

Nota tecnica sul Rapporto sull'approvazione e stato di attuazione del Piano integrato in riferimento all'art. 45, comma 3 della l. r. 18/2016 "Testo Unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabile"
(oggetto assembleare 7484/2018)

(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 Mezzetti, che si allega. La nota non costituisce una sintesi della relazione.

Cosa prevede la clausola valutativa

La clausola valutativa contenuta all'articolo 45 della legge 18 del 2016 (*Testo Unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabile*) prevede una duplice scadenza per la presentazione delle relazioni di ritorno da parte della Giunta sullo stato di attuazione della legge e sui risultati raggiunti: al comma 2 si prevede una relazione triennale, che fornisca informazioni sulle misure previste nei piani integrati di cui all'articolo 3 con particolare riguardo a una serie di aspetti espressamente elencati dalla norma stessa; al comma 3 si prevede invece che la Giunta, entro diciotto mesi dall'approvazione della presente legge, presenti alla commissione assembleare competente *"un rapporto sull'approvazione del Piano integrato delle azioni regionali di cui all'articolo 3 e sullo stato di attuazione delle azioni in esso previsto, con particolare riguardo al loro livello di coordinamento e integrazione raggiunti"*.

1. Analisi degli aspetti tecnici della relazione

1.1 Procedura di consegna della relazione

La relazione della Giunta era attesa entro diciotto mesi dall'approvazione della legge; essendo la legge stata approvata il 28 ottobre 2016, si può ritenere che la relazione giunga con alcuni mesi di ritardo.

1.2 Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

Nella prima parte la relazione ripercorre il contenuto della legge 18 del 2016, le sue principali previsioni, la logica che ha portato alla costruzione di questa legge: un testo unico che raccoglie, in modo organico, una serie di misure di prevenzione e contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata, riunificando, in particolar modo, gli interventi adottati in passato contenuti in tre leggi regionali: la n. 11 del 2010, dedicata al settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata, la n. 3 del 2011, "Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile", e la n. 3 del 2014, dedicata alla promozione della legalità nei settori dell'autotrasporto, del facchinaggio, della movimentazione merci e dei servizi complementari.

Viene poi spiegata l'impostazione della relazione, in cui vengono presi in esame gli interventi effettuati che *si muovono tutti nella prospettiva della prevenzione, intesa come insieme di*



azioni delle politiche locali e regionali le quali, in specie se ben coordinate tra di loro, possono agire da freno e da correzione allo sviluppo di fenomeni legati alla criminalità organizzata e mafiosa.

Il concetto di prevenzione viene poi diversificato in tre ambiti di intervento: **prevenzione primaria, secondaria e terziaria**.

Nel concetto di **prevenzione primaria** rientrano quelle attività finalizzate a contrastare il fenomeno della illegalità in una fase precoce, quando ancora non si sono evidenziati rischi conclamati. La **prevenzione secondaria** comprende quegli interventi che si effettuano in un'area in cui si sono manifestati i primi segnali di rischio. Infine, per **prevenzione terziaria** si intendono quelle attività volte a ridurre i danni provocati nel tessuto economico e sociale della regione da fenomeni mafiosi già conclamati.

La relazione dà conto che per costruire il report sono state utilizzate le analisi dell'Osservatorio regionale sui fenomeni connessi al crimine organizzato e mafioso, previsto dall'articolo 5 della legge, cui spetta il costante monitoraggio sui fenomeni di infiltrazione mafiosa e malavitoso nelle istituzioni locali e nell'economia, che si avvale anche del Centro di documentazione, previsto dall'articolo 6.

La seconda parte del report costituisce il cuore del rapporto, in quanto riferisce, come richiesto dalla clausola valutativa (art. 45, comma 3), sullo stato di attuazione del Piano integrato delle azioni regionali, previsto dall'articolo 3 della legge 18. In realtà, si dà conto nel rapporto, dal momento di approvazione della legge, sono già due i piani integrati adottati dalla Regione Emilia-Romagna: con delibera della Giunta regionale n. 711 del 31/05/2017 è stato approvato il *Piano integrato delle azioni regionali per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile e la prevenzione del crimine organizzato e mafioso e dei fenomeni corruttivi*, relativo all'anno 2017; con delibera G.R. n. 493 del 09/04/2018 è stato successivamente approvato il Piano integrato per l'anno 2018.

