

T.U. LEGALITÀ PRIME OSSERVAZIONI E PROPOSTE

PREMESSA. QUALE METODO DI LAVORO E LE “LINEE GUIDA” DEL PDL

Il tema della legalità e delle misure da mettere in campo per contrastare i fenomeni d’infiltrazione della malavita nella nostra economia hanno rappresentato due aspetti di grande interesse per Confindustria E.R. in occasione della sottoscrizione del Patto per il Lavoro lo scorso mese di luglio.

Per questa ragione Confindustria E.R. ed Ance E.R. hanno aderito con convinzione all’invito della Regione a partecipare alla costituzione della Consulta regionale per la legalità, fornendo, già in occasione del primo (e di fatto unico) incontro del 21 settembre 2015, alcune prime riflessioni sui temi ed obiettivi che avrebbero dovuto caratterizzare il DDL che la Giunta ha anticipato di voler predisporre.

Sorprende, pertanto, che in occasione della riunione del 17 dicembre scorso, la Regione abbia presentato un testo di PDL già sostanzialmente definito nel suo articolato e, quindi, nei suoi contenuti, con ciò lasciando presupporre che il lavoro di stesura del DDL sia già stato sviluppato a monte all’interno degli Uffici della Regione e che, pertanto, alla Consulta sia lasciato, di fatto, un ruolo del tutto marginale nella definizione dei contenuti del medesimo.

Se così fosse, ma si auspica vivamente di essere smentiti, le Organizzazioni scriventi saranno costrette a rivalutare la propria partecipazione alla Consulta regionale.

Ciò premesso, e cogliendo comunque positivamente le indicazioni fornite dall’Assessore Mezzetti in occasione dell’incontro del 17 dicembre 2015 circa la possibilità di integrare e modificare i contenuti della proposta di legge in esame, Confindustria E.R. ed Ance E.R. intervengono, con il presente documento, con lo spirito di offrire un utile contributo al dibattito sulle più utili misure da inserire in legge per contrastare la diffusione della illegalità e dell’infiltrazione della malavita nella nostra società regionale, avendo a riferimento i seguenti principi:

- Definire un pacchetto di norme che siano rapidamente operative ed il più possibile efficaci, diversamente da quanto avvenuto nel passato, come ad esempio in occasione dell’approvazione della legge sull’ autotrasporto e sul facchinaggio del 2014. Al riguardo, come tipo di approccio, occorre puntare sui comportamenti virtuosi delle imprese affinché stimolino, a loro volta, ulteriori comportamenti virtuosi in capo ad altre aziende connesse grazie a rapporti di filiera o sub fornitura.
- In questo contesto, occorre **non generare** ulteriore carico burocratico– amministrativo in capo alle aziende, nella presunzione di contrastare la malavita

con “carte bollate”; non caricare sulla componente produttiva della Regione oneri e funzioni che sono proprie delle forze dell’ordine e delle Autorità competenti, sul presupposto (fondato o meno) che queste non siano attualmente in grado di contrastare efficacemente tali fenomeni criminali (sempre più in espansione) e, quindi, riversando su altre componenti della società civile attività improprie e probabilmente improduttive. Occorre viceversa rafforzare il sistema dei controlli.

- Come già anticipato in occasione della prima riunione della Consulta regionale, occorre **non caratterizzare** il DDL in esame di contenuti che sono sostanzialmente alieni dal tema e dal problema che si vuole affrontare e che appartengono viceversa all’ambito delle relazioni industriali e, quindi, alla libera negoziazione tra le parti datoriali e sindacali, peraltro costituzionalmente garantita.
- Occorre **coinvolgere tutti i settori dell’economia regionale**, incluso il commercio ed i servizi: come emerge da un’indagine dell’Ufficio studi di Confcommercio, l’illegalità costa al commercio a livello nazionale una perdita di fatturato pari a 21,7 miliardi di euro l’anno, con circa 263 mila posti di lavoro messi a rischio. Emerge, inoltre, una significativa crescita di fenomeni criminali collegabili alla criminalità organizzata (tra il 15 ed il 25% in più) come usura, estorsioni, corruzione.
- Occorre, infine, avere la consapevolezza che gran parte dei fenomeni criminosi si sviluppano **a causa dell’inefficienza della PA** che purtroppo, talvolta, attraverso il suo non corretto operato agevola il proliferare ed il diffondersi di fenomeni criminosi anche nella nostra Regione. I recenti avvenimenti oggetto del processo “AEMILIA”, ovvero nel Lazio nel procedimento “mafia capitale” ne sono una testimonianza oggettiva. Pertanto, nel rispetto delle limitate competenze della Regione in materia, il PDL dovrebbe prevedere misure specifiche per innalzare il livello di professionalità, trasparenza, competenza ed autorevolezza dei pubblici funzionari.

