

# **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"**



# Indice

<b>Introduzione</b>	<b>3</b>
<b>PRIMA PARTE</b>	<b>5</b>
<b>La Legge regionale n. 18 del 2016</b>	
1.1 Aspetti generali	5
<b>SECONDA PARTE</b>	<b>9</b>
<b>Lo stato di attuazione del Piano Integrato</b>	
2.1 Premessa	9
2.2 Interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria nell'ambito della promozione della legalità	9
2.3 Azioni di promozione della regolarità e potenziamento dei controlli	20
<b>Conclusioni</b>	<b>31</b>



## Introduzione

Con questo documento si intende dar conto delle attività svolte principalmente nel biennio 2017-2018 a seguito dell'adozione, avvenuta il 28 ottobre del 2016 da parte dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna della legge n. 18/2016 «*Testo Unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabile*».

Se gli anni 2017 e 2018 costituiscono di fatto il primo biennio operativo che la stessa legge prescrive di analizzare, anche il documento che segue, nel suo articolarsi, tiene conto delle indicazioni che il legislatore ha indicato nell'articolo 45.

Detto articolo, al terzo comma, recita che:

«La Giunta regionale, entro diciotto mesi dall'approvazione della presente legge, presenta 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».

Agli aspetti qui richiamati sono appunto dedicati i due paragrafi centrali (il 2.2 e il 2.3) di questo documento, che si apre con un breve testo sulla struttura della stessa legge 18/2016 (cap. 1) e che si chiude con una sintetica nota in cui sono delineate le attività in atto (e in prospettiva) che andranno poi a costituire gli elementi da valutare a conclusione del triennio 2017-2019.



# PRIMA PARTE

## La Legge regionale n. 18 del 2016

### 1.1 Aspetti generali

L'Assemblea legislativa regionale dell'Emilia-Romagna il 28 ottobre 2016 ha approvato un nuovo provvedimento in cui sono raccolte in modo organico numerose misure di prevenzione e contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata, sviluppando ulteriormente gli interventi adottati in passato, in particolare con le leggi regionali n. 11/2010 "*Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata*", n. 3/2011 "*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 n. 3/2014 "*Disposizioni per la promozione della legalità e della responsabilità sociale nei settori dell'autotrasporto, del facchinaggio, della movimentazione merci e dei servizi complementari*".

Oltre a semplificare e sintetizzare disposizioni normative precedenti, il Testo Unico presenta anche elementi di innovazione, in particolare il piano regionale di intervento, prevede all'art. 3 un **piano annuale** approvato dalla Giunta, sentita la Consulta regionale per la legalità e la cittadinanza responsabile (la cui composizione, definita dall'art. 4, è volta ad assicurare un'ampia partecipazione della società civile).

A tal fine sono utilizzate le analisi dell'Osservatorio regionale (art. 5), cui spetta il costante monitoraggio sui fenomeni di infiltrazione mafiosa e malavitosa nelle istituzioni locali e nell'economia, che si avvale anche del Centro di documentazione di cui all'art. 6, che deve essere continuamente aggiornato. L'Osservatorio regionale fornisce input alla Consulta Regionale per la Legalità e, sviluppate le proposte d'intervento, le riporta sul Piano Integrato Annuale delle Azioni Regionali, contenente indicazioni su risorse umane ed economiche, oltre che sugli interventi da mettere in campo. È prevista una relazione triennale della Giunta sull'attuazione delle misure (art. 45).

Una particolare attenzione viene dedicata ai **progetti di promozione della legalità**. Sono incentivate tutte le iniziative per la promozione della cultura della legalità sviluppate d'intesa con i diversi livelli istituzionali, ivi incluse le società a partecipazione regionale, che comprendono anche il potenziamento dei programmi di formazione del personale e lo sviluppo della trasparenza delle pubbliche amministrazioni. In tale ambito un ruolo significativo è attribuito in primo luogo al sistema delle autonomie locali e poi alle organizzazioni di volontariato, alle associazioni di promozione sociale, alle organizzazioni sindacali, agli ordini professionali, alle associazioni degli imprenditori e di categoria e alle cooperative sociali, oltre che alle scuole ed università (artt. 7-11 e 15-16).

Il testo unico comprende inoltre misure specifiche con riguardo alle seguenti materie:

- assistenza alle vittime dell'usura e del racket ed alle vittime innocenti delle organizzazioni criminali ed iniziative di prevenzione del fenomeno dell'usura,

anche con riferimento ai soggetti indebitati a causa della loro dipendenza dal gioco d'azzardo patologico (artt. 17-18 e 22-23);

- sostegno per il recupero di immobili confiscati ed il loro riutilizzo a fini sociali e per la salvaguardia dei livelli occupazionali delle aziende sequestrate (artt. 19-21).

Numerose disposizioni sono volte a rafforzare la **prevenzione dei fenomeni di corruzione ed illegalità a partire dal settore degli appalti pubblici**. Tra le misure previste:

- La valorizzazione del rating di legalità delle imprese, ovvero un punteggio pubblico che arriva fino a tre stelle e che consente alle imprese di ottenere finanziamenti e accesso al credito bancario (art. 14);
- la creazione di elenchi di merito, a partire dal settore dell'edilizia ed in tutti i comparti a maggior rischio di infiltrazione mafiosa (art. 14);
- la diffusione della Carta dei Principi delle Imprese e dell'Elenco di Merito delle imprese e degli operatori economici (art. 14);
- Il monitoraggio costante degli appalti pubblici, anche in collaborazione con l'Autorità anticorruzione (art. 24);
- La riduzione delle stazioni appaltanti, favorendo la funzione di centrale unica di committenza esercitata dalle unioni di comuni (art. 25);
- La promozione della responsabilità sociale delle imprese, al fine di favorire il pieno rispetto delle normative e dei contratti sulla tutela delle condizioni di lavoro (art. 26).

**I beni e le aziende sequestrati o confiscati** sono trattati negli articoli 19, 20 e 21 del Testo Unico sulla Legalità. Viene favorito il riutilizzo per finalità sociali dei beni immobili definitivamente confiscati al crimine organizzato. Si sostiene la tutela occupazionale delle persone che lavorano nelle imprese oggetto di provvedimenti giudiziari, anche attraverso accordi e intese con i Ministeri competenti e con le organizzazioni sindacali, favorendo altresì, ove ne sussistano le condizioni, la continuità delle attività economiche.

La Regione, in particolare, si impegna ad istituire un'apposita sezione di confronto, un tavolo regionale sui beni e le aziende sottoposti a sequestro o confisca (art. 20). Lo scopo è quello di favorire promozione, consultazione e supporto delle attività di programmazione, monitoraggio e controllo nelle azioni di valorizzazione dell'utilizzo dei beni confiscati e la piena attuazione e il coordinamento tra le associazioni di volontariato e di promozione sociale, il mondo della cooperazione, le organizzazioni sindacali e le associazioni dei datori di lavoro più rappresentative a livello regionale.

Oltre al monitoraggio della situazione (art. 21) e alla promozione di protocolli di intesa per la gestione di beni e aziende sequestrate, attraverso gli opportuni raccordi con l'autorità giudiziaria e l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) e con le istituzioni universitarie e di ricerca che sul territorio svolgono attività di analisi e mappatura, vengono proposti meccanismi di sostegno pro-attivo delle attività imprenditoriali. In tal senso si favoriscono iniziative atte a non interrompere l'attività produttiva, tutelando i livelli di occupazione e di reddito dei lavoratori dipendenti. A questo scopo possono essere predisposti corsi di formazione da parte degli amministratori giudiziari destinati ai dipendenti, viene promosso lo scambio tra gli attori economici del territorio,



auspicando la creazione di una rete di aziende sequestrate o confiscate o che nascono sui beni confiscati.

Inoltre, misure specifiche riguardano il settore dell'edilizia, nel solco delle disposizioni dettate dalla legge n. 11 del 2010: in particolare sono valorizzate nei bandi di gara le soluzioni volte ad assicurare il massimo rispetto dell'ambiente e delle condizioni di sicurezza dei lavoratori; è prevista l'intensificazione dei controlli e il possesso della certificazione antimafia per tutti gli interventi edilizi di importo superiore a 150mila euro (artt. 27-34).

Ulteriori misure specifiche vengono adottate per il **settore dell'autotrasporto e factoring** (secondo le finalità già precisate dalla legge n. 3 del 2014), con il potenziamento dell'attività ispettiva e di controllo negli ambiti della logistica, e in quelli del **commercio, turismo, agricoltura** e della gestione dei rifiuti, anche al fine di contrastare i fenomeni del caporalato e dello sfruttamento della manodopera (artt. 35-42). Viene favorita poi una maggiore condivisione di informazioni sui controlli da parte dei corpi deputati alla **protezione del patrimonio naturale, forestale e ambientale** in genere, oltre al maggiore sostegno alle attività della rete del lavoro agricolo, cercando di prevenire l'insorgenza di fenomeni illeciti all'interno del contesto agricolo.

Infine, il testo unico contiene diverse disposizioni per il contrasto del gioco d'azzardo patologico, ad integrazione della legge regionale n. 5 del 2013. Innanzitutto è disposto il diniego del patrocinio da parte della Regione ad eventi che ospitano o pubblicizzano attività legate al gioco d'azzardo; sono poi introdotte limitazioni all'apertura delle nuove sale giochi e sale scommesse e alla nuova installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo anche attraverso l'introduzione del c.d. distanziometro da luoghi "sensibili" come istituti scolastici, luoghi di culto, impianti sportivi, oratori e luoghi di aggregazione giovanile, attribuendo ai Comuni il potere di individuare ulteriori luoghi sensibili all'interno del proprio territorio (artt. 46-48).

L'approvazione della L.R. n. 18 del 28 ottobre 2016 ha consentito di innovare e rafforzare l'intervento della Regione Emilia-Romagna in materia di contrasto all'infiltrazione mafiosa e del crimine organizzato e per la diffusione della legalità, provvedendo al contempo a costruire un quadro in cui le diverse politiche regionali attuabili possano coordinarsi efficacemente.

È infatti obiettivo prioritario di questa legge garantire una presenza istituzionale efficace della Regione Emilia-Romagna, che si muova nell'ambito delle competenze costituzionali, in una prospettiva di cooperazione intersettoriale all'interno della regione stessa, e di cooperazione istituzionale con altri enti, in primo luogo con il sistema delle autonomie locali, ed in raccordo con gli organi che hanno competenza in materia di contrasto e repressione del fenomeno.

