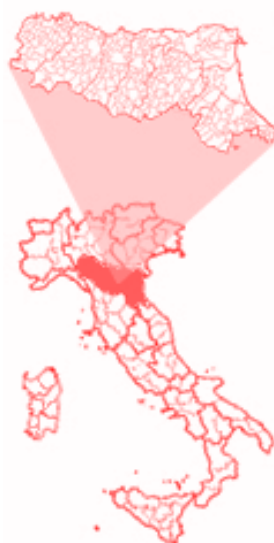


# **CONSIDERAZIONI E PROPOSTE SU ATTIVITA' LEGISLATIVA E NORMATIVA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA VOLTE AL CONTRASTO DI FENOMENI MAFIOSI E DI RICICLAGGIO**

a partire dalla proposta di legge 336 - deliberazione di Giunta 1141/2010

*a cura di Elio Veltri e Christian Abbondanza*



**Bologna, 13 novembre 2010**

## **Premessa**

La Regione Emilia-Romagna è da considerarsi ormai un territorio di radicamento delle organizzazioni di stampo mafioso italiane e straniere.

Da decenni infatti nelle diverse province della regione sono presenti e attive cosche mafiose impegnate sia in attività criminali causa di allarme sociale (traffico di armi, traffico e spaccio di sostanze stupefacenti, estorsioni, usura, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, sfruttamento della prostituzione), sia in attività criminale che destano minor allarme sociale (contrabbando, gioco d'azzardo, caporalato, riciclaggio, truffe, infiltrazione/condizionamento nell'economia locale nei settori del movimento terra, trasporti, sofisticazione alimentare, ristorazione e attività ricettiva, sanità, ciclo dei rifiuti, energie rinnovabili e assimilate).

L'assenza di un effettivo contrasto all'infiltrazione mafiosa in questa regione è simboleggiata da un lato dall'assenza di un centro operativo della DIA (Direzione Investigativa Antimafia) e dall'altro dal fatto che praticamente tutte le inchieste giudiziarie ed operazioni di contrasto alle ramificazioni delle organizzazioni mafiose in Emilia-Romagna sono state effettuate da Direzioni Distrettuali Antimafia di altre regioni, principalmente del sud.

La classe politica ed imprenditoriale ha omesso di prendere atto di tale presenza per un tale ampio lasso temporale da permettere alle organizzazioni mafiose di radicarsi fortemente nelle comunità locali ed inserirsi nell'economia regionale, sia in rapporto con grandi e storiche imprese (private e cooperative), sia in rapporto con Pubbliche Amministrazioni.

Ingenuità e spregiudicatezza nel considerare tali "innesti" - che portavano capitali (sporchi) e servizi a basso costo - parallelamente alla capacità di "acquisizione" del consenso sociale e delle alleanze finanziarie, economiche e politiche da parte degli esponenti della "mafia pulita" ed ad una sempre più diffusa corruzione di pubblici amministratori e funzionari (di Enti pubblici e società partecipate), hanno reso la regione Emilia-Romagna una delle terre di più forte radicamento delle organizzazioni mafiose italiane e straniere.

In questo quadro pensare di contrastare il fenomeno come se fossimo in presenza di una semplice infiltrazione in alcuni particolari e ristretti settori significa da un lato assumere provvedimenti non utili e dall'altro fornisce, consapevolmente o meno, una sorta di insabbiamento alle altre grandi attività economiche delle organizzazioni mafiose, a partire dal riciclaggio.

Non comprendere la necessità di adottare provvedimenti seri significa contribuire, nei fatti, ad un progressivo ampliarsi e consolidarsi dell'infiltrazione nei settori pubblici e privati, oltre che minare ulteriormente la libera concorrenza, devastare ulteriormente la qualità di servizi ed opere a scapito delle casse pubbliche e soffondo l'economia sana.

Per queste ragioni il progetto di legge della Giunta Regionale n° 336, presentato come iniziativa di contrasto alle infiltrazioni mafiose, non può essere considerato adatto a tale finalità.

Questo nostro contributo vuole quindi fornire elementi utili per un'azione incisiva che non si limiti quindi ad operazioni generiche cosiddette "antimafia" che rischiano di proliferare nella mancanza di conoscenza del fenomeno, quando non per una volontà precisa di non procedere in un'azione efficace dal punto di vista preventivo e di contrasto.

Per combattere le mafie bisogna conoscerle e per conoscerle occorre saper leggere i fenomeni, i contesti, ben oltre al semplice aspetto giudiziario. Se ci si limita a vedere uno solo dei volti delle organizzazioni mafiose, ovvero quello che desta maggior allarme sociale, tralasciando di vedere e colpire quello della cosiddetta "mafia pulita", le Istituzioni e la comunità non riusciranno mai a debellare questo cancro e si auto-limiteranno ad un'azione di disturbo che le mafie sanno superare con estrema tranquillità e senza nemmeno scomporsi in azioni eclatanti.

## 1. Rispetto alla “mafia pulita”

Le organizzazioni di stampo mafioso, in parallelo alle attività più prettamente cruente in termini criminali, detengono ormai un tale consolidato patrimonio ed una capacità di “cassa” che costituisce ormai, su scala nazionale, unitamente a quello della criminalità finanziaria, 1/3 del PIL (somma di economia nera–illegale e criminale-mafiosa, il 20% almeno la prima e 10% la seconda).

Le organizzazioni mafiose agiscono nell'economia globale e condizionano l'economia nazionale e quindi anche quella dell'Emilia-Romagna. I capitali su cui si fonda il benessere di città come ad esempio Modena sono capitali “neri” ed hanno portato lo stesso Procuratore della Repubblica della città, nel 2009, a dichiarare: “Se eliminassi il crimine sarebbe un disastro finanziario”.

Le organizzazioni mafiose, quindi, non hanno necessità di sparare, bensì comprano e corrompono. Comprano i migliori professionisti disponibili su piazza, si comprano imprese e soci insospettabili, si comprano titoli, master e qualifiche. Corrompono pubblici funzionari ed amministratori di Enti pubblici e delle Società partecipate e/o controllate.

Le cosche sono divenute da un lato un “ammortizzatore sociale”, distribuendo lavoro nero o lavoro in società da queste controllate, in grado di garantire anche “consenso” e quindi “pacchetti di voti”, condizionando il voto e quindi la selezione di coloro che sono chiamati a gestire la cosa pubblica.

La colonizzazione posta in essere, nei decenni passati, nei territori non “tradizionalmente” mafiosi, ha saputo costruire in parallelo ad un efficace insabbiamento anche un “consenso sociale”. Le mafie operano rispondendo alle richieste delle comunità. Offrono cocaina e droghe perché vi è richiesta; offrono prostitute/i perché vi è richiesta; offrono merce contraffatta perché vi è richiesta... L'evoluzione delle cosche, con l'ingresso degli esponenti delle stesse in settori chiave degli ordini professionali e con una indiscutibile capacità di coordinamento e collaborazione tra diverse mafie, rappresenta senza dubbio un potenziamento senza precedenti della capacità di insinuarsi, in modo quasi invisibile sia nell'ambito del Potere politico, sia economico e finanziario.

Il grande riciclaggio, che avviene nelle regioni più ricche del Paese, come anche quindi l'Emilia-

Romagna, si sviluppa in molteplici settori e grazie, fondamentale ad alcuni fattori:

- le complicità degli istituti bancari che non solo disattendono l'obbligo della segnalazione delle obbligazioni sospette ma addirittura coprono ed agevolano tali operazioni;

- la permeabilità dell'economia nazionale ai flussi finanziari (e quindi anche speculativi) provenienti dai paesi della “black list”, ovvero dai paradisi fiscali;

- la disponibilità delle grandi imprese “sane” a diventare “alleati” in cambio di nuovi investimenti (anche se di origine illecita);

- l'acquisizione di piccole e medie imprese che soffocate da un mercato “viziato” o dalla crisi economica non trovano sostegno effettivo dagli istituti di credito;

- una gestione della cosa pubblica disattenta e indifferente all'origine dei capitali che muovono iniziative speculative sul territorio.

A questo va aggiunto, doverosamente, il fatto che la legislazione italiana è inefficace: con la normativa antiriciclaggio vigente, dal 1996 al dicembre 2009, sono state 30 le condanne definitive emesse dalla Cassazione.

Pensare di colpire la “mafia pulita” sul piano “militare”, ovvero con i semplici arresti, è impensabile. Oggi sarebbe irresponsabile agire senza porre come primo punto l'azione di repressione al riciclaggio, l'aggressione al patrimonio illecito e il contrasto alla rete di “professionisti”, dalla fedina penale pulitissima, così come dei pubblici amministratori (eletti o funzionari).

La Regione e gli Enti Locali possono fare molto in questo senso.

La stessa legislazione e regolamentazione, oltre agli strumenti di pianificazione e programmazione (paesaggio, costa, urbanistica, commercio, rifiuti, energia, cave,...), è un tassello essenziale per promuovere, in modo coerente e deciso l'azione preventiva e di contrasto.

## **2. Rispetto agli aspetti costituenti maggior allarme sociale**

Anche le attività che destano maggior allarme sociale si sono evolute con il passare degli anni. Innanzitutto, anche in questo caso, è da considerare un presupposto: le diverse organizzazioni di stampo mafioso hanno acquisito la capacità di coordinarsi e collaborare tra loro, al fine di evitare quella visibilità del fenomeno che deriverebbe da scontri per l'acquisizione di posizioni dominanti in settori o territori specifici.

In questo ambito occorre distinguere le attività criminose su cui occorre una reazione sociale, quindi cultura e di costume, oltre a quella repressiva promossa dallo Stato, e quelle che invece necessitano di una denuncia da parte delle vittime, in quanto passaggio essenziale per permettere un'azione repressiva efficace.

Nell'ambito del primo caso siamo davanti alle attività illecite di sfruttamento della prostituzione e del lavoro nero, del traffico e spaccio di sostanze stupefacenti, del gioco d'azzardo e della contraffazione. Qui le Pubbliche Amministrazioni possono fare molto, innanzitutto promuovendo una seria ed incisiva azione nell'ambito della Scuola e degli ambienti di aggregazione e impegno sociale, oltre che con attività di contrasto preventivo.

Bisogna comprendere che le mafie offrono risposta alla richiesta proveniente dalla comunità.

Se non vi fosse "domanda" l'offerta sarebbe inutile... e le mafie sarebbero in ginocchio perché non avrebbero più la fonte primaria del denaro sporco da riciclare. Sfruttamento della prostituzione, contrabbando, droghe, gioco d'azzardo, se private della "richiesta" diventano un business fallimentare per le mafie.

Ciò significa che il primo punto di azione sta nel riuscire ad incidere nelle scelte compiute dalle singole persone che costituiscono oggi il bacino di "utenza" di queste attività.

In parallelo deve esserci un'azione di contrasto preventivo rispetto a quello della Magistratura, su cui l'azione primaria è svolta dagli Enti Locali che, ad esempio, forniscono le autorizzazioni per aperture di locali di copertura. Parallelamente a questa occorre un'azione da parte delle organizzazioni sociali e di categoria, considerando il fatto, ad esempio, che spesso le strutture preposte allo sfruttamento della prostituzione, così come per il gioco d'azzardo, ed al traffico di stupefacenti, sono cosiddetti "circoli" culturali o ricreativi, club privati o locali di intrattenimento, su cui per primi possono svolgere attività di "controllo" e "contrasto" gli enti di promozione sociale, le associazioni di categoria e, quindi, gli Enti locali (con la polizia anonima e locale). Anche per quanto concerne il lavoro nero e le irregolarità negli ambienti di lavoro (cantieri, agricoltura,...) occorre prima di tutto un'assunzione piena di responsabilità per un monitoraggio volto a segnalazioni immediate alle Autorità preposte da parte dei Sindacati, così come dalle associazioni e confederazioni di categoria.

