ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

PROTOCOLLO D'INTESA

per le attività di cooperazione

relative a "EXPO Milano 2015"

tra

l'Autorità Nazionale Anticorruzione italiana

(ANAC)

e

l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

(OCSE)

-SECONDO RAPPORTO INTERMEDIO-

Premessa

Il report intermedio fa riferimento alla seconda fase di attività dell'Advisory Board dell'OCSE nell'ambito del protocollo d'intesa tra l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) per la supervisione e il monitoraggio delle procedure di appalto di EXPO 2015. Il Protocollo ha l'obiettivo di mettere in pratica l'esperienza nel campo dell'anticorruzione di entrambe le organizzazioni al fine di promuovere la trasparenza, correttezza, efficacia ed efficienza delle procedure di EXPO Milano 2015.

Nell'esercizio del suo ruolo, l'OCSE fa riferimento alla cornice analitica precedentemente sviluppata relativamente all'efficienza, integrità e concorrenza negli appalti pubblici, e in particolare alle Raccomandazioni del 2015 dell'OCSE[1] sugli appalti pubblici, alle Linee guida dell'OCSE del 2009 e alle Raccomandazioni dell'OCSE del 2012[2] per combattere la collusione negli appalti pubblici (a cui di seguito si farà riferimento come "principi OCSE").

[1] http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-on-public-procurement.htm

[2] http://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm

Il secondo rapporto intermedio sintetizza il lavoro condotto nel corso dei primi tre mesi del 2015. In particolare:

- La prima parte del report sintetizza gli aspetti principali emersi nei meeting istituzionali tra l'Advisory Board dell'OCSE, la Prefettura di Milano e il management di EXPO 2015.
- La seconda parte del report si focalizza sulle procedure di controllo dell'Unità Operativa Speciale EXPO (UOS), che è stata creata per monitorare in modo specifico le procedure di appalto di EXPO 2015[3], e in particolare su alcune procedure selezionate per essere analizzate alla luce delle best practice OCSE.
- La terza parte del report offre alcune considerazioni sulle specifiche procedure di controllo attuate dalla Prefettura di Milano per EXPO 2015 per prevenire l'infiltrazione del crimine organizzato nei lavori di EXPO 2015.

1. Sintesi degli incontri istituzionali

1.1 Meeting presso la Prefettura di Milano

Presso la Prefettura di Milano l'Advisory Board dell'OCSE ha incontrato il Presidente dell'ANAC e alcuni membri della UOS, il Prefetto di Milano, il Capo di Gabinetto e alcuni Dirigenti di Staff che seguono l'attività della Sezione Specializzata del Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere (CCASGO) istituita presso la Prefettura di Milano.

Sono state approfondite le procedure di controllo antimafia sugli appalti delle opere EXPO esercitate dal Prefetto di Milano ai sensi dell'art. 3 quinquies del decreto legge n. 135/2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 166/2009, che gli attribuisce il coordinamento delle attività finalizzate alla prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata (i cosiddetti "controlli antimafia")[4]. Il decreto legge n. 90/2014 stabilisce inoltre che Il Presidente dell'ANAC può partecipare alle riunioni della Sezione Specializzata del Comitato di coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere presieduta dal Prefetto di Milano, al fine di attivare le necessarie forti sinergie e garantire lo scambio delle informazioni nei rispettivi ambiti di competenza, sancendo formalmente la stretta interazione tra procedure di controllo antimafia e procedure di controllo anticorruzione. La cooperazione tra ANAC e Prefettura di Milano su EXPO può essere considerata, in Italia, come una best practice di sinergie istituzionali e di controlli integrati.

Per quel che riguarda la metodologia dei controlli antimafia, la raccolta di informazioni e le attività info-investigative sono condotte dalla Prefettura con le Forze di Polizia, con il Gruppo Interforze

[3] http://www.anticorruzione.it/?cat=93

[4] I controlli antimafia sono stati completati da quelli complementari introdotti dall'art. 30 del decreto legge n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014. Per maggiori dettagli cfr. il primo rapporto intermedio dell'OCSE. http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Expo2015/_expo?id=ca777b500a778042556851ff0960d517