In coerenza con le competenze costituzionali in materia, gli ambiti di intervento della presente legge 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. Nel solco della tradizione degli interventi regionali in materia, inoltre, la presente legge riprende e rafforza anche in questo ambito il concetto di **politiche integrate**, prevedendo sia il coordinamento interno tra i vari settori,

sia le forme di cooperazione istituzionale con quei settori della pubblica amministrazione che hanno compiti diretti di contrasto e repressione di queste forme di criminalità.

Gli ambiti di intervento della presente legge fanno quindi riferimento ai concetti di **prevenzione primaria, secondaria e terziaria** al fine di offrire un quadro logico in cui collocare le diverse iniziative.

La **prevenzione primaria** si riferisce qui a quelle attività che possono contrastare il manifestarsi di un fenomeno illegale in una fase precoce, in contesti che ancora non evidenziano rischi conclamati.

La **prevenzione secondaria** interviene quando invece in un'area si sono manifestati i primi segnali di rischio.

In entrambi i casi si tratta di attività rivolte all'esterno del contesto criminale, sulle comunità di riferimento e sul tessuto sociale nel quale queste attività vanno ad innestarsi. Questo è il terreno di azione privilegiata della Regione Emilia-Romagna, territorio che non ha una tradizione di radicamento di questi fenomeni, poiché si tratta di intervenire sulle relazioni di cui crimine organizzato e mafie hanno bisogno per stabilirsi e successivamente espandersi in un territorio. Sono attività prioritarie in questo ambito: gli interventi di rafforzamento delle "resistenze" delle aree non tradizionali, gli interventi volti a spezzare ed indebolire possibili reti di relazione e possibili strategie di costruzione del consenso da parte di gruppi criminali organizzati, interventi di animazione volti a mantenere alta l'attenzione della comunità ed a sollecitare lo sviluppo di una cittadinanza responsabile.

La presente legge mira a prevenire le diverse forme organizzate di criminalità, anche quando queste non siano di stampo prettamente mafioso, pur essendo quest'ultimo aspetto quello considerato prioritario. È noto infatti che i confini tra crimine organizzato e mafioso possono essere alquanto labili e che comunque forme di criminalità organizzata producono nel tessuto sociale ed economico le stesse conseguenze gravi del crimine di stampo nettamente mafioso. Un esempio significativo è dato dal fatto che i beni assegnati ai Comuni per il riutilizzo sociale possono provenire anche (e così avviene in alcuni casi nella nostra regione) da procedimenti penali a carico di organizzazioni criminali non qualificate come mafiose.

Da ultimo, 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.

## SECONDA PARTE

### Stato di attuazione del Piano Integrato

#### 2.1 Premessa

Con delibera G.R. 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, ai sensi dell'art. 3 della L.R. 28 ottobre 2016, n. 18. Con delibera G.R. n. 493 del 09/04/2018 è stato successivamente approvato il Piano integrato per l'anno 2018.

Lo stato di attuazione dei due piani integrati, di cui il secondo attualmente in essere, analizzato nel presente documento tiene conto delle due principali aree tematiche previste all'interno del Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili ed in particolare:

- a) Interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria nell'ambito della promozione della legalità;
- b) azioni di promozione della regolarità e potenziamento dei controlli.

#### 2.2 Interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria nell'ambito della promozione della legalità

Le iniziative a sostegno della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile nei settori economici hanno coinvolto prioritariamente due Servizi della DG Economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa: il Servizio Qualificazione delle Imprese e il Servizio Affari Generali e Giuridici.

In particolare, la Consulta della Cooperazione ha svolto una azione di stimolo, anche attraverso i lavori di preparazione della 2' Conferenza regionale della cooperazione in cui sono stati affrontati i temi della legalità e la necessità di approfondire lo studio sulle cooperative spurie e l'analisi sulle sacche di "non legalità", sottolineando l'esigenza di ampliare i rapporti con il MISE, che ai sensi del Decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220 è titolare delle competenze di vigilanza sugli enti cooperativi.

Il Rapporto biennale sullo stato della cooperazione in Emilia-Romagna, elaborato dalla Consulta e presentato nel corso della 3' Conferenza sulla Cooperazione, ha approfondito il tema delle cooperative spurie dando conto delle azioni avviate dalla Regione per contrastare il fenomeno e in particolare dei primi risultati emersi dai lavori della *Commissione speciale di ricerca e studio sulla cooperazione spuria*, istituita all'unanimità dall'Assemblea Legislativa. La Commissione, insediata il 2 febbraio 2018, 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.

Nell'audizione del 24 aprile u.s., Unioncamere Emilia-Romagna ed Ervet hanno presentato i primi dati sul fenomeno in Emilia-Romagna, ricavati dalle rispettive banche dati, allo scopo di individuare alcuni criteri per rilevare soggetti con comportamenti fortemente anomali (ad es. la durata della cooperativa, la crescita repentina del personale, ecc.). Tra i principali dati emersi, in Emilia-Romagna nel 2017 risultano attive 5.065 cooperative, di cui il 45% non è associato a nessuna centrale cooperativa. Le false cooperative possono nascere in qualsiasi settore, tuttavia sono stati individuati alcuni settori più a rischio: la logistica, alcuni comparti manifatturieri (lavorazione carni in primis) e alcuni comparti dei servizi alle imprese. In regione sono 3.952 le cooperative dei "settori a rischio" presenti dal 2008 al 2017, di cui 800 non associate a nessuna centrale cooperativa. La ricerca elaborata da Unioncamere ed Ervet è stata finalizzata alla creazione di un sistema di analisi codificato e integrabile con i contributi anche di altre banche dati (Inps, Camere di Commercio, SILER).

In attuazione dell'art. 17 della L.R.14/2014 e dell'art. 26 della L.R. 18/2016, sono inoltre proseguite le **azioni di promozione della responsabilità sociale delle imprese**, sia attraverso il Premio Regionale Innovatori Responsabili, istituito nel 2015 e giunto alla 4' edizione, sia attraverso il nuovo bando per la presentazione di progetti inerenti azioni di diffusione della responsabilità sociale delle imprese, approvato con DGR 399/2017, che ha permesso di finanziare 5 progetti, coordinati da Camere di Commercio ed Enti Locali, per la realizzazione di 9 laboratori provinciali, a cui hanno aderito imprese e associazioni distribuite su tutto il territorio provinciale.

A partire dal 2017 il tema della promozione della legalità e della cittadinanza responsabile è stato inserito tra le possibili azioni da sviluppare all'interno dei laboratori territoriali rivolti alle imprese e tra le azioni ammesse a finanziamento per i vincitori del premio Innovatori Responsabili e sono in corso i primi contatti con i referenti di alcuni laboratori provinciali interessati, al fine di individuare, in collaborazione con il Settore Sicurezza Urbana e Legalità del Gabinetto della Presidenza, un format per incontri territoriali rivolti alle imprese e associazioni, focalizzati sulle principali problematiche che investono i diversi settori produttivi.

Da ultimo si segnala che nell'ambito della 3' edizione del premio sono stati candidati due progetti sul tema della legalità, presentati dal Consorzio Integra (3' classificato per la categoria imprese fino a 250 dipendenti) riguardante l'adozione di un sistema anticorruzione ai sensi della norma ISO 37001/2016 e dalla Legacoop Emilia-Romagna riguardante un progetto di formazione rivolto alle cooperative volto a promuovere mutamenti organizzativi orientati alla contrasto alla corruzione, trasparenza e legalità delle pratiche.

È proseguita l'**azione di diffusione della Carta dei Principi di responsabilità sociale di imprese e la valorizzazione del rating di legalità**, attraverso i bandi per l'attuazione delle misure e degli interventi della Direzione Generale Economia della Conoscenza, del Lavoro e dell'Impresa emessi nel 2017, in attuazione di quanto previsto nella DGR 627/2015 e dall'art. 14 della L.R. 18/2016.

A partire dal 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 tra i documenti obbligatori da compilare in fase di rendicontazione dei contributi assegnati, che consente di rile-

vare, tra l'altro, la percentuale di imprese in possesso del rating di legalità e di quelle che dichiarano di adottare sistemi di prevenzione del rischio di corruzione.

Il questionario è stato somministrato come prima sperimentazione alle imprese che hanno partecipato alla 3' edizione del premio "Innovatori responsabili", il premio regionale per la responsabilità sociale di impresa istituito con L.R.14/2014 e rivolto ad imprese e associazioni operanti in Emilia-Romagna. 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.

Al 31/7/2018 il sistema di rendicontazione ha rilevato 608 questionari, compilati da imprese molto diversificate sia per dimensioni che per settori di attività che hanno partecipato a diverse misure di incentivazione coordinate dalla Direzione Generale Economia della Conoscenza, del lavoro e dell'impresa.

Relativamente all'azione di valorizzazione del rating di legalità, sono state adottate, nei bandi di concessione di contributi, nuove misure premiali, oltre a quelle già previste con DGR 627/2015, che consentono, in caso di parità di punteggio tra 2 imprese con fatturato maggiore o uguale a 2 milioni di euro, di dare preferenza, in graduatoria all'impresa in possesso del rating di legalità.

Un nuovo criterio è stato ora previsto e riportato nella determinazione n. 10978/2018, di approvazione della IV edizione delle linee guida per la redazione dei bandi della DG Economia della conoscenza del lavoro e impresa, area imprese. Tale criterio prevede di riconoscere all'impresa in possesso di rating di legalità, un premio in termini di maggiorazione del contributo, (ad es. il 2% in più sul contributo concesso), in tal modo si prevede un criterio premiale che, non intervenendo sulla posizione dell'impresa in graduatoria, non discrimina le imprese con fatturato inferiore a 2 milioni di euro, e costituisce un incentivo per le imprese idonee ad acquisire il rating.

Sono stati acquisiti, presso le Direzioni territoriali per il lavoro, delle Province della Regione Emilia-Romagna, i vigenti decreti direttoriali di determinazione delle tariffe indicative dei costi minimi per le operazioni di facchinaggio, per i rispettivi territori, in base ai valori in esse contenuti è stata adottata da parte della Giunta Regionale la deliberazione 2079 del 20 dicembre 2017 recante "Attuazione dell'articolo 38 della legge Regionale 26 ottobre 2016, n.18 "Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili" tabelle di riferimento per le operazioni di facchinaggio approvata con DGR 1889/2017.

È stato avviato il monitoraggio della realizzazione della Banca dati centralizzata degli operatori economici di cui all'art. 81, comma 2 del D.Lgs. 50/2016, che sarà gestita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Tale banca dati raccoglie la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico e finanziario per la partecipazione alle gare. È obiettivo verificare, dopo l'attivazione della banca dati citata, la possibilità di accedere alle informazioni e alla documentazione sulle imprese, anche al di fuori delle procedure di gara. Il medesimo obiettivo è previsto anche nei confronti del sistema del rating d'impresa di cui al successivo art. 83, comma 10 del codice dei contratti.