Nell'ambito del secondo caso occorre superare l'ottica per cui chi paga il pizzo, cede lavori o accetta forniture imposte, su pressioni e intimidazioni da parte di esponenti delle organizzazioni mafiose, sia una "vittima". Omettendo la denuncia ed accettando le imposizioni si diventa complici perché si permette il consolidamento dell'organizzazione mafiosa. Se è quindi necessario che la magistratura adotti una linea univoca in questo senso, così come sviluppatasi ad esempio con la DDA di Milano, un compito essenziale spetta nuovamente sia alle altre Istituzioni sia alle associazioni di categoria. Se queste ultime devono adottare provvedimenti per cui chi è soggetto ad estorsione ed omette la denuncia all'Autorità Giudiziaria deve essere espulso dall'associazione di appartenenza, così come anche con la costituzione di parte civile nei procedimenti penali, le Istituzioni devono prevedere sia azioni sostegno effettivo per i soggetti che decidono di denunciare, così che non vengano lasciati soli davanti alle eventuali ripercussioni e ritorsioni da parte dell'organizzazione criminale, sia azioni di penalizzazione per l'accesso a contributi, concessioni, incarichi (diretti o indiretti, ovvero da società partecipate o subappalti), per le imprese o cooperative che abbiano omesso di denunciare un'attività estorsiva promossa a loro danno.

Per quanto concerne invece le attività di usura occorre procedere ad un effettivo sostegno a chi denuncia da parte delle Istituzioni (anche attraverso la società finanziaria della Regione, oltre che con agevolazioni attraverso i vari Enti locali), ma anche un contrasto agli istituti di credito che hanno offerto copertura agli usurai, ovvero che hanno omesso il dovere di segnalazione di movimenti e conti sospetti.

### 3. Fondamenta di un'azione efficace di contrasto a mafie e riciclaggio

Vi sono alcuni errori devastanti che la politica in generale rischia di commettere, pur dando di sé l'immagine di promozione di un'azione antimafia. Tra questi eccone alcuni:

- pensare che con azioni di ulteriore burocratizzazione delle procedure si possa ostacolare l'attività delle organizzazioni mafiose nell'economia locale. Questo perché le mafie hanno a disposizione i migliori professionisti (se li comprano), sono le imprese oneste che hanno difficoltà a permettersi il ricorso a professionisti di primo livello per seguire le diverse e complesse pratiche e procedure;
- pensare che l'infiltrazione mafiosa sia solo in settori "tradizionali" quali edilizia e movimento terra, quando invece i settori dove ormai le organizzazioni mafiose hanno avviato da tempo le proprie infiltrazioni, raggiungendo anche posizioni di consolidato radicamento e posizioni monopolistiche in alcuni settori e territori, sono anche quelli delle bonifiche ambientali, dei trasporti di rifiuti e gestione dello smaltimento, delle discariche e cave, della sanità e della ristorazione, dei servizi (come le riscossioni e le pulizie), energie rinnovabili, commercio di quartiere e nell'ambito di grandi centri commerciali, agricoltura e allevamenti, acquisizione e riconversione di aree post-industriali con finanziamenti pubblici (anche europei) e del patrimonio immobiliare pubblico.

Appare quindi evidente che la normativa (legislativa e regolamentare) di una Regione possa essere determinante solo se interviene su tutti i settori e non solo su alcuni di questi, parzialmente. Per questa ragione il progetto di legge 336/2010 non è assolutamente adatto allo scopo indicato nelle finalità espresse dalla stessa Giunta Regionale nella relazione illustrativa. Allo stesso modo non sono assolutamente adatte ad affrontare seriamente la questione le diverse leggi regionali e deliberazioni della Giunta richiamate nella proposta di legge stessa.

Vi sono infatti due punti cardine di una corretta azione di contrasto alle mafie, un presupposto ineludibile ed un irrinunciabile pratica, da cui occorre partire per l'adozione di provvedimenti legislativi che si vogliono efficaci.

Il presupposto è che l'attuale normativa nazionale sulla **certificazione antimafia** è gravemente inefficace. Infatti questa prevede che la certificazione antimafia possa essere ritirata dall'autorità prefettizia solo nel caso gli amministratori, direttori e soci di un'impresa rientrino nelle cause ostative previste dalla Legge nazionale. Basta quindi che vengano messi nelle compagne societarie ed amministrative dei prestanome che la norma non consente alcun provvedimento, se non a seguito di un'accertata riconducibilità di fatto della titolarità e/o gestione della società stessa ad esponenti di organizzazione di stampo mafioso. Fatto questo che necessita dell'intervento dell'autorità giudiziaria e della predisposizione da parte di questa di una complessa attività di indagine che, attraverso l'operato della polizia giudiziaria, permetta l'adozione di provvedimenti preventivi personali o sulle società.

I due punti cardine su cui deve caratterizzarsi l'azione di contrasto sono invece le seguenti:

- concentrare in **centrali uniche appaltanti** (su scala regionale e provinciale) la gestione delle gare di appalto così da evitare che vi siano, sul medesimo territorio, molteplici soggetti che gestiscono (e quindi elargiscono) direttamente i fondi pubblici. Infatti sul territorio di una Provincia operano nell'assegnazione di appalti pubblici la Provincia stessa, i Comuni, le Asl, le società pubbliche e/o partecipate, oltre che la Regione stessa. Un sistema così disarticolato è permeabile alle infiltrazioni mafiose, così come al proliferare del fenomeno della corruzione e dei conflitti di interessi ed è un sistema perverso in cui una constatata assenza di trasparenza da parte degli Enti Pubblici fa da contraltare ad una inefficace azione di controllo sui subappalti e sulle forniture.

A questo poi andrebbe anche aggiunto che sempre più spesso gli Enti Locali procedono, su medesime opere (vedesi ad esempio la realizzazione di rotatorie stradali) con il frazionamento di dette assegnazioni, portandole ad un livello di sotto-soglia per cui è ancora più semplice

l'aggiudicazione da parte di imprese condizionate o direttamente riconducibili ad organizzazioni mafiose. Inoltre le scatole cinesi delle società pubbliche o partecipate (il cui numero in Emilia-Romagna raggiunge livelli spaventosi), costituite come società "a diritto privato", agendo in deroga alle rigorose norme sulle procedure di appalto proprie degli enti pubblici.

- fermare la pratica della "deroga" costante agli **strumenti di pianificazione** in quanto è proprio dietro alle costanti deroghe che si sviluppano i principali fenomeni speculativi che coinvolgono capitali di illecita provenienza (finanziaria o mafiosa). Si prendano gli strumenti urbanistici, così come i piani di bacino o di tutela paesaggistica, così come quelli per l'energia, i rifiuti, le cave, il commercio, l'edilizia abitativa sociale, sino alla programmazione e pianificazione nel campo sanitario. Questi vengono approvati, valutati e quindi adottati per poi subire costantemente modificazioni "a richiesta", con procedure essenzialmente semplificate che eludono, ad esempio, gli obblighi di informazione e partecipazione derivanti dalle normative europee e nazionali. Detta pratica devastante viene inoltre adottata, ad esempio, quasi sistematicamente anche per procedure quali VIA e VAS, così sottraendo ulteriormente al controllo democratico grandi interventi (pubblici o privati) sul territorio, con, spesso, ricadute negative sul tessuto economico-commerciale esistente o sulla stessa tutela del suolo.

Inoltre si impone una seria valutazione della deregulation devastante in materia di **alienazione dei patrimoni pubblici** e dei **project financing**. Infatti nella cessione a privati di beni o dell'uso di beni e/o aree pubbliche, per durate temporali di circa un secolo, non esiste, ad oggi, alcuno strumento di controllo sulla effettiva tenuta economia dei soggetti proponenti, ovvero dell'utilizzo di capitali di illecita provenienza per tali operazioni. Su questo specifico ambito, occorre promuovere una seria normativa, anche a livello regionale, per prevenire infiltrazioni.

Vi è poi un altro punto fondamentale: gli **investimenti provenienti da paradisi fiscali e le coperture delle proprietà societarie effettive attraverso fiduciarie**.

- rispetto al primo punto non si può eludere il fatto che all'interno del territorio dell'Emilia-Romagna Nell'ambito della regione Emilia-Romagna la presenza dello Stato di San Marino, che sino al 2009 faceva parte della lista grigia dell'Ocse (ne è uscita per aver stretto semplicemente 12 accordi di collaborazione sulla lotta all'evasione fiscale), e che è certamente uno dei principali forzieri (e ponti verso altri paradisi fiscali) della 'Ndrangheta e della Camorra. Non solo sono stati infatti constatati, ad esempio, viaggi di contanti (anche di diversi milioni di euro) da Forlì a San Marino, ma anche recenti Operazioni coordinate dalla Procura Nazionale Antimafia hanno confermato l'utilizzo del vicino confine con gli Istituti di credito di San Marino da parte anche della mafia cinese. Questa particolare ed unica situazione in Italia imporrebbe la necessità di rafforzare controlli sui trasporti, ad esempio, da e per l'Aeroporto di Forlì, e soprattutto da e per San Marino, così da consolidare un monitoraggio costante e l'acquisizione dei soggetti "vettori" del denaro liquido attraverso San Marino.

- sempre rispetto al primo punto occorre promuovere una maggiore attenzione, per adottare quei provvedimenti che, dal punto di vista legislativo e regolamentare regionale, possono rafforzare quanto già stabilito dalla normativa nazionale, così come aggiornata con la L. 78/2009, in vigore dal 1 luglio 2009 e contenente *"Disposizioni urgenti per fronteggiare la crisi economica, il sostegno alle famiglie, la semplificazione e la stabilizzazione della finanza pubblica, nonché proroga dei termini previsti da disposizioni legislative e della partecipazione italiana a missioni internazionali"*. Infatti il divieto per Enti pubblici di avere rapporti con società che, direttamente o indirettamente, hanno capitali e soci con sedi in Paesi compresi nella "black list" in quanto paradisi fiscali.

L'irrinunciabile pratica per una concreta azione di prevenzione e contrasto all'illegalità ed alle infiltrazioni mafiose, che però viene sistematicamente (con accurata dovizia) evitata dalle Pubbliche Amministrazioni, è la **trasparenza degli atti e delle procedure**.

Come di prassi in Italia si è assistito all'ennesima pratica del "fatta la Legge, trovato l'inganno", così il principio cardine e le disposizioni pratiche della normativa sulla trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa sono finiti al macero.

Prima di tutto perché logica avrebbe voluto che davanti alla necessità di garantire ai cittadini l'accesso agli atti, si assumesse la pratica di scrivere in modo comprensibile al cittadino ogni provvedimento e poi perché si sono adottati Regolamenti che di fatto limitavano (sino a rendere vano) l'accesso agli Atti.

Se vigesse una effettiva accessibilità degli Atti e la trasparenza sulle procedure, ogni provvedimento sarebbe posto al controllo dei cittadini e questo, per intenderci, significherebbe che molteplici conflitti di interesse, clientele, irregolarità, agevolazioni improprie e fenomeni di corruzione, ovvero ogni pratica di mancato perseguimento dell'interesse pubblico generale, basato sul principio della buona amministrazione, si sarebbe affermato con maggiore facilità, rispetto ad un dilagare di gestioni pubbliche piegate ad interessi privati quando non anche criminali.

Inoltre da una completa accessibilità degli Atti e delle procedure, ad esempio, attraverso alla rete internet, e quindi realizzabile a costi zero per le P.A., si sarebbe potuto (e si potrebbe) agevolare anche l'azione di prevenzione e contrasto da parte dei reparti investigativi e della magistratura.

Purtroppo a parte le Delibere e le liste, spesso parziali, delle consulenze esterne e delle nomine, ed ancor più raramente dei bandi ed esiti di gara, ogni atto relativo alle procedure (come i verbali di gara con le singole offerte e valutazioni), nonché ogni concessione di licenze, concessioni edilizie, erogazione di contributi e finanziamenti pubblici, sino ad ogni informazione sui richiedenti le varianti che vengono avanzate agli strumenti di pianificazione, nonché alle liste delle società accreditate per trasporti di rifiuti, sono sistematicamente "nascosti" ai cittadini e quindi sottratti al loro controllo.

