

- Gara per progettazione esecutiva ed esecuzione lavori c.d. "Expo Centre" e "Padiglione Zero";
- Comunicazione di avvio del procedimento diretto all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio sulle aree interessate dal progetto c.d. "Via d'Acqua" - Tratto Nord;
- Concessione della gestione per la ristorazione nel Palazzo Italia;
- Gara per affidamento lavori c.d. "Architetture di servizio";

Sono stati inoltre notificati tre ricorsi in materia civile, di cui uno contenente la richiesta di risarcimento danni a seguito delle procedure di gara oggetto delle recenti indagini della magistratura penale.

3.1.7 Sistemi di prevenzione della corruzione e di altri illeciti -

- Misure precedenti la L. n. 190/2012.

Com'è noto, l'evoluzione normativa in tema di lotta dello Stato alla criminalità organizzata ha contemplato gli istituti delle comunicazioni antimafia e delle informative prefettizie, entrambi di competenza dell'Autorità amministrativa (Prefetto). La finalità di tali strumenti è quella di individuare e contrastare anche il solo pericolo di infiltrazioni mafiose nelle imprese.

Con l'art. 3 quinquies del DL n. 135/2009 *"al Prefetto della Provincia di Milano era stato affidato, in particolare per quanto concerne l'Expo, il coordinamento delle attività finalizzate alla prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, nonché nelle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche, attribuendogli competenze speciali e derogatorie rispetto a tutta la filiera delle imprese operanti nell'Expo, assoggettate a procedure più stringenti di controllo, indipendentemente dalla sede legale della società e dall'importo del contratto"*.³⁴

Il Decreto-Legge 25 settembre 2009 n. 135 *"Disposizioni urgenti per l'attuazione degli obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee"* (G.U. 25.09.2009, n. 223) convertito con modificazioni nella L. 20 novembre 2009, n. 166 (G.U. 24.11.2009, n. 274, S.O. n. 215/L), all'art. 3 quinquies, (*"Disposizioni per garantire la trasparenza e la libera concorrenza nella realizzazione delle opere e degli interventi connessi allo svolgimento dell'Expo Milano 2015"*) ha previsto infatti una serie di strumenti per prevenire le infiltrazioni della criminalità

³⁴ dalle premesse al decreto prefettizio 16 luglio 2014, prot fasc. 12B2-2014/014925.

organizzata nell'affidamento ed esecuzione di contratti pubblici e nelle erogazioni dei finanziamenti.³⁵

Le misure antimafia e anticorruzione sono state introdotte per Expo 2015, dunque, già nel 2009, come si è detto, con l'art. 3 *quinquies* del D.L. n. 135/2009 che ha introdotto alcune disposizioni volte a garantire la trasparenza e la libera concorrenza nella realizzazione delle opere e degli interventi connessi allo svolgimento dell'Expo, sulla falsariga di quanto già previsto per la ricostruzione in Abruzzo.

A tal fine, è stato affidato al Prefetto della provincia di Milano il coordinamento delle attività finalizzate alla prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici nonché nelle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche. In tale attività il Prefetto è supportato dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere.

È stata, altresì prevista la costituzione, presso la Prefettura di Milano, di elenchi di fornitori e prestatori di servizi, non soggetti a rischio di inquinamento mafioso (cd. *white list*).

³⁵ "1. Il prefetto della provincia di Milano, quale prefetto del capoluogo della regione Lombardia, assicura il coordinamento e l'unità di indirizzo di tutte le attività finalizzate alla prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento e esecuzione di contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, nonché nelle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche connessi alla realizzazione del grande evento Expo Milano 2015.

2. Al fine di assicurare l'efficace espletamento delle attività di cui al comma 1, il Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere istituito ai sensi dell'articolo 180, comma 2, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, opera a immediato, diretto supporto del prefetto di Milano, attraverso una sezione specializzata istituita presso la prefettura che costituisce una forma di raccordo operativo tra gli uffici già esistenti e che non può configurarsi quale articolazione organizzativa di livello dirigenziale, né quale ufficio di carattere stabile e permanente.

Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia e delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono definite le funzioni, la composizione, le risorse umane e le dotazioni strumentali della sezione specializzata da individuare comunque nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

3. Presso il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno è istituito, con il decreto di cui al comma 2, il gruppo interforze centrale per l'Expo Milano 2015 (GICEX), che costituisce una forma di raccordo operativo tra gli uffici già esistenti e che non può configurarsi quale articolazione organizzativa di livello dirigenziale, né quale ufficio di carattere stabile e permanente. Con il medesimo decreto sono definite, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, le funzioni e la composizione del gruppo che opera in stretto raccordo con la sezione specializzata di cui al comma 2.

4. I controlli antimafia sui contratti pubblici e sui successivi subappalti e subcontratti aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture sono altresì effettuati con l'osservanza delle linee guida indicate dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, anche in deroga a quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252.