Per quanto attiene le politiche di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità all'interno dell'amministrazione regionale e delle altre amministrazioni pubbliche, va sottolineato che il Piano integrato 2017, nell'ambito della linea di azioni di prevenzione primaria, pone 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**", ossia di un raccordo strutturato tra i Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) degli enti del territorio regionale, in attuazione di quanto previsto dall'art. 15, comma 3, della l.r. n. 18/2016.

Il **progetto di dettaglio** è stato elaborato dal Responsabile del Servizio "*Affari legislativi e aiuti di Stato*", anche nella sua veste di Responsabile della prevenzione della corruzione e della Trasparenza della Giunta regionale, dopo tre *focus group* realizzati con rappresentanti e RPCT di diverse amministrazioni del territorio emiliano-romagnolo (incontri del 14 settembre, 10 ottobre e 7 novembre 2017).

Il progetto, una volta definito, è stato presentato alla Giunta regionale, che lo ha approvato con DGR n. 1852 del 17 novembre 2017.

Il modello di *governance*, come delineato nel richiamato progetto, prevede una organizzazione multilivello della Rete:

- un livello superiore denominato "Tavolo di coordinamento", a cui partecipano i "Referenti" di ciascuna categoria di Amministrazioni e che è coordinato dal RPCT della Giunta regionale;
- un secondo livello, formato appunto dai "Referenti" delle diverse categorie di Amministrazioni;
- un terzo livello, formato dai RPCT di ciascuna categoria di Amministrazioni.

Con la medesima deliberazione, sopra richiamata, la Giunta regionale ha anche approvato uno schema di **Protocollo di Intesa** per l'attivazione della Rete per l'integrità e la trasparenza, che è stato poi sottoscritto dalla Regione con ANCI, UPI, UNCEM e Unioncamere dell'Emilia-Romagna, il 23 novembre 2017, nel corso della Giornata della Trasparenza della Regione Emilia-Romagna. Le citate associazioni di enti, nel sottoscrivere il Protocollo, si sono impegnate a supportare il progetto e a promuovere l'adesione dei rispettivi associati.

Con lettera del 28 novembre 2017, PG/2017/0738388, il responsabile del Servizio Affari legislativi e aiuti di Stato ha invitato tutte le amministrazioni del territorio emiliano-romagnolo e i rispettivi RPCT ad aderire, formalmente, alla Rete.

Alla data di chiusura del presente Rapporto, hanno aderito alla Rete per l'integrità e la trasparenza istituita dalla Regione Emilia-Romagna ben **150 Amministrazioni del territorio**, così ripartite:

- 1 Agenzia statale;
- Città metropolitana di Bologna;
- 4 Amministrazioni provinciali;
- 6 ASP;
- 11 tra Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere;
- 4 Università;
- 8 Ordini professionali;
- 9 enti del sistema camerale (Unioncamere e camere di commercio);
- 6 enti regionali;

- 1 Ente nazionale (Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico centro-settentrionale);
- 1 Ente Interregionale (AIPO);
- 4 Consorzi di bonifica;
- 2 Enti di gestione Parchi;
- 2 ACER;
- 15 enti di diritto privato controllate o partecipate da pubbliche amministrazioni (società pubbliche e fondazioni);
- 75 tra comuni e Unioni di comuni.

Allo stesso tempo, grazie agli accordi presi con il Servizio ICT, è stato messo a disposizione un applicativo (*Microsoft Teams*) per gestire la Rete come una comunità virtuale; inoltre la Rete, per la documentazione, si vedrà riservata una apposita sezione, all'interno del *Portale della legalità*, in corso di attivazione.

Nel 2018 è stato istituito formalmente il **Tavolo di coordinamento** con determinazione n. 10145 del 28.6.2018, previa determinazione dei criteri con determinazione n. 5642 del 2018 e a seguito di alcuni incontri consultivi. Il Tavolo di coordinamento si è riunito per la prima volta il 5 luglio 2018, per definire le azioni da attuare nell'anno in corso.

Contestualmente sarà attivata la community virtuale tra tutti gli aderenti e, appena possibile, la sezione di documentazione del Portale della legalità.

Per quanto riguarda la **promozione della cultura della legalità rispetto alle giovani generazioni** il complessivo intervento della Regione Emilia-Romagna si sviluppa attraverso un insieme di azioni tra loro integrate.

Il Servizio Cultura e Giovani della DG Economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa, mediante le risorse allocate nella L.R. 14/08, per un totale complessivo di **un milione e quattrocento mila euro** per gli anni 2017 e 2018, ha sostenuto finanziariamente **139 progetti** di cui 76 nelle aree di Aggregazione, Informagiovani, Pro-working e Creatività per interventi di sensibilizzazione verso l'imprenditorialità, sostegno per il know-how e lo start-up d'impresa giovanile, apertura di spazi di co-working, azioni di accesso al credito, attività di formazione per lo sviluppo di competenze professionali innovative e percorsi di rinnovamento e valorizzazione degli spazi di aggregazione giovanile; 60 sono invece i progetti finanziati afferenti all'area del Protagonismo giovanile/YoungERcard per sostenere e realizzare esperienze di volontariato e di cittadinanza attiva.

Il complesso delle azioni progettuali viene attuato negli oltre 300 spazi di aggregazione giovanili di Comuni e Unioni di Comuni diffusi su tutto il territorio, nelle biblioteche/mediateche comunali, nei circa 120 punti informagiovani, nei fab-lab, coworking, sale prove, sale concerto, spazi teatro/creatività e spazi multimediali ed anche in collaborazione con istituti scolastici, spazi e dipartimenti universitari, associazioni, imprese, webradio, enti di formazione e altre realtà attive sul territorio. I progetti ogni anno coinvolgono direttamente oltre 200mila giovani e più di 2mila soggetti.

Nel 2018, sempre mediante le risorse della legge regionale 14/08, il Servizio Cultura e Giovani della Regione, ha stanziato altri 500 mila euro per sostenere lo sviluppo e la qualificazione degli spazi di aggregazione.

All'interno del nuovo portale delle Politiche Giovanili "Giovazoom" è stata creata una sezione dedicata al tema dell'educazione alla cultura della legalità e della cittadinanza responsabile.

In questo spazio, oltre a fornire alle giovani generazioni le informazioni relative all'approvazione del Testo Unico e agli altri provvedimenti adottati dalla Regione, sono riportate anche indicazioni utili in merito a: le principali associazioni attive a livello nazionale nella promozione della cultura della legalità, i percorsi di formazione, come il Master Universitario Pio La Torre in "Gestione e riutilizzo dei beni e delle aziende confiscati alle mafie", e alcune pagine di approfondimento tematico regionali. La redazione del portale ha raccontato, attraverso video e news, il punto di vista delle ragazze e dei ragazzi che hanno partecipato alle udienze del processo Aemilia, ha realizzato un'attività di informazione e promozione delle iniziative che si sono svolte sul territorio regionale, ha fornito indicazioni utili per lo svolgimento di attività di volontariato estivo.

I contenuti prodotti sono stati condivisi anche attraverso i canali social (Facebook, Twitter ed Instagram) collegati al portale "Giovazoom".

Sempre per quanto più attiene 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 L.R. 18/2016, con un impegno finanziario di oltre 1,5 milioni di euro (v. Tabella 1).

**Tabella 1:**

Numero di Accordi di programma per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile e la prevenzione del crimine organizzato e mafioso finanziati nel biennio 2017/18 e contributi regionali erogati

Anno	Nr. progetti	Costo del progetto in €			Contributo della Regione in €			Contributo della Regione in %		
		di cui: spesa corrente	di cui: spesa di investimento	Totale	di cui: spesa corrente	di cui: spesa di investimento	Totale	di cui: spesa corrente	di cui: spesa di investimento	Totale
2017	36	953.401	332.299	1.285.701	493.962	232.599	726.561	51,8	70,0	56,5
2018	35	939.118	399.243	1.338.361	500.000	279.470	779.470	53,2	70,0	58,2
<b>Totale</b>	<b>71</b>	<b>1.892.519</b>	<b>731.542</b>	<b>2.624.062</b>	<b>993.962</b>	<b>512.069</b>	<b>1.506.031</b>	<b>52,5</b>	<b>70,0</b>	<b>57,4</b>

Con la sottoscrizione di protocolli di intesa o accordi di programma, la Regione ha sostenuto Enti Locali e le istituzioni formative in un ampio spettro di azioni.

Sono stati aperti dei "Centri per la legalità" ed attivati osservatori locali e centri studi sulla criminalità organizzata e per la diffusione della cultura della legalità. Ne è stata sostenuta l'attività nelle province di Rimini e nelle amministrazioni comunali di Forlì e Parma, così come nelle Unioni Terre d'Argine (MO) e Tresinaro Secchia (RE).

Inoltre, sono stati promossi incontri e laboratori per giovani, studenti ed insegnanti, realizzati percorsi didattici sulle mafie e la legalità dedicati ad amministratori di



aziende e giovani imprenditori. A tali iniziative si aggiungono numerose rappresentazioni teatrali e cineforum sul tema della legalità, dedicati agli studenti. Complessivamente sono oltre 20.000 gli studenti coinvolti.

Sono state perfezionate collaborazioni con le Università regionali per realizzare attività di ricerca tematica sul territorio ed avviare il monitoraggio sistematico dei fenomeni legati alla presenza della criminalità organizzata.

Un particolare impegno è stato rivolto al risanamento, ristrutturazione edilizia, recupero e riutilizzo di beni immobili confiscati o in via di assegnazione. Contestualmente è stata favorita l'organizzazione di campi di volontariato per i giovani emiliano-romagnoli per vivere l'esperienza del riutilizzo dei beni confiscati alle mafie.

L'Emilia-Romagna negli ultimi anni ha infatti visto aumentare in maniera considerevole il numero dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata sul proprio territorio.

Purtroppo, le informazioni rese disponibili dall'ANBSC sono molto parziali e poco approfondite. La mancanza di un quadro chiaro e aggiornato, unito alle enormi difficoltà che le amministrazioni incontrano nel gestire e riprogettare l'utilizzo di questi immobili, ha dato impulso al lavoro di **mappatura regionale dei beni immobili definitivamente confiscati**<sup>1</sup> 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*".

La mappatura dei beni immobili confiscati in Emilia-Romagna non si pone solo come strumento per la promozione e diffusione della cultura della legalità, ma anche come un vero e proprio sistema di progettazione e pianificazione del territorio ed occasione di buon governo che può entrare a far parte sia dei programmi di pianificazione territoriale sia di quelli finanziari.