Centrale per l'EXPO (GICEX) e con la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) attraverso l'uso delle banche dati a disposizione, attraverso un controllo incrociato delle risultanze emerse dalla consultazione del Sistema di Indagine (SDI), svolto dalla task force istituita presso la Prefettura di Milano (composta da tutte le Forze di Polizia), e della banca dati della DIA (SIRAC). Tale procedura, denominata "speditiva"[5], consente di effettuare uno screening preliminare degli elementi individuati dalla legge quali "ostativi" o a carattere "indiziante" per l'infiltrazione del crimine organizzato e per i quali, pertanto, va approfondita l'analisi. Tale attività di approfondimento viene effettuata, ad esempio, qualora emergano delle fattispecie criminali corruttive per valutare se il contesto di riferimento è di criminalità "ordinaria" e, quindi, non rilevante per l'attività e le competenze della Prefettura, o "organizzata", e, quindi, rilevante per le competenze "antimafia" della Prefettura. I controlli effettuati attraverso le banche dati sono poi completati dalle attività di accesso ispettivo e di "verifica sul campo" delle Forze di Polizia, attraverso numerosi accessi diretti in cantiere, e "mirati" sulla base delle risultanze emerse dalla consultazione delle banche dati. La Prefettura di Milano ritiene che tale combinazione di analisi dei database e di verifiche dirette sui cantieri al fine di rilevare in modo preventivo potenziali infiltrazioni del crimine organizzato nei lavori pubblici potrà essere considerata un modello da seguire a livello nazionale.

E' stato inoltre affrontato il tema della dimensione internazionale dei controlli antimafia. Molti padiglioni dei Paesi che partecipano a EXPO sono infatti costruiti in base alle procedure e regole di appalto delle diverse legislazioni nazionali e non può dunque essere applicata direttamente ed automaticamente la legislazione italiana riferita ai controlli preventivi antimafia, che può, invece, essere adottata solo su base volontaria[6]. E' stato comunque specificato che alcune rappresentanze estere, dimostrando grande fiducia nei sistemi adottati, hanno aderito alla procedura speciale di controllo antimafia prevista dalla disciplina italiana, così come è stato possibile rilevare la presenza, nei cantieri dei padiglioni espositivi esteri, di imprese con anomalie ed elementi di criticità, ai fini antimafia, che sono state prontamente allontanate, grazie a una approfondita attività di accesso da parte delle Forze di polizia e degli enti di controllo ai cantieri dei padiglioni nazionali.

1.2 Incontri con la Società EXPO

Presso la sede di EXPO 2015 S.p.A. si sono svolti gli incontri tra i membri dell'Advisory board OCSE, il Presidente dell'ANAC, alcuni membri della UOS EXPO, il Prefetto di Milano e i suoi collaboratori il Commissario Unico Delegato del Governo per Expo Milano 2015 e Amministratore Delegato della società EXPO, responsabili del settore appalti e del progetto Open EXPO.

[5] La procedura speditiva attraverso la consultazione del database consente verifiche nell'arco di 15 giorni, che si riducono a 7 per i controlli relativi alla società EXPO.

[6] La prefettura ha inoltre spiegato che anche se i siti dei padiglioni stranieri non sono soggetti a ispezioni e alle procedure antimafia, vige comunque l'obbligo di fornire tutte le informazioni sui materiali, sui mezzi e sul personale che entra nei cantieri. Tali informazioni vengono conferite in una apposita piattaforma informatica, cui accedono le Forze di polizia e gli altri enti di controllo e consentono di effettuare uno screening preventivo delle imprese, e di attivare, quindi, degli accessi mirati.

L'incontro è stato l'occasione per discutere e approfondire i temi emersi nel primo rapporto dell'Advisory board OCSE, con particolare riguardo ai principi della trasparenza e alle informazioni pubblicate sul sito istituzionale della società EXPO. I rappresentanti di EXPO S.p.A. si sono detti concordi sui rilievi mossi dall'OCSE e, sottolineando i progressi compiuti sul tema negli ultimi mesi anche con il supporto dell'ANAC, hanno preso l'impegno a far convergere rapidamente i contenuti del sito istituzionale di EXPO verso i migliori standard di trasparenza e a completare la pubblicazione dei dati sulle procedure contrattuali, soprattutto con riguardo ai primi anni di attività della società EXPO.

Si è successivamente discusso del flusso delle informazioni tra la società EXPO e l'ANAC e dei controlli che caratterizzano le attività di EXPO, con particolare riguardo all'evoluzione delle modalità, degli esiti e degli impatti nel tempo.