5. Per l'efficacia dei controlli antimafia nei contratti pubblici e nei successivi subappalti e subcontratti aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture e nelle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche, è prevista la tracciabilità dei relativi flussi finanziari. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri dell'interno, della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti, dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono definite le modalità attuative del presente comma ed è prevista la costituzione, presso la prefettura di Milano, di elenchi di fornitori e prestatori di servizi, non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, ai quali possono rivolgersi gli esecutori dei lavori oggetto del presente articolo. Il Governo presenta una relazione annuale alle Camere concernente l'applicazione del presente comma".

Con la Legge 13 agosto 2010, n. 136 *"Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia"* (G.U. 23.08.2010, n. 196) sono state previste due importanti deleghe: emanazione di un codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione; emanazione di nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia.

Per gli appalti sono state previste misure di tracciabilità dei flussi finanziari (con bonifico bancario o postale) per le procedure di assegnazione di lavori, servizi e forniture pubbliche ed è prevista l'istituzione di una o più stazioni appaltanti in ambito regionale, in modo da assicurare trasparenza, economicità e prevenire il rischio di penetrazioni mafiose. In tal modo contraenti e concessionari di appalti pubblici sono tenuti ad utilizzare conti correnti dedicati alle pubbliche commesse ed effettuare i pagamenti con modalità tracciabili.

In attuazione di detta delega, sulla Gazzetta Ufficiale n. 90 del 19 aprile 2011 è stato pubblicato il Comunicato del Ministero dell'Interno, Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, contenente le "Linee guida" per i controlli antimafia, volto a disciplinare le procedure di controllo antimafia sui contratti relativi alla realizzazione dell'Expo Milano 2015.

Con l'entrata in vigore del c.d. Codice antimafia (D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159), viene valorizzato soprattutto l'istituto delle informazioni prefettizie, includendo ulteriori attività suscettibili di permeabilità all'infiltrazione mafiosa, quali indicate dall'art. 84, comma 4, del medesimo Decreto Legislativo, e prevedendo contestualmente il potere del Prefetto di prendere in considerazione, oltre alle sentenze di condanna non definitiva per reati "strumentali", anche altri elementi dai quali possa essere desunto un rischio di infiltrazione (art. 91, co. 6).

Con la verifica dell'esistenza di «eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa, tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate» (art. 84, co. 3, D.Lgs. 159/2011), infatti, si è voluto – prima ancora che facilitare l'accertamento di fatti penalmente rilevanti e di formali provvedimenti applicativi di misure di prevenzione – dare rilevanza anche solo alla possibilità che la criminalità possa essere favorita dall'impresa.

Si tratta, dunque, di forme di massima prevenzione, riconducibili a competenze di polizia di sicurezza, finalizzate a dare rilievo a fatti che, pur se di per sé non penalmente rilevanti, possono costituire sintomo o indizio di tale rischio.

In tale nuovo complesso normativo non è più contemplato, invece, l'istituto delle c.d. informative atipiche o supplementari, precedentemente ritenute desumibili

(nella prassi e nella giurisprudenza) dall'art. 1-septies del Decreto-Legge n. 629/1982, oggi abrogato dal Codice antimafia. In quanto fondate sull'accertamento di elementi che, pur costituendo un possibile indizio di collegamento tra l'impresa e la criminalità mafiosa, non oltrepassavano la soglia di gravità richiesta per le informative tipiche, la loro efficacia interdittiva era rimessa alla valutazione autonoma e discrezionale della Stazione Appaltante, alla quale restava la scelta se procedere o meno alla sottoscrizione del contratto.

La norma di chiusura contemplata dall'art. 91 del Codice intende sostituire il previgente istituto delle informazioni atipiche - verosimilmente a causa della incertezza degli elementi rimessi alla discrezionalità delle Amministrazioni appaltanti, o della loro inconferenza, in quanto riferiti a vicende estranee o marginali rispetto al rischio di infiltrazione mafiosa - attribuendo alla responsabilità del Prefetto la valutazione degli elementi che possano determinare il rilascio dell'informazione interdittiva.

Con D.P.C.M. del 18 ottobre 2011 sono state, infine, definite le modalità attuative delle disposizioni volte a prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata nelle opere e negli interventi connessi allo svolgimento dell'Esposizione universale.

Sempre nell'ottica di rafforzare il sistema dei controlli antimafia, è stato inoltre sottoscritto tra la Società e la Prefettura U.T.G. di Milano, in data 13 febbraio 2012, il Protocollo di legalità.

- Attuazione della Legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

Quale ente di diritto privato in controllo pubblico, la Società è tenuta ad introdurre e ad implementare le misure organizzative e gestionali previste dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", entrata in vigore il 28 novembre 2012.

Con tale provvedimento normativo è stato introdotto anche nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione, il cui aspetto caratterizzante consiste nella formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione, attuate mediante un processo che si sviluppa su due livelli.

Ad un primo livello, quello "nazionale", il Dipartimento della Funzione Pubblica predispone il P.N.A. (Piano Nazionale Anticorruzione), sulla base di linee di indirizzo adottate da un Comitato interministeriale.