Questa parte del rapporto è suddivisa in due capitoli, in cui vengono ripercorsi i principali interventi svolti nell'ambito dei due filoni tematici previsti all'interno del Testo unico: *interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria nell'ambito della promozione della legalità; azioni di promozione della regolarità e potenziamento dei controlli*.

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. Nell'attuazione degli interventi del Piano sono coinvolte diverse Direzioni generali della Giunta, che fanno capo a diversi assessorati; nel dare conto degli interventi in corso di attuazione il rapporto segnala anche quali sono le Direzioni coinvolte.

Tra gli interventi nell'ambito del primo filone, viene innanzitutto dato conto del lavoro che è in corso in Regione per contrastare il fenomeno delle cooperative spurie. In particolare, viene ricordato che l'Assemblea legislativa ha istituito la Commissione speciale di ricerca e studio sulla cooperazione spuria, che si è insediata il 2 febbraio 2018 e *ha definito un programma di lavoro con l'obiettivo di identificare gli scenari economico-sociali che hanno permesso la nascita e diffusione delle "cooperative spurie", attraverso un'analisi trasversale ai vari settori produttivi (lavorazione delle carni, logistica, agricoltura, turismo, servizi alla persona, facchinaggio) e arrivare a definire delle proposte legislative in sinergia con la Consulta regionale per la legalità*.

Nella relazione vengono riportati i primi dati che la Commissione ha raccolto sul fenomeno, innanzitutto grazie all'audizione di Unioncamere Emilia-Romagna ed Ervet, che hanno presentato alcuni dati raccolti nelle proprie banche dati allo scopo di individuare alcuni criteri per rilevare soggetti con comportamenti fortemente anomali.

Viene poi dato conto di un altro filone importante della legge, ovvero come sono proseguite le azioni di promozione della responsabilità sociale delle imprese, in attuazione dell'articolo 17 della l.r.14/2014 e dell'art. 26 della legge 18. La relazione dà conto che, parallelamente alla diffusione della Carta dei Principi di responsabilità sociale di imprese, dall'1/1/2018 è stato avviato un monitoraggio sul profilo di responsabilità sociale delle imprese beneficiarie di contributi che hanno sottoscritto la carta dei principi, attraverso un questionario, inserito sul sistema SFINGE, da compilare obbligatoriamente in fase di rendicontazione dei contributi assegnati; da questa prima indagine è emerso che il 48,1% delle imprese partecipanti dichiara di adottare un sistema di prevenzione del rischio corruzione e che il 31,5% ha acquisito il rating di legalità. È stato introdotto anche un criterio premiale con cui si riconosce all'impresa in possesso di rating di legalità, una maggiorazione del contributo, pur senza intervenire sulla posizione dell'impresa in graduatoria.

Si dà anche conto degli interventi effettuati per dare attuazione alle previsioni dell'articolo 15 della legge 18, in materia di politiche di prevenzione e contrasto della corruzione e illegalità all'interno dell'amministrazione regionale e di altre amministrazioni pubbliche: il Piano integrato 2017, ha posto in capo al Servizio Affari legislativi e aiuti di Stato della DG Risorse, Europa, Innovazione, Istituzioni la creazione della "Rete per l'integrità e la trasparenza" (art. 16 comma 3) ed è stato già elaborato il progetto di dettaglio dal Responsabile del Servizio "Affari legislativi e aiuti di Stato", anche attraverso tre focus group realizzati con rappresentanti di diverse amministrazioni territoriali. Alla data di chiusura del Rapporto, hanno aderito alla Rete per l'integrità e la trasparenza istituita dalla Regione Emilia-Romagna ben 150 Amministrazioni del territorio. Grazie agli accordi presi con il Servizio ICT, è stato predisposto un applicativo (Microsoft Teams) per gestire la Rete come una comunità virtuale; per la documentazione, alla Rete sarà riservata una apposita sezione all'interno del Portale della legalità, in corso di attivazione.