Sulla base dei predetti principi è stata esaminata la proposta di PDL predisposta dall’Assessorato e si formulano le osservazioni che seguono.

1) I fattori positivi del PDL

Da una prima disamina della proposta di legge emergono alcune scelte di fondo che appaiono del tutto condivisibili sia in termini di approccio al problema che nella definizione delle possibili strategie d’intervento.

Infatti, partendo dalla consapevolezza che occorre sviluppare, da un lato, una nuova rete di rapporti tra le diverse Amministrazioni/Istituzioni coinvolte ed interessate dal problema e, dall’altro, sviluppare una nuova cultura della legalità che faccia leva sulle giovani generazioni, sui cittadini non comunitari, sulle imprese specie quelle di piccole e medie dimensioni (quindi le più deboli sul mercato), il PDL in esame fonda gran parte del proprio operato sulla realizzazione di Accordi fra Regione ed Enti pubblici appartenenti alle Amministrazioni statali competenti per sviluppare quella che viene

definita la “prevenzione primaria e quella secondaria”. Inoltre, il PDL in esame promuove azioni di sensibilizzazione e formazione sul fenomeno della criminalità in regione con il coinvolgimento di tutte le componenti della società civile regionale, incluso il mondo della scuola.

Questo paradigma appare non solo condivisibile ma soprattutto corretto in quanto si ritiene che appartenga proprio al ruolo ed alla funzione di un Ente come la Regione, ossia di essere parte attiva nella lotta alle infiltrazioni della criminalità stimolando in primo luogo la conoscenza di questi fenomeni di criminalità e diffondendo, di conseguenza, buone pratiche comportamentali anche nelle Pubbliche Amministrazioni.

Pertanto, su tutte le disposizioni di cui al Titolo I del PDL in esame, si esprime un giudizio positivo.

Così come si ritiene che vadano nella giusta direzione le disposizioni di cui al Titolo II del PDL, specie quelle riferite allo sviluppo del “rating di legalità” (v. art. 13), quelle sulla costituzione degli elenchi di merito (v. art. 13), sino agli interventi di prevenzione dell’usura (v. art. 16) ed alle norme finalizzate a rendere meglio e più velocemente utilizzabili i beni oggetto di confisca (v. art. 18) e quelle per assicurare la continuità occupazionale nelle imprese oggetto di provvedimenti giudiziari (v. art. 19).

Premesso che la promozione della legalità e della prevenzione dei fenomeni criminali in generale dovrebbe avere un “risvolto” nazionale, per evitare difformità di trattamento tra le imprese a seconda della regione di appartenenza e, in ultima analisi, di generare un effetto delocalizzativo delle imprese medesime, che potrebbero essere indotte, visti gli eccessivi e ingiustificati oneri imposti dalla regione di appartenenza, a stabilirsi in altre regioni meno “burocratizzate”, si ritiene che ci possano essere le condizioni per mettere a punto norme efficaci (rispetto al contrasto alla malavita) senza alterare le condizioni di competitività delle imprese dell’Emilia Romagna.

Anche l’istituzione “dell’elenco di merito delle imprese e degli operatori economici”, nonostante si preveda un’integrazione con il rating di legalità a livello nazionale, per poi far assumere allo stesso un “ruolo” di *attestatore dei requisiti di idoneità delle imprese*, potrebbe generare confusione tra gli operatori economici; occorrerà, pertanto, predisporre un sistema che, al fine di creare una sorta di barriera impermeabile all’infiltrazione delle imprese non legali, non ostacoli il normale esercizio delle relazioni commerciali tra le imprese, ma sia funzionale a garantire l’affidabilità degli operatori ivi scritti. Al riguardo, sarebbe utile suddividere l’elenco di merito per i diversi settori merceologici, recuperando i principi fondamentali di quello del settore edile, l’unico peraltro già esistente.