Tale Piano è poi approvato dalla ex C.I.V.I.T.(Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche) che, individuata dalla legge quale Autorità nazionale anticorruzione, con l'entrata in vigore della legge del 30 ottobre 2013, n. 125, di conversione del decreto legge del 31 agosto 2013, n. 101, recante "Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni" ha assunto la denominazione di Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.A.C).

Con il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, l'ANAC è subentrata nelle funzioni dell'ex Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), contestualmente soppressa.

Come già osservato dalla Corte dei conti, in sede di giudizio di parifica del Rendiconto generale dello stato per l'anno 2012, le nuove norme approvate in materia di prevenzione della corruzione hanno un notevole impatto sull'attività contrattuale delle pubbliche Amministrazioni.

Negli anni scorsi più volte le Sezioni Riunite in sede di controllo, nella sede della parificazione del Rendiconto generale dello Stato, hanno posto l'accento sulla necessità di adeguare l'impianto normativo primario alle migliori pratiche anticorruzione derivanti dal confronto con altri Paesi più avanzati nel contrasto ai fenomeni corruttivi.

Anche in sede di relazione al Parlamento è stata segnalata l'attività contrattuale della pubblica Amministrazione come uno dei settori più esposti al rischio di corruzione.

A seguito dell'entrata in vigore della legge 190 del 2012 e del decreto legislativo n. 33 del 2013, sono stati previsti, tra l'altro, obblighi di trasparenza nelle procedure di affidamento e adempimenti in ordine alla verifica dell'assenza di motivi di incompatibilità o di inconfiribilità di incarichi, con riferimento anche alla formazione delle Commissioni giudicatrici.

Tali nuove disposizioni, da tempo auspiccate da questa Corte, se applicate e fatte osservare dalle pubbliche Amministrazioni, possono contribuire a ridurre l'impatto dei fenomeni corruttivi.

La Società non ha attuato un vero e proprio Piano Triennale Anticorruzione, pur se nel 2014 ha elaborato un analogo documento, sulla base di quanto previsto dalla Legge n. 190 per le amministrazioni pubbliche.

Inoltre, solo nel corso del 2014 è stato completato l'aggiornamento del Modello di amministrazione, gestione e controllo ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001.

Il ritardo nell'aggiornamento di tale ultimo provvedimento, peraltro, è stato condizionato dalla necessità, ravvisata dall'ANAC, di approfondimenti sulle disposizioni applicative recate dalla Circolare del Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione n. 1 del 31 marzo 2014 (e che si riferisce, oltre che agli enti economici, anche alle società controllate e partecipate), come la stessa Autorità Anticorruzione ha recentemente rappresentato, con documento³⁶ trasmesso al Ministro per la p.a. e la semplificazione, ponendo l'accento su una serie di problematiche relative a questioni irrisolte in tema di prevenzione della corruzione, trasparenza e semplificazione³⁷.

Per tali motivi, l'inerzia sia nell'adozione di un vero e proprio Piano Triennale Anticorruzione – quale documento programmatico di carattere generale – così come nel pieno adeguamento del Modello 231 alla predetta disciplina sull'anticorruzione e la trasparenza, risulta determinata sostanzialmente dalle cautele adottate in attesa delle soluzioni che sarebbero state concordate a livello istituzionale, con particolare riferimento alle società partecipate, nell'ambito della materia oggetto delle disposizioni legislative sulla trasparenza e sulla pubblicità, in sede di loro prima applicazione. Ciò anche al fine di scongiurare arbitrarie interpretazioni di fatto, che potessero poi contrastare con la versione concordata nel tavolo tecnico tra ANAC e Ministero della p.a.

Ad ogni buon conto la Società – ferma restando l'opera in itinere di adeguamento del Modello 231 – ha provveduto, nel giugno 2014, alla nomina del Responsabile per la Trasparenza e la prevenzione della corruzione, nell'ambito della prima fascia dirigenziale, così come previsto, che ha provveduto al tempestivo aggiornamento della parte "Amministrazione trasparente" del sito internet della Società, nonché

³⁶ <http://www.ilquotidianodellapa.it/contents/news/2014/aprile/1397630156783.html>, 16 aprile 2014

³⁷ L'Autorità ha fatto riferimento, in particolare, all'art. 16, c. 3 del d. lgs. n. 39/2013, come modificato dal d.l. n. 69/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98/2013 (trasferimento, al Ministero per la p.a. e la semplificazione, delle funzioni consultive prima di competenza dell'ANAC) che ha determinato una situazione di stallo su questioni interpretative sollevate da enti o amministrazioni, che sono quindi rimaste irrisolte. È stata rilevata, inoltre, dall'Autorità, l'asimmetria nella disciplina delle incompatibilità dirigenziali, con riferimento ai ruoli statali ed a quelli territoriali.