Se a questo si somma la creazione di un numero sempre maggiore di società a capitale pubblico e/o misto, costituite come società "a diritto privato", a cui le P.A. e la Regione hanno delegato la gestione di servizi pubblici, nonché la gestione di patrimonio e capitali pubblici, sottraendoli al controllo degli organi consiglieri elettivi, la cancellazione "di fatto" della trasparenza degli Atti e delle procedure, è divenuta pressoché assoluta. Non è infatti consuetudine di alcuna delle società pubbliche e/o miste la pubblicazione di lista dei fornitori, incarichi di consulenza, esternalizzazioni di servizi, gare ed incarichi, elargizione di fondi ed acquisizione di quote e/o accordi con società terze, in alcuni casi con soci protetti da segreto fiduciario quando non addirittura con sedi in paradisi fiscali.

#### 4. **Considerazione specifiche sulla normativa regionale vigente richiamata nella proposta di legge 336/2010**

Rispetto all'**Accordo Triennale 2009-2012 di collaborazione fra Regione Emilia-Romagna e Fillea-Cgil, Filca-Cisl, Feneal-Uil** (delibera della Giunta Regionale 1288/2009), occorre stigmatizzare che lo stesso è gravemente insufficiente rispetto alla situazione reale da affrontare, così come non appare aver prodotto alcun elemento di efficacia il lavoro del Comitato Tecnico costituito da un rappresentante della Regione Emilia-Romagna ed un rappresentante per ogni sindacato di categoria firmatario dell'Accordo.

Alla stessa stregua occorre valutare l'**Accordo Triennale 2010-2013 di collaborazione tra la Regione Emilia-Romagna e le associazioni imprenditoriali del settore delle costruzioni** (delibera della Giunta Regionale 104/2010). L'accordo tra la Regione e **Agci Cooperative, Ance, Cna, Confartigianato, Confcooperative, Legacoop e Unionapi** risulta nuovamente gravemente insufficiente rispetto alla situazione reale da affrontare, così come non appare aver prodotto alcun elemento di efficacia il lavoro del Comitato Tecnico costituito da un rappresentante della Regione Emilia-Romagna ed un rappresentante per ogni associazione firmataria dell'Accordo.

Stessa negativa valutazione deve essere prodotta rispetto alla **L. Reg. 2/2009 (Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile)**.

Se positivo è l'intento dichiarato di procedere in attuazione dell'art. 7 del decreto legislativo 81/2008, promuovendo una maggiore semplificazione delle procedure, occorre constatare che qui, come altrove, la semplificazione attuata si è tradotta in una riduzione della capacità di controllo da parte degli Enti Locali.

L'insufficienza degli Accordi e della Legge Regionale appena citate è inoltre confermata da alcuni dati e valutazioni dell'INAIL. Se è vero che l'Emilia-Romagna ha avuto un forte calo del numero di morti bianche (rispetto al 2008 un calo del 20,5% delle morti bianche, con una diminuzione da 117 a 93 degli infortuni mortali), è altrettanto vero che calano le denunce degli infortuni sul lavoro (da 123.712 nel 2008 a 107.564 nel 2009, con un calo del 13,1%), ma è altrettanto vero che crescono le malattie professionali con 4.916 casi (un incremento del 10,9% rispetto al 2008). L'INAIL stessa mette in rapporto, quanto meno in parte, il calo degli incidenti e delle morti bianche alle conseguenze della crisi economica, considerando che i lavoratori in regione sono diminuiti rispetto al 2008 dell'1,2%. E' inoltre consolidato un elemento: i dati INAIL considerino dati parziali, ovvero esulano dal "nero" e, considerando la penetrazione criminale nelle attività economiche dell'Emilia-Romagna, il dato risulta fortemente viziato per difetto visto che chi organizza il caporalato non denuncia le morti bianche e gli infortuni, che avvengono soprattutto nei settori che, comunque continuano a detenere il maggior numero degli infortuni, ovvero i lavori nell'edilizia (9.510 casi) e dei trasporti (7.567 casi).

Inoltre occorrerebbe considerare che i dati INAIL in merito alle malattie professionali tengono conto esclusivamente dei lavoratori dipendenti delle aziende dell'Emilia-Romagna, ovvero eludono il dato delle ditte che operano con incarichi e subappalti (per conto delle imprese della regione stessa) che provengono da altre regioni. Il settore dell'edilizia infatti (così come quello delle bonifiche ambientali, per citarne uno) rappresenta il principale settore di importazione temporanea di manodopera.

Rispetto alla **L. Reg. 2/2009** inoltre occorre segnalare che la stessa predispone una serie di interventi per cui si necessita del potenziamento dell'**attività di controllo**, ovvero dell'incremento delle risorse umane specializzate e di mezzi alla Polizia Locale, nonché di un coordinamento costante tra Enti Locali e reparti di P.S. preposti ai controlli e con gli altri Enti pubblici (quali Inail, Inps, Ispettorato del Lavoro, Arpa, Asl) al fine di coordinare un costante monitoraggio dei cantieri, superando la pratica dei controlli "a campione" o "concordati". Tale potenziamento non è stato, a quanto risulta, effettuato, tanto che non appare essere stato posto in essere un controllo complessivo dei cantieri così come nemmeno un corso di formazione per la Polizia Locale in materia.

Non è infatti emerso alcun elemento sull'attività di segnalazione e monitoraggio prevista dalla



Legge stessa in termini di emersione del lavoro nero o della dilagante violazione delle norme di sicurezza nei cantieri, così come non vi è stato alcun significativo risultato dell'attività prevista dalla Legge, sulla carta, rispetto alle stesse problematiche.

E' quindi evidente che, in assenza di un monitoraggio efficace e su larga scala, anche gli **“strumenti di incentivazione e disciplina dei contributi regionali”** sia rimasta per lo più soggettiva e non quindi oggettiva e basata sulla risultanza di un controllo complessivo delle attività di cantiere di piccole o grandi imprese, sia in merito ad interventi di edilizia privata sia per quelli di edilizia pubblica o convenzionata.

Risalendo ad un altro provvedimento legislativo della Regione, richiamato nella proposta di legge 336/2010, ovvero alla **L. Reg. 17/2005 (Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro)**, si giunge alle medesime considerazioni prodotte poc'anzi per la più recente Legge.

L'assenza di comprensione del fenomeno dell'infiltrazione mafiosa e più in generale delle attività di riciclaggio propria della legislazione regionale è evidenziato dalla **L. Reg. 24/2001 (Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo)**.

Partendo da un'analisi della deliberazione della Giunta ad essa conseguente, ovvero alla **Delibera di Giunta 1181/2003** (approvazione schema di **Protocollo d'intesa tra la Regione Emilia-Romagna e gli operatori economici che partecipano alla realizzazione degli interventi di edilizia abitativa con finanziamenti regionali per la definizione dei requisiti di accreditamento degli operatori**), appaiono evidenti che i criteri adottati per gli “accreditamenti” risultano altamente inadatti al contrasto antimafia ed antiriciclaggio.

Guardando nel dettaglio infatti il criterio dell'iscrizione ad una delle associazioni nazionali di categoria non significa assolutamente nulla, anche considerando il fatto che ad oggi non sono state adottate normative interne (tranne che in Confindustria Sicilia) che prevedano l'espulsione delle società legate o in affari con esponenti della criminalità organizzata o che da “vittima” di estorsione non abbiano provveduto a denunciare.

Analogamente viene individuato quale criterio per la “certificazione” necessaria alla partecipazione ad un bando, l'essere iscritti, le imprese alla Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura per l'esercizio dell'attività nel settore delle costruzioni, e le cooperative all'Albo nazionale delle Società Cooperative Edilizia di Abitazione. In questo caso si è palesemente all'assurdo, in quanto tutte le imprese e cooperative devono essere necessariamente risultare iscritte regolarmente per poter operare.

Un altro dei criteri adottati per la “certificazione” è quello dei bilanci in attivo nell'arco di almeno tre anni e di solidità economica e patrimoniale atta a garantire per il valore del progetto di costruzione a base dell'incarico. Tale posizione di solidità economica e patrimoniale non è certamente sinonimo automatico di “pulizia” dell'impresa, anzi, proprio le imprese con capitali illeciti alle spalle da riciclare possono non solo avere solidità di bilancio e patrimoniale, ma anche aver prodotto, proprio per una concorrenza sleale, la crisi di imprese pulite concorrenti.

Vengono quindi indicate una serie di criteri per ottenere la certificazione che sono “scontati” (ovvero il rispetto minimo formale delle norme, ivi comprese quelle contributive e fiscali) e che **non rappresentano minimamente argine ad infiltrazioni mafiose nei lavori e nelle forniture**. Infatti non solo non vi è, ad esempio, alcun divieto ad imprese o raggruppamenti che abbiano soci o partnership con sedi nei paradisi fiscali, così come non vi è alcun vincolo, se non una raccomandazione che prevede il semplice “impegno” del presentatore dell'offerta a non assegnare incarichi di lavoro a imprese che non corrispondano agli stessi criteri per la “certificazione”. La questione delle “forniture”, ad esempio, non viene mai posta come elemento di valutazione.

Nel Protocollo d'intesa citato, tra l'altro, si legge: *“L'insieme delle relazioni tra le istituzioni e gli organismi di rappresentanza degli interessi economici diffusi, che ha sempre connotato e continua*

*a connotare in maniera proficua il nostro sistema regionale, ha costituito un fondamentale ausilio dell'insorgere di situazioni problematiche nell'attuazione delle politiche per la casa promosse dalla Regione...".* Tale affermazione risulta al quanto fuorviante rispetto ad una realtà in cui sono stati ripetuti eventi di infiltrazione nei lavori di costruzione e ristrutturazione degli immobili di edilizia popolare di società di soggetti legati e/o appartenenti alle organizzazioni di stampo mafioso.

Inoltre nello stesso Protocollo d'intesa, conseguente all'approvazione della Legge Regionale, si afferma: *"Se situazioni di questo tipo di sono verificate, esse hanno riguardato più gli interventi di edilizia sovvenzionata – per la cui realizzazione gli enti pubblici dovevano indire gare di appalto – che non quelli di edilizia convenzionata, realizzati dalla stessa impresa di costruzione o cooperativa di costruzione beneficiaria del finanziamento oppure da cooperative di abitazione che per l'attuazione dell'intervento finanziato si avvalevano di servizi di imprese da esse stesse selezionate".*

Questo passaggio è quanto di più sconcertante si potesse leggere, visto e considerato che sottrae l'assegnazione di finanziamenti pubblici per opere quali la realizzazione di costruzioni di edilizia popolare, dalla procedura di gara pubblica, oltre al demandare, senza alcun controllo o vincolo, la selezione dei subappalti (con fondi pubblici) al privato, rappresenta uno degli elementi di maggior rischio di infiltrazione e condizionamento della selezione delle ditte e delle forniture.

Detto Protocollo di Intesa inoltre andrebbe anche prevedere l'assegnazione di una sorta di "marchio di qualità" sulla base dei punteggi assegnati sulla base dello stesso Protocollo. Questo, in considerazione dei fatti sopra illustrati in estrema sintesi, rappresenta un'ulteriore elemento che impone una revisione complessiva se la Regione Emilia-Romagna intende perseguire efficaci e concrete azioni di contrasto alle infiltrazioni mafiose ed alle operazioni di riciclaggio.

Se si entra invece nello specifico della **L. Reg. 24/2001** le considerazioni sulla necessità di una modifica della stessa appaiono palesi. Inoltre la stessa Legge anziché porre la priorità degli investimenti al recupero degli alloggi esistenti, anche attraverso acquisizione di immobili sfitti e la contestuale ristrutturazione dell'esistente secondo le modalità del risparmio energetico, pone di fatto i fondi pubblici alla base di nuove edificazioni, ovvero ad un progressivo ulteriore consumo del territorio.

Anche in merito alle assegnazioni, ai criteri delle stesse ed alle verifiche, la norma appare ancora lontana dal contrastare fenomeni di controllo e condizionamento delle assegnazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Tale fatto, anche alla luce della illegittima gestione delle case popolari da parte del Comune di Bologna (mai sanata con riassegnazione a chi di diritto), che ha evidenziato quanto il Comune stesso, attraverso una commissione politica del Consiglio Comunale, procedeva all'assegnazione con la scusa dell'emergenza abitativa a quanti i politici ritenevano, con contestuale sottrazione di alloggi spettanti a nuclei familiari secondo graduatoria.

