

Nota tecnica sulla relazione dell'Assessore relativa alla legge regionale 26 novembre 2010, n. 11 "Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata"
(oggetto assembleare 2331/2016)

A cura del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari

La presente nota, indirizzata ai componenti della Commissione assembleare V, evidenzia alcuni aspetti tecnici che caratterizzano la relazione dell'Assessore Costi, che si allega. La nota non costituisce una sintesi della relazione.

Cosa prevede la clausola valutativa

La legge 11 del 2010 all'articolo 14 contiene una clausola valutativa che prevede la trasmissione di una relazione annuale, a cura della Giunta regionale, alle competenti commissioni assembleari per fornire informazioni sullo stato di attuazione della legge.

La norma stabilisce che l'Assemblea legislativa deve valutare i risultati ottenuti:

- 1) nel reprimere comportamenti illegali che alterano il mercato del settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata;
- 2) nel favorire la trasparenza, la semplificazione e la razionalizzazione dell'attività amministrativa.

L'impegno della Giunta su cui è poi chiamata a riferire all'Assemblea deve essere quindi orientato, innanzitutto, a reprimere comportamenti illegali che alterino il mercato e, in secondo luogo, a far in modo che l'attività amministrativa sia sempre più trasparente, razionale e orientata alla semplificazione.

Di seguito, un'analisi degli aspetti tecnici che caratterizzano la relazione della Giunta.

1. Analisi degli aspetti tecnici della relazione presentata dall'Assessore

1.1 Procedura di consegna della relazione

La Giunta regionale aveva presentato la relazione precedente a giugno del 2013 (ogg.4210/2013), nell'ambito della rendicontazione annuale prevista dalla clausola valutativa.

La relazione corrente era prevista per il 2014, tuttavia, considerata l'interruzione anticipata della precedente Legislatura, si può ritenere coerente il fatto che la nuova Giunta abbia presentato la relazione dopo un certo lasso di tempo utile per svolgere il proprio lavoro nel dare attuazione alla legge, pur sottolineando nella relazione stessa l'impegno della Giunta nel portare avanti le azioni già intraprese negli anni precedenti.

Nella relazione si ricorda che era stata avanzata in Commissione assembleare una proposta per rivedere la tempistica di presentazione della relazione di ritorno alla clausola valutativa. La suddetta proposta non ha avuto seguito per via del mandato che l'Assemblea legislativa ha dato alla Giunta per la predisposizione di un Testo Unico "Legalità", in cui confluiranno diversi significativi articoli della legge 11. Il Testo Unico "Legalità" è in fase di approvazione.

1.2 Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

La relazione è strutturata in una serie di paragrafi. Dopo che nel primo si ricorda quanto prescritto dalla clausola valutativa, i paragrafi successivi ripercorrono l'articolato di legge, riportando per ciascun articolo gli interventi e le azioni che la Giunta ha messo in campo per dare attuazione all'articolo. In tal modo, la relazione riporta in modo molto dettagliato i progetti e le iniziative assunte dalla Giunta regionale, molti dei quali realizzati attraverso accordi, protocolli o convenzioni con altri soggetti, istituzionali o meno. Sicuramente la struttura suddivisa per paragrafi e il fatto che i paragrafi siano collegati agli articoli della legge conferiscono un profilo di ordine e razionalità alla relazione.

Molti degli accordi passati in rassegna nella relazione erano già stati riportati nella relazione precedente, ma a volte vengono richiamati, anche per dar conto delle modifiche o delle evoluzioni da cui sono stati interessati nel corso degli anni.

Di seguito si riporta un'indicazione degli interventi più importanti richiamati nella relazione, con particolare attenzione alle novità rispetto alla relazione precedente.