Ma, soprattutto, l'ANAC ha manifestato preoccupazione per alcuni aspetti della circolare del Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione n. 1/2014³⁷ in vigore al 31 marzo 2014, avente ad oggetto "Ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione delle regole di trasparenza", relativamente agli enti economici e alle società controllate e partecipate, "in quanto forniscono un'interpretazione che limita l'ambito soggettivo di applicazione delle norme sulla trasparenza a un settore che dovrebbe essere, invece, oggetto di particolare attenzione nelle politiche di prevenzione", ritenendo, pertanto, che le differenti posizioni espresse, rispetto a quelle dell'Autorità, necessitavano di un tavolo tecnico, in attesa del quale l'Autorità ha "deciso di sospendere i riscontri e i controlli sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza da parte delle società partecipate, al fine di non generare ulteriori incertezze applicative".

all'adozione delle procedure idonee a consentire l'accesso civico di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013, e della delibera n. 50/2013 dell'ANAC.³⁸

- Misure antimafia

Come già evidenziato nella precedente relazione, in data 13 febbraio 2012 è stato sottoscritto, tra la Società e la Prefettura U.G.T. di Milano, il Protocollo di Legalità, aggiornato con Atto Aggiuntivo del 3 ottobre 2014.

Il Protocollo vuole costituire uno strumento di contrasto alle infiltrazioni mafiose, che si aggiunge agli ordinari strumenti di controllo antimafia previsti (il predetto D.Lgs. n. 159/2011, con decorrenza dal 12 febbraio 2013, ai sensi dell'art. 119, comma 1, del medesimo Codice, come novellato dal D.Lgs 15 novembre 2012, n. 218) in materia di affidamenti ed esecuzione degli appalti pubblici, e prevede una serie di disposizioni volte ad intensificare il controllo ed il contrasto ai tentativi di infiltrazione mafiosa nell'ambito delle attività connesse allo svolgimento dell'Expo Milano 2015.

Detto Protocollo, le cui prescrizioni devono essere applicate ai contraenti di Expo S.p.A., disciplina, tra l'altro, le conseguenze relative al caso in cui le verifiche antimafia eseguite dalla Prefettura, in esecuzione ai precetti ivi contenuti, abbiano dato esito positivo, ovvero siano riscontrati in capo agli appaltatori, ai subcontraenti o ai terzi subcontraenti di Expo S.p.A., in relazione alle opere di cui la Società è soggetto attuatore, fondati elementi di loro contatti o implicazioni con associazioni criminose.

³⁸ Vanno, infine segnalate le modifiche alla Legge n. 190 apportate dall'art. 29 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella Legge 11 agosto 2014, n. 114 (v. aggiornamento normativo), secondo cui: «1. All'art. 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190, il comma 52 è sostituito dai seguenti: «52. Per le attività imprenditoriali di cui al comma 53 la comunicazione e l'informazione antimafia liberatoria (da acquisire indipendentemente dalle soglie stabilite dal codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159) è obbligatoriamente acquisita dai soggetti di cui all'art. 83, commi 1 e 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, attraverso la consultazione, anche in via telematica, di apposito elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori. Il suddetto elenco è istituito presso ogni prefettura. L'iscrizione nell'elenco è disposta dalla prefettura della provincia in cui il soggetto richiedente ha la propria sede. Si applica l'art. 92, commi 2 e 3, del citato decreto legislativo n. 159 del 2011. La prefettura effettua verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa e, in caso di esito negativo, dispone la cancellazione dell'impresa dall'elenco.52-bis. L'iscrizione nell'elenco di cui al comma 52 tiene luogo della comunicazione e dell'informazione antimafia liberatoria anche ai fini della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti relativi ad attività diverse da quelle per le quali essa è stata disposta.». 2. In prima applicazione, e comunque per un periodo non superiore a dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i soggetti di cui all'art. 83, commi 1 e 2, del citato decreto legislativo n. 159 del 2011, per le attività indicate all'art. 1, comma 53, della predetta legge n. 190 del 2012, procedono all'affidamento di contratti o all'autorizzazione di subcontratti previo accertamento della avvenuta presentazione della domanda di iscrizione nell'elenco di cui al comma 1. In caso di sopravvenuto diniego dell'iscrizione, si applicano ai contratti e subcontratti cui è stata data esecuzione le disposizioni di cui all'art. 94, commi 2 e 3, del citato decreto legislativo n. 159 del 2011. In prima applicazione, la stazione appaltante che abbia aggiudicato e stipulato il contratto o autorizzato il subappalto esclusivamente sulla base della domanda di iscrizione è obbligata a informare la competente prefettura-ufficio territoriale del Governo di essere in attesa del provvedimento definitivo.

In particolare, l'art. 2, comma 5, del Protocollo di Legalità prevede che, qualora in esito ai predetti controlli preventivi da parte della Prefettura, emergano a carico delle imprese tentativi o elementi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionarne le scelte, la Società non possa procedere alla stipula di alcuno strumento contrattuale in rapporto a tali operatori. E ciò indipendentemente dal valore o dall'oggetto del contratto e senza che ai danni di Expo S.p.A. sia configurabile alcuna ipotesi di responsabilità contrattuale o extracontrattuale a favore di dette imprese. Nei casi in cui il soggetto privo dei requisiti antimafia sia l'aggiudicatario, ciò determina altresì la revoca dell'aggiudicazione.