I rappresentanti della società EXPO hanno spiegato come i controlli in atto sulle procedure di appalto mirano a prevenire sia l'infiltrazione del crimine organizzato sia la corruzione. I rappresentanti della società EXPO e il Presidente dell'ANAC hanno inoltre sottolineato che tali tipi di controllo sono di tipo "collaborativo" e che oltre a mirare a prevenire l'insorgenza del malaffare, mirano eventualmente a intervenire in itinere, ovvero a procedure in corso, con un approccio che permette di far prevalere gli aspetti "construens" su quelli "destruens" del controllo.

Per quel che riguarda i controlli per la verifica preventiva della legittimità degli atti, i rappresentanti della società EXPO hanno spiegato come tali controlli siano caratterizzati da un approccio orientato al problem solving che, da una parte si esprime attraverso dei pareri inviati dalla UOS alla stazione appaltante sulle procedure contrattuali da essa poste in essere, dall'altro si esplica attraverso contatti continui, in tempo reale, tra gli addetti al settore contrattuale della società EXPO e la UOS, affinché le procedure contrattuali rispondano sin dal momento della loro predisposizione agli standard e alle caratteristiche richieste. I controlli effettuati dalla UOS sono inoltre molto tempestivi, con un tempo medio di riscontro di cinque giorni dal momento della richiesta della stazione appaltante.

I rappresentanti della società EXPO S.p.A. hanno inoltre osservato come tale sistema di controlli abbia dei costi. L'interazione tra la Società EXPO, il Presidente dell'ANAC e la UOS ha certamente portato a un notevole aggravio di lavoro "a monte" per la stazione appaltante, ma ha avuto un impatto assolutamente positivo nel seguito dei processi e delle procedure contrattuali.

Nel corso delle discussioni è stata inoltre sottolineata l'importanza di due strumenti introdotti dall'art. 32 comma 1 del decreto legge n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014, ovvero della possibilità da parte del Presidente dell'ANAC di proporre al Prefetto competente, alternativamente: di ordinare la rinnovazione degli organi sociali mediante la sostituzione del soggetto coinvolto e, ove l'impresa non si adegui nei termini stabiliti, di provvedere alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice limitatamente alla completa esecuzione del contratto d'appalto oggetto del procedimento penale; di provvedere direttamente alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice limitatamente

alla completa esecuzione del contratto di appalto oggetto del procedimento penale. Ad oggi per quel che riguarda EXPO tale misura è stata applicata per 4 appalti[7].

2. Verifica delle procedure di appalto da parte della UOS

Sin dalla sua costituzione nel luglio del 2014, la UOS ha sviluppato un sistema integrato di controlli per le procedure degli appalti pubblici di EXPO 2015, articolato attraverso:

1) la definizione di Linee operative;
2) la predisposizione di 7 modelli di Check List;
3) la pubblicazione di Linee guida;
4) l'emanazione di Raccomandazioni.

2.1 Panoramica delle procedure di verifica della UOS

Utilizzando tale Sistema la UOS, a partire dal luglio 2014, ha controllato tutte le procedure di appalto di EXPO. Quando vengono rilevate criticità la UOS richiede informazioni addizionali alla società EXPO. La UOS incontra inoltre periodicamente rappresentanti dell'unità tecnica contratti della società EXPO, con meeting che si svolgono a Roma o Milano (ad oggi si sono tenute più di 20 riunioni). Il tempo medio di risposta della UOS dal momento della ricezione della documentazione è di 5 giorni, aspetto che consente alle procedure contrattuali della stazione appaltante di andare avanti senza interruzioni e ritardi e che si qualifica come una buona pratica secondo gli standard internazionali degli organismi di controllo.

E' importante sottolineare che gli appalti di 53 (circa ¼) dei padiglioni di EXPO non sono inclusi nella lista di quelli controllati dalla UOS in quanto sono commissionati direttamente dagli Stati partecipanti all'esposizione universale. Come spiegato nei precedenti paragrafi, tali lavori non sono soggetti alla legislazione italiana sugli appalti e dunque ai controlli anticorruzione dell'ANAC. La società EXPO è invece direttamente responsabile della costruzione di 140 padiglioni.

L'Advisory Board dell'OCSE ha inoltre incontrato alcuni membri della UOS a Roma al fine di approfondire la metodologia di controllo utilizzata, le sfide incontrate, i risultati e le considerazioni emerse nella conduzione del lavoro. La tavola 1 sintetizza il lavoro di controllo effettuato dalla UOS, aggiornato al 16 marzo 2015, dettagliato per tipologia di procedure e impatto. A tale data la UOS ha controllato 153 procedure di appalto, per un valore totale di 589 milioni di Euro, di cui il 63% costituito da bandi. Sul totale, 136 pratiche riferite alle procedure contrattuali sono state inviate direttamente dalla società EXPO alla UOS, in aggiunta ad esse 17 sono state richieste come approfondimenti dalla UOS alla stazione appaltante.