- I due protocolli d'intesa sottoscritti tra il 2010 e il 2012 con le nove prefetture emiliano-romagnole, con la finalità preminente di prevenire l'infiltrazione della criminalità organizzata nella nostra Regione e di contrastare l'infiltrazione mafiosa nel settore dell'edilizia privata, ma anche in un'ottica di dematerializzazione degli adempimenti e miglioramento dello scambio di informazioni fra Pubbliche Amministrazioni, per garantire una maggiore efficacia dei controlli grazie ad appositi indicatori di anomalia degli appalti.
- Il protocollo d'intesa di legalità per la ricostruzione delle zone colpite sottoscritto nel 2012 tra la Regione Emilia-Romagna e numerose controparti (Ministeri, associazioni imprenditoriali, sindacati, etc.), finalizzato a contrastare la possibile infiltrazione della criminalità organizzata nelle opere di ripristino e ricostruzione degli edifici danneggiati dal sisma nelle province di Reggio-Emilia, Modena, Bologna e Ferrara, con la previsione dell'applicazione dei controlli antimafia per le imprese affidatarie ed esecutrici dei lavori per i quali è necessario il permesso di costruire, come misura vincolante per tutte le opere finanziate con fondi destinati alla ricostruzione.
- Il protocollo d'intesa sottoscritto nel 2012 tra la Regione Emilia-Romagna, l'ANCI, l'UPI e l'Unioncamere regionale per il controllo nei cantieri pubblici e privati, che è giunto a conclusione (art. 2).
- Il Protocollo Quadro d'Intesa triennale tra la Regione Emilia-Romagna e la Direzione Regionale del Lavoro per l'Emilia-Romagna sottoscritto a Bologna il 30 novembre 2011. Con questo accordo la Regione si è impegnata a mettere a disposizione delle Direzioni Territoriali del Lavoro numerose e importanti banche dati (art. 2)
- Il REPAC (Registratore delle Presenze Autorizzate nei Cantieri) è un accordo di collaborazione sottoscritto con INAIL nel 2011, al fine di favorire il controllo dei cantieri per prevenire infortuni, malattie professionali, l'irregolarità. Tra gli accordi con INAIL si segnala anche una cooperazione applicativa, volta ad avere dei dati sugli infortuni occorsi nella zona del cosiddetto Cratere, vale a dire nelle aree colpite dal Sisma del 2012. Nella relazione viene dato conto anche dei vantaggi conseguiti dalle aziende che hanno utilizzato il REPAC (art. 3).
- Nell'area della semplificazione e dematerializzazione (art. 4), si segnala il progetto S.I.ED.ER (Sistema Informativo per l'Edilizia Emilia-Romagna), per l'implementazione di strumenti informativi e informatici per il monitoraggio edilizio e la presentazione di pratiche edilizie e catastali elettroniche, che renderà disponibili ai Comuni e ai professionisti strumenti organizzativi e informatici per la gestione automatizzata delle pratiche e la trasmissione dei dati in esse contenuti. Entro il 2016

tutti i comuni della Regione dovrebbero essere in grado di utilizzare la piattaforma S.I.ED.ER. Anche per la Regione il S.I.ED.ER consente di dematerializzare la modulistica della l.r.15/2013, semplificando il procedimento edilizio e la sua gestione ed il monitoraggio dell'attività edilizia sull'intero territorio regionale (ai fini del controllo territoriale) tramite il rilevamento delle informazioni più significative sugli interventi edilizi che transitano attraverso la piattaforma.

- Al S.I.ED.ER si collega, costituendone il presupposto, l'attivazione dell'Anagrafe Comunale degli Immobili (ACI). Infatti per ogni titolo edilizio il professionista deve individuare l'unità immobiliare oggetto dell'intervento attraverso l'ACI, ed eventualmente aggiornare i dati sull'ACI in relazione all'intervento per cui presenta l'istanza. Questo consente al Comune di avere sempre aggiornata l'ACI e di conoscere i precedenti edilizi, per ogni unità immobiliare, mano a mano che vengono caricati sul sistema. Inoltre l'ACI può essere utilizzata dal Comune anche per la riscossione dei tributi, la gestione delle anagrafiche ed altri servizi. Il S.I.ED.ER nasce per essere integrato con le piattaforme informatiche comunali, consentendo una gestione digitale dell'intero iter. Pertanto, nel caso in cui il comune abbia attivato queste integrazioni, all'inoltro della pratica può seguire la contestuale protocollazione automatica e l'inoltro al tecnico istruttore, consentendo una semplificazione della gestione dell'intero iter amministrativo.
- Ancora in tema di semplificazione e dematerializzazione, la relazione richiama spesso il Sistema Informativo delle Costruzioni (SICO), che dal 2012 permette di condividere le informazioni relative ai titoli abilitativi edilizi con gli enti preposti alla vigilanza e al controllo della legalità e della tutela e sicurezza del lavoro, e il sistema informativo MUDE (Modello Unico Digitale per l'Edilizia), che consente ai professionisti di espletare le pratiche edilizie necessarie per la presentazione delle richieste di contributo e la loro successiva gestione. La relazione è arricchita da una serie di grafici che evidenziano come sia aumentato progressivamente dal 2013 al 2015 sia il numero di utenti iscritto al sistema SICO, che il numero mensile e annuale di notifiche preliminari effettuato tramite il SICO. Grazie al sistema SICO si sta arrivando alla completa dematerializzazione della notifica preliminare. Anche per quanto riguarda l'utilizzo del MUDE la relazione fornisce alcuni dati, visualizzati attraverso due grafici, sul volume di istanze lavorate e in lavorazione e sul confronto tra gli importi assegnati e quelli erogati.
- Si dà conto che è proseguito il progetto di dematerializzazione del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) e dal 1° luglio 2015 il controllo e la reperibilità del DURC avviene tramite il progetto "DURC ON LINE" fruibile dal sito di INAIL e INPS.
- Con riguardo alla Consulta regionale del settore edile e delle costruzioni (art. 5), vengono ricordate le attività svolte, richiamando, in particolare, l'attenzione sulla presentazione dell'atto di Indirizzo e coordinamento per la prevenzione delle cadute dall'alto nei lavori in quota nei cantieri edili e di ingegneria civile (cd. linee vita), che introduce l'obbligo di installazione di dispositivi permanenti di ancoraggio sulle coperture e sulle ampie e/o continue pareti a specchio degli edifici, con la finalità di ridurre ulteriormente i rischi di infortunio in relazione alla potenziale caduta dall'alto nei lavori in quota in occasione di attività di cantiere per accesso, transito, esecuzione di lavori.
- Con riguardo agli articoli 6 e 7, viene descritta l'attività svolta dall'Osservatorio regionale dei contratti di lavoro, che esercita funzioni di controllo-referto e controllo-segnalazione monitorando l'attività degli operatori pubblici e privati del settore durante tutto il ciclo dell'appalto pubblico, in adempimento a quanto è previsto dalla normativa nazionale e dalla legge regionale 11 del 2010, avvalendosi dell'attività