I commi 6 ed 8 del medesimo articolo 2 disciplinano, invece, le ipotesi in cui detto esito riguardi i controlli svolti dalla Prefettura successivamente alla sottoscrizione dei contratti da parte della Società o dei suoi appaltatori, nonché in seguito al rilascio di eventuali autorizzazioni al subappalto o al subcontratto da parte della Società.

In particolare, a fronte di un'informazione interdittiva emessa da parte della Prefettura durante l'esecuzione di un accordo contrattuale, il Protocollo di Legalità impone ad Expo, in primo luogo, di effettuare senza ritardo ogni adempimento necessario a rendere operativa la clausola risolutiva espressa dell'annullamento del contratto, che il Protocollo medesimo obbliga ad inserire nei contratti e nei subcontratti stipulati da Expo e dai suoi appaltatori.

Nel caso in cui il soggetto privo dei requisiti antimafia sia un subappaltatore o un subcontraente di Expo, il Protocollo impone ad Expo S.p.A. di revocare tempestivamente l'approvazione o l'autorizzazione al subappalto o al subcontratto in precedenza rilasciata ai sensi dell'art. 118 del D.Lgs. n. 163/2006, cui dovrà seguire l'ordine all'appaltatore a risolvere immediatamente il contratto di subappalto o il subcontratto e ad estrometterli dall'esecuzione dello stesso.

Con riferimento alla natura dell'informativa, come già accennato, va ricordato che, nel regime precedente l'entrata in vigore del Codice antimafia, nell'ipotesi in cui la Prefettura rilasciava un'informazione supplementare "atipica", la scelta della risoluzione del contratto o della revoca di eventuali autorizzazioni al subcontratto, nonché dell'applicazione del sistema sanzionatorio sopra specificato (comprendente anche sanzioni pecuniarie), rappresentava una facoltà discrezionale della Stazione appaltante.

In tali ipotesi, peraltro, la Stazione appaltante non aveva il potere di verificare la portata o i presupposti di merito dell'informativa, essendo la valutazione di essi rimessa esclusivamente alla competenza del Prefetto, e potendo essa motivare il proprio provvedimento di risoluzione o di revoca del subappalto anche solo *per*

relationem ovvero attraverso il rinvio all'informativa medesima; ciò in quanto la Stazione appaltante beneficia di un margine ristretto di valutazione discrezionale, di carattere strettamente amministrativo, mentre solo la Prefettura può accedere alle banche dati dei Corpi di Polizia ed alle relazioni della DIA.

Andava, invece, adeguatamente motivata – secondo la più recente giurisprudenza amministrativa e gli orientamenti espressi al riguardo dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici – l'eventuale scelta di proseguire il rapporto contrattuale, nonostante l'informazione atipica, per inderogabili necessità relative alla prestazione.

Come già accennato sopra, con l'entrata in vigore del Codice antimafia, veniva rimessa al Prefetto la scelta, anche in presenza di meri elementi indiziari, del rilascio dell'informazione interdittiva.

Con riferimento, poi, alla concreta operatività, per quanto attiene agli impegni assunti il 13.02.2012 con la sottoscrizione del Protocollo di Legalità, la piattaforma informatica per l'accesso alla banca dati relativa alle richieste di informazioni antimafia e agli altri documenti previsti dal Protocollo, è stata attivata il 20 marzo 2012.

Al fine di consentire una regolare istruttoria, da parte della Prefettura della documentazione relativa alle richieste di subappalto formulate dalla società vincitrice della gara di appalto, la Società Expo S.p.A. invia la suddetta documentazione almeno 45 giorni prima della data prevista per la disponibilità in cantiere.

Si richiamano, anche qui, le modifiche apportate dall'art. 29 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella Legge 11 agosto 2014, n. 114 (v. *supra*).

3.2. Le risorse umane

3.2.1 Le procedure di selezione, la consistenza, i costi del personale e la tipologia dei contratti

Con delibera del Consiglio d'Amministrazione dell'11 maggio 2009, la Società aveva approvato il modello organizzativo proposto dall'Amministratore delegato all'epoca in carica sui criteri di selezione del personale.

Secondo le direttive esplicitamente indicate dalle Linee Guida Organizzative, il Consiglio d'Amministrazione ha operato la scelta di *attingere a professionalità elevate e riconosciute dal "mercato", pur nel rispetto - da un punto di vista di processo - delle prerogative e delle caratteristiche del settore pubblico (es. trasparenza delle procedure di scelta)*.

Nel settembre del 2010 era stato redatto un documento informativo relativo a: strategie di acquisizione e remunerazione delle risorse e inquadramento di gestione contrattuale dei CO.CO.PRO.

Nell'ambito del predetto documento, era stato analizzato il pacchetto retributivo relativo al *top management*, operando un confronto rispetto a due mercati di riferimento: 1) il mercato generale, comprendente circa 250 aziende di diversi settori, in quanto l'organizzazione e la gestione dell'evento Expo 2015 prevede il reclutamento e la selezione di professionalità specifiche rintracciabili in numerosi e diversi settori merceologici; 2) il mercato "locale" (poco più di 100 aziende dislocate nella provincia di Milano) per verificare le prassi retributive rispetto al territorio interessato dall'evento.