La gestione delle assegnazioni delle case popolari è uno dei fondamenti discriminanti della corretta gestione della cosa pubblica. Questo particolare settore è infatti uno dei principali strumenti di costruzione di clientele e di condizionamento da parte di soggetti legati ad ambienti della criminalità organizzata. Rispetto a questo particolare aspetto la norma in vigore non garantisce alcun tipo di efficace prevenzione o attività di contrasto, così come non prevede una rigorosa verifica sul "reddito reale", attraverso la collaborazione con la Guardia di Finanza.

Dovrebbe essere superfluo, ma alla luce di quanto previsto nella Legge appare invece necessario, ricordare che proprio i soggetti legati a famiglie appartenenti alla criminalità organizzata, dichiaranti redditi irrisori ed inesistenza di beni patrimoniali (stante l'intestazione fittizia dei beni), così da accedere ad alloggi di edilizia popolare e sussidi pubblici spettanti ai soggetti disagiati, così da un lato di garantirsi una perfetta copertura e dall'altro di evidenziare la disponibilità delle Istituzioni pubbliche nei loro confronti.

Sempre del 2001 è la **Delibera di Giunta 733/2001** consistente nell'approvazione del **Protocollo d'intesa fra Regione Emilia-Romagna e Direzione regionale del Lavoro, Direzione regionale Inps, Direzione regionale Inail ed Unione delle Province Italiane Emilia-Romagna per la qualificazione e la regolarizzazione del lavoro.**

Valgono per lo stesso le valutazioni già espresse per gli altri Protocolli d'intesa già esaminati, ed anche qui si evidenzia l'assenza di conseguenze pratiche dell'accordo stesso, nonché la mancata pubblicizzazione dei risultati del monitoraggio e del rapporto semestrale che lo stesso Comitato, costituito da un rappresentante per ogni ente sottoscrittore, indicava tra le attività proprie dell'operato. Fatto particolarmente grave in questo caso visto che, a differenza degli altri Protocolli d'intesa esaminati in precedenza, i sottoscrittori di tale impegno sono tutti Enti pubblici.

Anche in merito alla **L. Reg. 24/2003 (Disciplina della Polizia Amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza)** così come modificato dalla **L. Reg. 21/2007**, le considerazioni sono molteplici.

Innanzitutto manca un chiaro indirizzo sul ruolo investigativo che la Polizia Locale deve assumere e che, se debitamente organizzato, può garantire, con l'azione sul territorio degli agenti di Polizia Locale, un efficace azione di contrasto all'infiltrazione mafiosa in molteplici delle attività economiche del territorio (commercio, cantieri, videopoker e news-slot, ristorazione, rifiuti), così come di contrasto alle reti di sfruttamento del lavoro nero, della prostituzione, nonché traffico di sostanze stupefacenti, contraffazione (ed abusivismo commerciale). Se la Polizia Locale fosse formata ed attiva su questo fronte potrebbe offrire un monitoraggio costante del territorio. Si pensi soltanto alle verifiche che possono essere effettuate sul turn-over di certe attività commerciali che vengono utilizzate semplicemente per riciclaggio, oltre che, per fare ancora tre semplici esempi: per monitorare i punti ove viene abitualmente e quotidianamente svolta l'attività di "arruolamento" per i lavoratori in nero destinati ai cantieri o alle attività agricole; per garantire verifiche e controlli costanti sulla rete di "circoli" e "club privati" che spesso vengono utilizzati come terminali di spaccio, per gioco d'azzardo o sfruttamento della prostituzione; per contrastare la rete di abusivismo commerciale e quindi il mercato della contraffazione.

La Polizia Locale infatti è a tutti gli effetti un reparto con funzioni di Polizia, anche di Polizia Giudiziaria. Nell'ottica di coordinamento e collaborazione delle Forze dell'Ordine, volto ad un più efficace e ramificato controllo del territorio, la Polizia Locale deve svolgere il proprio ruolo e non è tollerabile che ciò non avvenga, anche alla luce delle sempre più devastanti riduzioni di mezzi e risorse che complessivamente colpiscono i reparti delle Forze dell'Ordine. Infatti non solo la Polizia Locale è presente sul territorio quotidianamente, ma è anche in grado di effettuare molteplici verifiche in tempi ristretti, in quanto effettuabili direttamente con gli altri Uffici comunali.

La Legge regionale vigente su questo terreno segnala una profonda arretratezza. Anche gli articoli che prevedono il sostegno al volontariato così come il ruolo della Fondazione per le vittime dei reati, sono fortemente generici, non prevedendo ad esempio, uno specifico incentivo e sostegno (anche non in termini economici, ma di strutture) a realtà del volontariato, così come alla Fondazione, perché queste attivino concrete attività di collaborazione con i reparti investigativi, nonché di sostegno a testimoni di giustizia e vittime, anche in merito al contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata di stampo mafioso. Non è previsto, ad esempio, alcun sostegno specifico per quanti, ad esempio candidati collaboratori e testimoni di giustizia, necessitano di sedi protette e sostegno nel periodo che intercorre dall'avvio delle verbalizzazioni e la risposta da parte della Commissione centrale presso il Ministero dell'Interno, iter che a volte può vedere un "vuoto" di sostegno anche di molti mesi.

## 5. Considerazione specifiche sulla proposta di legge 336/2010

Rispetto alla legge proposta le considerazioni specifiche sono molteplici, non solo rispetto a quanto già evidenziato e che nello specifico si evidenzierà nei successivi capitoli, ma anche rispetto all'impostazione stessa della proposta di legge, tralasciando la relazione illustrativa a questa allegata che si considera puramente "dialettica".

Prima di tutto lo stesso titolo della norma legislativa proposta ("**Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata**") appare, come evidenziato e come meglio si evidenzierà nei prossimi capitoli, profondamente riduttivo e confuso, con l'effetto di comportare, negli stessi articoli di legge, misure inefficaci rispetto all'obiettivo dichiarato.

Nell'articolo 1 ad esempio, nel primo comma, si afferma: "*La Regione Emilia-Romagna, in armonia con i principi costituzionali, coopera con lo Stato, le altre amministrazioni pubbliche e le parti sociali, per la promozione dell'ordinata convivenza e della legalità contro i fenomeni di infiltrazione mafiosa, del lavoro irregolare, dell'usura e dei comportamenti illegali che alterano il mercato del settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata*".

Prima di tutto si indica il fenomeno di "infiltrazione mafiosa" e non quindi il "radicamento mafioso" che ormai caratterizza la realtà dell'Emilia-Romagna post-colonizzazione; ed in seconda battuta appare una pura dichiarazione di intenti, considerando le lacune legislative regionali ed il disposto degli stessi articoli seguenti del progetto di legge 336/2010. Infatti non si procede ad alcuna modifica delle normative e legge regionale

La genericità del primo comma si ripercuote nel secondo dove si afferma che "*Per contribuire all'efficace perseguimento dei fini di cui al comma 1 la Regione promuove iniziative e progetti volti ad attuare un sistema integrato di sicurezza territoriale, nonché di qualificazione e di idoneità degli operatori e delle amministrazioni pubbliche*".

In che termini, modi e strumenti resta un mistero in quanto non vi è articolo alcuno della proposta di legge che entri nello specifico.

Identico discorso sul terzo comma. Cosa significa ed in che modo si traduca il disposto per cui "*La Regione promuove altresì l'adozione di procedure e di iniziative finalizzate alla trasparenza, alla semplificazione e razionalizzazione dell'attività amministrativa e degli adempimenti richiesti dalle disposizioni vigenti in materia*"?

Passando all'articolo 2 "Interventi di promozione regionale" l'assoluta inefficacia della proposta di legge diviene ancora più palese. Esaminiamolo per punti.

Qui si afferma: "*La Regione promuove iniziative e progetti per la legalità, la trasparenza e la tutela e sicurezza del lavoro, anche ai sensi della legge regionale 4 dicembre 2003, n. 24 (Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza)...*" Ma se la l.reg. 24/2003, come abbiamo schematicamente sottolineato nel capitolo precedente, non è affatto adatta ad affrontare il fenomeno del radicamento delle organizzazioni mafiose e le attività da queste promosse nel territorio dell'Emilia-Romagna, quali sarebbero queste iniziative della Regione?

L'articolo prosegue indicando: "... con particolare attenzione a:

- a) diffondere la cultura della legalità e a conseguire un'ordinata e civile convivenza attraverso azioni di prevenzione e di formazione;
- b) sviluppare attività di cooperazione applicativa, dematerializzazione, semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi;
- c) attivare forme più strette di collaborazione, anche nel trattamento dei dati e delle informazioni, con gli Uffici territoriali del Governo, le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura,

*le amministrazioni pubbliche, le strutture di polizia locale operanti nel territorio della regione, le parti sociali, gli ordini professionali, le università;*

*d) definire accordi e intese con i soggetti pubblici competenti, in ordine all'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata, in accordo alle finalità previste dalle disposizioni vigenti in materia;*

*e) realizzare attività di formazione, aggiornamento, valorizzazione e riconoscimento del merito e della qualità degli operatori economici e delle amministrazioni pubbliche;*

*f) svolgere attività di documentazione, ricerca, comunicazione e informazione”.*

I singoli punti resterebbero, alla luce dei successivi articoli, pure dichiarazioni di intenti, in quanto nella proposta di legge così come formulata non vi è alcun disposto in merito.

Per rendere maggiormente l'idea della necessità di dare effettiva coerenza a queste generiche indicazioni dei diversi punti, occorre prevedere nella normativa (e quindi poi promuovere concretamente) iniziative specifiche.

Rispetto ai punti a, c, e, f si vedano le specifiche proposte avanzate nei capitoli 7, 8 e 9.

Rispetto al punto b, occorre procedere ad un effettiva acquisizione delle caratteristiche del fenomeno da parte dei soggetti coinvolti nel proposito enunciato, al fine che si adottino efficaci e coerenti interventi.

Rispetto al punto d invece il discorso è più complesso. Infatti la materia del riutilizzo dei beni confiscati, che in Emilia-Romagna sono consistenti sia nel numero sia nell'incapacità generale di riutilizzo effettivo, necessitano di un approccio e di interventi decisi e precisi.

Prima di tutto occorre considerare che la nuova norma, recentemente approvata dal Parlamento, consente la vendita dei beni confiscati non utilizzabili. Fatto positivo, considerando che buona parte dei beni confiscati venivano abbandonati e/o non utilizzati, e non vi erano nemmeno i fondi per la messa a norma di quelli necessari per funzioni istituzionali o progetti sociali. Inoltre buona parte della gestione dei beni confiscati era (ed è ancora, considerando che la nuova organizzazione con l'Agenzia Nazionale deve ancora entrare a regime) vedeva – anche in considerazione dell'impossibilità di vendita – una spesa pubblica crescente sia per la “custodia” dei beni confiscati non utilizzati, sia per il mantenimento in esercizio di progetti di riutilizzo di immobili e terreni che anziché rappresentare un elemento di effettivo riscatto sociale e di attivazione di progetti di sviluppo economico e occupazionale, rappresentavano l'instaurarsi di attività sorrette da ingenti finanziamenti pubblici, senza i quali anche le più note realtà sarebbero andate in crisi.

Poi occorre considerare che la gestione dei beni confiscati ha coinvolto (anche in Emilia-Romagna) un numero di beni che rappresentano le “briciole” e che vedevano spesso assegnazioni monopolistiche da un lato o assegnazioni clientelari.

Vi è poi l'aspetto inerente le confische di aziende. Qui il dato è altrettanto devastante in quanto buona parte delle società poste sotto sequestro e poi a confisca finivano per essere liquidate e quindi chiuse, con una conseguente ricaduta negativa sui lavoratori che, non sempre, erano parte del circuito criminale dei soggetti detentori delle quote societarie a cui l'azienda veniva confiscata.

I dati relativi alla regione Emilia-Romagna su entrambi gli ambiti (beni immobili e aziende) segnalano l'incapacità di riutilizzo dei beni confiscati. Secondo i dati ufficiali, al 31 dicembre 2009, i beni immobili confiscati nella regione sono stati 81, siti in 20 Comuni, le aziende confiscate sono state 23 nell'ambito di 6 Comuni [vedesi tabelle allegate in coda].