Un discorso specifico meritano le norme riguardanti il trasporto di materiali inerti (v. art. 37). Ad avviso di Confindustria E.R. le disposizioni che vanno a sostituire (e quindi abrogare) la legge regionale 3/2014 rappresentano il giusto paradigma che dovrebbe caratterizzare il PDL nel suo insieme.

Infatti, la norma di cui all'art. 37 stimola comportamenti virtuosi delle imprese del settore estrattivo affinché segnalino, alle Autorità competenti, i mezzi utilizzati per il trasporto degli inerti (settore in cui si è registrata una significativa presenza della malavita).

A fronte di questo adempimento (che di fatto è del tutto nuovo nel panorama nazionale) la Regione riconosce un elemento di premialità attraverso una riduzione percentuale della tariffa regionale (che di fatto finisce per azzerare il recente aumento praticato nel 2012). D'altro canto, in caso di mancata o falsa comunicazione, scattano adeguate sanzioni amministrative.

Le ragioni che stanno alla base della bontà della norma in esame sono sostanzialmente tre:

- In primo luogo, si stimolano le imprese affinché si rivolgano a trasportatori che operano nella legalità; quindi si stimolano comportamenti virtuosi.
- In secondo luogo, a fronte di un adempimento aggiuntivo che viene posto in capo alle imprese (la comunicazione dei dati del trasportatore) corrisponde un riconoscimento significativo in termini d'incentivi.
- Infine, ma non certo per grado d'importanza, si individuano le imprese che non operano nella legalità e quindi si riduce l'ambito della loro operatività in regione.

Queste sono le tre motivazioni per cui se la Regione vuole mettere in campo un sistema che sia sempre più impermeabile rispetto all'infiltrazione della malavita nell'economia deve necessariamente utilizzare strumenti incentivanti che rendano nulla (o quantomeno meno interessante) "l'offerta" che la stessa malavita propone all'economia regionale.

2) Gli elementi del PDL che richiedono un approfondimento ulteriore

Accanto alle norme certamente condivisibili sopra ricordate, vi sono anche alcune disposizioni che meritano necessariamente un approfondimento ulteriore. Per il settore dell'edilizia, in particolare, ci si riserva di presentare successive proposte anche alla luce dei contenuti del DDL di riforma degli appalti pubblici di lavori.

Ci si riferisce in particolare:

- Alle norme riguardanti la prevenzione dell'illegalità all'interno dell'Amministrazione regionale (v. art. 14).
- Alle norme in materia di pubblici appalti riguardanti la costituzione dell'Osservatorio regionale sui contratti di lavori, servizi e forniture (v. art. 23- v. anche sviluppo di sistemi di tracciabilità dei flussi finanziari).
- Alle norme riguardanti il processo di riduzione delle stazioni appaltanti (v. art. 24).
- A quelle sull'autotrasporto e facchinaggio (art. 34-36).

A. Legalità e Pubblica Amministrazione

Partendo dalle disposizioni sulla prevenzione del contrasto alla illegalità all'interno dell'Amministrazione regionale si segnala, in primo luogo, che il tema andrebbe certamente più sviluppato ed arricchito.

Infatti, come si è già anticipato poc'anzi, le cronache giudiziarie degli ultimi mesi (ma anche del recente passato) evidenziano come alla base di fenomeni criminosi d'infiltrazione della malavita nell'economia ci siano pratiche corruttive o comunque riconducibili alla violazione delle norme di cui al Libro secondo, Titolo secondo del Codice Penale, ossia i delitti contro la Pubblica Amministrazione.

Sorprende pertanto che su ben 44 articoli del PDL in esame, uno solo (l'art. 14) sia riferito alle misure di prevenzione ai fenomeni della corrutela nella PA.