L'obiettivo dichiarato era quello di individuare i prezzi di mercato in grado di poter attrarre le risorse competenti provenienti dal mercato privato, in quanto le risorse reperibili all'interno della Pubblica Amministrazione, come indicato nelle Linee Guida Organizzative, non erano state ritenute sufficienti a garantire la adeguata e piena copertura dei fabbisogni richiesti.

Per quanto concerne le modalità in materia di assunzione di personale, il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133, all'art. 18 (*reclutamento del personale delle società pubbliche*), ha stabilito che le società a partecipazione pubblica totale adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità.

La Società si era quindi dotata, nei primi mesi del 2010, di una specifica "Recruiting Policy", col dichiarato intento, fra l'altro, di dare positivo riscontro alle esigenze specifiche richiamate dalla predetta norma, e ad ispirare il reclutamento dei propri dipendenti ai principi di trasparenza, pubblicità ed imparzialità.

È comunque da osservare che nel documento predetto, ove era descritto il procedimento seguito e le rispettive competenze tra la Direzione Richiedente (DR) e la Direzione Risorse Umane e Organizzazione (DRUO), non risultava evidenziato né l'automatismo della fase di pubblicazione della ricerca di personale, né la predefinitone di criteri per la selezione, così che la Direzione Risorse Umane e Organizzazione, che di fatto è deputata alla scelta del procedimento di selezione, fruiva di ampia discrezionalità.

Infatti, la "Recruiting Policy" demandava a tale Direzione l'adozione dei criteri più opportuni tra:

- ricerca di potenziali candidati all'interno del database aziendale dei CV;
- ricerca candidati interni all'azienda;
- pubblicazione dell'annuncio di ricerca/selezione dei relativi requisiti professionali richiesti sul sito informatico della Società ed eventualmente a mezzo stampa o altri siti Web / canali, almeno sette giorni prima dell'inizio dello svolgimento delle selezioni;
- attivazione di società di selezione, in funzione del profilo ricercato.

Pur considerando che tale metodologia è stata finalizzata alla celere reperibilità di personale sul mercato del lavoro, per rispondere con tempestività alle esigenze operative e rispettare il cronoprogramma dei lavori presentato al BIE, nella precedente Relazione si è sottolineata l'esigenza che il rispetto dei criteri di imparzialità, pubblicità e trasparenza doveva concretizzarsi nella predisposizione comunque di criteri predeterminati di valutazione al momento dell'avviso di ricerca del personale, aperto all'esterno e con il relativo punteggio predefinito di attribuzione, nonché con possibilità di un sistema di accesso informativo, da parte dei candidati, alle graduatorie finali scaturite all'esito delle valutazioni.

A seguito di specifico *audit* condotto dalla Funzione *Internal Audit* ai fini del D.Lgs. n. 231/2001, è risultato, infatti, in epoca pregressa (2011) il mancato rispetto, per alcune posizioni manageriali, del criterio di selezione con previo esame di almeno tre candidature; la relativa raccomandazione è stata accolta dalla Direzione competente e la procedura risulta effettivamente formalizzata in tal senso, ad

eccezione di alcune limitate assunzioni di profili aventi carattere di unicità, che sono stati distintamente motivati.

È stata inoltre evidenziata la necessità di integrare le modalità di determinazione dei punteggi/valutazioni ai candidati, con previsione di un'informativa specifica al Consiglio di Amministrazione della posizione in graduatoria del candidato proposto, con motivazione per i candidati che seguono il primo nella graduatoria finale. La Direzione competente ha accolto il suggerimento, circa l'informativa specifica al Consiglio di Amministrazione della posizione in graduatoria del candidato che, allo stato, risulta *'per relationem'* rispetto alle altre candidature presentate in CdA, mediante l'annotazione del relativo punteggio sulla scheda individuale, ferma restando la documentazione più dettagliata comunque a disposizione degli amministratori.

Nella tabella che segue sono esposti i dati relativi alla consistenza del personale della Società che, al 31 dicembre 2013, è composto da: 26 dirigenti (21 nel 2012), 43 quadri (34 nel 2012) e 86 impiegati (61 nel 2012), per un totale di 155 unità lavorative (116 nel 2012). Ad essi sono stati affiancati 52 collaboratori (38 nel 2012) e 17 in comando (10 nel 2012) per complessive 224 unità (164 nel 2012).

Ad ulteriore informativa si rappresenta la composizione del Mix di popolazione come segue:

- Popolazione femminile: 56%;
- Popolazione maschile: 44%.

Fasce di età:

- < 32 anni: 20%;
- tra i 32 e i 40 anni: 36%;
- tra i 41 e i 50 anni: 26%;
- > 51 anni: 18%.

Titolo di studio:

- laureati: 81%;
- non laureati: 19%.