Ad oggi, il totale dei beni immobili definitivamente confiscati in Regione Emilia-Romagna risulta essere di 119: 77 in gestione all'ANBSC, 26 già destinati e 16 in fase di effettivo riutilizzo.

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.

Gli interventi finanziati hanno riguardato il recupero per finalità sociali di beni immobili confiscati nei Comuni di: Forlì, Formigine (MO); Comacchio (FE); Pieve di Cento (FE); Berceto (PR); Salsomaggiore Terme (PR) e Calendasco (PC).

Le politiche di valorizzazione degli immobili sostenute dalla Regione Emilia-Romagna hanno privilegiato in particolare due tipologie di finalità sociali quali:

- a) l'inclusione sociale delle persone che vivono condizioni di esclusione e marginalità (cittadini in situazioni di povertà, persone senza fissa dimora, immigrati, vittime di violenza, etc.);
- b) la realizzazione di spazi pubblici per rendere servizi ai cittadini (servizi per l'infanzia, per i giovani, per gli anziani, per l'istruzione, la cultura, lo sport, ecc.).

---

<sup>1</sup> La mappatura è presente sul sito: [www.mafieantimafia.it](http://www.mafieantimafia.it).

Va specificato che assolutamente centrale è il ruolo che l'ente territoriale può esercitare nell'ambito della destinazione dei beni immobili, stando alla lettera dell'impianto normativo oggi contemplato nel cosiddetto Codice Antimafia, d.lgs. 159/2011 come riformato, applicabile nella parte che concerne l'amministrazione ed il riutilizzo a fini sociali anche ai beni confiscati nell'ambito di taluni procedimenti penali. Dunque, la maggiore responsabilità per l'adeguato utilizzo dei beni immobili confiscati ricade sul Comune, il soggetto che ne diviene nella maggior parte dei casi proprietario. Tuttavia, le amministrazioni locali, ed in particolare quelle di minori dimensioni, spesso non dispongono né delle risorse né delle competenze necessarie ad affrontare un impegno così complesso. I funzionari degli Enti territoriali peraltro non hanno una competenza specifica in questa disciplina e questo deficit rappresenta un'ulteriore difficoltà rispetto ai possibili percorsi di riutilizzo, che partono tutti dalla presentazione da parte dell'ente sul quale insiste il bene confiscato, di una manifestazione di interesse motivata indirizzata all'Agenzia Nazionale dei beni e delle aziende sequestrati e confiscati alle mafie (ANBSC). Quest'ultima ha sedimentato la prassi secondo la quale, solo all'esito della ricezione di una dichiarazione di interesse con progettualità annessa, destina i beni a fini sociali, diversamente, predilige destinazioni a fini istituzionali alle PP.AA. istituzionali.

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.

Per tali ragioni, il Settore Sicurezza Urbana e Legalità del Gabinetto della Presidenza ha organizzato, insieme al Cirsfid dell'Università di Bologna, un **corso intensivo di formazione ed aggiornamento**, tenutosi a Bologna e modulato su quattro giornate tra novembre e dicembre dello scorso anno, **per gli enti territoriali in materia di misure di prevenzione e riutilizzo dei beni confiscati alle mafie**.

Al corso ha partecipato il personale dedicato sia della Giunta (con il coinvolgimento di tre Direzioni Generali) che dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna, insieme a dirigenti e funzionari dei comuni di: Bologna, Modena, Reggio Emilia, Ferrara, Maranello (Mo), Cento (Fe), Cervia (Ra) e dell'Unione Comuni Pianura Reggiana.

La decisa riuscita dell'esperienza formativa ha condotto alla decisione di riproporre il modulo formativo in almeno altre due città della Regione nel 2018.

Ben più complicata si è rivelata la gestione delle aziende mafiose sequestrate ed eventualmente confiscate. Anche in Emilia-Romagna, la quasi totalità di queste imprese a seguito della confisca è stata liquidata, nonostante il legislatore suggerisca di ricorrere a tale modalità solamente ove non sia praticabile il proseguimento dell'attività.

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 be-**

**ni sequestrati e confiscati** proposto dal Tribunale di Bologna ai diversi attori socio-economici ed istituzionali del territorio<sup>2</sup>.

Più in particolare, si tratta di strumento di *soft law* che mira a consentire una rapida, seppur temporanea, assegnazione dei beni immobili e dall'altro, sul versante aziendale a realizzare progetti industriali in grado di assicurare la continuità dell'attività delle imprese e la tutela dei livelli occupazionali.

Si prevede la creazione di una rete di aziende sequestrate o confiscate nel territorio e di aziende che nascono sui beni confiscati o sequestrati alla criminalità organizzata, al fine di connettere fabbisogni e opportunità produttive. In particolare, la Regione punta a promuovere azioni per favorire il processo di costituzione di cooperative di lavoratori per la gestione dei beni confiscati. Assumono centralità poi le azioni di tutoraggio imprenditoriale e manageriale verso le imprese sequestrate o confiscate volte al consolidamento, allo sviluppo e al pieno inserimento nelle filiere produttive di riferimento, anche attraverso accordi e protocolli di intesa con le associazioni imprenditoriali, dei manager pubblici e privati nonché con l'ANBSC.

È stata garantita l'attività di monitoraggio, analisi e predisposizione di report sull'andamento della criminalità al fine di formulare un bilancio aggiornato sulla situazione della delittuosità e del crimine organizzato e mafioso in Regione Emilia-Romagna e fornire elementi affidabili di conoscenza agli amministratori regionali e all'Osservatorio regionale sui fenomeni connessi al crimine organizzato e mafioso nonché ai fatti corruttivi, con la pubblicazione del fascicolo n. 6 delle Statistiche di Città sicure: "*Criminalità e sicurezza dei cittadini*".

Sempre in questa prospettiva, si è rinnovata l'attenzione costante alla comprensione dell'articolato quadro delle organizzazioni criminali e dei loro traffici e forme di attività in Emilia-Romagna. L'esigenza di aggiornare gli studi realizzati in precedenza è sorta anche dal dirompente impatto dell'inchiesta Aemilia che ha certificato gli intrecci tra il variegato mondo dei professionisti ed imprenditori emiliani e numerose famiglie di 'ndrangheta in un'area che va da Parma a Bologna, con epicentro a Reggio Emilia. È stato dunque pubblicato dalla Regione Emilia-Romagna il Quaderno Città Sicure n.° 41 "*Mafie, economia, territori, politica in Emilia-Romagna*", curato dal Prof. Enzo Ciconte (v. Box 1).

Ancora nell'ambito della ricerca e approfondimento, in collaborazione con l'Osservatorio Antimafia della Provincia di Rimini è stato svolto uno studio sul territorio riminese, curato da Stefania Crocitti del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna. La ricerca è stata pubblicata nel volume "*I confini delle mafie. Il crimine organizzato nella provincia di Rimini*", Roma, Carocci.

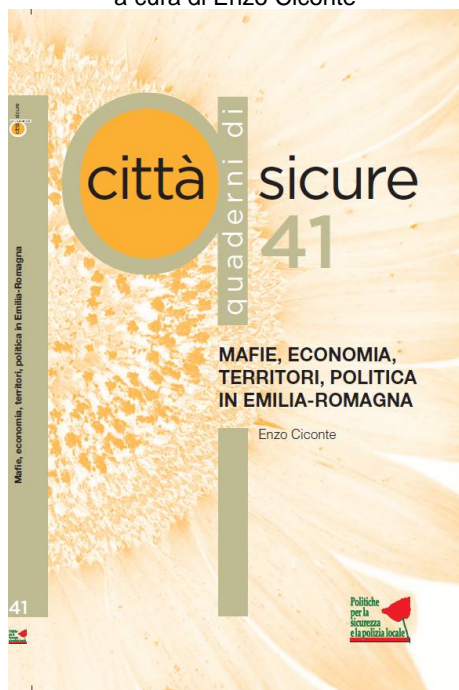
Infine, è attualmente in corso di pubblicazione il Quaderno Città Sicure n.° 42 "*Mafie, legalità, lavoro*". La ricerca, curata da Vittorio Mete (Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Firenze) e Silvia Borelli (Dipartimento di Giurispru-

---

<sup>2</sup> Hanno sottoscritto il Protocollo, oltre alla Regione Emilia-Romagna e al Tribunale di Bologna, anche: la Città Metropolitana di Bologna, Cgil-Cisl e Uil regionali, Legacoop Bologna, Confcooperative Bologna, Agci Bologna, Legacoop Imola, Confindustria Emilia Area Centro, Cna Bologna e Imola, Ascom Bologna e Imola, Confesercenti Bologna e Imola, Cia Bologna e Imola, Confagricoltura, Coldiretti, Confartigianato Bologna metropolitana, Libera, Avviso Pubblico, Camera di Commercio di Bologna, Unioncamere Emilia-Romagna e Abi.

denza dell'Università di Ferrara), partendo dalle evidenze giudiziarie, analizza l'interrelazione tra criminalità organizzata e circuiti imprenditoriali, con particolare attenzione alle ricadute di tale intreccio criminale sul mondo del lavoro e dell'impresa e con un'attenzione specifica al settore dell'autotrasporto (v. Box 2).

**Box 1:**  
Quaderno di Città sicure n. 41  
a cura di Enzo Ciconte



**Box 2:**  
Quaderno di Città sicure n. 42  
a cura di Vittorio Mete e Silvia Borrelli



Tra gli interventi di prevenzione terziaria indicati dalla L.R. 28 ottobre 2016 n. 18 rientrano (art. 22) le **azioni di assistenza a favore delle vittime di sfruttamento e tratta di esseri umani**, che nel territorio regionale vengono attuate dalla rete di amministrazioni locali e soggetti del terzo settore raccolti nel progetto Oltre la Strada, promosso, coordinato e sostenuto dal 1996 dalla Regione Emilia-Romagna.

Nell'ambito delle attività del **progetto Oltre la Strada**, una delle linee di impegno prioritaria per la Giunta - nella prospettiva indicata dal Piano nazionale di azione contro la tratta di esseri umani adottato dal Consiglio dei Ministri il 26 febbraio 2016, e relativo al periodo 2016-2018 - è rappresentata dall'attuazione di azioni finalizzate a rafforzare e rendere sempre più efficace la sinergia tra gli attori coinvolti nella tutela e protezione delle vittime di tratta.