Peraltro, l'art. 14 sembra essere più una norma di principio che di contenuto operativo, in quanto la stessa richiama da un lato strumenti già in essere (come ad es. il Piano triennale per la prevenzione della corruzione di cui alla L. 190/2012) e dall'altro cita principi e doveri costituzionali in capo ai pubblici funzionari (come quello della diligenza, della lealtà, dell'imparzialità) che dovremmo considerare già per acquisiti.

Ciò che manca in realtà è un pacchetto di misure che incentivino i pubblici funzionari ad operare sempre più nel rispetto dei suddetti doveri costituzionali investendo sulla loro formazione, sui loro percorsi di crescita professionale ed economica, legando anche gli incentivi salariali al raggiungimento di obiettivi di qualità ed efficienza del loro operato. Solo in questo modo si possono mettere in campo efficaci misure di prevenzione della corruzione.

B. Disposizioni generali sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Art. 23-24)

Le tre Direttive UE in tema di appalti pubblici e concessioni, che verranno recepite a breve nell'ambito della delega al Governo sulla riforma dei pubblici appalti, riflettono la consapevolezza del legislatore europeo circa la vulnerabilità alla corruzione del settore degli appalti pubblici e l'esigenza di mettere in atto delle misure che forniscano idonee garanzie di trasparenza al funzionamento del mercato degli appalti pubblici.

Nel testo del DDL di Delega di recepimento delle suddette Direttive (v. AS1678-B) si evince in modo forte l'intento di avviare una politica integrata di contrasto alla corruzione, che prevede l'introduzione nell'ordinamento di strumenti di prevenzione volti ad incidere in modo razionale, organico e determinato sulle occasioni e sui fattori che favoriscono la diffusione della corruzione e gli episodi di "maladministration".

Ciò passa anche attraverso una rigida e corretta applicazione delle regole dettate per l'espletamento degli appalti pubblici e la vigilanza sull'operato delle Amministrazioni

Pubbliche in detto settore. Di qui il ruolo centrale affidato all'ANAC, che da controllore diventa anche regolatore del settore degli appalti pubblici ed è l'istituzione principalmente responsabile in materia di prevenzione delle condotte di corruzione.

Nello specifico, con riferimento agli artt. 23 e 24 della bozza di pdl E-R, è utile evidenziare come le norme nazionali del Codice dei contratti pubblici e quelle specifiche della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) mirino in modo particolare a tutelare la trasparenza nella fase di evidenza pubblica.

Diversamente, la fase esecutiva del contratto è meno garantita. Sono le Direttive UE che per la prima volta raccomandano l'introduzione di norme a tutela della trasparenza, che attengono proprio alla fase esecutiva del contratto.

A titolo di esempio si veda nella Direttiva appalti 2014/24/UE il considerando n.105: *“È inoltre necessario garantire una certa trasparenza nella catena dei subappalti, in quanto ciò fornisce alle amministrazioni aggiudicatrici informazioni su chi è presente nei cantieri edili nei quali si stanno eseguendo i lavori per loro conto o su quali imprese forniscono servizi negli edifici, infrastrutture o aree, ad esempio municipi, scuole comunali, infrastrutture sportive, porti o autostrade, dei quali le amministrazioni aggiudicatrici sono responsabili o su cui hanno un controllo diretto. Dovrebbe essere chiarito che l'obbligo di fornire le necessarie informazioni grava in ogni caso sul contraente principale, in virtù di clausole specifiche che l'amministrazione aggiudicatrice dovrà inserire in tutte le procedure di appalto, o in virtù di obblighi che gli Stati membri imporranno al contraente principale mediante disposizioni di applicazione generale”.*

Conseguentemente tale principio viene puntualmente ripreso nell'articolato delle Direttive e successivamente anche nel Ddl Delega di recepimento delle Direttive UE, che riserva una tutela particolare ai principi della trasparenza e della concorrenza. Diventa essenziale quindi il ruolo delle Regioni nello stimolare, supportare e rendere cogente, anche con la proposta di legge regionale in esame, una prassi di trasparenza e tracciabilità anche nella fase esecutiva dei contratti pubblici, definendo nel dettaglio metodologie e procedure.