Entrando nello specifico:

Delle 23 aziende confiscate 11 sono rimaste in gestione al Demanio e 12 uscite dalla gestione del Demanio, ma 0 assegnate. Degli 81 beni immobili 23 sono rimasti in gestione al Demanio, 12 destinati ma non assegnati, 11 usciti dalla gestione del Demanio e 35 destinati e consegnati (i dati più negativi in assoluto riguardano le Province di Bologna, quella di Piacenza e di Rimini). Manca in entrambi i riepiloghi ufficiali il dato fondamentale, ovvero quelli effettivamente riutilizzati a fini sociali, e cioè in altre parole manca il dato che indica l'efficacia concreta in Emilia-Romagna, dato che, qui come altrove, è fortemente inferiore a quello dei beni assegnati e consegnati che, in grande parte, restano chiusi e con nessuna ricaduta sociale.

Alla luce di questi dati quel “frammento” dell'articolo 2 della proposta di legge 336/2010 appare di assoluta inefficacia e inutilità. Su questo ambito la Regione Emilia-Romagna dovrebbe assumersi il compito di promuovere un'iniziativa estremamente concreta che si sviluppa in questi termini:

- riunire i Prefetti, l'Agenzia del Demanio, l'Agenzia Nazionale per i Beni Confiscati, i Sindaci dei Comuni in cui sono siti i beni confiscati, e definire un protocollo d'intesa per istituire presso le Prefetture un "tavolo per i beni confiscati" a cui chiamare le associazioni di volontariato attive sul territorio disponibili ad attivare progetti partecipati (ovvero definiti con il concorso della popolazione residente ed operante nelle zone ove si trovano i beni confiscati) di utilità sociale, ovvero di definire sulla base delle esigenze istituzionali quali beni confiscati siano da destinare, quali invece rispondono alla realizzazione dei progetti rispondenti ai bisogni sociali, quali invece possono essere destinati alla vendita così da reperire fondi alle casse pubbliche, magari da utilizzare per le sistemazione, in accordo con l'Agenzia Nazionale, dei beni destinati a fini istituzionali e di quelli destinati per progetti di utilità sociale;

- riunire gli incaricati dell'Amministrazione Giudiziaria delle aziende confiscate, nonché le rappresentanze dei lavoratori e gli Amministratori delle società pubbliche e/o partecipate, così da verificare, in prima istanza, l'assorbimento da parte delle società pubbliche e/o partecipate delle aziende (mezzi, beni e personale) confiscate. Verificare in seconda istanza, attraverso l'incontro con le rappresentanze delle associazioni/organizzazioni di categoria (Confindustria, Lega Coop, Confesercenti, CNA, Confartigianato, Cia, Assedil,...) la possibilità di sostenere, anche con il concorso delle realtà economiche consolidate della regione, l'assorbimento di tali aziende confiscate o la promozione di percorsi di cooperative con gli stessi lavoratori delle aziende confiscate.

La scelta di svolgere un ruolo decisivo come Regione nell'ambito dei beni confiscati, ovvero di promuovere una corresponsabilità della comunità e degli Enti Locali nel garantire che le aziende confiscate non producano l'espulsione dal mercato del lavoro dei lavoratori onesti e che i beni immobili vengano riutilizzati effettivamente per fini sociali e istituzionali, significa dare prova di grande maturità e coerenza. Inoltre il segnale che i beni immobili confiscati vengano utilizzati per progetti rispondenti agli effettivi bisogni sociali, attraverso il concorso di impegno degli Enti Locali, delle associazioni e dei cittadini stessi, significa dimostrare concretamente che l'aggressione ai beni dei mafiosi è davvero "utile" alla collettività. Certo è che ciò significa rifiutare la logica della "delega" da parte delle Istituzioni a qualche soggetto particolare, così come anche quella della clientela o del semplice uso di quei beni come "immobili qualsiasi". Il segnale che le Istituzioni possono dare in questa particolare "partita" sono determinanti al coinvolgimento della cittadinanza nel collaborare per colpire le mafie ed i loro prestanome.

Rispetto all'articolo 3, "Potenziamento delle attività di controllo nei cantieri edili e di ingegneria civile", è necessario sottolineare che la "discrezionalità" lasciata dallo stesso è troppo ampia.

Nel primo e secondo comma, la genericità con cui si definirebbe l'applicazione "*obbligatoria di sistemi informatici di controllo e registrazione automatica delle presenze nei cantieri di personale autorizzato...*", così come quando si afferma che "*La Regione predispone, aggiorna e pubblica l'elenco delle imprese che si avvalgono dei sistemi informatici di controllo e registrazione*", rischiano di produrre un danno, o quanto meno un ostacolo, a piccole imprese pulite, senza parallelamente ostacolare le piccole o grandi imprese "di fatto" condizionate o di proprietà di esponenti della criminalità organizzata. Infatti la registrazione automatica del personale dei cantieri edili non è, se non parallela ad un efficace azione di controllo nei cantieri, efficace nemmeno per contrastare l'uso di manodopera in nero.

Il terzo comma che prevede la "*rilevazione dei flussi degli automezzi e dei materiali nei cantieri*" dovrebbe invece essere programmato sistematicamente per ogni cantiere, in particolar modo per i movimenti terra e trasporto di eventuali rifiuti speciali e rifiuti speciali pericolosi, con segnalazione anticipata del viaggio da parte della società titolare dell'incarico di trasporto con orario di ritiro, luogo e data di conferimento, nonché della tipologia di materiali trasportati. La tracciabilità dei conferimenti di materiale (e quindi dei mezzi adibiti a questo) è infatti già garantita dalle documentazioni inerenti le forniture dei materiali stessi, e quindi già verificabili con semplici accessi al cantiere da parte dei soggetti preposti.

Nell'articolo 4, "Semplificazione e dematerializzazione", ancora una volta è troppo generico e lascia aperte possibilità molteplici di intervento da parte della Regione senza alcun dettaglio, limitandosi ad un breve elenco delle azioni indicate nel secondo comma. Nel primo comma si

afferma infatti che: *“Per agevolare lo svolgimento delle attività delle pubbliche amministrazioni, degli operatori economici e dei cittadini, la Regione, in collaborazione con gli enti competenti e nel rispetto delle disposizioni vigenti, opera per la semplificazione e per la dematerializzazione degli atti, delle comunicazioni e dei relativi procedimenti”*. Non è quindi possibile valutare l'efficacia di una dichiarazione di intervento che non indica il merito concreto di attuazione e che quindi appare come una sorta di “delega” in bianco.

Nello specifico di quanto minimamente esposto nel secondo comma vi sono alcune osservazioni in merito ad alcuni punti.

Al punto c si indica *“predispone, in accordo con l'Istat, il supporto informatico per favorire l'adempimento dell'obbligo di trasmissione per la rilevazione del permesso di costruire, della Dia per nuovi fabbricati o per ampliamenti di volume di fabbricati preesistenti, nonché le Pubbliche Amministrazioni per le quali è stato approvato il progetto per fabbricati o ampliamenti destinati a edilizia pubblica ai sensi dell'art. 7 del DPR 6 giugno 2001, n. 380 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia)”*. Tali informazioni sono di pubblico dominio, ovvero sono le stesse informazioni che devono essere esposte per legge nei cartelli di cantiere (sia pubblici che privati) ed è pertanto necessario che, come meglio si vedrà nel capitolo 7, tali informazioni vengano pubblicate online in apposite sezioni dei Comuni e in quello della Regione, così da essere pienamente accessibili. Sarebbe quindi opportuno che il supporto informatico per tali trasmissioni preveda l'inserimento direttamente online dei dati, utilizzando un format che proceda automaticamente alla pubblicazione contemporanea nella banca dati di tutti i dati (compresi quelli sensibili) e sul sito internet pubblico quantomeno della Regione dei dati non sensibili.

Al punto d si indica: *“predispone, in accordo con gli Uffici Territoriali del Governo, il supporto informatico per favorire l'adempimento degli obblighi di trasmissione delle notizie richieste ai sensi dell'art. 1 del decreto legge 6 settembre 1982, n. 629 (Misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa), convertito con modifiche dalla legge 12 ottobre 1982 n. 726, e ogni altro adempimento ai sensi delle disposizioni vigenti in materia di prevenzione e lotta contro la delinquenza mafiosa”*. Anche in questo caso occorre che ogni certificazione delle società, ovvero eventuali informative e provvedimenti dell'Autorità di segnalazione, sospensione o revoca delle certificazioni, deve essere inserito sui siti internet online in apposito database pubblico.

Al punto e si indica: *“individua, in accordo con i Comuni, le modalità, integrate e coerenti con le disposizioni vigenti, per la standardizzazione e la trasmissione, per via telematica, dei dati da produrre nell'ambito degli adempimenti in materia edilizia e catastale”*. Anche in questo caso se i Comuni vengono tenuti ad inserire nel proprio sito internet pubblico, ovvero nel format realizzato sul sito della Regione, l'azione di semplificazione, così come quella della trasparenza, verrebbe assolta sistematicamente, garantendo anche un'adeguata informazione.

Al punto f si indica il coinvolgimento nell'azione di *“dematerializzazione delle procedure negoziali per l'affidamento di contratti pubblici”* delle stazioni appaltanti. Oltre al rimandare alla necessità di puntare a centrali uniche appaltanti per gli ambiti provinciali al fine di garantire una più efficace e univoca azione di prevenzione e gestione dei fondi pubblici, come già evidenziato nel capitolo 3, occorre che comunque venga previsto che i verbali relativi alle assegnazioni, con l'indicazione delle offerte giunte e delle relative verifiche sulle certificazioni delle società partecipanti, oltre che a quella assegnataria, devono essere rese pubbliche e disponibili sul sito internet della Regione.

Anche rispetto al Capo II della proposta di legge vi sono molteplici rilievi da porre.

Nell'articolo 5, *“Controllo e monitoraggio dei contratti e degli investimenti pubblici”*, valgono, in particolare per i punti B e D del secondo comma, i rilievi già proposti sulla necessità di rendere i dati accessibili attraverso la pubblicazione sul sito internet della Regione.

Nell'articolo 8, *“Tutela dell'ambiente e della sicurezza del lavoro”*, si afferma che:

*“1. Le stazioni appaltanti di cui al D. Lgs. n. 163 del 2006 che realizzano lavori pubblici nell'ambito del territorio regionale valutano, nell'elaborazione dei progetti, l'adozione di soluzioni tecniche e di esecuzione che perseguano obiettivi di tutela dell'ambiente, risparmio energetico, riutilizzo delle risorse naturali e minimizzazione dell'uso di risorse non rinnovabili, di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, nonché di riduzione dei rischi e dei disagi alla collettività nell'esecuzione*

dei lavori.

2. Nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le stazioni appaltanti verificano e valutano altresì la possibilità di inserire, fra i criteri di valutazione dell'offerta, elementi finalizzati al perseguimento degli obiettivi di cui al comma 1. Tali elementi, correlati e adeguati alle prestazioni oggetto del contratto, possono riguardare:

a) soluzioni tecniche finalizzate alla tutela dell'ambiente, dello sviluppo sostenibile e del risparmio energetico;

b) soluzioni, oggettivamente valutabili e verificabili, che riducano i rischi sul lavoro, rispetto a quanto già previsto dalle disposizioni vigenti e dai piani di sicurezza e che aumentino la sicurezza;

c) soluzioni che prevedano l'utilizzo di materiali ecocompatibili o comunque a ridotto impatto ambientale, per i quali venga oggettivamente dimostrato il ridotto utilizzo di risorse energetiche nel ciclo di produzione, posa in opera e smaltimento e per i quali sia dimostrata la rinnovabilità della materia prima;

d) soluzioni che prevedono l'utilizzo, in misura maggiore rispetto a quanto già previsto delle disposizioni vigenti o delle prescrizioni del capitolato speciale di appalto, di materiali derivanti o provenienti da smaltimenti i demolizioni, riciclati o riciclabili...".