I soggetti pubblici e privati che compongono il sistema Oltre la Strada operano, grazie alla sottoscrizione di formali accordi periodicamente rinnovati, in collaborazione con: Forze dell'ordine (Questura, Comandi provinciali dei Carabinieri); Autorità giudiziaria (Procure, Direzione distrettuale antimafia); Prefetture; Commissioni territoriali per la protezione internazionale; Polizie municipali; servizi sanitari (Aziende Unità sanitarie locali, Ospedali); servizi sociali; enti del terzo settore; sindacati; enti di formazione professionale.

In relazione ai flussi migratori degli ultimi anni, e tenuto conto della forte crescita di casi di tratta e grave sfruttamento all'interno dei flussi di persone richiedenti asilo (in particolare donne nigeriane destinate a essere sfruttate nei mercati della prostituzione in Italia ed in Europa, ma anche uomini destinati a essere sfruttati nel mercato del lavoro attraverso fenomeni di caporalato, o attraverso forme di accattonaggio organizzato) particolare attenzione è stata posta al raccordo tra il sistema di protezione per vittime di tratta e il sistema di protezione per richiedenti/titolari di protezione internazionale.

La collaborazione tra il progetto Oltre la Strada e le Commissioni territoriali per il riconoscimento della Protezione internazionale presso le Prefetture di Bologna e Forlì-Cesena si è sviluppata fortemente tra il 2016 e il 2017: nel corso dei due anni, per 276 potenziali vittime di tratta richiedenti asilo segnalate dalle Commissioni per la protezione internazionale è stato avviato un percorso di colloqui effettuati dalle equipe territoriali della rete "Oltre la Strada", che si concludono con la relazione inviata alla Commissione nella quale sono riportati gli elementi emersi (indicatori di tratta, eventuali forme di sfruttamento in corso, il livello di rischio).

Per rafforzare ulteriormente tale collaborazione, in data 4 settembre 2018 è stato sottoscritto (come da obiettivi indicati dal Piano integrato per l'anno 2018 approvato con delibera G.R. n. 493 del 09/04/2018) tra la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Bologna e la Regione Emilia-Romagna, Servizio politiche per l'integrazione sociale, il contrasto alla povertà e terzo settore, il **"Protocollo di intesa per l'identificazione delle vittime di tratta e di forme di grave sfruttamento tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral"**, raccogliendo così le indicazioni contenute nelle Linee Guida per *"L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral"* approvate dalla Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo nella seduta del 30 novembre 2016.

Sempre in diretta applicazione del Testo Unico, da ultimo, va sottolineato l'impegno regionale per la sensibilizzazione e prevenzione del gioco d'azzardo patologico, attraverso una significativa modifica introdotta nella L.R. 5/2013.

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. Un divieto che si applica sia alla nuova apertura che alle sale già in esercizio, ma anche alla nuova installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito presso esercizi commerciali, di somministrazione di alimenti e bevande, nelle aree aperte al pubblico, nei circoli privati ed associazioni. In base a questo provvedimento i Comuni provvedono a individuare i luoghi sensibili sul proprio territorio e a redigere un elenco delle sale giochi, sale scommesse e locali esclusivi di gioco d'azzardo e di tutti gli esercizi autorizzati che, come attività accessoria, ospitano apparecchi per il gioco d'azzardo lecito, in locali situati a meno di 500 metri da luoghi sensibili.

È stato in ogni caso previsto un iter di applicazione dei divieti che tiene conto, per quanto possibile, dell'esigenza di contemperare la tutela della salute e della sicurezza urbana con l'impatto commerciale ed occupazionale sugli esercizi soggetti a chiusura.

## 2.3 Azioni di promozione della regolarità e potenziamento dei controlli

**Con riferimento all'art. 24, della L.R. n. 18/2016, è continuata l'attività dell'Osservatorio regionale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che, come sezione regionale dell'Osservatorio centrale,** opera in collaborazione con diversi soggetti: l'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC (con D.L. n. 90/2014 convertito in legge n. 114/2014 sono stati trasferiti compiti e funzioni dall'A.V.C.P. all'ANAC), il MIT Ministero Infrastrutture e Trasporti, il MEF Ministero dell'Economia e delle Finanze. L'Osservatorio provvede anzitutto alla raccolta delle informazioni / dati relativi ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, avviati in Emilia-Romagna, oggetto di monitoraggio e alla loro trasmissione all'ANAC. Tali dati riguardano l'intero ciclo di realizzazione degli appalti pubblici: dalla programmazione, all'espletamento della gara di appalto, all'affidamento, esecuzione e collaudo. L'Osservatorio regionale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, da diversi anni svolge la propria azione fornendo, sia un qualificato supporto alle SA Stazioni Appaltanti, enti e soggetti aggiudicatori del territorio regionale, sia provvedendo ad attuare quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016) e dalla normativa regionale. A seguito degli eventi sismici del 2012, l'Osservatorio regionale ha messo a disposizione i dati contenuti nel nuovo sistema informativo SITAR 2.0 per l'Anagrafe degli esecutori al fine di monitorare quali imprese sono coinvolte nella ricostruzione e in quali attività; inoltre si è realizzata una collaborazione con le Prefetture, gruppi Interforze, GIRER, e in continuità di rapporto con ITACA (Istituto per la Trasparenza e la Compatibilità Ambientale) e i suoi Gruppi di lavoro, in particolare quello denominato "Osservatori regionali", partecipato da tutte le Regioni.

Il Servizio competente (Servizio Giuridico del territorio, disciplina dell'edilizia, sicurezza e legalità, della DG Cura del territorio e dell'ambiente), tramite l'Osservatorio regionale, ha svolto con continuità, anche funzioni di assistenza tecnica nei confronti delle SA regionali 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, sia attraverso assistenza diretta tramite *help-desk*, sia attraverso la pubblicazione sul sito regionale (<http://territorio.regione.emilia-romagna.it/osservatorio>) di studi e rapporti periodici di monitoraggio, studi sugli strumenti di Partenariato Pubblico Privato, documentazione varia tra cui l'Elenco regionale dei prezzi delle opere pubbliche integrato con l'Elenco regionale dei prezzi per lavori e servizi in materia di difesa del suolo, consultabile anche nella versione excel.

È stato aggiornato e adeguato al nuovo Codice degli appalti pubblici (D.Lgs. 50/2016) ed al relativo "Correttivo" (D.Lgs. 56/2017) il sistema informativo SITAR, ora denominato **SITAR 2.0**; l'Osservatorio regionale, quindi, con il un nuovo sistema informativo, a partire dagli ultimi mesi del 2017, ha svolto in modo più efficace ed efficiente la propria attività di monitoraggio dell'intero ciclo di realizzazione degli appalti pubblici dalla fase di programmazione a quella del collaudo, tenendo conto delle sue specificità in relazione alla tipologia e all'importo. Il SITAR 2.0 permette inoltre di assolvere in modo unitario alle diverse esigenze di monitoraggio dei vari organismi legalmente deputati, concentrando in un'unica banca dati le diverse informazioni e semplificando l'azione di invio, realizzando quindi il monitoraggio previsto dal Codice dei contratti pubblici in modo completamente informatico e rendendolo più efficiente e meno gravoso per i soggetti coinvolti. Negli ultimi mesi del 2017 il Servizio compe-

tente, tramite l'Osservatorio regionale, ha predisposto tre incontri / seminari formativi-informativi sull'utilizzo del nuovo sistema SITAR 2.0. da parte degli addetti delle SA della nostra regione,

Inoltre, il Servizio competente, ha svolto nel 2017 e primi mesi del 2018 una **attività formativa a tutti gli addetti delle SA che operano nel settore degli appalti pubblici – in collaborazione con ITACA** – in modo da dare attuazione al Protocollo d'intesa sottoscritto il 17/11/2016 dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), dal Dipartimento politiche europee, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dall'Agenzia per la coesione territoriale e dalla Conferenza delle Regioni e Prov. Autonome. Tale attività formativa, in parte in aula e in parte in e-learning, ha la specifica finalità di far acquisire a coloro che operano nel settore degli appalti pubblici, un insieme di conoscenze e competenze operative di natura giuridica, amministrativa ed economica ritenute indispensabili per la corretta ed efficace applicazione della nuova normativa prevista dal nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016, mod. da D.Lgs. 56/2017) e sulla normativa relativa alla sicurezza nei cantieri edili e delle costruzioni.

**Sono stati pubblicati i Rapporti sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture in Emilia-Romagna (un Rapporto annuale e i due semestrali)**, attraverso cui l'Osservatorio della Regione Emilia-Romagna, presenta periodicamente i dati oggetto di monitoraggio e le elaborazioni effettuate sulla base di questi.

**In attuazione del D.Lgs. 229/2011 e s.m.i. in materia di monitoraggio delle opere pubbliche**, è continuata l'attività del Servizio competente che svolge, tramite l'Osservatorio regionale dei contratti pubblici, un'azione di supporto tecnico-operativo mettendo a disposizione dei soggetti obbligati, tra cui anche la Regione Emilia-Romagna in qualità di SA, uno strumento, denominato **SITAR Ali229** (continuamente aggiornato alla normativa in materia ) per trasmettere alla banca dati istituita presso il MEF Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato RGS - denominata BDAP (Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche), con cadenza trimestrale, una serie di dati anagrafici, finanziari e procedurali relativi alle opere pubbliche di propria competenza, attraverso l'invio di un file conforme a quanto indicato dalle Regole tecniche del MEF – RGS Ragioneria Generale dello Stato.

**In merito all'art. 33 della L.R. n. 18/2016**, è stato realizzato **l'aggiornamento dell'Elenco regionale dei prezzi delle opere pubbliche** con l'esame delle richieste di modifica di diverse voci d'opera proposte al Servizio competente dagli operatori interessati e come previsto dall'art. 29 della L.R. n. 18/2016, dai partecipanti alla **rinnovata Consulta regionale del settore edile e delle costruzioni (Decreto Presidente della Giunta regionale n. 206 del 15/12/2017)**, unitamente all'attività di **integrazione con le voci d'opera di specifico interesse del settore Ambiente, contenute nell'Elenco regionale dei prezzi per lavori e servizi in materia di difesa del suolo, della costa e bonifica, indagini geognostiche, rilievi topografici e sicurezza (DGR n. 512 del 09/04/2018)**. Tale attività è stata realizzata tramite un tavolo tecnico di lavoro a cui ha partecipato anche un funzionario del MIT - Provveditorato Interregionale alle OOPP Emilia-Romagna e Lombardia.

**In relazione all'art. 34, della L.R. n. 18/2016**, è continuata l'attività relativa all'**Elenco di merito degli operatori economici del settore edile e delle costruzioni**.

