano 2015 fino al 31 dicembre 2016”* (all. 2);
	3. Il 29 ottobre 2015, il dr. Giuseppe Sala è stato nominato consigliere d’Amministrazione della Cassa Depositi e Prestiti (di seguito anche “CDP”) SpA (all. 3);[[1]](#footnote-1) funzionalmente a tale nomina, in data 28 ottobre 2015, il dr. Giuseppe Sala ha sottoscritto una *“dichiarazione sull’insussistenza delle cause di inconferibilità e incombatibilità di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39”* (all. 3) attestando di suo pugno, tra l’altro, quanto segue:



* 1. In data 18 febbraio 2016, il dr. Giuseppe Sala è cessato dalla carica di consigliere ed Amministratore delegato di Expo 2015 SpA di (all. 4 , Visura CCIAA, stralcio);
	2. successivamente, il \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, il dr. Giuseppe Sala s’è candidato alla tornata delle elezioni amministrative per il Comune di Milano che si svolgeranno il 5 giugno 2016 come candidato Sindaco con la lista “Beppe Sala – Noi, Milano”.
1. In disparte ad ogni riflesso che le vicende sopra riportate potranno spiegare nell’ambito delle condizioni di eleggibilità a Sindaco e Consigliere comunale del dr. Giuseppe Sala ai sensi dell’art. 60 del TUEL, a valersi nelle competenti sedi amministrative e giurisdizionali all’indomani della proclamazione, s'intende qui sottoporre alle Autorità in indirizzo le seguenti considerazioni in

**DIRITTO**

1. L’ufficio del Commissario di Governo è disciplinato nelle sue linee generali dall’art. 11 della Legge 23 agosto 1988, n. *400 “al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali”.*

La nomina è, di norma, disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri: con il medesimo decreto, inoltre, *“sono determinati i compiti del commissario e le dotazioni di mezzi e di personale”*, e *“l’'incarico è conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca”*: ma la prassi costituzionale invalsa è giunta ad ammettere che il Commissario straordinario possa essere nominato con DPCM.[[2]](#footnote-2)

Il citato art. 14, comma 2, del D.L. 25 giugno 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della Legge 133/2008 stabilisce che “*con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il presidente della Regione Lombardia, il Sindaco di Milano e i rappresentanti degli enti locali interessati… è nominato, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, anche nell'ambito dei soggetti della* governance *della Società Expo 2015 S.p.A., ivi incluso l'Amministratore delegato, il Commissario Unico delegato del Governo per Expo 2015 a cui vengono attribuiti tutti i poteri e tutte le funzioni, già conferiti al Commissario Straordinario delegato del Governo per Expo Milano 2015, ivi compresi i poteri e le deroghe previsti nelle ordinanze di protezione civile richiamate all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, convertito in legge 12 luglio 2012, n. 100, da intendersi estese a tutte le norme modificative e sostitutive delle disposizioni ivi indicate. Sono altresì attribuiti al Commissario Unico i poteri del Commissario Generale dell'Esposizione, ad eccezione dei poteri e delle funzioni di cui agli articoli 12 e 13 della Convenzione sulle esposizioni internazionali firmata a Parigi il 22 novembre 1928, come da ultimo modificata con protocollo aperto alla firma a Parigi il 30 novembre 1972, ratificato ai sensi della legge 3 giugno 1978, n. 314, che verranno individuati con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri”.*

1. Si tratta, come ognun vede, dell’ufficio e delle funzioni del Commissario di governo di cui all’art. 11 della Legge 400/1988, rispetto al quale la (successiva) Legge 133/2008 di conversione del D.L. 112/2008 introduce, in ragione dell’urgenza, la sola variazione del provvedimento di nomina (da D.P.R. a DPCM), ferme restando le ulteriori caratteristiche generali dell’istituto, che equiparano il Commissario del Governo ad un suo membro a tutti gli effetti.

In particolare non muta il regime della cessazione dalle funzioni, che restano legate al *“tempo indicato nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca”*: il che, come vedremo, sortisce effetti decisivi in ordine al regime della rinuncia volontaria, che resta senza effetti finché non venga espressamente accettata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in base al principio del *contrarius actus* con proprio Decreto, e comunque finché non venga decretato l’avvicendamento nelle funzioni (come accadde per la medesima figura con DPCM 5 agosto 2011, allorché il Presidente del Consiglio dei Ministri, preso atto delle dimissioni rassegnate dalla dr.ssa Letizia Moratti il 7 luglio 2011 dalla carica di Commissario straordinario delegato ad Expo 2015, designò alle medesime funzioni l’allora Presidente della Regione Lombardia on. Roberto Formigoni).