Sarebbe infatti utile offrire alle Stazioni Appaltanti suggerimenti e strumenti operativi per rendere più trasparente questa fase del ciclo del contratto pubblico, nella quale si registrano storicamente fenomeni corruttivi e che continua a essere caratterizzata da forti ritardi e contenziosi e dall'apposizione di varianti e riserve.

Tutto ciò sembra essere assente nel testo della Pdl in esame e si potrebbe valutare di inserire una proposta in merito.

Quanto al processo di centralizzazione degli acquisti, esso è da valutarsi nel suo

complesso positivamente, in quanto finalizzato alla realizzazione di economie di scala sempre più diffuse, funzionali al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

L'intento di rafforzare la centralizzazione è da valutarsi positivamente anche in un'ottica di risparmio a livello di sistema, dal momento che ogni processo di gara ha dei costi effettivi in termini di risorse impiegate nella stesura delle documentazioni, nelle commissioni, per i costi di pubblicazione, per i costi derivanti dall'attività di contenzioso ecc.

Con riferimento al processo di centralizzazione e riduzione delle stazioni appaltanti (v. art. 24), si evidenzia che il Ddl delega di recepimento delle Direttive UE (AS 1678-B) prevede che ciò debba avvenire sulla base di un sistema di qualificazione delle stesse, con possibilità, a seconda del grado di qualificazione conseguito, di gestire contratti di maggiore complessità; sarebbe utile pertanto prevedere il ricorso alle centrali di Committenza per gli appalti al di sopra di certi importi (es. 500.000). In generale, permangono invece alcune perplessità sull'utilizzo delle centrali di committenza che dovrebbero avere anche finalità di politica industriale.

Il meccanismo attuale si basa, infatti, esclusivamente sulla rilevazione dei prezzi e non integra processi di programmazione della spesa e dei profili di miglioramento qualitativo dei prodotti e delle prestazioni, anche con procedure trasparenti di tipo pre-commerciale.

C. Autotrasporto e Facchinaggio (Art-34-36)

Al riguardo, la proposta di legge in esame per la parte sull'autotrasporto ed il facchinaggio risulta condivisibile nel suo obiettivo generale anche se merita una qualche riflessione ulteriore.

Nello specifico si evidenzia quanto segue:

- All'art. 34, comma 2 lett. b), la definizione di autotrasporto di merci in conto proprio dovrebbe essere rimodulata, facendo riferimento all'art. 31 della L. 6.08.1974, n. 298.

Alla lettera c) del medesimo articolo, il riferimento al DM del Ministero del lavoro del 1999, per definire non soltanto le attività di facchinaggio ma anche quelle inerenti alla movimentazione delle merci e ai servizi complementari, potrebbe risultare non esaustivo, poiché si tratta di un DM abbastanza datato e non più aderente alle recenti evoluzioni delle attività.

- All'art. 35 comma 1: l'autotrasporto in conto proprio (definito dall'art. 34, comma 2, lett. b) segue un iter per l'esercizio della professione diverso dal conto terzi, pertanto la formulazione del comma osservato non appare corretta. E' necessario che ci si riferisca sempre alla L. 298/74.

Inoltre, per l'autotrasporto in conto terzi, per l'accesso alla professione sarebbe opportuno riferirsi sia alla legge 298/74 sia al Regolamento comunitario 1071/2009, e non agganciarsi alla Legge di stabilità del 2014 e del 2015, perché in alcuni casi essa appare riduttiva (non comprende ad esempio le imprese che

hanno mezzi con massa complessiva a pieno carico fino a 1,5 tonn che devono iscriversi soltanto all'Albo degli autotrasportatori e non al Registro Elettronico Nazionale) e in altri casi richiede maggiori requisiti per l'esercizio che, a legge vigente, non sono obbligatori (es. regolarità contributiva, previdenziale e assicurativa).

Al comma 3 del medesimo articolo non risulta chiara la metodologia che viene applicata per individuare le imprese di autotrasporto in conto terzi, in conto proprio e di facchinaggio "operanti" nel territorio regionale.