Per la gestione di tale Elenco di merito sono state avviate le attività di configurazione del modulo applicativo della suite Alice a supporto e per un migliore funzionamento del sistema. La formazione dell'Elenco di merito, che conta 1450 imprese iscritte, persegue due principali finalità: la prima è rivolta alla costituzione di una banca dati a cui le SA, i Comuni, i committenti, i professionisti ed i cittadini possono attingere per affidare incarichi alle imprese; la seconda riguarda l'attuazione del principio della semplificazione offrendo la possibilità, ove si realizzino le condizioni normative ed organizzative, di non dover ripresentare i medesimi documenti previsti per altri adempimenti.

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**. In particolare, l'**articolo 2 (Legalità, imparzialità e trasparenza nelle scelte di pianificazione)**, oltre a ribadire che le amministrazioni pubbliche devono assicurare, anche nell'esercizio delle funzioni di governo del territorio, il rispetto delle disposizioni per la prevenzione della corruzione, la trasparenza e contro i conflitti di interesse, definite dalle leggi statali e dall'ANAC, introduce inoltre **l'obbligo di acquisire l'informazione antimafia**, disciplinata dall'articolo 84 del D.Lgs. 159/2011, relativamente ai **soggetti privati che propongono alle amministrazioni comunali l'esame e l'approvazione di progetti urbanistici**, nell'ambito dei diversi procedimenti regolati dalla legge (accordi operativi, accordi di programma e procedimento unico per i progetti di opere pubbliche e di interesse pubblico e per le modifiche di insediamenti produttivi).

**A seguito di diversi incontri tematici e della deliberazione di Giunta n. 15 del 8 gennaio 2018, è stato sottoscritto il 9 marzo 2018 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, migliorando l'interscambio informativo tra gli enti sottoscrittori, garantendo maggiore efficacia della prevenzione e del controllo, anche tramite l'estensione delle verifiche antimafia a tutti gli interventi finanziati con fondi destinati alla ricostruzione. Nell'ambito di tale protocollo, volto ad aggiornare, integrare e rinnovare l'omologo accordo siglato il 5 marzo 2012, tra la Regione e le Prefetture, oltre a recepire il nuovo Codice degli appalti pubblici, si prevedono anche misure indirizzate ad agevolare l'attuazione dell'art. 32 della L.R. 18/2016 sul **requisito della comunicazione antimafia per i titoli abilitativi edilizi relativi ad interventi di valore complessivo superiore a 150mila euro**, nonché l'attuazione delle richiamate norme della nuova legge urbanistica regionale (L.R. n. 24 del 2017) inerenti l'obbligo di informazione antimafia per i soggetti privati proponenti progetti urbanistici.

Con il nuovo accordo, per le specifiche esigenze legate al processo della ricostruzione post-sisma, fino alla cessazione dello stato di emergenza, il Commissario delegato alla ricostruzione si impegna a mettere a disposizione delle Prefetture che insistono sul cd. "cratere" (Bologna, Ferrara, Modena e Reggio Emilia) le risorse umane necessarie e strumentali con il coinvolgimento, anche ai fini della programmazione informatica, di personale esperto.



Il Protocollo migliora l'interscambio informativo tra le Prefetture e le altre Pubbliche amministrazioni per garantire una maggiore efficacia e tempestività delle verifiche delle imprese interessate, ed è anche teso a concordare prassi amministrative, clausole contrattuali che assicurino più elevati livelli di prevenzione delle infiltrazioni criminali.

Va rimarcato che le misure di prevenzione e contrasto ai tentativi di infiltrazione criminale e mafiosa sono estese non solo all'ambito pubblico, ma anche al settore dell'edilizia privata puntando a promuovere il rispetto delle discipline sull'antimafia, sulla regolarità contributiva, sulla sicurezza nei cantieri e sulla tutela del lavoro in tutte le sue forme.

**Per quanto attiene la dimensione della prevenzione secondaria, si evidenzia quanto segue:** in attuazione della Legge 214/2011, istitutiva dell'**Elenco-Anagrafe opere pubbliche incompiute**, il MIT - Ministero Infrastrutture e Trasporti, in collaborazione con gli Osservatori regionali e Province autonome e ITACA (organo tecnico della Conferenza delle Regioni e Province autonome), ha predisposto un applicativo definito **Sistema Informatico di Monitoraggio delle Opere Incompiute (SIMOI)** per l'acquisizione dei dati necessari alla redazione dell'elenco-anagrafe delle opere pubbliche incompiute e per la sua gestione in conformità a quanto indicato dal D.M. 42/2013. **In tale contesto prosegue l'azione della Regione**, di raccolta, elaborazione dati e trasmissione al MIT, per la stesura e la pubblicazione, **entro il 30 giugno di ogni anno** come previsto dalla normativa, dell'**Elenco anagrafe opere pubbliche incompiute**.

**In merito all'art. 30, della L.R. n. 18/2016**, tra le azioni previste nell'ottica del potenziamento dell'attività di controllo nei cantieri edili e delle costruzioni, si inserisce la promozione del sistema **REPAC** – Registratore delle Presenze Autorizzate nei Cantieri edili. **A tal fine è stato aggiornato il relativo sito regionale.**

**In riferimento all'art. 31, della L.R. n.18/2016, nell'ottica della semplificazione, sono state svolte azioni di potenziamento del Sistema Informativo delle Costruzioni (SICO Notifiche)** a seguito dell'Accordo per "Disciplinare l'uso della piattaforma SICO e rilascio accrediti", sottoscritto dalla Regione Emilia-Romagna e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Tale sistema permette di acquisire e condividere le informazioni con gli enti preposti alla vigilanza e al controllo della legalità e della tutela e sicurezza del lavoro. **In tale ambito è continuata la collaborazione con la DIA - Direzione Investigativa Antimafia - e il Comando regionale della Guardia di Finanza**, per risolvere le problematiche di carattere informatico, al fine di addivenire alla conclusione di un Accordo relativo alla richiesta di abilitazione di loro operatori all'accesso ai dati del sistema SICO.

Le attività regionali nel settore dell'**autotrasporto** condotte dal Servizio Viabilità, Logistica e Trasporto per Vie d'Acqua della DG Cura del territorio e dell'ambiente hanno interessato la dimensione della prevenzione primaria, con riferimento specifico all'art. 36 della L.R.18/2016- *Requisiti di regolarità e legalità degli operatori economici nei settori dell'autotrasporto di merci, dei servizi di facchinaggio e dei servizi complementari*).

Si precisa che la Regione Emilia-Romagna, non avendo competenza diretta in materia di autotrasporto, può intervenire solo in modo complementare e sinergico per contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali del Testo Unico. Le azioni previste per il primo anno sono finalizzate al reperimento dati dagli Enti preposti al rilascio delle licenze ed al loro controllo, oltre che al riscontro delle attività svolte dagli Osservatori sorti sul territorio

In particolare, per quanto riguarda il **trasporto di merci in conto proprio** sono state avviate le attività finalizzate al reperimento dei dati sulle irregolarità riscontrate presso le singole Province e la verifica dell'uniformità di applicazione delle norme e omogeneità di applicazione delle sanzioni.

In sintesi, dal tavolo con le Province è emerso che non è possibile quantificare le licenze di trasporto di cose in conto proprio (CP) in Regione.

Sembrano esistere dalle 2.500 alle 4-5.000 imprese con licenza di CP attive per ogni Provincia. Ogni anno ci sono 250/450 richieste di nuove licenze. La consistenza delle imprese dovrebbe essere verificata ogni 5 anni, ma non risulta fattibile.

Non si hanno i numeri esatti perché gli elenchi vecchi sono cartacei e non tutti sono stati inseriti nel sistema operativo informatico (unico a livello nazionale). Inoltre, le cessazioni delle attività non vengono comunicate alle Province né dagli interessati né dalle Camere di Commercio. Risulta molto difficile quindi la revoca delle licenze e la cancellazione dagli elenchi.

Per quanto riguarda l'illegalità e la irregolarità è comunque parere comune dei funzionari provinciali che per il CP si possa parlare soprattutto di irregolarità, piuttosto che di illegalità mafiosa, o quanto meno questa non è percepita.

I principali problemi riscontrati dalle Province sono:

- inadeguatezza della legislazione vigente: la L. 298/1974 che regola il settore è da aggiornare e pone dubbi interpretativi, in particolare sull'applicazione delle sanzioni che non sono chiare e precise, quindi nel 99% dei casi non sono applicate. Molti casi specifici non sono regolamentati come ad esempio il rapporto veicoli/dipendenti, la compresenza di licenza per il trasporto CP e per il Conto Terzi (CT), o contratti di noleggio veicoli.
- I codici<sup>3</sup> dell'attività e merceologici non sono più attuali e molte attività e relative merci non si riescono a classificare.
- La condivisione dei dati con Polizia Stradale, Camera di Commercio e Motorizzazione è scarsa e talvolta inefficace. La modifica dell'attività delle imprese registrate in Camera di Commercio, ad esempio, non è comunicata alle Province (neanche dall'impresa stessa) quindi la licenza di trasporto in CP risulta inadeguata. da quanto riportato in Camera di Commercio spesso non è chiaro quale sia l'attività principale o secondaria dell'impresa (per la licenza di CP il trasporto deve essere attività secondaria). Il sistema informativo condiviso con la Motorizzazione non consente alle Province la visione e il controllo di molti dati, come l'assicurazione dei veicoli, il tipo di contratto dei dipendenti ecc.
- Le agenzie che fanno le pratiche per le imprese spesso non sono adeguate o informate, occorrerebbe una formazione specifica.

---

<sup>3</sup> Con un autoveicolo munito di licenza CP e di portata utile superiore a kg. 3.000 si possono trasportare esclusivamente le cose o classi di cose riportate sulla licenza. I codici corrispondono alla "classificazione delle attività economiche" istituita dall'Istituto Centrale di Statistica (ISTAT).

In conclusione, oltre ai problemi sopra riportati, secondo le Province occorrerebbe uniformare i controlli a livello nazionale. Il coordinamento tra Province non è organizzato, viene lasciata troppa discrezionalità agli operatori e questo comporta disparità di valutazione sul territorio.

Il controllo efficace sul CP inoltre, secondo le Province, deve partire dal controllo su strada. La Polizia Stradale dopo aver verificato documenti, veicolo e congruità delle merci trasportate rispetto alla licenza, dovrebbe segnalare le irregolarità e le sanzioni effettuate agli altri Enti titolari dei controlli che devono poi far partire gli accertamenti.

Per quanto attiene le attività rivolte alla prevenzione secondaria, con riferimento all'art. 36 della L.R.18/2016 - *Requisiti di regolarità e legalità degli operatori economici nei settori dell'autotrasporto di merci, dei servizi di facchinaggio e dei servizi complementari* e all'art. 37: *Accordi per la promozione della legalità e il potenziamento dell'attività ispettiva e di controllo*) si specifica quanto segue.