[7] Tali disposizioni, ai sensi dell'art. 32 comma 1 del decreto legge n. 90/2014 possono essere applicate anche nei casi in cui sia stata emessa dal Prefetto un'informazione interdittiva antimafia e sussista l'urgente necessità di assicurare il completamento dell'esecuzione del contratto.

Tavola 1 – Procedure contrattuali controllate dalla UOS

	Numero	Con rilevazione da parte della UOS di profili di illegittimità e/o di opportunità
Procedure / Bandi	92	80
Accordi transattivi	2	0
Varianti	4	4
Contratti di sponsorizzazione	3	3
Richieste di informazioni	17	0
Convenzioni	4	4
Commissioni Giudicatrici	8	5
Aggiudicazioni	18	13
Controlli a campione [8]	2	0
Note interlocutorie	3	0
TOTALE	**153**	**109**

Fonte: ANAC 16 Marzo 2015

In 109 procedure (72% dei casi analizzati) per le quali l'Autorità ha emesso un parere (o risposta), sono stati formulati rilievi di legittimità e/o opportunità e richieste correzioni, secondo le modalità esemplificate negli esempi approfonditi di seguito. Per 107 procedure Expo 2015 S.p.A. ha recepito i rilievi formulati dalla UOS e/o eventualmente ha fornito le controdeduzioni e le integrazioni documentali necessarie (alcune altre procedure sono in corso di analisi).

2.2 Analisi di alcune procedure di controllo della UOS

Al fine di consentire una migliore comprensione della metodologia applicata dalla UOS per il controllo delle procedure di appalto di EXPO 2015, l'Advisory Board dell'OCSE ha analizzato dettagliatamente 5 procedure di appalto controllate dalla UOS, selezionate in base agli importi, alla tipologia e alla caratteristiche. Le procedure selezionate corrispondono ad un importo di circa 250 milioni di Euro, corrispondenti al 42% degli importi complessivi controllati dalla UOS.

[8] Art. 6.2 Linee guida del 17/07/2014.

Tavola 2 – Procedure selezionate per ulteriori analisi

Procedure	Importo (EUR)	Tipologia
Linee guida accordo piastra	178,000,000	Accordo transattivo
Servizi di vigilanza	23,580,852	Bando
Sistema viario molino dorino - autostrada dei laghi	20,994,000	Bando
Realizzazione albero della vita - allestimenti tecnologici	3,829,439[9]	Bando con sponsorizzazione
Sponsorizzazione intesa san paolo "banking partner"	23,100,000	Sponsorizzazione

Fonte: ANAC

Per l'analisi l'OCSE ha applicato una cornice analitica basata su: l'analisi della documentazione e delle procedure, l'applicazione dei principi delle Linee guida ANAC e dei Principi OCSE, le comunicazioni intercorse con la società EXPO e la validazione delle misure correttive.

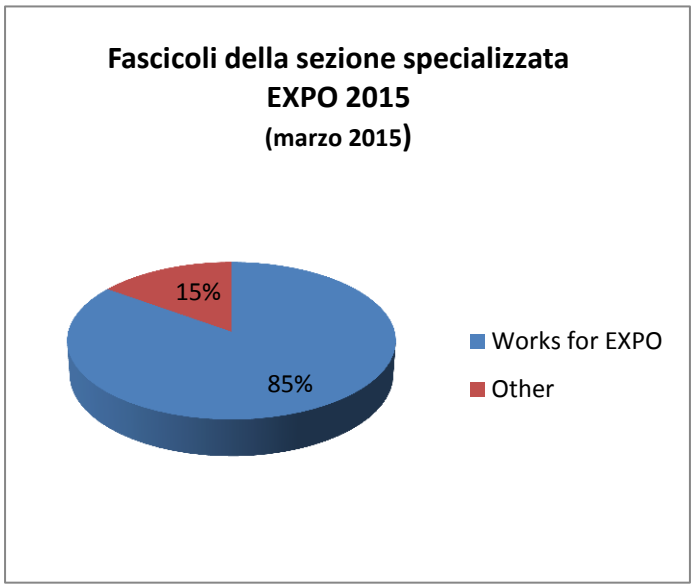
In ciascuna delle procedure citate è stato possibile verificare che la UOS ha applicato correttamente e rigorosamente la metodologia di controllo.