All'art. 36 si prevede che la Regione, seppur in collaborazione con altri soggetti, possa assumere il ruolo di "autorità accertatrice", inviando segnalazioni (si potrebbe configurare un sistema di delazione) agli enti competenti in materia di sicurezza, legalità, obblighi assicurativi e previdenziali, Tale compito appare assai delicato. Forse tale funzione esula da quelle proprie di un Ente come la Regione che, per la sua forte connotazione politica, potrebbe svolgere altre funzioni e competenze. Come ricordato in premessa, occorre lasciare alle Autorità di vigilanza e controllo le proprie competenze e non sovrapporle con quelle di altri soggetti in modo anche inopportuno.

3) Le disposizioni del PDL non pertinenti e non efficaci

➤ LA PROMOZIONE DELLA RESPONSABILITÀ SOCIALE DELLE IMPRESE (Art. 25 e Art. 7, C.3 LETT. B)

Il combinato disposto derivante dall'art. **7 c. 3 lett. b) e l'art. 25 del PDL** in esame rappresenta, ad avviso di Confindustria E.R. ed Ance E.R., un esempio concreto di quella tipologia di disposizioni che non appaiono certamente coerenti con gli obiettivi che si vogliono perseguire di contrasto alla criminalità organizzata attraverso la proposta di legge, ma sembrano piuttosto disposizioni finalizzate a disciplinare tutt'altra materia, ossia un autonomo (e del tutto senza precedenti a livello nazionale) modello di relazioni industriali, con la Regione che sembra volersi porre al centro di queste relazioni.

Confindustria E.R., come già evidenziato in occasione dei lavori che hanno portato alla sottoscrizione del Patto per il Lavoro, ribadisce, insieme ad Ance E.R., la propria ferma contrarietà rispetto a questo tipo di approccio ed alle norme sopra citate, per le ragioni che verranno meglio evidenziate qui di seguito.

Partendo dalla disamina dell'art. 25 del PDL si evidenzia in primo luogo come il titolo della norma: " *la promozione della responsabilità sociale delle imprese*" rischi di apparire fuorviante in quanto non ha alcun tipo di sviluppo nell'ambito dell'articolato. Infatti, se si analizza la Risoluzione del Parlamento Europeo del 23 ottobre 2013 sulle misure di contrasto alla criminalità organizzata ed alla promozione della responsabilità sociale delle imprese (v. punti 88-92 della Risoluzione

2013/2107(INI)), appare evidente la discrasia tra gli indirizzi contenuti nella Risoluzione comunitaria e l'approccio definito dal PDL in esame.

Di fatto, nel caso in esame, la norma affronta tutt'altro tema (quello delle relazioni industriali) e così si assiste all'ennesimo esempio di "goldplating", fattispecie criticabile (peraltro vietata nel prossimo Codice degli Appalti) e che appare in contrasto altresì con quanto stabilito dalla Direttiva del Presidente del Consiglio del 16 gennaio 2013 (sul rispetto dei livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee e sull'AIR); inoltre appare del tutto priva di quella valutazione d'impatto (VIR) come richiesto e disposto dalla legge regionale 18/2011 (v. art. 1).

Venendo ora all'esame della norma nello specifico si evince come la ratio della disposizione sia sostanzialmente quella di attribuire all'Ente Regione il ruolo di "promotore" di accordi tra le parti sociali, interferendo anche sui contenuti degli stessi, prevedendone elementi cogenti - in quanto definiti dalla legge. Infatti, si prevede che la Regione **promuova accordi** per: "*il miglioramento degli strumenti di tutela dei lavoratori*", e, con particolare riferimento alla successione tra imprese nei contratti di appalto e subappalto, "*all'obbligo di continuazione dei rapporti di lavoro con l'appaltatore subentrante e l'applicazione delle condizioni dei CCNL applicate alla data di trasferimento*".