Anche sul tema della promozione della cultura della legalità rispetto alle giovani generazioni, il rapporto riferisce sui molti interventi effettuati dalla Regione Emilia-Romagna attraverso un insieme di azioni tra loro integrate.

Per quanto riguarda propriamente le politiche di promozione della cultura della legalità e di contrasto al crimine organizzato, nel biennio 2017/2018 sono stati sostenuti dalla Regione Emilia-Romagna 71 accordi di programma in attuazione degli articoli 7, 16, 17, 19, 22 e 23 della legge 18/2016, con un impegno finanziario di oltre 1,5 milioni di euro.

Un tema sul quale è stato profuso un grande impegno è quello dei beni confiscati alle mafie, con riguardo ai percorsi di risanamento, ristrutturazione edilizia, recupero e riutilizzo di beni immobili confiscati o in via di assegnazione. La relazione mette in luce le molte difficoltà che si riscontrano in questo settore, soprattutto in relazione alla gestione dei percorsi di riutilizzo, che dovrebbero essere gestiti dagli Enti territoriali, i quali però spesso non dispongono delle necessarie risorse per svolgere tali attività; si è pertanto resa necessaria una decisa azione di coordinamento, indirizzo, assistenza tecnica e formazione della Regione Emilia-Romagna finalizzata alla valorizzazione dei beni immobili confiscati assegnati per finalità sociali e alla promozione delle buone pratiche di gestione degli stessi.

Le difficoltà in materia riguardano prima di tutto il problema della mappatura di questi beni, ritenuta essenziale anche in quanto strumento di progettazione e pianificazione del territorio: la relazione riferisce che le informazioni rese disponibili dall'ANBSC (Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) sono molto parziali e poco approfondite. Ciò ha dato impulso al lavoro di mappatura regionale dei beni immobili definitivamente confiscati, promosso dalla Regione in collaborazione con il Centro Interdipartimentale di Ricerca in Storia del Diritto, Filosofia e Sociologia del Diritto e Informatica Giuridica (Cirsfid) dell'Università degli Studi di Bologna nell'ambito del Master in "Gestione e riutilizzo di beni e aziende confiscati alle mafie. Pio La Torre".

Nel 2017 e 2018 sono stati sottoscritti dalla Regione Emilia-Romagna dieci Accordi di Programma riferiti a beni immobili confiscati, con un contributo regionale di quasi mezzo milione di euro.

Con l'intento di accelerare la destinazione dei beni immobili, fin dalla fase del sequestro, ed implementare modalità di gestione delle aziende sequestrate e poi confiscate, l'8 settembre 2017 è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa per la gestione dei beni sequestrati e confiscati proposto dal Tribunale di Bologna ai diversi attori socioeconomici ed istituzionali del territorio. Si tratta di uno strumento che dovrebbe consentire una rapida, seppur temporanea, assegnazione dei beni immobili e, sul versante aziendale, agevolare la realizzazione di progetti industriali in grado di assicurare la continuità dell'attività delle imprese e la tutela dei livelli occupazionali.

Nel filone della prevenzione terziaria rientrano le azioni di assistenza a favore delle vittime di sfruttamento e tratta di esseri umani (art.22): il report ricorda le molte attività che vengono svolte nell'ambito del progetto Oltre la strada, tra cui rientrano molti accordi formali, che vengono periodicamente rinnovati, con molti attori istituzionali del settore.

Anche la sensibilizzazione e prevenzione del gioco d'azzardo patologico rientra tra i temi trattati dal testo unico per la legalità: con l'adozione della DGR n. 831 del 12 giugno 2017 è diventato operativo il divieto di apertura e di esercizio delle sale gioco e delle sale scommesse entro una distanza di 500 metri da scuole, luoghi di culto, impianti sportivi, oratori e centri di aggregazione.

Il secondo capitolo (par. 2.3) è dedicato alle *Azioni di promozione della regolarità e potenziamento dei controlli* (titolo III del Testo unico).