Per l'analisi approfondita l'OCSE ha preso in considerazione le check list elaborate dalla UOS su ciascuna fase delle procedure contrattuali, le note tecniche elaborate dalla UOS con le considerazioni sui criteri di aggiudicazione in base alla tipologia ed all'oggetto della procedura, le caratteristiche dei capitolati e delle clausole per la fornitura dei beni e servizi. Sono inoltre state analizzate le note elaborate dal coordinatore dell'ufficio per la vigilanza e il controllo della UOS nelle quali sono riportate le considerazioni e le raccomandazioni, laddove necessarie. In alcuni casi le raccomandazioni includono l'analisi dell'oggetto del contratto e individuano eventuali incongruenze, indicano il cambiamento di alcuni criteri di aggiudicazione, l'eliminazione o la modifica delle specifiche tecniche al fine di aumentare la concorrenza o di migliorare i requisiti della gara per assicurare la qualità della fornitura dei beni e servizi. Il controllo effettuato dalla UOS su ciascuna procedura contrattuale viene formalizzato da una comunicazione ufficiale inviata dal Presidente dell'ANAC alla società EXPO. Nei processi oggetto di approfondimento da parte dell'OCSE è stato possibile verificare che la Società EXPO ha accettato e seguito le raccomandazioni dell'ANAC.

[9] Il valore totale dell'appalto è di 10 milioni di Euro, il restante importo è conferito da un contratto di sponsorizzazione.

Inoltre, anche nei casi in cui la convalida da ANAC non era obbligatoria in quanto riferita a procedure escluse dalle Linee Guida, come nel caso di contratti di sponsorizzazione, ANAC ha fornito osservazioni e raccomandazioni, a seguito dell'applicazione dei principi delle Linee guida.

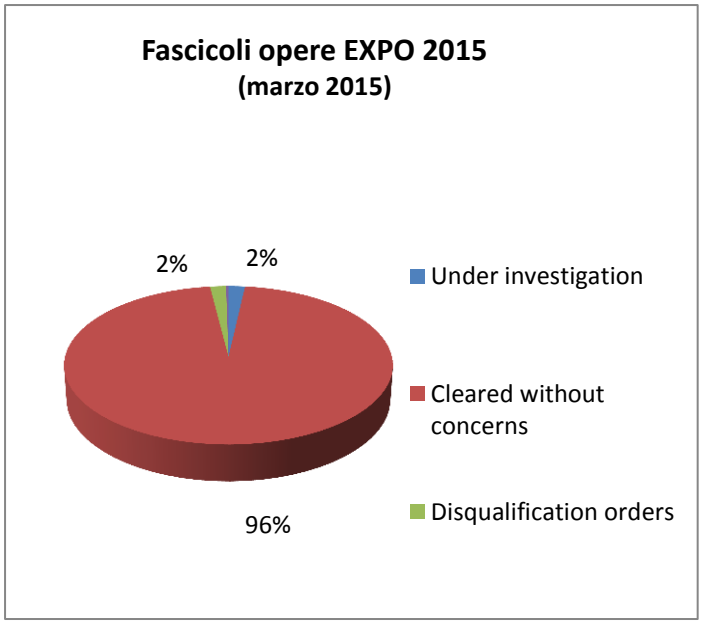
3. Analisi delle procedure di controllo antimafia della Prefettura di Milano



Fonte: Prefettura di Milano

Un altro importante meccanismo di controllo attuato per EXPO 2015 è quello effettuato dalla Prefettura di Milano e dal CCASGO con riferimento alla legislazione antimafia. A tale scopo, la Prefettura si avvale di poteri speciali di ispezione e interdizione.

Dalle informazioni in possesso dell'OCSE, dal 2011 al 21 marzo 2015, la Prefettura di Milano ha analizzato 5233 pratiche, delle quali 4445 (l'85%) riferite a EXPO. Delle 4445 pratiche riferite a EXPO, al 21 marzo 2015 ne risultavano lavorate ben 4368 e solo 77 erano in fase istruttoria.



Fonte: Prefettura di Milano

Si tratta di un dato estremamente positivo se si considera che al 8 agosto 2013 le pratiche riferite a EXPO erano 1258, di cui in istruttoria 789, il che indica un notevole incremento delle attività legate a EXPO, dovuto all'accelerarsi del ritmo dei lavori in vista dell'apertura dell'esposizione universale. L'Advisory Board OCSE riscontra positivamente che la percentuale di pratiche in istruttoria è scesa dal 65% dell' agosto 2013 al 2% del mese di marzo 2015, dato che indica un significativo miglioramento dell'efficienza delle procedure di controllo da parte della Prefettura.