D’altra parte, costituisce principio generale dell’ordinamento che dagl’incarichi (così come dai contratti di lavoro o nei mandati di *governance* delle Società) a tempo *determinato* non si possa recedere unilateralmente ma occorra altresì l’accettazione del destinatario delle dimissioni ed il passaggio di consegne.

1. Poste siffatte premesse, occorre ora evidenziare che l’art. 6 del D.Lgvo 8 aprile 2013, recante *“Disposizioni in tema di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico”* estende alle cariche di Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e Commissario straordinario del Governo i divieti di cui all’art. 2 della Legge 20 luglio 2004, n. 215, il cui art. 2, comma 1, preclude al titolare di cariche di governo, nello svolgimento del proprio incarico, di *“ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate in enti di diritto pubblico, anche economici”* (lett. b) e *“ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale”* (lett. c), il che include in ambedue le ipotesi (e certamente nella seconda) la CDP SpA;
2. Le ragioni sottese a tali ipotesi di incompatibilità (comuni a qualunque altra ipotesi di incompatibilità o ineleggibilità previste dall’Ordinamento) allignano nell’esigenza di evitare che un soggetto, contemporaneamente investito di funzioni di governo nazionale o locale e di funzioni gestorie di Società pubbliche o operanti sul mercato, possa trarre indebito vantaggio dall’una o dall’altra posizione o trovarsi in un qualunque conflitto d’interesse, come testimoniato dall’art. 1, comma 1, della Legge 215/2004 giusta il quale *“i titolari di cariche di governo, nell’esercizio delle loro funzioni, si dedicano esclusivamente alla cura degli interessi pubblici e si astengono dal porre in essere atti e dal partecipare a deliberazioni collegiali in situazione di conflitto d’interessi”*.
3. Il conflitto in argomento è tutt’altro che teorico, nel caso in esame, sol che si consideri che, con l’art. 5 del DL 185/2015 (c.d. “decreto Giubileo”), sono state delineate alcune iniziative per la valorizzazione dell’area utilizzata per l’Expo, da definirsi con DPCM su proposta del MEF, con la precisazione per cui *“la Presidenza del Consiglio dei Ministri può avvalersi del supporto tecnico di Cassa Depositi e Prestiti SpA”*, di cui il dr. Giuseppe Sala è consigliere d’amministrazione dal 29 ottobre 2015, nonostante i divieti che gli avrebbero impedito l’assunzione della carica ai sensi dell’art. 6 del D.Lgvo 39/2013 e dell’art. 2 della Legge 215/2004 per i titolari di cariche di Governo.

\*

1. In questo contesto si colloca la dichiarazione resa dal dr. Giuseppe Sala il 28 ottobre 2015 alla vigilia dell’assunzione dell’incarico di consigliere di amministrazione di CDP SpA, con la quale lo stesso ha attestato l’assenza delle cause di inconferibilità di cui all’art. 6 del D.Lgvo 39/2013, il cui art. 6 estende ai Commissari straordinari del Governo i divieti di cui alla citata Legge 215/2004.

In base a quant’è dato sapere dalle repliche che il dr. Giuseppe Sala avrebbe affidato alla stampa, questi avrebbe inviato le sue dimissioni il 15 gennaio 2016 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che le avrebbe “protocollate” il 18 gennaio 2016.

L’argomento, tuttavia, non coglie nel segno ed è anzi smentito da gravi circostanze positive.

L’esponente non ha –come nessun altro, del resto- avuto accesso al documento in questione, che tuttavia presta il fianco ad alcune riserve di ordine giuridico.