Per quanto riguarda il settore dell'**Autotrasporto**, si è avviata la verifica sullo stato di attuazione ed i risultati delle attività svolte dagli Osservatori provinciali sulla legalità nell'Autotrasporto, sorti fino ad ora nel territorio regionale, con lo scopo di monitorare le irregolarità riscontrate.

Gli Osservatori non sono più attivi in quanto la Provincia, uno dei componenti fondamentali per la cancellazione delle imprese Conto Terzi (CT) dall'Albo dell'Autotrasporto una volta individuate le irregolarità o illegalità, non è più competente in materia. La richiesta di dati è stata fatta quindi alle Camere di Commercio provinciali.

È risultato molto difficile (in qualche caso impossibile) individuare un referente che fosse a conoscenza delle iniziative e che fosse in possesso dei dati. Gli Osservatori che si sono attivati per eseguire controlli sulla regolarità delle imprese sono principalmente R. Emilia, Modena, Ravenna. In queste Province dal 2011 al 2014 sono state cancellate d'ufficio n. 948 imprese dall'Albo dell'Autotrasporto. Il risultato principale degli Osservatori è stato comunque creare un flusso diretto dei dati delle Camere di Commercio verso le Prefetture.

Per quanto attiene le attività rivolte alla prevenzione terziaria, con riferimento all'art. 36 della L.R.18/2016 - *Requisiti di regolarità e legalità degli operatori economici nei settori dell'autotrasporto di merci, dei servizi di facchinaggio e dei servizi complementari*) si specifica quanto segue.

Per quanto riguarda l'**autotrasporto di cose per conto di terzi** sono state avviate le attività finalizzate al reperimento dei dati sulle imprese della Regione presso il "Comitato Centrale per l'Albo Nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi"; la verifica delle irregolarità riscontrate e la verifica dell'uniformità di applicazione delle norme e l'omogeneità della raccolta dati da parte delle varie Motorizzazioni locali per l'iscrizione all'Albo.

In sintesi, di seguito si dà conto delle evidenze raccolte.

Il trasferimento di quasi tutte le funzioni riguardanti l'Autotrasporto in CT è passato dalle Province alla Motorizzazione Civile (Ministero trasporti: MIT) in particolare la tenuta e controllo degli Albi provinciali dell'autotrasporto in Conto Terzi.

Inoltre, con la L. 147/2014 il Comitato Centrale dell'Albo nazionale degli Autotrasportatori (MIT) ha assunto il compito di verificare la regolarità di tutte le imprese di autotrasporto a livello nazionale, in accordo col Ministero del Lavoro. Pertanto, ora le imprese che esercitano il trasporto di cose in conto terzi, devono possedere il requisito di "regolarità dell'impresa di autotrasporto", che consiste nella verifica della propria posizione con riferimento all'iscrizione all'Albo, alla Camera di Commercio, al REN (ove richiesto), alla regolarità contributiva e assicurativa come attestata da INPS e INAIL.

Il Comitato Centrale dell'Albo degli Autotrasportatori ha reso operativo un sistema informatico (tramite accordi con gli enti detentori dei dati) che raggruppa i dati di ciascuna impresa di autotrasporto relativamente agli obblighi retributivi, previdenziali e assicurativi e di iscrizione all'Albo (quindi onorabilità, idoneità finanziaria, idoneità professionale e stabilimento).

Sempre a livello nazionale il Comitato Centrale, in base alla L.147/2014 sta incominciando ad effettuare anche verifiche sulle imprese che non sono proprietarie di alcun veicolo, quindi non hanno titolo a svolgere l'attività, e sul numero dei dipendenti rispetto al parco mezzi, per poi procedere a controlli o cancellazioni e cercare di evitare la distorsione delle regole di mercato limitando possibili forme di illegalità.

Dai dati risulta che le imprese senza veicoli in Italia rappresentano il 12% di quelle regolarmente iscritte. In Regione al 2017 sono state cancellate per irregolarità l'8,6% delle imprese iscritte, che risultano ora meno di 12.000. Di queste, l'8% circa ha verifiche e accertamenti ancora in corso. Le imprese senza veicoli su cui avviare ulteriori controlli sono il 9% circa.

Per quanto riguarda la richiesta dati alle Motorizzazioni della Regione, in base agli incontri effettuati sembra che l'applicazione sul territorio regionale delle procedure per l'iscrizione all'Albo dell'Autotrasporto sia uniforme e concordata.

Il problema principale della Motorizzazione è la mancanza di personale e di risorse (sono però in corso di assunzione 398 persone su tutto il territorio nazionale) che non consente la verifica della permanenza dei requisiti delle imprese ai fini dell'eventuale cancellazione dall'Albo.

Per il resto i principali problemi riscontrati dalla Motorizzazione sono così riassumibili:

- procedure previste dalla legislazione spesso ripetute e sovrapposte per REN – ALBO;
- mancanza di chiarezza legislativa su alcuni problemi specifici (ad es. noleggio veicoli CT, per cui i contratti di noleggio dovrebbero essere validati dalla Motorizzazione e inseriti nel sistema informativo per verificare se l'impresa sia autorizzata ad utilizzare i veicoli che intende o sta noleggiando);
- il sistema informativo e consente scambio di dati troppo limitato tra gli Enti (stessa opinione delle Province);

- la comunicazione dati delle irregolarità riscontrate su strada è insufficiente. Dalla Polizia Stradale vengono comunicate solo le violazioni dell'utilizzo del cronotachigrafo (tempi di guida e riposo). Viene effettuato solo il monitoraggio del n. infrazioni commisurato a parco veicoli e conducenti e a perdita onorabilità del gestore dei trasporti;
- Il sistema informativo non consente la registrazione dei problemi riscontrati per i gestori dei trasporti. Viene comunque verificato che abbiano regolare contratto. Non ci risulta tuttavia che venga fatta una verifica sulla congruità del compenso;
- il controllo completo antimafia avviene solo per il titolare delle imprese. Solo per quelle iscritte a vario titolo nelle White list si controllano sia tutti i titolari dell'impresa sia il gestore dei trasporti;
- non vengono controllate le Officine di revisione dichiarate dalle imprese (non sembra comunque obbligatorio).

In conclusione, non sembra esistere la possibilità, viste le condizioni attuali, di rilevare alcune irregolarità di carattere amministrativo, come ad esempio lo shift anomalo da CT al CP per le imprese che per motivi diversi non sono in grado di mantenere le caratteristiche richieste dal CT e continuano ad esercitare in modo irregolare l'attività senza essere iscritte all'Albo, oppure il ricorso a "gestori esterni" che fanno l'esame di abilitazione all'estero ecc.

Il controllo effettuato dal Comitato Centrale dell'Albo sembra invece più efficace che in passato. Sicuramente per i fenomeni di irregolarità e illegalità, come ad esempio l'abusivismo o il finto cabotaggio, il metodo migliore di contrasto risulta essere il costante e capillare controllo su strada, lo scambio di dati e l'avvio di controlli incrociati.

Per quanto attiene agli interventi in materia di **agricoltura**, la Direzione Generale Agricoltura, caccia e pesca, attraverso il Servizio Competitività delle imprese agricole ed agroalimentari, ha proceduto nella attività di interscambio di informazioni con gli Enti previdenziali: in particolare la verifica della regolarità contributiva in agricoltura non si esperisce, come per gli altri ambiti, con la richiesta del DURC tramite lo "Sportello previdenziale". È stata pertanto concordata una procedura di verifica, in occasione dell'ammissibilità delle domande di interventi su opere strutturali, che coinvolge le singole sedi provinciali dell'INPS nell'analisi della situazione previdenziale delle aziende agricole.

Tramite l'interscambio di informazioni, INPS è in grado di verificare, sulla base della superficie di terreno condotta e delle colture esercitate, la necessità di manodopera, e di attivarsi nei casi di situazioni dubbie (con avvio di verifiche direttamente in azienda), oltre a dare riscontro a situazioni debitorie in carico all'azienda agricola che ha comportato o la non ammissibilità agli aiuti o il recupero compensativo di importo a debito con INPS/INAIL.

La priorità introdotta negli avvisi pubblici, con riconoscimento di un punteggio ulteriore per le aziende che aderiscono alla **'Rete del Lavoro agricolo di qualità'** - l'organismo autonomo nato per rafforzare le iniziative di contrasto dei fenomeni di irregolarità e delle criticità che caratterizzano le condizioni di lavoro nel settore agricolo,

istituito presso INPS - pur essendo di recente istituzione, ha portato alla richiesta di attribuzione di tale criterio in 675 domande rispetto a 1.500 domande presentate.

Per quanto riguarda il **carburante agevolato agricolo**, sono stati **omogeneizzati sul territorio regionali i controlli**, che hanno comportato la segnalazione alla Amministrazione finanziaria di circa **trecento** situazioni di irregolarità, che comporteranno recupero dell'accisa evasa.

Nell'ambito creditizio, tramite l'accordo "Investagricoltura", gli istituti di credito hanno messo a disposizione un plafond corrispondente a 418 milioni di euro, a favore del settore agricolo per finanziare investimenti a condizioni vantaggiose, quale sostegno allo sviluppo aziendale

Infine, nel 2017 è stato approvato un **bando per lo sviluppo di Filiere agroalimentari**, con la volontà di incrementare i processi di integrazione tra i vari soggetti operanti nell'ambito agricolo, che ha avuto un riscontro più che positivo, avendo coinvolto numerose aziende, come di seguito evidenziato:

**Tabella 2:**

Aziende coinvolte per provincia nel bando per lo sviluppo di filiere agroalimentari. Anno 2017

	Numero complessivo	PC	PR	RE	MO	BO	FC	RA	FE	RN
filiera	70	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.1.01	1.396	177	113	148	156	112	136	348	186	20
4.2.01	128	13	32	23	11	8	9	14	17	1
16.2.01	64	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tale bando intende assicurare migliori relazioni di mercato e sarà di supporto alla produzione e commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità o tutelati.

Per quanto attiene gli interventi in materia di ambiente e sicurezza territoriale sono stati coinvolti contestualmente tre servizi della DG Cura del territorio e dell'ambiente: il *Servizio Giuridico dell'Ambiente, Rifiuti, Bonifica Siti Contaminati, Servizi Pubblici Ambientali*, il *Servizio Difesa del Suolo, della Costa e Bonifica* e il *Servizio Aree Protette, Foreste e Sviluppo della Montagna*.

In particolare, sono state emanate con Deliberazione di Giunta n. 1783/2017 le prime direttive finalizzate all'implementazione del nuovo sistema di **adempimenti connessi al trasporto di materiale derivante da attività estrattive** di cui agli **articoli 41 e 47, comma 3**, del Testo Unico.