della sezione regionale dell'Osservatorio dei contratti pubblici, prevista dall'art.7 del Codice dei Contratti Pubblici.

Nella relazione vengono riportati alcuni dati relativi agli affidamenti dei contratti di lavoro, forniture e servizi, suddivisi tra le varie province dell'Emilia-Romagna. Altri grafici riportano il numero di programmazioni triennali per investimenti in opere pubbliche, sempre suddivisi per provincia, e il numero di bandi di contratti di lavoro, forniture e servizi, distinguendoli a seconda che siano sotto o sopra soglia comunitaria (l'Osservatorio svolge anche funzioni di assistenza tecnica per la predisposizione dei bandi, di promozione del monitoraggio delle procedure di gara, della qualità delle procedure di scelta del contraente e della qualificazione degli operatori economici). I dati riportati nella relazione provengono dai Rapporti (annuale e semestrale) sui contratti pubblici di lavori, forniture e servizi in Emilia-Romagna, attraverso cui l'Osservatorio presenta periodicamente i dati oggetto di monitoraggio e le elaborazioni effettuate sulla base di questi. Tutti i dati che l'Osservatorio raccoglie vengono poi trasmessi all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), all'Istat e alle istituzioni con le quali la Regione ha stabilito protocolli di collaborazione.

Le informazioni che l'Osservatorio acquisisce sono finalizzate ad assicurare la trasparenza dei procedimenti di scelta del contraente, la qualità delle stesse e la qualificazione degli operatori. Quando dall'elaborazione delle informazioni raccolte emergono significativi elementi di alterazione del regolare svolgimento delle attività nei cantieri, l'Osservatorio attiva le segnalazioni agli enti competenti per l'effettuazione della vigilanza ai fini della sicurezza e del rispetto degli obblighi assicurativi e previdenziali.

Ancora in una corretta ottica valutativa si segnalano, sempre nel capitolo 5, dedicato all'attuazione degli articoli 6 e 7 della legge, quindi ai risultati raggiunti grazie all'attività dell'Osservatorio: la tabella 2, che visualizza i bandi di gara per procedure di affidamento negli anni 2013 e 2014, suddivisi tra lavori, forniture e servizi; la figura 9, che riporta le percentuali medie di ribasso negli affidamenti, sempre suddivise per province e relative ancora alla terna sopra indicata (lavori, forniture e servizi); la tabella 3, che raffigura gli importi relativi agli oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza, sempre per gli anni 2013-2014.

- Il principale strumento di cui si avvale l'Osservatorio per l'esercizio delle sue funzioni è il SITAR, Sistema Informativo Telematico Appalti Regionali. Si tratta di una banca dati a disposizione di tutte le stazioni appaltanti della regione e degli enti e soggetti aggiudicatori, che consente il monitoraggio dell'intero ciclo del contratto pubblico dalla fase di programmazione a quella di conclusione. Nella relazione si dà conto del fatto che questo strumento, progettato nel 2004, è stato completamente rivisto nel corso degli anni, ed è in corso di rilascio un *nuovo SITAR*, attualmente in fase di test, di cui la relazione riporta (pagina 15) tutti i profili di innovazione.
- Sempre nell'ambito delle attività in attuazione degli articoli 6 e 7 viene riportata la promozione del Progetto S&CANTE (Sicurezza e costi assoluti della non tutela in edilizia) per la definizione di un modello statistico ed economico in grado di indagare le diverse tipologie di costi della *non sicurezza* nei cantieri di costruzioni.
- Nel giugno del 2015 con la delibera n. 683, pubblicata sul BURERT del 15 giugno 2015, è stato approvato l'aggiornamento e l'integrazione dell'Elenco regionale dei prezzi delle opere pubbliche. Con questo strumento la Regione ha voluto assicurare una definizione uniforme, omogenea e congrua dei prezzi dei lavori pubblici ed offrire uno strumento di supporto e di orientamento per la determinazione dell'importo presunto delle prestazioni da affidare, previsto dalla legge regionale 11/2010 e in ottemperanza alle disposizioni del decreto legislativo 163/2006.