Tabella n. 3 - Unità di personale al 31 dicembre, per gli anni dal 2009 al 2013 con variazioni percentuali e assolute

(n. addetti)	2009	2010	Var. % 2010/09	2011	Var % 2011/10	2012	Var % 2012/11	2013	Var. ass. 2013/12	Var % 2013/12
Dirigenti	17	15	-11,76	20	33,33	21	5	26	5	23,81
Quadri	26	25	-3,85	31	24	34	9,68	43	9	26,47
Impiegati	31	30	-3,23	37	23,33	61	64,86	86	25	40,98
Totale dipendenti	74	70	-5,41	88	25,71	116	31,82	155	39	33,62
Collaboratori	29	31	6,9	39	25,81	38	-2,56	52	14	36,84
Totale	103	101	-1,94	127	25,74	154	21,26	207	53	34,42
Comandi		6	0	8	33,33	10	25	17	7	70
Totale complessivo	103	107	3,88	135	26,17	164	21,48	224	60	36,59

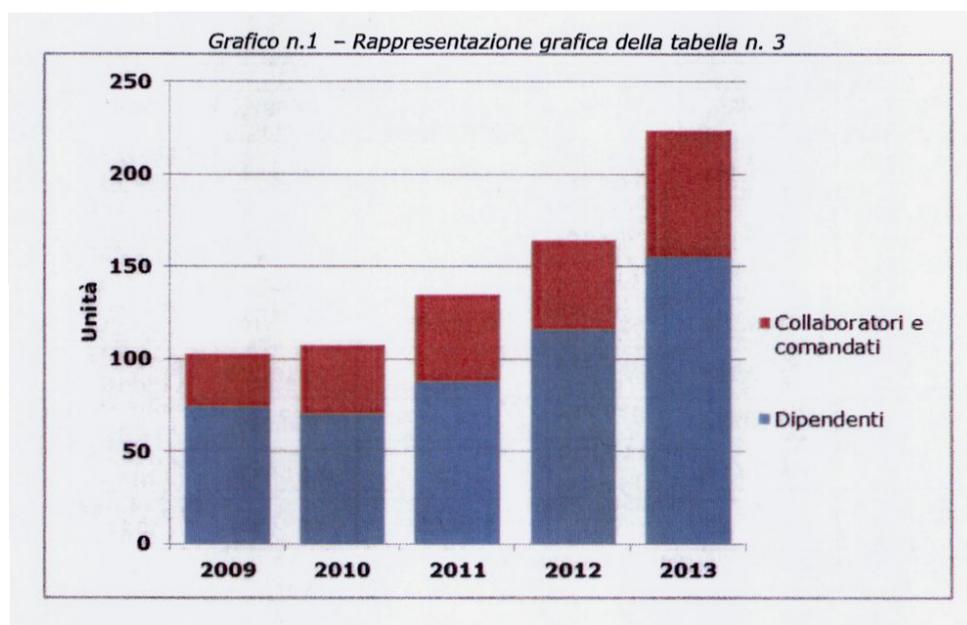
Fonte: Elaborazione Corte dei Conti da dati del bilancio

Va osservato, in proposito, che la struttura mostra un considerevole sbilanciamento verso le qualifiche dirigenziali, che risultano in proporzione di quasi 1 ogni 9 dipendenti.

Ciò è stato motivato dalla Società con la circostanza che il modello organizzativo, condiviso con il Consiglio di Amministrazione, prevede l'individuazione di "Partners strategici" esterni alla Società, per l'operatività dei progetti funzionali alla realizzazione dell'evento, mantenendo invece all'interno dell'azienda il governo e il coordinamento, in quanto si ritiene che la gestione di contratti e progetti che prevedono investimenti di milioni di euro necessiti di personale con una certa *seniority* e con competenze professionali rinvenibili più agevolmente tra personale dirigente e, nella migliore delle ipotesi, quadro *professional*.

Nel 2013, il totale complessivo delle unità impiegate ha confermato la tendenza ad aumentare attestandosi a 224 unità (+36,59% rispetto al 2012), impiegate sia a tempo determinato che indeterminato³⁹.

³⁹ In particolare, il personale dipendente (dirigenti, quadri e impiegati) conta 149 unità a tempo indeterminato e 6 a tempo determinato, i collaboratori e i comandati (69) sono tutti a tempo determinato.



- Il costo del personale per qualifica funzionale, riportato nel dettaglio nella tabella seguente, mostra, in seguito all'incremento delle unità (vedi tabella precedente) in servizio, una tendenza ad aumentare passando da 9.606.633 euro nel 2012 a 13.114.992 nel 2013 (+36,52%). In particolare, tale aumento è da imputare per lo più all'aumento del costo del personale dipendente che, in valori assoluti, si è incrementato di 2.443,36 mgl di euro. Il costo per il personale dipendente ha inciso in misura minore nel 2013, rispetto al 2012, da 87,35% a 82,62%, essendo diminuito il peso percentuale delle categorie dirigenziali e quadri rispetto a quello degli impiegati, cresciuto da 20,72% a 23,41%, e delle categorie "collaboratori" e "comandi", che invece hanno aumentato il proprio peso percentuale, da 12,65% a 17,38% nel 2013.