Questo tipo di soluzione normativa presenta, a nostro avviso, le seguenti forti criticità sotto il profilo strettamente giuridico:

- In primo luogo, si determina un'impropria ovvero indebita interferenza nella libertà e nell'autonomia delle parti sociali come costituzionalmente garantite (v. art. 39 Cost), nel momento in cui s'intende affidare alla Regione l'esercizio di un ruolo attivo (di promotore diretto) circa la definizione di accordi a contenuto di fatto obbligatorio.
- In secondo luogo, si violano le norme di rango primario (Statuto dei Lavoratori e Jobs Act - D.Lgs 81/2015) laddove si indica che il contenuto degli accordi tra le parti riguarderà, fra l'altro, il "*miglioramento degli strumenti di tutela dei diritti dei lavoratori*", come se si volesse definire un sistema di regole diverso rispetto a quanto riconosciuto e previsto dall'Ordinamento nazionale. Non risulta, infatti, che il Legislatore nazionale abbia delegato alle Regioni alcun tipo di funzione in materia e non si comprende da quale fonte la Regione ricavi una propria competenza a legiferare al riguardo.
- In terzo luogo, la norma in esame appare in contrasto con le disposizioni costituzionali previste a tutela della libertà d'iniziativa economica (di cui all'art. 41 della Cost.), laddove si vuole imporre (in sede di eventuale accordo tra le parti) in caso di successione d'impresie nel contratto di appalto, l'obbligo di continuazione del rapporto di lavoro con l'appaltatore subentrante. In questo modo la Regione sembra voler limitare la libera determinazione delle parti nella definizione dei contenuti negoziali (il cui unico limite dovrebbe essere quello di non porre in essere accordi contrari alla legge ovvero con cause non meritevoli di tutela da parte dell'Ordinamento giuridico), andando oltre qualsiasi competenza legislativa ad essa attribuita a Costituzione vigente. Peraltro occorre ricordare che la stessa

Autorità nazionale anti corruzione (ANAC), in occasione del parere sul decreto delegato di recepimento delle nuove Direttive europee sugli appalti, ha sottolineato che pur essendo giusto tutelare i lavoratori, *tuttavia occorre garantire la libertà di azione all'impresa che subentra, la quale deve essere libera di organizzarsi al meglio puntando alla massima efficienza possibile...*”in particolare il Presidente dell'ANAC ha sottolineato che il riassorbimento dei lavoratori deve essere armonizzabile con l'organizzazione dell'impresa subentrante e con le esigenze tecnico-organizzative e di manodopera previste nel nuovo contratto.

- In quarto luogo, meritano una censura anche le disposizioni di cui all'ultimo periodo del comma in esame laddove la Regione non solo impone un obbligo di continuazione di rapporti di lavoro tra impresa cedente ed impresa subentrante, ma dispone, altresì, un ulteriore obbligo di applicazione del CCNL fino a quel momento applicato al contratto di appalto, a prescindere dal settore economico di appartenenza dell'imprenditore subentrante. Anche questa disposizione viola, ad avviso di chi scrive, la libertà d'iniziativa economica nonché quella negoziale tra le parti e peraltro potrebbe risultare, paradossalmente, anche un'imposizione penalizzate per i lavoratori ceduti in quanto potrebbero veder applicato un contratto meno vantaggioso per loro rispetto a quello praticato dall'imprenditore subentrante. Per le motivazioni sopra citate la norma in esame va cassata.
- Di diverso ambito, ma di approccio analogo sono, inoltre, le disposizioni di cui al comma 4 dell'art. 25. In questo caso, la Regione sembra volersi surrogare alle parti nella determinazione di aspetti negoziali puntuali come *l'oggetto dell'affidamento dell'appalto ovvero le condizioni per l'esecuzione del medesimo.* Peraltro, corre l'obbligo di precisare che anche in questo caso la norma andrebbe meglio specificata, nel senso che la Regione potrebbe avere competenza a legiferare esclusivamente per gli appalti di propria competenza e non per tutte le tipologie gli appalti (pubblici o privati). Certamente non potrebbe disporre per gli appalti privati, pena la violazione dell'art. 117 c. 2 lett. l) della Costituzione in quanto si tratterebbe di ordinamento civile e come tale assegnato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Per tutte le motivazioni sopra riportate, le organizzazioni scriventi ribadiscono la propria contrarietà rispetto all'art. 25 in combinato disposto con l'art. 7 comma 3 lett.b) e ne chiede l'abrogazione.