In primo luogo, il “protocollo” di destinazione altro non attesta che la missiva è stata acquisita agli atti dell’Ente destinatario, ma non equivale affatto all’accettazione dei suoi effetti da parte del destinatario; il che è tantopiù vero in quanto:

* 1. il dr. Giuseppe Sala venne nominato alla carica di Commissario di Governo in forza dell’art. 2 del citato DPCM 6 maggio 2013 sino al 31 dicembre 2016;
	2. non v’è traccia di alcun provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri, assunto necessariamente nelle forme del Decreto in base al principio del *contrarius actus*, che accetti o quantomeno dia atto delle dimissioni, o che determini l’estinzione dell’ufficio di Commissario straordinario, o la sostituzione del Commissario uscente, o ne disciplini l’*interim*;
	3. non può dunque che prevalere –data anche la straordinaria ampiezza dei poteri conferiti al Commissario Unico- il carattere generale dell’istituto del Commissario straordinario di Governo di cui all’art. 11 della Legge 400/1988, in base al cui art. 11 il Commissario resta in carica per tutto il periodo dell’incarico salva revoca, il che testimonia una volta di più la necessità di un atto di recepimento delle “dimissioni” da parte del Governo: come, peraltro, accadde in ogni precedente sostituzione nell’alto Ufficio di Commissario straordinario di Governo per EXPO 2015.

In secondo luogo, a tutto voler concedere, resta il fatto che alla data del 28 ottobre 2015, allorché il dr. Giuseppe Sala attestò alla CDP SpA l’insussistenza delle condizioni esclusive di cui al “combinato disposto” dell’art. 6 del D.Lgvo 39/2013 e dell’art. 2 della Legge 215/2004 per i titolari di cariche di Governo, questi era ancora –per sua stessa ammissione- nella pienezza dei poteri di Commissario unico di Governo per EXPO 2015 e, quindi, impossibilitato all’assunzione dell’incarico.

1. Inoltre, l’art. 14, comma 2.2 del D.L. 112/2008, convertito in Legge 133/2008, fa espressamente carico al Commissario unico delegato del Governo per Expo 2015, al termine dell'incarico commissariale, di inviare al Parlamento, al MEF e al MIT *“una relazione sulle attività svolte, anche per il superamento delle criticità emerse e sullo stato di attuazione delle opere, nonché la rendicontazione contabile delle spese sostenute in relazione alla gestione commissariale di Expo Milano 2015”*, della quale non pare esservi traccia.
2. V’è invece **evidenza documentale** del fatto che, successivamente alla presentazione delle supposte “dimissioni” del 15-18 gennaio 2016, **e precisamente il 3 febbraio 2016, il dr. Giuseppe Sala, nella sua funzione e con i poteri di Commissario Unico del Governo per Expo 2015**, con tanto di uso dello stemma della Repubblica, **firmava il rendiconto della contabilità speciale dell’Ufficio commissariale.**

Tale atto, recante **l’esercizio d’un potere tipico del Commissario Unico,** **attesta positivamente la continuità delle funzioni commissariali** in capo alla persona del dr. Sala **in epoca successiva alle pretese “dimissioni”**, ad ulteriore comprova che l’Ufficio commissariale non è stato soppresso e si trova ancora giuridicamente a suo carico.

Né opera, nel caso di specie, la speciale salvaguardia di cui all’art. 60 del TUEL in ordine all’automatica efficacia delle “dimissioni” nel caso in cui l’Ente di “appartenenza” non assuma le determinazioni di sua competenza nei 5 giorni successivi alla loro presentazione, poiché in tal caso le funzioni si considerano cessate esclusivamente con l’assoluta astensione dall’esercizio dei poteri dell’ufficio.

Astensione che, come ognun vede, non ha avuto luogo.

\*

In conclusione, si rimettono le considerazioni sopra esposte all’attenzione degli Uffici in indirizzo affinché, ove ravvisino ipotesi di loro interesse, vogliamo assumere le determinazioni di rispettiva competenza.

Si allegano i documenti partitamente indicati nel testo.

Con osservanza.

Milano, 11 maggio 2016

Dr. Marco Cappato

1. Cassa depositi e prestiti (CDP), holding del Gruppo CDP, è una società per azioni a controllo pubblico: il [Ministero dell'Economia e delle Finanze](http://www.tesoro.it/) detiene l'80,1% del capitale, il 18,4% è posseduto da un nutrito gruppo di [Fondazioni](http://www.cassaddpp.it/chi-siamo/fatti-numeri/fondazioni.html) di origine bancaria, il restante 1,5% in azioni proprie (fonte: <http://www.cdp.it/chi-siamo/identita-mission/identit-e-mission.html>). [↑](#footnote-ref-1)
2. E’ il caso del Commissario straordinario del Governo per il recupero dell’area Bagnoli-Coroglio, nominato nella persona del dr. Salvatore Nastasi con DPCM 3 settembre 2015 proprio ai sensi della Legge 400/1988. [↑](#footnote-ref-2)