Tab. n. 4- Costo del personale per qualifica funzionale (in euro) nel biennio 2012-2013 con variazioni e incidenze

	2012		Totale	2013		Totale	Var ass. 2013/12	Var % 2013/12
	a tempo indeterminato	a tempo determinato		a tempo indeterminato	a tempo determinato			
Dirigenti	3.708.357	373.541	4.081.898 (42,49)	3.536.100	1.273.183	4.809.283 (36,67)	727.385	17,82
Quadri	2.319.210		2.319.210 (24,14)	2.956.145		2.956.145 (22,54)	636.935	27,46
Impiegati	1.959.189	31.557	1.990.746 (20,72)	3.069.790		3.069.790 (23,41)	1.079.044	54,2
Totale A	7.986.756	405.098	8.391.854 (87,35)	9.562.035	1.273.183	10.835.218 (82,62)	2.443.364	29,12
Collaboratori		877.291	877.291 (9,13)		1.416.573	1.416.573 (10,80)	539.282	61,47
Comandi		337.488	337.488 (3,51)		863.201	863.201 (6,58)	525.713	155,77
Totale B	0	1.214.779	1.214.779 (12,65)	0	2.279.774	2.279.774 (17,38)	1.064.995	87,67
Totale(A+B)	7.986.756	1.619.877	9.606.633 (100)	9.562.035	3.552.957	13.114.992 (100)	3.508.359	36,52

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti da dati del bilancio

La differenza rispetto al corrispondente dato di bilancio (12,3 mln di euro) deriva dal fatto che tale cifra si riferisce ai costi registrati come costi del personale, pari a € 10.835.219, e ai compensi co.co.pro. indicati in bilancio per un importo di € 1.416.573 (totale € 12.251.792).

La voce relativa ai comandi e distacchi, pari a € 863.201, è invece inserita tra i costi per servizi, in conformità a quanto previsto dall'OIC – Documento interpretativo 1 del Principio contabile 12 (Classificazione nel conto economico dei costi e ricavi), secondo cui i costi del personale distaccato presso l'impresa e dipendente da altre imprese è iscritto nella voce "B7) Per servizi" dei costi della produzione, insieme ai costi per servizi riguardanti il personale, come costi per mense, buoni pasto, corsi di aggiornamento professionale, vitto e alloggio di dipendenti in trasferta.

In proposito, ferma restando la regolarità dell'iscrizione contabile, si è sollecitata la rappresentazione, nella Nota integrativa, dei costi del personale distaccato da enti o altre imprese all'interno dei costi del personale, unitamente ad una voce separata concernente il costo del lavoro, comprensivo dei costi indiretti riconducibili al personale (missioni, buoni pasto, vitto e alloggio del personale in trasferta, indennità accessorie).

Ciò in quanto, pur essendo la Società esclusa, fino al 2014, dall'elencazione delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato di cui all'elenco

ISTAT⁴⁰ secondo i parametri di classificazione del SEC - in quanto, pur se partecipata da amministrazioni pubbliche, è soggetto di natura privatistica (parere Ufficio Personale Pubbliche Amministrazioni-UPPA n. 6/2006 del 22.09.2006⁴¹), e dunque non direttamente destinataria delle varie norme succedutesi negli ultimi anni ai fini di contenimento della spesa pubblica, tranne quelle espressamente dirette anche alle società partecipate - si ritiene che vada comunque garantita l'esigenza di una sostanziale conformità allo spirito dei vari interventi di *spending review*, compatibilmente con il raggiungimento dello scopo societario, in considerazione delle ingenti risorse pubbliche impiegate nel progetto, anche tramite l'adeguato monitoraggio del costo del lavoro in tutte le sue componenti.

L'incidenza percentuale per macro categorie funzionali, nonché il costo medio unitario per qualifica funzionale e il costo del lavoro, comprensivo di stipendi e altri assegni fissi, compensi accessori, oneri previdenziali e assicurativi a carico della Società, costo del personale comandato/distaccato (Tabella A), nonché degli accantonamenti per cessazioni, costi di formazione e buoni pasto (Tabella B), relativamente al biennio 2012 - 2013, sono esposti nelle tabelle che seguono⁴².

⁴⁰ Peraltro, il nuovo elenco ISTAT, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 210 del 10 settembre 2014, ha incluso la Società Expo 2015 S.p.A., non senza perplessità considerata la natura temporanea (di scopo) e il carattere privatistico che aveva costituito il motivo dell'esclusione ad avviso dell'U.P.P.A. del Dipartimento della Funzione Pubblica sopra richiamato.

⁴¹ V. parere Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 21/PAR/2006 del 30 ottobre 2006.

⁴² Nella tabella i costi sono al netto delle spese per missioni, in quanto - per il particolare scopo societario - sono spesso connesse ai contatti internazionali (BIE, Paesi partecipanti, etc.) e presentano dunque una disomogeneità sostanziale con le analoghe voci di costo del lavoro tipiche delle pubbliche amministrazioni, fermo restando che detti costi sono comunque inclusi nel bilancio.