Considerata la novità dell'impianto normativo e la necessità di verificarne l'impatto sulle realtà produttive, sugli enti e sulle strutture coinvolte, le direttive emanate costituiscono una prima attuazione degli articoli 41 e 47, comma 3, del Testo Unico, della cui applicazione si terrà conto nel corrente anno nell'ottica del miglioramento continuo del sistema.

Per quanto riguarda le forme di **collaborazione con le autorità competenti per il contrasto di illeciti e delle infiltrazioni criminali in materia ambientale e di sicurezza territoriale**, di cui all'**art. 42** del Testo Unico, trova ancora applicazione la convenzione triennale con il Corpo Forestale dello Stato, al quale, per le attività ivi

previste, è subentrato il Comando dei Carabinieri Forestali a seguito della riforma disposta con il D.Lgs. n. 177/2016. Il relativo programma operativo per l'anno 2017 è stato aggiornato con Determinazione del Direttore Cura del Territorio e dell'Ambiente n. 17571/2017, concentrando la collaborazione per le finalità di promozione della legalità in particolare nei seguenti ambiti:

- vigilanza sul rispetto della normativa relativa al vincolo idrogeologico;
- controllo in materia di trasformazione del bosco;
- vigilanza in materia di Aree protette;
- attività connesse al rilievo delle aree percorse da incendi;
- controlli delle imbarcazioni adibite a trasporto di inerti;
- controllo dell'uso del territorio e dell'attività edilizia, delle costruzioni e dei lavori pubblici.

Con DGR n. 930/2017 è stato inoltre prorogato fino a ottobre 2018 il Protocollo di Intesa tra Regione, Agenzia per la Prevenzione, l'ambiente e l'Energia (ARPAE) e il Comando Carabinieri per la tutela dell'Ambiente diretto al monitoraggio e al controllo del territorio e alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di illegalità in materia ambientale.

A livello legislativo, **in materia forestale**, con l'art. 3 della L.R. 18 luglio 2017, n. 16 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale in materia ambientale e a favore dei territori colpiti da eventi sismici*) è stato modificato l'art. 15 della L.R. n. 30/1981 prevedendo che ai fini dello svolgimento delle funzioni di vigilanza e accertamento delle violazioni del Regolamento forestale, spettanti ai Comuni e alle loro Unioni, la Regione promuove le forme di collaborazione di cui all'articolo 42 del Testo Unico con l'Arma dei Carabinieri e con gli altri soggetti preposti dalla legge, e che analoghe forme di collaborazione, per le medesime finalità, possono essere attivate dagli enti competenti in materia forestale e dagli enti di gestione delle aree protette e dei siti della Rete natura 2000. Con tale disposizione è stata quindi ampliato il possibile ambito di applicazione soggettivo dell'art. 42 del Testo Unico, per le medesime finalità.

Nell'ambito delle modifiche alla L.R. n. 30/1981 disposte con la L.R. 18 luglio 2017, n. 16 è stato inoltre previsto che le procedure amministrative relative alle autorizzazioni e alle comunicazioni per l'effettuazione di interventi forestali debbano essere gestite attraverso un **sistema telematico regionale, che costituisce anche strumento di supporto all'applicazione delle regole sulla tracciabilità e sulla correttezza degli operatori del settore.**

Con l'approvazione del nuovo Regolamento Forestale Regionale n. 3/2018 (in vigore dal 15/9/2018) e delle relative disposizioni attuative dedicate al funzionamento del sistema telematico regionale (con deliberazione di Giunta regionale n. 1437 del 10/9/2018) è stata completata la regolazione del nuovo sistema, attraverso il quale le autorizzazioni rilasciate dagli enti competenti e le comunicazioni presentate dagli interessati sono autonomamente rese disponibili ai soggetti e alle autorità preposti alle attività di controllo, preventivamente abilitati per l'esercizio delle loro funzioni.

Il sistema così impostato vuole essere uno strumento di efficienza e semplificazione non solo nella gestione delle autorizzazioni e delle comunicazioni relative agli interventi forestali, ma anche nel monitoraggio e nel controllo degli stessi.





## Conclusioni

Naturalmente è prematuro avanzare un bilancio dell'applicazione del nuovo Testo Unico regionale, tuttavia già oggi – a quasi due anni dalla sua approvazione in aula – si può affermare che la L.R. 18/2016 ha dato impulso sul territorio regionale a numerose iniziative di promozione della cultura della legalità e di prevenzione del crimine organizzato e mafioso, rafforzando in primo luogo i legami con gli enti e le istituzioni locali che già stavano operando attivamente su questi temi.

Il Testo Unico - che ha accorpato, anche in un'ottica di semplificazione, le tre precedenti leggi regionali di promozione della legalità che pur riguardavano settori economico-produttivi diversi - ha innanzitutto voluto affermare una *governance* unitaria delle politiche regionali in materia con l'obiettivo di garantire un'azione più incisiva sia nella prevenzione del crimine organizzato e mafioso che nell'impulso a un'economia responsabile, capace di valorizzare processi di cittadinanza attiva.

In questa prospettiva, va riconosciuto che il Testo Unico ha rafforzato il coordinamento orizzontale interno dell'amministrazione regionale, ed in particolare delle direzioni e strutture organizzative chiamate a sviluppare politiche di promozione della cultura della legalità e di prevenzione del crimine organizzato, prima sovente abituate a lavorare in maniera specialistica e verticale. L'evoluzione "orizzontale" dei modelli di funzionamento organizzativo del sistema regionale, favorita dalla modalità di definizione del Piano integrato e dalla composizione e modalità di funzionamento dell'Osservatorio regionale sui fenomeni connessi al crimine organizzato e mafioso rappresenta senza dubbio un punto qualificante delle politiche della Regione Emilia-Romagna.

Appare dunque necessario che l'azione regionale favorisca l'espansione di questo modello anche alla dimensione locale ed in particolare nei comuni con cui la Regione è necessariamente portata a cooperare.

In altre parole, occorre che anche il sistema degli Enti Locali si doti progressivamente di Piani Integrati degli interventi preventivi da sviluppare sul proprio territorio che, con cadenza periodica, impegnino risorse umane ed economiche, e stabiliscano con chiarezza le azioni da mettere in campo per consentire l'incontro tra le politiche locali di promozione della cultura della legalità, di prevenzione del crimine organizzato e altre politiche di settore. Essenzialmente dovrà porsi attenzione a quei settori che, pur avendo diverse finalità possono tuttavia esercitare, in positivo o in negativo, una significativa influenza sul livello complessivo di rispetto della legalità delle diverse comunità in tutto il territorio regionale. Tra queste, senza dubbio le politiche educative, in particolare quelle attinenti alla scuola dell'obbligo, dove si giocano fondamentali processi di socializzazione, di integrazione e di interiorizzazione di regole condivise, basi fondamentali per acquisire una idea condivisa di legalità. Le politiche del lavoro per gestire nel modo migliore quei processi di trasformazione dello sviluppo economico e produttivo che possono avere un impatto diretto sui livelli di conflittualità sociale. Le politiche di accoglienza e di integrazione delle popolazioni immigrate per il contributo che possono dare alla convivenza tra culture e stili di vita diversi. Le politiche sociali rivolte al sostegno e all'integrazione delle aree sociali marginali. Le politiche di cittadinanza attiva per favorire il protagonismo dei cittadini e dei soggetti sociali

nell'elaborazione delle scelte pubbliche su temi che vanno dall'ambiente all'uso e recupero di spazi pubblici, dall'organizzazione dei servizi alla sicurezza territoriale.

Già in questa prima fase di applicazione del Testo Unico, rilevante è risultato l'impegno per la promozione della cultura e di idonei standard di legalità, in particolare nel settore edile e delle costruzioni, così come il sostegno a iniziative di sensibilizzazione e formazione sui rischi di infiltrazione e radicamento della criminalità organizzata, con un tangibile impulso all'offerta di iniziative, dibattiti, incontri aperti ai cittadini e, tra questi, specialmente ai più giovani. Predominante in questo senso, l'intervento di prevenzione primaria nelle scuole, in cui un ruolo decisivo di promozione e raccordo viene giocato dalle amministrazioni locali.

Nel quadro del contrasto sul piano patrimoniale all'espansione dei capitali della criminalità organizzata, la cui centralità e importanza appare crescente, si è inoltre resa necessaria una decisa azione di coordinamento, indirizzo, assistenza tecnica e formazione della Regione finalizzata alla valorizzazione dei beni immobili confiscati assegnati per finalità sociali e alla promozione delle buone pratiche di gestione degli stessi.

Un intervento articolato che è stato sempre garantito, ma che nei prossimi anni potrebbe rendersi più difficoltoso giacché la dimensione economica e finanziaria dei beni confiscati alla criminalità organizzata in Emilia-Romagna è destinata inevitabilmente a crescere e in maniera sostanziale.

Ancora più complesso appare poi l'obiettivo di accompagnare con rapidità la transizione alla legalità delle aziende confiscate alla criminalità organizzata, salvaguardando in tal modo l'occupazione dei lavoratori. Si renderà necessario porre grande attenzione all'effettiva applicazione dei protocolli che coinvolgono una pluralità di istituzioni e soggetti territoriali. La piena attuazione di queste intese rappresenta infatti un presupposto indispensabile 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.

Infine, alcuni settori, dal commercio al turismo fino alle politiche agricole, richiedono un forte investimento, anche di sensibilizzazione, che coinvolga più sistematicamente gli attori locali che le agiscono. In questo senso va riconosciuto il merito dell'orientamento tracciato dal Testo Unico che si sforza, al di là delle dinamiche proprie di ogni settore di attività, di approfondire e migliorare la riflessione sul delicato legame tra sviluppo economico e salvaguardia dei principi di legalità.



Questo documento è stato predisposto dal Settore Sicurezza Urbana e Legalità del Gabinetto della Presidenza e alla sua redazione hanno collaborato i componenti dell'Osservatorio regionale sui fenomeni connessi al crimine organizzato e mafioso nonché ai fatti corruttivi: Paola Alessandri, Eugenio Arcidiacono, Maurizio Baldisserri, Laura Banzi, Egle Beltrami, Maurizio Braglia, Barbara Budini, Viviana Bussadori, Giuliana Chiodini, Marilena Durante, Cristina Govoni, Antonello Martelli, Marina Mingozzi, Laura Moroni, Gian Guido Nobili, Ivanna Pazzi, Maurizio Ricciardelli, Giovanni Pietro Santangelo.

Coordinamento redazionale: Gian Guido Nobili.