Le lacune presenti in questo articolo per un'effettiva azione di contrasto all'illegalità ed alle mafie sono pesantissime, anche considerando che in Italia gli illeciti ambientali sono difficilissimi da perseguire penalmente, quasi sempre si riducono a sanzioni amministrative pecuniarie di scarsissimo rilievo e sono, soprattutto, difficilissimi da dimostrare se non cogliendo i responsabili in flagrante.

Prima di tutto non si può tralasciare il dettaglio per cui gli illeciti nei movimenti terra, così come per il settore dei rifiuti e delle bonifiche ambientali, sono difficilissimi da scoprire con indagini documentali in quanto i documenti sono praticamente sempre "perfetti". Ed ancora: chi controlla quel terzo dell'economia nazionale può disporre dei migliori professionisti a libro paga e questo altro dettaglio ci spiega come sia possibile che vi siano relazioni sull'assetto idrogeologico, lo stato del suolo, l'impatto ambientale o i livelli di inquinamento e contaminazione di un'area, a sostegno di progetti platealmente insostenibili e, spesso, pericolosi.

Inoltre il settore delle energie rinnovabili si è dimostrato, nella situazione italiana, il nuovo principale business dell'economia criminale e mafiosa, perché a fronte di impianti che producono un'immissione bassissima di energia da fonti rinnovabili nella rete di distribuzione, i contributi pubblici (nazionali ed europei), oltre alle agevolazioni ed al mercato dei certificati verdi, garantiscono introiti spropositati.

Diventa quindi evidente la necessità di rivedere, come si suggerisce nel prossimo capitolo, l'intera legislazione regionale, in materia e non quindi limitarsi ad abbozzare norme inefficaci come quelle qui proposte che, senza un complessivo adeguamento delle legislazione, rischiano persino di offrire ulteriori spazi di manovra alle società di esponenti appartenenti o legati ad organizzazioni di stampo mafioso. In particolare questo rischio si evidenzia rispetto al punto d del secondo comma, considerando che sono proprio le organizzazioni mafiose ad avere un'elevata influenza e capacità di controllo sul settore delle demolizioni, dei movimenti terra e, quindi, la disponibilità ad utilizzare materiali prodotti da demolizioni e smaltimenti.

Sull'argomento dell'articolo in questione apparirebbe estremamente opportuno, invece, che la Regione prevedesse di realizzare un'apposita sezione del proprio sito internet dove vengono indicate ed aggiornate le informazioni riguardanti le società iscritte nelle Camere di Commercio dell'Emilia-Romagna e di quelle operanti nel territorio dell'Emilia-Romagna che svolgono lavori di demolizione, movimento terra, trasporto rifiuti speciali, gestione discariche, gestione cave, smaltimento rifiuti speciali e inerti, bonifiche ambientali, analisi chimiche, scavi, cementifici, indagini geologiche, ed indicando, per ciascuna, i dati societari come da visura camerale storica (con omissione dei dati sensibili quali date di nascita, residenze, codici fiscali), le certificazioni di cui dispongono, le concessioni e autorizzazioni rilasciate alle stesse dalle Pubbliche Amministrazioni, i cantieri ove operano e la tipologia, la lista delle contestazioni amministrative e/o penali, le eventuali sanzioni emesse nei confronti delle stesse, eventuali revoche di incarichi o sequestri disposti dall'A.G., gli eventuali contenzioni promossi da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Queste informazioni pubbliche se raccolte e rese disponibili sul sito della Regione possono rappresentare un deterrente alla partecipazione delle stesse ad eventuali gare, ma anche ad eventuali procedure di incarico a trattativa privata o di somma urgenza, nonché fornire alle imprese private ed alle Pubbliche Amministrazioni e società pubbliche e/o partecipate un quadro



complessivo delle società affidabili secondo dati certi e ufficiali.

Rispetto al Capo III relativo al “Settore edile e delle costruzioni a committenza privata”, negli articolo 10 ed articolo 11 si rimanda di fatto a quanto disposto dalla Legge regionale 2/2009 su cui si sono già mossi i rilievi nel capitolo 4.

Inoltre, nuovamente, nell'articolo 11, “Efficacia del permesso di costruire”, al comma 2 si ritrova una genericità della norma che non consente una valutazione. Come in altri passaggi, infatti, nel comma in questione si è dinnanzi ad una “delega” alla Giunta Regionale che in proprio, con apposito atto, definirà *“le condizioni di idoneità soggettiva e tecnico-professionale delle imprese esecutrici dei lavori...”*. Appare evidente che tali condizioni, proprio per la natura della Legge che viene proposta, debbano essere indicate nella Legge stessa e non quindi ad un successivo provvedimento della Giunta.

Rispetto al Capo IV, e nello specifico dell'articolo 14, “abrogazione di norme”, vi è un'ultima osservazione. Nell'articolo in questione si indica l'abrogazione dell'art. 28 della legge regionale 37/2002 (Disposizioni regionali in materia di espropri). Tale art. 28 della L.Reg. 37/2002 recita: *“Disposizioni transitorie in materia di appalti e lavori pubblici*

*Fino all'entrata in vigore della disciplina regionale in materia di appalti e lavori pubblici, la Giunta regionale, per l'esercizio delle funzioni di osservatorio e monitoraggio degli appalti e lavori pubblici, è autorizzata a continuare ad avvalersi, in ragione della natura tecnica delle prestazioni a tal fine necessarie, della società consortile a partecipazione pubblica maggioritaria, che attualmente svolge tale attività”*.

Non si comprende quale sia il nesso tra la presente proposta di legge con l'abrogazione dell'articolo citato. Se infatti la Giunta intende procedere all'abrogazione di tale articolo pare opportuno che proceda con apposito provvedimento motivato.

## **6. Considerazioni specifiche sulla necessità di intervento su legislazione e normativa regionale per una efficace azione di contrasto alle mafie**

Oltre a quanto già evidenziato nei precedenti capitoli, appaiono evidenti le lacune sul complessivo impianto legislativo e normativo della Regione Emilia-Romagna in materia di contrasto alle infiltrazioni mafiose, in particolare rispetto a:

- **bonifiche ambientali;**
- **sanità pubblica, forniture e convenzioni;**
- **controlli ambientali e analisi chimiche;**
- **commercio e grande distribuzione;**
- **ristorazione;**
- **urbanistica;**
- **rifiuti e discariche;**
- **trasporti;**
- **cave;**
- **energie rinnovabili;**
- **elargizione contributi e finanziamenti propri ed europei;**
- **incarichi di fornitura e per prestazioni di servizi;**
- **volontariato;**
- **concessioni di aree e strutture** (come ad esempio stabilimenti balneari o project financing);
- **partecipazione societarie in società miste;**
- **nomine e organizzazione uffici;**
- **assegnazione sussidi sociali e case popolari e/o alloggi di edilizia convenzionata;**
- **trasparenza ed accesso agli atti ed alle procedure.**

Inoltre manca in assoluto un' integrazione normativa regionale alla Legislazione nazionale rispetto al contrasto di fenomeni quali le infiltrazioni in settori come le scommesse e l'attivazione di punti di gioco con macchinette automatiche.

Pensare oggi che le mafie siano soltanto presenti ed interessate al settore edile è un atteggiamento miope e fuorviante rispetto alla capacità di manovra acquisita dalle organizzazioni mafiose in molteplici settori.

Per fare solo alcuni esempi concreti, si pensi alla capacità delle mafie di infiltrarsi:

- nel settore degli Ortomercati, ovvero il controllo che le stesse hanno di mezzi di trasporto con cui possono trasportare qualunque genere di materiali e sostanze illecite (dalle armi alle droghe), nonché di inserimento sul mercato di prodotti non conformi, al controllo del caporalato sino alla gestione di una rete ampia di commercio abusivo. La normativa regionale e quella dei Comuni deve quindi recepire la necessità di attivare controlli costanti nell'ambito degli Ortomercati e di repressione della rete abusiva di vendita;

- nel settore delle sale giochi, delle scommesse, delle slot e news-slot.

Le mafie hanno da sempre avuto una dirompente capacità di mimetizzazione, assumendo

posizioni dominanti e condizionanti il mercato.

Tali attività necessitano di un forte monitoraggio da parte delle Pubbliche Amministrazioni, anche attraverso l'operato della Polizia Locale, così da poter promuovere segnalazioni tempestive all'A.G.. Inoltre appare necessario che la Regione si adoperi per l'adozione, da parte dei Comuni, di regolamentazioni che prevedano screening adeguati per il rilascio di licenze, così come per impedire che la collocazione di videopoker e news-slot sia prevista, ad esempio, in luoghi aperti a minori e circoli culturali;

- la contraffazione rappresenta un settore in espansione per le organizzazioni mafiose e si sviluppa attraverso reti di esercizi commerciali e sin dentro a grandi centri commerciali (tipo outlet). Anche in questo caso occorre procedere ad uno specifico intervento della Regione e dei Comuni al fine di garantire, soprattutto attraverso l'ausilio della Polizia Locale, un'azione di monitoraggio del territorio, in quanto iniziativa indispensabile di tutela del tessuto commerciale sano;

- nel ciclo dei rifiuti la capacità di condizionamento e di infiltrazione è ormai un dato acquisito ed è derivante dal business che questo particolare settore rappresenta in quanto interamente sovvenzionato dalle casse pubbliche e dalle tariffe/imposte sui cittadini ed attività economiche. Inoltre l'attivazione di impianti per l'incenerimento dei rifiuti, oltre al comportare un aggravio dei costi sulla collettività e ricadute pesantissime sull'ambiente (e quindi anche sull'economia locale di settori quali allevamenti, agricoltura, floricoltura) e sulla salute, rappresenta l'occasione d'oro per lo smaltimento illecito di rifiuti pericolosi a bassi costi. Soltanto uscendo dal ciclo integrato, ovvero optando per il riciclo-totale, sul modello del Centro Riciclo di Veduggio (recupero e riciclo di oltre il 93%), che permette di ridurre le spese (sugli Enti locali e sui cittadini), garantire introiti dalla vendita della "materia" recuperata, promuovere un più alto livello occupazionale per la gestione della raccolta porta a porta del differenziato, offerta di compost di qualità ed a basso costo per l'agricoltura, eliminazione dei rischi per ambiente e salute;

- gli impianti per le energie rinnovabili, per impedire che si disperdano risorse pubbliche (nazionali ed europee) a vantaggio di privati e senza adeguata ricaduta sulla rete di distribuzione, devono essere realizzati su piccola scala e con contestuale rete di distribuzione che garantisca l'utilizzo effettivo dell'energia pulita prodotta, ad esempio, per le strutture pubbliche, l'illuminazione pubblica, e, se la quantità di energia prodotta lo consente, dei centri abitati.

Anche rispetto alla **legge e normativa elettorale regionale** occorrerebbero alcune modifiche. Prima di tutto vi è la necessità di recepire il Codice deontologico promosso dalla Commissione Parlamentare Antimafia, ed approvato trasversalmente, che prevede alcune cause di ineleggibilità e candidabilità. Inoltre bisogna rendere efficace il principio di trasparenza in merito ai candidati ed alle liste. Nel merito la proposta di modifica della Legge Regionale deve prevedere la pubblicazione online, sul sito internet della Regione, dell'elenco dettagliato dei contributi e donazioni elettorali (con indicazione del sottoscrittore sia se persona sia se società o soggetto collettivo) ricevuti dai Candidati (sia eletti, sia non eletti), dai Comitati Elettorali o dai Partiti.

Inoltre, in aggiunta a quanto si vedrà nel capitolo 7 rispetto alla trasparenza degli Atti e delle procedure, occorre indicare da subito che, sulla base del modello del Bollettino del mercato pubblico che in Francia funziona da oltre 60 anni, andrebbe pubblicato nel Bollettino regionale anche la lista degli acquisti di beni e servizi con relative gare d'appalto e ditte fornitrici, incarichi, consulenze, appalti dei lavori pubblici.

Anche sull'aspetto delle nomine e delle funzioni assegnate all'interno dell'Organizzazione degli Uffici della Regione occorre procedere ad un intervento normativo.

