

Deliberazione Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza Grandi Opere 14 aprile 2014

Terza edizione delle Linee-Guida per i controlli antimafia di cui all'articolo 3-quinquies del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, inerente la realizzazione delle opere e degli interventi connessi allo svolgimento dell'EXPO Milano 2015.

Gazzetta Ufficiale 10/05/201, n. 107

Premessa.

Il presente atto di indirizzo viene adottato ai sensi dell'art. 3-quinquies del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 20 novembre 2009, n. 166. Il comma 4 di tale disposizione prevede, infatti, che i controlli antimafia sui contratti pubblici e sui successivi subappalti e subcontratti aventi ad oggetto, lavori, servizi e forniture relativi all'Esposizione universale in programma a Milano nel 2015 (EXPO 2015) vengano effettuati con l'osservanza delle linee-guida adottate da questo Comitato, anche in deroga alla vigente normativa antimafia.

Sulla base di tali previsioni sono state già adottate due linee guida: la prima, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 19 aprile 2011, ha definito le modalità delle attività di verifica antimafia, concentrando tra l'altro nel prefetto di Milano la competenza al rilascio delle informazioni per tutte le imprese impegnate nell'esecuzione dei lavori connessi all'EXPO 2015.

La seconda - adottata sulla scia della direttiva del Ministro dell'Interno in data 28 ottobre 2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 7 dicembre 2013 - ha reindirizzato l'attività di controllo, secondo un innovativo modello d'azione che valorizza l'importante contributo della Direzione nazionale antimafia e il ruolo informativo e di analisi della Direzione investigativa antimafia.

Le indicazioni contenute in questi due atti di indirizzo hanno focalizzato l'attenzione su un primo ciclo di interventi, riguardanti la realizzazione del sito espositivo, cioè la cd. «piastra», destinato ad ospitare i padiglioni dei Paesi aderenti.

Con l'approssimarsi della data di inizio di EXPO, a tale fase sta seguendo quella ulteriore in cui, completate le attività infrastrutturali di base, si renderà necessario procedere ad interventi funzionali al montaggio e all'allestimento dei manufatti destinati agli S.p.a.zi espositivi, nonché alla loro fruizione.

Inoltre, con l'inizio della manifestazione, diventeranno predominanti le forniture e le prestazioni di servizi necessari all'organizzazione e allo svolgimento dei numerosi eventi in programma. Secondo recenti valutazioni predittive, tale evoluzione porterà ad un notevole accrescimento del numero degli operatori economici, ampliando di conseguenza l'area potenziale dei controlli.

Questa fase, di imminente avvio, sarà soprattutto caratterizzata dal rapido e sostenuto avvicendamento delle imprese impegnate nelle diverse attività, determinando una situazione di turn over estremamente dinamica e allo stesso tempo frammentata e pulviscolare.

Anche l'organizzazione degli eventi che punteggeranno lo svolgimento di EXPO potrà caratterizzarsi in termini simili.

Appare dunque necessario sulla base di tali premesse apprestare nuove e ulteriori indicazioni che fluidifichino i controlli antimafia, senza pregiudicarne incisività ed efficacia.

D'altronde, molte delle attività imprenditoriali che verranno interessate non si inquadrano né sono riferite ai settori «sensibili», per i quali sono operative, come noto, le cd. «white list», istituite ai sensi dell'art. 1, comma 52, della legge n. 190/2012 e del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 2013.

Altre ancora, invece, delle attività che verranno in rilievo saranno eseguite, su incarico di EXPO 2015 S.p.a., da soggetti che rientrano tra i quelli indicati dall'art. 83, comma 1, del Codice antimafia, e, come tali, esclusi, ai sensi del successivo comma 3, lettera b) dello stesso articolo, dalle verifiche antimafia.

In virtù dell'inevitabile maggior carico di lavoro che si prevede, e dell'esigenza di garantire una sempre maggiore celerità e speditezza dell'azione di controllo, senza abbassarne minimamente il livello, in coerenza con quanto previsto dalla circolare del sig. Ministro dell'interno del 19 aprile 2013, il prefetto di Milano potrà procedere ad un potenziamento della «task force» già istituita presso la prefettura di Milano, attraverso l'apporto di ulteriore personale delle Forze di polizia, nonché di personale del Corpo di polizia locale di Milano, in tale ultimo caso attraverso la stipula in sede locale di uno specifico Protocollo di intesa operativo, che ne preveda l'utilizzo soltanto per finalità amministrative istruttorie.

Allestimento degli stand e attività organizzativa degli eventi.

1. I soggetti.

Si precisa che la presente direttiva fa riferimento ad attività contrattuali commissionate da EXPO 2015 S.p.a., ai fini sia della realizzazione e allestimento del Padiglione Italia, sia delle attività che saranno svolte per la realizzazione e allestimento degli stand espositivi degli altri Paesi per la parte che non venga direttamente eseguita da questi ultimi.

Ne sono quindi escluse quelle eventuali attività che siano affidate direttamente dagli stessi Paesi espositori, con riferimento ai quali continueranno ad applicarsi le prescrizioni contenute nella seconda edizione delle linee-guida del dicembre 2013.

2. Le attività.

2.1. Rientrano nel perimetro della presente direttiva le attività di realizzazione e allestimento degli stand e quelle connesse alla organizzazione degli eventi tematici che si svolgeranno nel corso della manifestazione internazionale.

Per quanto concerne le attività di realizzazione e allestimento esse verranno a riguardare una congerie di interventi difficilmente catalogabili a priori secondo il principio del «*numerus clausus*», e richiederanno l'acquisto, la fornitura e la posa in opera di materiali e prodotti di vario tipo, tra i quali rientrano, a mero titolo esemplificativo, i materiali metallici, i prodotti in legno, in gomma o materiale plastico, i prodotti chimici, i prodotti di elettronica, materiali di arredo, materiali tessili e impianti tecnologici.

Potendo anche trattarsi di prodotti di manifattura artigianale, appare opportuno puntualizzare che le imprese individuali artigiane sono comunque esenti dalla normativa sull'acquisizione della documentazione antimafia, ai sensi dell'art. 83, comma 3, lettera d) del Codice antimafia. Nel caso in cui dovessero comunque insorgere, a questo o ad altro titolo, incertezze applicative, al prefetto di Milano, alla luce degli indirizzi contenuti nella presente e nelle precedenti linee guida, adotterà i provvedimenti necessari, sentita, anche in via telematica, la locale sezione specializzata, tenendo informato questo Comitato.

Resta fermo che sono qui considerati l'acquisto e la fornitura, con o senza posa in opera, di materiali e prodotti non ricadenti in settori merceologici a rischio, per i quali continuano ad applicarsi, senza alcuna eccezione, le previsioni contenute nelle precedenti linee-guida; sicché qualora gli interventi di realizzazione dei manufatti (cosiddetta *construction*) dovessero comportare attività promiscue, anche solo in parte caratterizzate dal ricorso a lavori, servizi e forniture «sensibili», i controlli antimafia sui relativi affidamenti non dovranno subire alcuna variazione procedurale. 2.2. Per quanto riguarda le attività di organizzazione delle varie manifestazioni in cui si articolerà l'EXPO, si conferma che i controlli antimafia dovranno seguire, in linea di principio, le procedure di cui alla linea-guida del 7 dicembre 2013, ad esclusione di quelle attività per le quali vengono qui introdotte prescrizioni diverse.

Sono ricomprese nell'ambito della presente linea-guida le attività organizzative che, similmente a quelle di cui al punto 2.1, non presentano né particolari profili di rischio, né comportano interventi di operatori economici in settori sensibili. Pertanto, vi sono incluse le attività di montaggio e smontaggio di strutture temporanee destinate ad ospitare l'evento, nonché tutte le altre attività già indicate nel precedente paragrafo, ove necessarie all'allestimento di tali strutture.

Restano in ogni caso attratte nel sistema di controllo della seconda edizione delle linee-guida del 7 dicembre 2013, le attività che, secondo le evidenze investigative, presentano comunque profili particolari di rischio, ancorché non ricomprese tra quelle oggetto delle white list. In questo ambito si iscrivono le attività di ristorazione e di catering, nonché quelle di pulizia delle aree interne ed esterne dei padiglioni o delle strutture temporanee e di sistemazione e manutenzione delle aree destinate a verde.

Eventuali altre attività a rischio potranno essere segnalate al prefetto di Milano dalla DIA e dal GICEX in ragione dei rispettivi, precisi compiti di controllo e di intelligence investigativa. In tal caso il prefetto di Milano, sentita la Sezione specializzata del Comitato, potrà procedere ad estendere le procedure di controllo rafforzato anche alle attività oggetto di segnalazione.

Invece, per le attività di carattere collaterale alla singola manifestazione, come ad esempio quelle di copertura mediatica e di promozione pubblicitaria, di ricevimento e assistenza, di intrattenimento spettacolare, eccetera, i controlli seguiranno il regime ordinario del Codice antimafia.

3. Le procedure.

Per le attività di cui al punto 2 la procedura di controllo antimafia, in considerazione della estesissima platea degli operatori economici coinvolti, richiede necessari correttivi, allo scopo di scongiurare possibili appesantimenti o ingolfamenti che andrebbero a discapito della complessiva efficienza ed efficacia del sistema delle verifiche.

A tal fine, le suddette attività saranno esentate dalle verifiche antimafia, qualora l'importo del contratto o subcontratto sia pari o inferiore a 100 mila euro, a condizione che l'impresa interessata presenti a EXPO 2015 S.p.a. l'autocertificazione di cui all'art. 89 del Codice antimafia concernente l'assenza delle situazioni automaticamente interdittive alla conclusione di rapporti con la pubblica amministrazione. La soglia indicata, comunque ampiamente inferiore a quella prevista dall'art. 83, comma 3, lettera e) del Codice antimafia, consentirà, di raggiungere un sensibile obiettivo di semplificazione, e di concentrare i controlli negli ambiti più significativi.

Per le attività di carattere collaterale di cui al precedente paragrafo 2.2 che seguono il regime ordinario dei controlli previsto dal codice antimafia, l'esenzione dalle verifiche antimafia al di sotto della soglia comunitaria dei 150 mila euro sarà comunque subordinata alla condizione che l'impresa interessata presenti a EXPO 2015 S.p.a. l'autocertificazione di cui all'art. 89 del Codice antimafia concernente l'assenza delle situazioni automaticamente interdittive alla conclusione di rapporti con la pubblica amministrazione.

Resta comunque fermo anche per questi contratti il divieto di frazionamento di cui all'art. 91, comma 2, del Codice antimafia.

I contratti e i subcontratti rientranti nell'area di esenzione dovranno essere oggetto di comunicazione da parte di EXPO 2015 S.p.a. alla prefettura di Milano e i relativi dati andranno inseriti nell'Anagrafe degli esecutori, a cura della stessa società.

Tale prescrizione dovrà essere accuratamente osservata in quanto funzionale ad una particolare esigenza di monitoraggio consistente nel verificare la sussistenza di eventuali ipotesi di artificioso frazionamento delle attività contrattuali, posto in essere con finalità elusive.

È evidente, infatti, che la ricorrenza di più affidamenti nei confronti della medesima impresa che superino complessivamente, anche con più contratti, il limite dei 100 mila euro, ovvero il superamento di tale soglia per effetto di variazione contrattuale, comporta l'applicazione del sistema di verifiche di cui alle precedenti edizioni delle linee-guida.