Al fine di offrire comunque un contributo costruttivo rispetto alla soluzione del problema, **si propone alla Regione di valutare (in caso di successione negli appalti), l'ipotesi di sostenere la ricollocazione del personale impiegato non attraverso obblighi e vincoli, bensì attraverso una gamma di misure d'incentivazione finalizzate a sostenere nuovi investimenti /nuova offerta di lavoro-impiego in Regione.**

In questo modo si ritiene che attraverso lo stimolo di comportamenti virtuosi delle imprese, adeguatamente supportati dal contributo pubblico, ci possano essere le

condizioni per il reinserimento di lavori non operativi ed il mantenimento di condizioni di legalità sui luoghi di lavoro.

➤ EFFICACIA DEI TITOLI ABILITATIVI E CERTIFICATO ANTIMAFIA ANCHE PER LA SCIA NEI LAVORI PRIVATI (ART. 31)

Anche l'art. 31 suscita diverse perplessità circa l'efficacia nel contrasto alla diffusione della malavita in regione. La norma in esame sembra, piuttosto, appartenere al novero di quelle disposizioni che hanno la velleità di contrastare la criminalità organizzata attraverso l'aumento della burocrazia a carico di cittadini ed imprese. **Purtroppo l'esperienza ha dimostrato che non è una soluzione efficace.**

Peraltro, la norma in esame presenta ulteriori profili di criticità di seguito elencati:

- ai sensi della normativa nazionale (v. D.Lgs 159/2011) solo agli Enti Pubblici (da intendersi in senso più ampio possibile) è riservata la possibilità di richiedere la certificazione anti mafia alle Prefetture. Al cittadino non è riconosciuta tale potestà se non attraverso la sottoscrizione di preliminari protocolli d'intesa che il PDL prevede ma in modo del tutto ordinatorio. Pertanto, di fatto, si pone un onere in capo al cittadino impossibile da assolvere in quanto non suffragato dal quadro normativo nazionale. Viceversa, emerge il rischio di applicazione di una sanzione molto penalizzante (come la sospensione dell'efficacia dei titoli abilitativi) che finisce per tradursi in un ulteriore blocco/rallentamento delle attività edilizie in regione già particolarmente vessate dal quadro congiunturale del settore.
- In secondo luogo, si evidenzia che l'estensione alle procedure autorizzabili con SCIA (oltre che al permesso di costruzione come già previsto dalla L.r. 11/2010) dell'obbligo per il committente di procurare il certificato anti mafia dell'esecutore dei lavori, si pone in contrasto con quanto previsto dall'art. 8 della L.r. 18/2011 sul divieto d'introduzione di nuovi oneri amministrativi non compensati. Infatti, la norma in esame nulla dice circa eventuali agevolazioni a favore del cittadino a cui viene richiesto di accertare il possesso del certificato antimafia in capo all'impresa affidataria dell'opera.

Per tutte le ragioni sopra esposte si richiede pertanto uno stralcio della norma in esame.

4) Proposte ulteriori da sviluppare

In occasione della prima riunione della Consulta regionale sulla legalità si propose di sviluppare un sistema che permettesse di tracciare e quindi monitorare tutti i sistemi di pagamento connessi a contratti pubblici di lavori, forniture e servizi, inclusa la movimentazione dei conti correnti.

In questo modo, in analogia in parte con quanto viene già previsto per le pratiche del terremoto nella fase di rendicontazione, si ritiene che sia possibile conoscere la

movimentazione del danaro utilizzato per il pagamento dei fornitori e dei sub appaltatori.

La disposizione riportata all'art. 23, c. 2 lett. e) appare pertanto non sufficientemente incisiva.

Al riguardo, prendendo spunto da quanto già stabilito ad esempio dalla Regione Lombardia (v. L.r. 17/2015, art. 12), si propone di realizzare un software che possa consentire alla Autorità competenti di monitorare la filiera contratti pubblici tra la stazione appaltante ed i vincitori della gara, utilizzando anche la rete Lepida della Regione, al fine di conoscere ogni tipologia di movimentazione di danaro collegato al contratto pubblico.

Bologna, 19 gennaio 2016