Prima di tutto deve essere posta al centro la necessità di una selezione nella massima trasparenza basata sul merito e sulle competenze. Allo stesso modo è indispensabile garantire un'adeguata formazione del personale, a partire dai ruoli direttivi, e dei soggetti che vengono nominati alla guida delle società pubbliche e/o partecipate.

Infatti il problema delle infiltrazioni mafiose non è solo quello derivante dalle complicità o fenomeni di corruzione, ma anche dall'ignoranza della materia.

Altresì deve essere prevista la possibilità di rimozione dal ruolo assegnato (sia in caso di nomina in società pubblica e/o partecipata, sia nel caso del personale) quando si ripetano situazioni di anomalie decisionali e comportamenti che minano la corretta gestione della cosa pubblica.

La Regione, per fare ancora un esempio concreto, dovrebbe prevedere anche una serie di sostegni concreti per i soggetti che avviano la collaborazione con lo Stato (collaboratori e testimoni di giustizia) in quanto, dall'avvio delle verbalizzazioni con la DDA all'inserimento nel sistema di protezione da parte della Commissione Centrale presso il Ministero dell'Interno, possono trascorrere molti mesi. In questo lasso di tempo il soggetto verbalizzante non ha alcun sostegno da parte dello Stato (nè casa, nè lavoro) ed appare fortemente vulnerabile.

Pertanto, se la Regione Emilia-Romagna vuole effettivamente procedere all'adozione di una seria normativa regionale di contrasto alle mafie, necessitano provvedimenti complessivi sui diversi campi in cui, come si è ormai evidenziato in modo consolidato, la capacità di infiltrazione, condizionamento e radicamento delle organizzazioni mafiose è elevata.

## **7. Un'azione concreta, immediata e a costo zero per un'effettiva attività di prevenzione e contrasto**

La Regione Emilia-Romagna dovrebbe attuare direttamente e prevedere apposita normativa per gli Enti locali, per le società con capitale (anche parziale) pubblico ed eventuali collegate/controllate, affinché venga pubblicato su internet, in modo accessibile a chiunque:

- 1) lista dei fornitori (con indicazione del valore economico e della tipologia), con indicazione della compagine societaria storica degli stessi ed eventuali partecipazioni in altre Società;
- 2) lista delle offerte (da quella "vincitrice" a tutte le altre, con indicazione della compagine societaria storica delle stesse) per trattative private e gare d'appalto, con Verbali e Determinazioni di assegnazione, descrizione del capitolato, eventuali subappalti e liste dei fornitori ed eventuali varianti in corso d'opera (con indicazione di variazioni di costo);
- 3) tutti gli incarichi diretti che vengono assegnati con indicazioni di tipologia e costo (non solo per le consulenze, ma anche per i servizi e lavori), ed indicazione del curriculum vitae dell'incaricato con assegnazione di eventuali altri incarichi per il medesimo settore, sia pubblici che privati, del passato e del presente; se si tratta di incarichi a società, anche qui, con indicazione della compagine societaria storica degli stessi ed eventuali Società o Consorzi collegati;
- 4) tutte le indicazioni sui progettisti, partner finanziari e subappalti (con le rispettive indicazioni delle compagini societarie storiche);
- 5) la lista di tutti i contributi (finalizzati o a fondo perso) e finanziamenti pubblici (ed agevolazioni) che vengono assegnati e riconosciuti dagli Enti locali (dai Comuni alla Regione passando per le Società Partecipate, Enti controllati e Ue) a società ed associazioni di imprese o associazioni di ogni genere, con indicazione dei soci delle stesse;
- 6) la lista dei dirigenti e funzionari responsabili, oltre che degli assessori e consiglieri, e di quanti vengono nominati dagli Enti in Cda o Comitati di Gestione, con l'indicazione non solo del reddito e stato patrimoniale attuale degli stessi, ma anche delle eventuali partecipazioni in società private degli stessi e dei parenti e congiunti (sino al 2° grado), oltre all'eventuale dipendenza (anche in forma di "consulenza") degli stessi - così come dei parenti e congiunti sino al 2° grado - per società in rapporti con Società pubbliche o partecipate e/o che operino con appalti e incarichi (diretti o indiretti) derivanti dall'azione dell'Ente pubblico stesso o Società partecipata (o collegata) per concessioni/convenzioni.

Prevedere che i Comuni pubblichino online sui propri siti:

- 1) la lista delle domande e concessioni di licenze commerciali (comprese le autorizzazioni per i cosiddetti "circoli") con nominativi dei titolari e responsabili (in caso di Società anche i dati della visura storica della stessa);
- 2) la lista delle concessioni edilizie che vengono rilasciate, con indicazione delle ditte incaricate dei lavori, dei progettisti e delle proprietà (e degli eventuali passaggi di proprietà avvenuti nell'arco dell'ultimo anno), oltre alle eventuali varianti in corso d'opera;

E' inoltre necessario che vengano resi noti sui rispettivi siti internet:

- 1) le Società (pubbliche e private) che conferiscono rifiuti in discariche o impianti collocati nel proprio territorio o di proprietà di società partecipate;
- 2) i provvedimenti di sanzione per reati ambientali adottati nell'ambito del proprio territorio;
- 3) le Società che operano in movimenti terra e/o che hanno incarichi di bonifica (con indicazione della tipologia e sito specifico di partenza, stoccaggio e deposito) nell'ambito del proprio territorio;

4) la lista degli autotrasportatori che operano nei mercati generali (fiori, pesci, carne, ortofrutta) siti nel territorio di competenza che siano assegnati a gestione di terzi o direttamente gestiti da Società pubbliche o miste;

5) le concessioni di variazione di destinazione ad uso di aree, palazzi, impianti industriali, strutture ricettive e di culto, con indicazione anche del gestore/proprietario o del soggetto a cui viene assegnata la concessione;

6) la graduatoria per le assegnazioni di immobili comunali e delle case popolari, ivi comprese quelle costruite da privati per l'edilizia convenzionata, oltre a quelle relative agli immobili (abitativi o commerciali) di competenza di società pubbliche; inoltre, per ogni provvedimento adottato in "deroga" alle graduatorie, l'indicazione della motivazione e del beneficiario;

7) le eventuali stipule di convenzioni con Società private (come, ad esempio, per macchinette di distribuzione bevande/alimenti, ticket ristorazione, servizi mensa,...) stipulate dall'ente, con l'indicazione delle altre offerte pervenute e rigettate, oltre alle relative informazioni da Visura camerale riferite al soggetto prescelto ed agli esclusi.

Inoltre, Regione e Province devono pubblicare sul proprio sito internet tutte le autorizzazioni inerenti:

1) i movimenti terra e i materiali da cava;

2) le società che effettuano movimentazioni di rifiuti e rifiuti speciali;

3) le pratiche inerenti concessioni di deroghe per i vincoli esistenti;

4) i provvedimenti di sanzione per reati ambientali adottati nell'ambito del proprio territorio;

5) le Società che operano movimenti terra e/o che hanno incarichi di bonifica (con indicazione tipologia e sito specifico di partenza, stoccaggio e deposito) nell'ambito del territorio di propria competenza;

6) le eventuali stipule di convenzioni con Società private (come ad esempio per macchinette di distribuzione bevande/alimenti, ticket ristorazione, servizi mensa,...) stipulate dall'ente, con l'indicazione delle altre offerte pervenute e rigettate, e relative informazioni da Visura camerale riferite al soggetto prescelto ed agli esclusi.

E' indispensabile che la Regione, le Province ed i Comuni inseriscano online tutte le pratiche e i pareri di VAS, VIA, screening, le prescrizioni (anche relative ai materiali) ed ogni variante agli strumenti di Pianificazione (PUC, Piani di Bacino, PTCT, Piano delle Cave,...) con l'indicazione del richiedente (e se si tratta di Società o più Società indicando anche le compagini societarie storiche delle stesse ed eventuali società collegate), oltre alle eventuali osservazioni giunte in merito ed i provvedimenti adottati dagli Enti e dalle Conferenze di Servizio (con pubblicazione dei relativi verbali, indicanti i partecipanti ed i voti espressi).

## **8. Necessità di monitoraggio, pubblicizzazione Atti, raccordo tra Enti e Osservatorio indipendente**

Come si è cercato di evidenziare, il problema delle infiltrazioni mafiose e del riciclaggio riguarda molteplici settori ed ha una capacità di "mimetizzazione" elevatissima, grazie alle complicità di professionisti insospettabili e reti di prestanome. E' quindi nell'azione di monitoraggio e di pubblicizzazione di atti e procedure, oltre che di raccordo collaborativo preventivo con i reparti investigativi e l'Autorità Giudiziaria, che passa una seria, coerente e concreta, azione di contrasto.

Per questi motivi la Regione-Emilia-Romagna, se vuole seriamente costruire una effettiva ed efficace lotta alla criminalità organizzata ed al riciclaggio, deve saper promuovere iniziative decise e capaci di guardare a 360°.

Due sono le prime azioni concrete, oltre alle innovazioni legislative e normative, che possono e devono essere realizzate:

a) la stipulazione di un **Protocollo d'intesa con le Camere di Commercio, l'Agenzia delle Entrate, il Catasto e l'Ufficio del Registro, l'Ispettorato del Lavoro e le Prefetture**, con la conseguente realizzazione di un'**attività di monitoraggio**;

b) la costituzione di un **Osservatorio indipendente della Regione Emilia-Romagna su conflitti di interessi, economia criminale e mafiosa**.

(a) Rispetto all'attività di monitoraggio occorre prendere ad esempio quanto realizzato dalla Camera di Commercio di Reggio Emilia. Bisogna attivare un database, accessibile ai reparti investigativi ed all'Autorità Giudiziaria, in cui siano indicate costantemente le operazioni sospette, dalle Società che nascono dal nulla con disponibilità di ingenti capitali, ai trasferimenti di rami di azienda ed apertura di unità locali di Società "lontane", dalle quote ed incarichi societari di persone già note agli Uffici, così come le coperture fiduciarie e le proprietà estere e nei paradisi fiscali; ma anche le eventuali assenze di certificazione antimafia sulla base delle indicazioni degli Uffici prefettizi competenti, e gli aumenti di capitali o di unità locali e/o di mezzi e patrimoni non giustificati dalle entrate a Bilancio. Per fare questo serve costituire un pool di funzionari appositamente incaricati, che passino in rassegna e verifichino le anomalie da segnalare rispetto ai diversi settori, a partire da quelli del movimento terra, degli autotrasporti, dell'edilizia e delle bonifiche ambientali, delle energie rinnovabili e dell'ambito sanitario.

Per l'attuazione di questo Ufficio della Regione serve un protocollo d'intesa che permetta un coordinamento che consente verifiche incrociate immediate tra i soggetti già indicati, per permettere l'accesso e la consultazione alle diverse banche dati.

(b) Rispetto all'attivazione dell'Osservatorio si tratta di attivare uno strumento oggettivamente efficace e quindi indipendente. Non si tratta di una "commissione" di natura "politica", bensì di un nucleo costituito da soggetti esterni alla struttura della Regione Emilia-Romagna.

L'Osservatorio deve essere composto da 7 o 9 persone che operano gratuitamente (senza alcun gettone di presenza) e con il solo rimborso delle spese viaggio reali, con uno spazio attrezzato presso gli Uffici della Regione Emilia Romagna e strumenti messi a disposizione dalla stessa struttura della Regione.

4 membri, tra cui il presidente, devono essere individuati tra esperti, sulla base di un bando pubblico. Non devono ricoprire incarichi pubblici o in soggetti operanti con le Pubbliche Amministrazioni, non devono essere iscritti o essere dirigenti di partiti, sindacati, associazioni di categoria o altre organizzazioni di massa. Devono comprovare la propria esperienza nel settore con curriculum pubblico. La selezione sarà effettuata dal Consiglio Regionale.