Questa parte del rapporto si apre con alcune informazioni sulle importanti attività di monitoraggio che svolge l'Osservatorio regionale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, previsto dall'articolo 24 della legge 18, che, come sezione regionale dell'Osservatorio centrale, opera in collaborazione con diversi soggetti, come l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), il MIT (Ministero Infrastrutture e Trasporti) e il MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze). L'Osservatorio, ricorda la relazione, per l'esercizio della sua attività si avvale dell'importante supporto del sistema informativo SITAR, ora denominato SITAR 2.0.

In questa parte del rapporto viene poi dato conto di numerosi interventi in attuazione di altre disposizioni specifiche del Testo unico, tra i quali si segnala:

- con riguardo all'articolo 33, è stato realizzato l'aggiornamento dell'Elenco regionale dei prezzi delle opere pubbliche



- è continuata l'attività relativa all'Elenco di mento degli operatori economici del settore edile e delle costruzioni (art. 34)
- con l'approvazione della nuova legge urbanistica regionale (l.r. 21 dicembre 2017 n. 24, *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*), sono state introdotte norme ed obblighi specifici di contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'ambito delle operazioni urbanistiche
- il 9 marzo 2018 è stato sottoscritto il *Protocollo di intesa per la legalità negli appalti di lavori pubblici e negli interventi urbanistici ed edilizi*, tra la Regione, il Commissario delegato per la ricostruzione e le nove Prefetture/Uffici territoriali del governo, operanti in Emilia-Romagna, volto ad incrementare le misure di contrasto ai tentativi di inserimento della criminalità organizzata nel settore delle opere pubbliche e dell'edilizia privata, con cui si prevede anche l'estensione delle verifiche antimafia a tutti gli interventi finanziati con fondi destinati alla ricostruzione. L'accordo, che integra e rinnova quello omologo del 5 marzo 2012, oltre a recepire il nuovo Codice degli appalti pubblici, prevede anche misure indirizzate ad agevolare l'attuazione dell'art. 32 della legge 18 sul requisito della comunicazione antimafia per i titoli abilitativi edilizi relativi ad interventi di valore complessivo superiore a 150 mila euro
- in materia di Autotrasporto, tenuto conto che la Regione non ha competenze dirette, viene segnalato che si è intervenuti in modo complementare e sinergico per contribuire al miglioramento del livello di legalità nel settore, dove sono emerse numerose difficoltà derivanti dalla mancanza di banche dati aggiornate ed online.

2. Conclusioni

Pur trattandosi di un rapporto intermedio la relazione segnala lo stato di attuazione della nuova *governance* disegnata dalla legge 18/2016, sottolineando i primi e più significativi effetti sull'organizzazione interna della Regione. Si è infatti registrato un passaggio da una programmazione verticale ad un rafforzamento del coordinamento orizzontale interno in quanto le direzioni coinvolte sono state chiamate a sviluppare insieme le politiche di promozione della cultura della legalità e di prevenzione del crimine organizzato. In ottica futura, quindi, di particolare interesse in vista della prima relazione triennale alla clausola valutativa, viene segnalato l'obiettivo di estendere a dimensione locale, ed in particolare nei comuni, il modello, proposto dal nuovo Testo unico, di Pianificazione integrata.

Da sottolineare anche che la già segnalata attività di coordinamento che la Regione ha svolto in questi anni in tema di valorizzazione dei beni immobili confiscati, assegnati per finalità sociali, e della promozione delle buone pratiche di gestione degli stessi, rischia di divenire più difficoltosa negli anni a venire, a causa dell'aumento del numero di beni confiscati. Analogamente va posta crescente attenzione all'obiettivo di accompagnare con rapidità la transizione alla legalità delle aziende confiscate alla criminalità organizzata, salvaguardando in tal modo l'occupazione dei lavoratori. Per poter mettere a regime un adeguato sistema integrato di servizi ed incentivi rivolto alle aziende confiscate, con la finalità di sostenerne i livelli occupazionali, è essenziale vigilare sull'effettiva applicazione dei protocolli che coinvolgono una pluralità di istituzioni e soggetti territoriali.