Qualora tali approfondimenti, che dovranno avere lo stesso grado di accuratezza delle informazioni antimafia, abbiano esito liberatorio, la prefettura di Milano procederà: i) a darne notizia ad EXPO 2015 S.p.a., in maniera che tale informazione, ottimizzando i tempi, sia utilizzabile anche per eventuali successivi affidamenti che riguardino lo stesso operatore, d'importo anche superiore a 100 mila euro; a tal fine, EXPO 2015 S.p.a. dovrà richiedere all'impresa interessata una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà circa l'invarianza, rispetto al momento di rilascio della liberatoria, degli assetti amministrativi, gestionali e proprietari di cui all'art. 85 del Codice antimafia; ii) ad

inserire il nominativo dell'operatore economico sottoposto a screening in una apposita sezione dell'Anagrafe degli esecutori, apprestata da EXPO 2015 S.p.a., che verrà costantemente aggiornata anche sulla scorta di eventuali variazioni societarie intervenute.

In tal modo, i controlli verranno a seguire da una parte una logica anticipatoria, in forza di un principio introdotto nell'art. 12, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 252/1998, oggi trasfuso nell'art. 95, comma 3 del Codice antimafia; principio che, peraltro, ha trovato applicazione per accertamenti preliminari nei settori sensibili in virtù della direttiva del Ministro dell'interno 23 giugno 2010, (cosiddetta direttiva cave); dall'altra, verranno ad ispirarsi ad un principio dinamico, non dissimile da quello su cui si fondano le white list, che garantisce anche uno snellimento delle procedure.

Sempre in questa logica, un eventuale esito interdittivo, conseguente agli approfondimenti in questione, verrà comunicato ad EXPO 2015 S.p.a., per gli effetti di cui all'art. 94 del Codice antimafia e, qualora si tratti di operatore già presente nell'Anagrafe degli esecutori, per il relativo aggiornamento. Ulteriori indicazioni.

Nella prospettiva evolutiva descritta in premessa, saranno verosimilmente frequenti anche situazioni in cui uno stesso operatore economico, nei cui confronti è già stata emessa l'informazione antimafia liberatoria secondo le procedure rafforzate di controllo, risulti in seguito affidatario di altri contratti o subcontratti nell'ambito delle procedure di gara gestite da EXPO 2015 S.p.a.

In presenza di simili situazioni, la reiterazione delle verifiche, quando la documentazione antimafia rilasciata è ancora in corso di validità ai sensi dell'art. 86, comma 2, del Codice antimafia, potrebbe non dare luogo a «utilità marginali» per l'azione di prevenzione quando l'impresa interessata non abbia fatto registrare modificazioni negli assetti societari.

Nell'ottica quindi di evitare ridondanze che potrebbero ripercuotersi negativamente sull'economia complessiva del sistema di controllo per EXPO, e analogamente a quanto si è indicato al paragrafo 3 ove è stato richiamato il principio di funzionamento delle white list, si ravvisa anche qui l'utilità di introdurre alcuni accorgimenti capaci di realizzare positive economie di scala.

Si ritiene, pertanto, che per le imprese presenti nell'Anagrafe degli esecutori, nei riguardi delle quali sia stata emessa un'informazione antimafia liberatoria, EXPO 2015 S.p.a. non dovrà ripresentare la richiesta di rilascio dell'informazione antimafia, allorché l'impresa stessa sia stata destinataria di una liberatoria in corso di validità. In tal caso, EXPO 2015 S.p.a. dovrà fornire soltanto alla prefettura di Milano gli estremi salienti del contratto o subcontratto.

Tale semplificazione è tuttavia subordinata, in analogia a quanto previsto al paragrafo 3, alla presentazione di una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, con la quale il legale rappresentante attesti che rispetto al momento in cui fu rilasciata l'originaria informazione antimafia liberatoria, non si sono verificati mutamenti negli assetti amministrativi, gestionali e proprietari indicati all'art. 85 del Codice antimafia.

Tale dichiarazione sostitutiva dovrà essere parimenti inviata alla prefettura di Milano.

Resta fermo, beninteso, che nel caso in cui siano sopraggiunti elementi da cui emerge la sussistenza di un tentativo di infiltrazione mafiosa a carico dell'impresa, la stessa prefettura procederà all'adozione dell'interdittiva, informandone immediatamente EXPO 2015 S.p.a., anche prima della scadenza di validità della liberatoria.

Le presenti linee-guida entrano in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.