Dei 4445 controlli effettuati fino al marzo 2015, nel 96% dei casi non è stata trovata alcuna connessione con la criminalità organizzata, e nel 2% dei casi il controllo effettuato ha portato all'emissione di un'interdittiva antimafia.

Come risultato dei controlli e delle ispezioni, la Prefettura di Milano ha emesso un totale di 79 interdittive per 54 diverse società, impedendo loro di operare non solo nell'ambito di EXPO ma più in generale di partecipare ai lavori pubblici, configurando la più imponente attività di verifica di questa tipologia condotta per un opera pubblica in Italia.

Le interdizioni sono uno strumento di grande efficacia anche perché possono avere un forte effetto deterrente. In tale contesto vanno fatte le dovute considerazioni in merito all'impatto sulla concorrenza in mercati già concentrati.

L'esperienza dei controlli antimafia della Prefettura di Milano ed in generale di EXPO mostra anche l'importanza di stabilire stretti rapporti con gli organi di controllo simili delle giurisdizioni di altri Paesi, per rafforzare il coordinamento e la governance complessivi. L'accesso alle informazioni è la chiave per identificare red flags e casi sospetti che hanno bisogno di esami approfonditi. La maggior parte dei grandi progetti infrastrutturali vedono il coinvolgimento e la partecipazione di aziende internazionali, cosicché le azioni per promuovere la legalità e per garantire meccanismi di controllo adeguati, efficaci e dissuasivi non sempre possono essere meramente nazionali. Nei prossimi anni la convergenza dei diversi sistemi legislativi nazionali verso standard comuni e lo scambio di informazioni per contrastare l'illegalità saranno sempre di più dei temi centrali del dibattito internazionale.

Considerazioni e raccomandazioni

L'esperienza dei controlli antimafia della Prefettura di Milano e dei controlli anticorruzione dell'ANAC rappresenta un modello di controlli integrati e di sinergie istituzionali che consente una "risposta organizzata da parte delle istituzioni" al crimine organizzato e ai fenomeni di corruzione. Questo modello si differenzia dall'approccio tradizionale a compartimenti stagni per i controlli da parte di istituzioni e organizzazioni diverse, che è inevitabilmente legato al rilevamento ex-post di situazioni problematiche piuttosto che all'azione ex-ante per garantire migliori e più efficaci procedure di appalto. Si tratta inoltre di "controlli collaborativi", caratterizzati dall'interazione con le stazioni appaltanti, che consentono di prevenire l'insorgenza dell'illegalità ed eventualmente di adottare misure correttive al fine di garantire la realizzazione delle opere pubbliche nei tempi previsti.

Il lavoro che si sta portando avanti per EXPO sembra rispondere efficacemente alle esigenze di grandi eventi pubblici che devono essere percepiti come "corruption free". Tale esperienza è resa possibile dalla recente "smart regulation in materia", ovvero da regole e procedure ragionevoli e da controlli mirati. Tra gli effetti positivi di questo sistema, l'Advisory Board OCSE sottolinea che esso

agisce indirettamente come deterrente per ulteriori fenomeni di corruzione e contribuisce a ripristinare la fiducia degli operatori di mercato in materia di trasparenza e correttezza dell'aggiudicazione e della successiva gestione dei contratti.

L'esperienza di EXPO finora ha dimostrato che è possibile in breve tempo, con le misure e gli strumenti adeguati, cambiare radicalmente il quadro di riferimento dei controlli di legalità e la percezione che gli stakeholder hanno degli appalti pubblici, con particolare riferimento a quelli che riguardano grandi opere o grandi eventi. Il sistema applicato per EXPO 2015 combina efficienza e legalità e può essere utilizzato come potenziale modello per altri grandi eventi in tutto il mondo. Ad esempio, l'OCSE ritiene che alcuni elementi e le best practice emerse nell'ambito dell'intesa con l'ANAC potranno essere una fonte di ispirazione per la promozione dell'integrità di altri grandi progetti infrastrutturali. In Italia, il modello attuato negli ultimi mesi per EXPO potrebbe eventualmente essere replicato in altri contesti come, per esempio, i lavori per i Giochi Olimpici 2024 per i quali l'Italia ha presentato la sua candidatura.

Parigi, 30 Marzo 2015

* * *