3 o 5 membri, tra cui il vice presidente, devono essere individuati sulla base di un bando pubblico, quali rappresentanti di associazioni, reti di associazioni e onlus indipendenti (che non ricevano contributi dalle Pubbliche Amministrazioni della Regione, dalla Regione stessa o da soggetti economici operanti nella Regione e che non siano legate a partiti politici o sponsorizzate-

sovvenzionate da imprese con posizioni influenti nell'economia della regione) operanti nel territorio della regione (con attività documentabile di almeno 2 anni). Devono comprovare la propria esperienza e attività nel settore con curriculum pubblico dell'associazione, rete di associazione o onlus. La selezione sarà effettuata dal Consiglio Regionale che sceglierà i soggetti da inserire nell'Osservatorio ed ogni singolo soggetto - entro 5 giorni dalla comunicazione da parte della Regione - indicherà il proprio rappresentante, in caso sia difforme dal rappresentante legale.

L'Osservatorio dovrà ricevere dagli Enti Locali e dagli Uffici della Regione ogni documentazione che sarà richiesta dallo stesso. Inoltre la Regione Emilia Romagna dovrà effettuare un' apposita convenzione con le CCIAA e gli Uffici del Catasto al fine di poter permettere alla Commissione l'accesso alle rispettive banche dati.

L'Osservatorio potrà effettuare audizioni ed avrà il compito di inviare alle competenti DDA, Prefetture ed ai reparti investigativi dello Stato le informative sulle risultanze del proprio operato. Inoltre ogni anno dovrà redigere una doppia Relazione. Una pubblica, che sarà pubblicata sul sito della Regione Emilia-Romagna ed una dettagliata, riepilogativa delle informative sviluppate durante l'anno, da inviare alla Commissione Parlamentare d'Inchiesta Antimafia, alla Procura Nazionale Antimafia, alle DDA e Prefetture competenti, ai Reparti investigativi dello Stato. L'Osservatorio dura in carica sino alla decadenza dell'Assemblea Regionale e dovrà essere ricostituito ad avvenuto rinnovo dell'Assemblea.

Il materiale ed i verbali dei lavori dell'Osservatorio non saranno accessibili ai componenti di Giunta e dell'Assemblea Regionale, così come non saranno accessibili le informative e la relazione annuale dettagliata. L'unico soggetto ad avere accesso agli atti dell'Osservatorio, per effettuare il potere di controllo, con l'obbligo a non diffonderne copia o contenuti, anche parziali, è il Responsabile dell'Ufficio Legislativo della Regione Emilia-Romagna.

La Regione Emilia-Romagna dovrà dotare l'Osservatorio dell'accesso ad internet e di linee telefoniche dedicate, delle attrezzature (computer, stampanti, fotocopiatrici, scanner, registratore e videocamera digitale), e di un budget per le missioni nelle diverse province della Regione per eventuali sopralluoghi.

L'Osservatorio ha quindi una pura funzione tecnica e non possiede alcun potere di rappresentanza della Regione Emilia-Romagna; si doterà di un proprio regolamento per garantire il corretto ed efficace espletamento dei propri compiti.

L'Ufficio incaricato dell'attività di monitoraggio (di cui al punto a) dovrà fornire ogni informazione richiesta all'Osservatorio, così come l'Osservatorio dovrà fornire input all'Ufficio della Regione incaricato di effettuare l'attività di monitoraggio, in modo tale da ottimizzare ed approfondire ogni informazione utile.



## 9. Iniziativa culturale, civile e di informazione

Per combattere un nemico occorre conoscerlo. Per combatterlo adeguatamente vi è necessità di conoscerlo bene, non attraverso semplificazioni o retorica. In altre parole: se non si ha e non si promuove una diagnosi seria non si può adottare nessuna cura realmente efficace!

Per questo è indispensabile promuovere sia una corretta informazione, sia un'azione culturale, a partire dalle nuove generazioni. Infatti la questione è molto semplice: la comunità deve svolgere un ruolo determinante, quotidiano, nell'azione di contrasto all'illegalità ed alle mafie, così come è auspicabile far venir meno quel consenso sociale che le mafie necessitano e si garantiscono nei territori di origine ed in quelli scelti per la colonizzazione.

Se da un lato vi è quindi la necessità di coinvolgere in questa azione il sistema dell'informazione locale, affinché costituisca un tassello per diffondere la conoscenza del fenomeno e degli strumenti con cui è possibile colpirlo, dall'altro lato diventa fondamentale l'attivazione di iniziative serie nell'ambito della scuola, dell'università e del territorio.

Vi è però un punto che deve essere focalizzato e chiarito dal principio: sia l'azione dell'informazione sia quella culturale deve essere epurata da ogni logica di parzialità e di retorica.

In Italia, ed anche in Emilia-Romagna, si parla spesso di mafia, così come a livello nazionale il sistema dell'informazione offre quasi quotidianamente frammenti di notizie su arresti, sequestri, indagini; così come molteplici realtà politiche ed associative promuovono essenzialmente un intervento di "memoria" sui morti ammazzati e sul volto delle mafie che produce maggior allarme sociale (droga, prostituzione, estorsione). In entrambi i casi non si dice tutto, ci si limita ad affrontare una porzione di verità, ovvero un frammento del problema.

Spesso l'azione politico-sociale e dell'informazione sulle mafie viene prodotta e perpetuata in una sorta di strumentalizzazione dei fatti e di una "epurazione" dei rilievi "scomodi" ad una parte (politica e/o economica), così producendo una deformazione della "realtà" favorevole alla propria "parte" piuttosto che sfavorevole all'altra.

Questo modo di "piegare" l'azione culturale, sociale e di informazione produce effetti devastanti e pericolosi perché rende "strabici" e non serve ad individuare, indicare e colpire il fenomeno. Se il "silenzio" e la negazione della presenza ed attività delle organizzazioni mafiose è da sempre il miglior alleato delle mafie perché, nei fatti, alimenta la ricerca di "invisibilità" perseguita dalle stesse, la distorsione dei fatti e la proposizione parziale della verità non permette di vedere, conoscere e colpire le mafie nel loro complesso spettro di attività e nella loro trasversalità e profondità di infiltrazione e radicamento.

Antonino Caponnetto ci insegnò che i mafiosi temono molto più l'attenzione dell'ergastolo, perché l'attenzione posta sui loro uomini, sulle collusioni e contiguità, sulle loro attività, indebolisce la tenuta dell'organizzazione e delle sue alleanze.

Per questa ragione una delle iniziative che la Regione Emilia-Romagna deve promuovere è proprio quella di incentivare l'informazione e l'intervento culturale e civile.

A questo fine, serve che questa venga promossa in modo indipendente e corretto, ovvero che non taccia parti di verità e che non pieghi la verità ad interessi altri (politici ed economici).

E' quindi necessario che l'azione produca la consapevolezza dei Diritti di ciascun cittadino e della capacità critica degli stessi, facendo sì che ognuno divenga "sentinella" di legalità nel proprio ambito di vita sociale e quindi corresponsabile delle azioni di contrasto ai fenomeni di illegalità che lo circondano.

Evidente diventa quindi che tale iniziativa deve coinvolgere i singoli Comuni e le singole scuole (partendo dalle scuole secondarie superiori) e le facoltà universitarie, con incontri in ciascuna di queste realtà, attraverso l'azione dell'Osservatorio della Regione Emilia-Romagna (di cui al capitolo 8) che, come si è proposto di costituirlo, rappresenta uno strumento "tecnico" di esperti e realtà libere e indipendenti, non uno strumento "politico" di parte e tanto meno una struttura condizionata o condizionabile da gruppi economici.

La Regione Emilia-Romagna deve quindi affidare all'Osservatorio anche questa funzione di iniziativa concreta sul territorio, nelle scuole e nelle università, dotandolo degli strumenti necessari per l'espletamento dell'incarico stesso, nonché dando supporto, attraverso gli Assessorati competenti, per la calendarizzazione degli incontri stessi, che devono svolgersi annualmente e non occasionalmente.

I componenti dell'Osservatorio forniranno il proprio operato in forma completamente gratuita anche in questo ambito e con il solo rimborso spese per gli spostamenti. Inoltre il materiale che l'Osservatorio fornirà alle singole realtà sarà realizzato su supporto informatico e messo a disposizione su un' apposita sezione (dedicata all'Osservatorio regionale) del sito della Regione Emilia-Romagna.

La Regione Emilia-Romagna inoltre, attraverso l'Osservatorio, deve anche assumersi il compito di coordinare con le Province, eventuali progetti di promozione della Legalità, fornendo il supporto, eventualmente anche finanziario oltre a quello di consulenza, che le singole scuole intenderanno promuovere.

## **Conclusioni**

La necessità di una efficace azione di contrasto al radicamento delle organizzazioni mafiose ed al riciclaggio passa dal conoscere il fenomeno nella sua complessità e nell'adottare, senza mezze misure, tutti i provvedimenti necessari di prevenzione e contrasto.

Promuovere leggi e norme senza un'adeguata conoscenza del fenomeno o affrontando solo parzialmente il problema, rappresenta palliativi pericolosi quanto inefficaci. Inoltre, come hanno evidenziato anche alcuni dei promotori delle osservazioni inviate alla Commissione, il testo della proposta di legge 336/2010 rischia di costituire un appesantimento delle procedure, anziché una semplificazione, che finisce con il gravare, come detto, sulle imprese pulite.

Quanto espresso in questo contributo di analisi e proposte concrete vuole testimoniare la nostra disponibilità per collaborare affinché si affronti seriamente il problema.

Non si tratta quindi di una critica fine a se stessa.

Non vi è più tempo da perdere e non si possono offrire soluzioni inadeguate.

Occorre un'assunzione piena di responsabilità trasversale che deve tradursi in un intervento complessivo, come auspichiamo di aver reso evidente.

**BENI IMMOBILI CONFISCATI UBICATI NELLA REGIONE EMILIA - ROMAGNA**

Numero comuni: 20

Provincia	Comune	Beni immobili				
		In gestione al Demanio	Destinati ma non consegnati	Destinati e consegnati	Usciti dalla gestione	TOTALI
Bologna	Bologna	8				8
	Gaggio Montano			2		2
	Imola	2				2
	Pianoro	2		5		7
Totali provincia di Bologna		12	0	7	0	19
Ferrara	Argenta			2	3	5
	Comacchio	1		1		2
	Ferrara			4		4
	Portomaggiore				3	3
Totali provincia di Ferrara		1	0	7	6	14
Forlì-Cesena	Cesenatico	1		1		2
	Forlì		8	8	5	21
	Forlimpopoli	2				2
	Gatteo			1		1
	San Mauro Pascoli			2		2
Totali provincia di Forlì-Cesena		3	8	12	5	28
Parma	Langhirano		4			4
	Salsomaggiore Terme			2		2
Totali provincia di Parma		0	4	2	0	6
Piacenza	Cortemaggiore	5				5
Totali provincia di Piacenza		5	0	0	0	5
Ravenna	Cervia			1		1
	Faenza			2		2
	Ravenna			4		4
Totali provincia di Ravenna		0	0	7	0	7
Rimini	Cattolica	2				2
Totali provincia di Rimini		2	0	0	0	2
<b>TOTALI REGIONE EMILIA - ROMAGNA</b>		<b>23</b>	<b>12</b>	<b>35</b>	<b>11</b>	<b>81</b>

Fonte: Agenzia del Demanio

Dati aggiornati al 31.12.2009

**AZIENDE CONFISCATE CON SEDE NELLA  
REGIONE EMILIA - ROMAGNA**

Numero comuni: 6

Provincia	Comune	Aziende			
		In gestione al Demanio	Destinate	Uscite dalla gestione	TOTALI
Bologna	Bologna	10		3	13
	Imola	1			1
	Pianoro			4	4
Totali provincia di Bologna		11	0	7	18
Ferrara	Ferrara			2	2
Totali provincia di Ferrara		0	0	2	2
Modena	Modena			1	1
Totali provincia di Modena		0	0	1	1
Rimini	Cattolica			2	2
Totali provincia di Rimini		0	0	2	2
<b>TOTALI REGIONE EMILIA - ROMAGNA</b>		<b>11</b>	<b>0</b>	<b>12</b>	<b>23</b>

Fonte: Agenzia del Demanio

Dati aggiornati al 31.12.2009

stampato in proprio e disponibile in formato .pdf sui siti

**LED.IT**

[www.democrazialegalita.it](http://www.democrazialegalita.it)

**CASA DELLA LEGALITA' - Onlus**

[www.casadellalegalita.org](http://www.casadellalegalita.org)