- Nel paragrafo dedicato all'attuazione degli articoli 9 e 10 (Tutela dell'ambiente e della sicurezza del lavoro), si dà conto di come sia proseguito l'impegno del gruppo di lavoro, che ha portato anche alla realizzazione di Linee guida per promuovere l'applicazione del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori pubblici, al fine di favorire una leale e trasparente concorrenza tra gli operatori economici. È stata poi riscontrata l'esigenza, nell'ambito della razionalizzazione della spesa pubblica, di promuovere un percorso di riorganizzazione delle stazioni appaltanti; a tal fine si è concordato di operare una ricognizione nazionale sullo stato dell'arte delle centrali di committenza regionali e delle SUA.

Sul tema specifico della tutela ambientale si dà conto dell'impegno della Regione sul versante del Green Public Procurement (GPP), ossia sugli acquisti pubblici verdi: con la legge Regionale 29 dicembre 2008, n. 28, recante l'"Introduzione dei criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della Pubblica Amministrazione" viene stabilita la necessità di emanare un "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici", per gli Acquisti verdi e per l'introduzione dei criteri ambientali nelle procedure di acquisto di beni e servizi; in particolare si pone l'obiettivo di costruire, entro il 2015, un sistema di acquisti rispondente a criteri verdi pari al 30% del fabbisogno regionale.

- In tema di attuazione del controllo e monitoraggio della regolarità dei cantieri a committenza privata (art. 11), che viene effettuato utilizzando i sistemi informativi, si dà anche conto del fatto che è iniziato il monitoraggio capillare di tutta la filiera dell'edilizia pubblica, ma soprattutto di quella privata, che fino ad oggi non era mai stata controllata in modo approfondito.

L'Anagrafe degli esecutori è uno strumento previsto dalle Linee guida CCASGO che permette di avere una panoramica complessiva degli operatori economici che operano sul territorio e delle loro attività, svolte o in corso di svolgimento: in pratica, si tratta di un data warehouse unico in cui sono rintracciabili, attraverso un procedimento ad interrogazioni, tutte le informazioni presenti ma disperse in diverse banche dati, SITAR (contratti pubblici), SICO (gestione della notifica preliminare), MUDE (ricostruzione edilizia residenziale), SFINGE (ricostruzione attività produttive), Elenco di Merito, Trasporto Macerie e Parix (InfoCamere).

- L'attuazione dell'articolo 13 prosegue con l'aggiornamento del sistema di funzionamento dell'elenco di merito, armonizzato con le White list delle Prefetture: si dà conto delle azioni realizzate. Due grafici fotografano correttamente la variazione del numero di imprese iscritte nell'elenco di merito tra il 2012 e il 2015, rappresentando come tale numero sia passato da 54 a 586 (figura 11) e la localizzazione delle imprese iscritte nell'elenco, suddivise tra le varie province dell'Emilia-Romagna, ma anche Mantova e Rovigo (figura 12).

2. Considerazioni conclusive

Sotto il profilo metodologico, si sottolinea la scelta di aver arricchito la relazione, rispetto quella precedente, con numerosi grafici, che aiutano a cogliere il modo in cui gli interventi in attuazione della legge hanno contribuito progressivamente a diffondere la cultura della legalità e lo spirito di semplificazione che costituiscono le finalità principali della legge. Analogamente, le tabelle, spesso suddivise tra le varie province della regione e che raffigurano l'evoluzione dei dati nel corso del triennio 2013-2014, sono particolarmente utili a capire in che modo gli interventi regionali hanno coinvolto progressivamente i destinatari di tali interventi, contribuendo così alla diffusione dei valori che stanno alla base degli obiettivi del legislatore regionale.

In vista della prossima relazione, anche in considerazione dell'intervento di "manutenzione legislativa" in corso, potrebbe essere utile un ulteriore approfondimento sugli effetti degli interventi finalizzati a reprimere comportamenti illegali che alterano il mercato del settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata.