



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore BARBOLINI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 GENNAIO 2012**

Disposizioni concernenti la costituzione  
degli Osservatori provinciali per gli appalti pubblici

ONOREVOLI SENATORI. - Per effetto della crisi finanziaria ed economica a scala mondiale, e in conseguenza delle peculiari difficoltà di equilibrio dei conti pubblici e di competitività e crescita dell'economia e del sistema Paese, ulteriormente aggravata dalla pesante riduzione della quota destinata agli investimenti produttivi per opere ed infrastrutture, l'intero settore delle costruzioni e dei lavori pubblici è sottoposto ad una crisi pesantissima e dai contorni inediti.

Alcuni dati, offerti di recente al convegno dell'Associazione nazionale costruttori edili sono in questo senso emblematici. Dall'inizio della crisi gli investimenti pubblici hanno subito una contrazione di circa il 40 per cento, mentre il settore nel suo complesso è calato nell'ultimo periodo di oltre il 22 per cento, con una perdita di oltre 350.000 unità lavorative. Le misure di semplificazione in tema di appalti, adottate con il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 (cosiddetto decreto sviluppo), non appaiono destinate a incidere positivamente su una situazione che permane drammatica. Per di più in questa situazione di crisi pesantissima e non governata, si accrescono anche i rischi di diffusione di fenomeni di irregolarità e penetrazione malavitosa: in molte situazioni territoriali, anche di realtà economicamente e socialmente «sane», si segnalano nel comparto delle costruzioni, accanto al calo dei volumi di attività e al crollo dell'occupazione, l'esplosione del lavoro nero, la crescita di partite IVA fittizie, un forte abuso di contratti *part-time*, con un moltiplicarsi di cosiddette imprese autonome senza dipendenti nei cantieri e «segnali» di attenzioni «singolari e sospette» verso imprese in crisi. Le conseguenze di tali derive, se non contrastate effi-

cacemente, possono risultare nefaste. È necessario sicuramente agire per un rilancio della crescita e lo sblocco di risorse (pensiamo a nuove regole per il patto di stabilità degli enti locali) a sostegno di investimenti in opere pubbliche e private, anche con i necessari, appropriati, snellimenti normativi e burocratici. Ma al tempo stesso, e prioritariamente, occorre piena consapevolezza che il permanere e la possibilità di espansione della presenza di aziende al limite della legalità nei vari territori, anche al centro e nord Italia, impone a tutti - imprese, professionisti, istituzioni locali e regionali, organi investigativi e prefetture - la ricerca del massimo della collaborazione e rispetto delle regole per tenere ben alta la soglia di contrasto all'ingresso dell'illegalità. In questo senso, va segnalata, per il valore emblematico ed i risultati concretamente ottenuti, un'esperienza realizzata a livello territoriale, che avrebbe forse dovuto essere maggiormente amplificata, e proposta come un riferimento di tipo metodologico da valorizzare e diffondere anche in altri contesti.

Il disegno di legge che si propone intende appunto colmare tale lacuna e contribuire a questo fine. Nel merito, si evidenzia che la provincia e il comune di Modena, per monitorare a livello locale il settore degli appalti pubblici al fine di contrastare forme di opacità e concorrenza sleale, hanno approvato già nel maggio 1999 un protocollo d'intesa, sottoscritto da tutte le forze sociali private e pubbliche del territorio, per la verifica della trasparenza delle procedure di aggiudicazione. Il protocollo è poi stato aggiornato e nuovamente sottoscritto nel maggio 2007, ed è ora ulteriormente in fase di adeguamento per recepire le modifiche apportate dalla normativa entrata in vigore di recente. Tale pro-

toocollo è stato siglato da: prefettura di Modena, provincia e comune di Modena, direzione provinciale del lavoro di Modena, Inps - Inail - Azienda USL - sede di Modena -, Consorzio attività produttive, Confindustria/Ance, Lega Coop, Collegio imprenditori edili/API, Fam-C.I.A.A.I, CNA Unione Costruzioni, Confcooperative Unione Provinciale di Modena, Lapam-Federimpresa, A.G.C.I., Fillea Cgil, Filca Cisl, Feneal Uil, Casse edili provincia di Modena, Comitato tecnico paritetico, Camera di commercio di Modena, Università degli studi di Modena e Reggio Emilia, Azienda ospedaliera-universitaria di Modena, Ordine degli ingegneri della provincia di Modena, comune di Castelfranco Emilia, Azienda Casa Emilia Romagna Modena. Hanno, inoltre, fatto richiesta di adesione: l'Ordine degli architetti pianificatori paesaggisti e conservatori della provincia di Modena e l'Ordine provinciale dei chimici di Modena.

Per dare pratica attuazione a quanto sottoscritto è sorta l'esigenza di costruire uno strumento quale l'Osservatorio provinciale sugli appalti, che possa essere:

a) punto di raccolta e trasferimento delle informazioni sugli appalti per lavori pubblici e lavori privati, in funzione di determinare risultati di massima trasparenza;

b) strumento di supporto e indirizzo alle amministrazioni appaltanti per la qualificazione dell'appalto, proprio in ragione di conseguire le migliori garanzie di qualità;

c) elemento ordinatore delle strutture e strumenti presenti sul territorio per l'integrazione delle attività di osservazione e qualificazione degli appalti, per ottenere le più efficaci modalità di coordinamento.

Per perseguire l'obiettivo della trasparenza, l'Osservatorio si è avvalso dell'esperienza della rete di raccolta già operante con il Sistema informativo telematico opere pubbliche (SITOP) gestito dal Centro servizi - qualificazione e sviluppo del costruire della Nuova Quasco su incarico della regione

Emilia Romagna (ora modificato in SITAR: sistema informativo telematico appalti regionale), e delle informazioni giacenti negli archivi locali delle casse edili, INPS, INAIL, AUSL, scuola edile. L'Osservatorio provinciale ha esteso le modalità di raccolta dati anche ai subappalti e ai lavori privati per realizzare una informazione strutturata su base provinciale.

Oggi l'Osservatorio è divenuto strumento attivo deputato a svolgere un ruolo di sollecitazione e di supporto per le stazioni appaltanti e per gli organi di vigilanza, vigili urbani compresi, con strumenti di supporto per le attività di controllo della legalità. L'Osservatorio provinciale è anche centro di monitoraggio sugli appalti pubblici, sui lavori privati, sulle imprese con e senza dipendenti, sui consulenti residenti fuori regione che curano le attività delle aziende residenti in provincia.

Per conseguire tali obiettivi l'Osservatorio provinciale: raccoglie, prelevando i dati da diverse fonti, la documentazione sull'andamento degli appalti; è centro di informazioni a disposizione di quanti hanno la necessità di notizie sulla materia; è supporto sul piano tecnico - informativo per le problematiche degli appalti; è punto di coordinamento per l'acquisizione delle conoscenze delle caratteristiche aziendali delle imprese che acquisiscono appalti.

L'attività dell'Osservatorio provinciale di Modena è rivolta in particolare alla costituzione e gestione di banche dati a livello locale, a disposizione degli enti locali, delle istituzioni pubbliche, delle associazioni imprenditoriali e sindacali, utili per controllare la trasparenza delle procedure di aggiudicazione e per il controllo di legalità delle ditte aggiudicatrici e dei consulenti con studio fuori regione che gestiscono imprese residenti in provincia.

L'Osservatorio annualmente presenta un rapporto ove sono catalogate le aggiudicazioni in lavori pubblici e cantieri privati e sono evidenziati gli scostamenti con gli

anni precedenti: nel numero degli occupati, degli infortuni e delle trasformazioni nelle strutture aziendali del settore edile.

L'attività svolta oltre a rendere trasparente il sistema di aggiudicazione a tutti gli operatori del settore, di fatto produce - come verificato negli anni - un'autoselezione delle imprese che intendono partecipare a gare senza fare ricorso a criteri di concorrenza sleale.

Il controllo della percentuale di ribasso, oltre i limiti di tolleranza, è diventato strumento utile per il controllo della correttezza contributiva e del rispetto dei contratti provinciali di lavoro.

Per massima trasparenza i *file* delle aggiudicazioni per i lavori pubblici dal 2002 al 2010 e per i lavori privati dal 2002 al 2010 sono stati archiviati nel sito della provincia di Modena sotto la voce lavori pubblici nello spazio riservato per le comunicazioni dell'Osservatorio.

Rientra tra le attività dell'Osservatorio anche quella di programmare momenti di approfondimento rivolti a tutti gli operatori delle stazioni appaltanti e del settore imprenditoriale. L'aggiornamento continuo è da tutti ritenuto quale utile strumento di arricchimento della risorsa umana e quale effi-

cace modalità di contrasto ai tentativi di infiltrazione delle imprese irregolari.

Con l'attività dell'Osservatorio provinciale come descritta, ad oggi sono stati raggiunti due obiettivi:

1) fare partecipare le forze sociali al controllo di legalità con l'utilizzo delle elaborazioni messe a disposizione ;

2) fare resistenza ai crescenti rischi di infiltrazione anche grazie all'aggiornamento continuo teorico-pratico rivolto alla risorsa umana impiegata nelle procedure di aggiudicazione.

Con l'ultimo rapporto presentato il 19 aprile 2011 oltre a produrre un quadro d'insieme dei lavori pubblici e privati riferiti all'anno 2010, è stata fatta una fotografia dell'evoluzione del settore per la valutazione delle iniziative da assumere per controllare i punti critici.

Si ritiene, pertanto, che l'assunzione di una strumentazione e di metodologie di analisi, monitoraggio e pubblicità come quelle sopra descritte, e la loro generalizzazione, possano produrre analoghi efficaci risultati anche in altri contesti territoriali. Se ne auspica, pertanto, una celere discussione e approvazione.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Istituzione degli Osservatori provinciali  
sugli appalti pubblici)*

1. Al fine di rafforzare i controlli antimafia preventivi nelle attività produttive a rischio di infiltrazione da parte delle organizzazioni criminali, di facilitare le azioni di contrasto e di estendere i controlli e le informazioni antimafia in tali ambiti di attività, in ciascuna provincia può essere costituito un Osservatorio provinciale degli appalti pubblici, di seguito denominato «Osservatorio».

2. Ai fini di cui al comma 1, l'Osservatorio può essere costituito dal prefetto competente, d'intesa con il Ministero dell'interno e il presidente della regione, su proposta dei soggetti di cui al comma 3.

3. L'Osservatorio può essere promosso, oltre che dal Prefetto competente, dal presidente della provincia e dal sindaco del comune capoluogo, d'intesa con la direzione provinciale del lavoro, con la direzione provinciale dell'INPS, con la direzione provinciale dell'INAIL, con la presidenza delle AUSL, con il presidente della cassa edile, con il presidente della camera di commercio, dei segretari provinciali delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché dai sindaci dei comuni colpiti da episodi accertati dall'autorità giudiziaria di tentativi di infiltrazione da parte di aziende irregolari e connotate da profili malavitosi.

4. L'osservatorio ha sede presso la provincia o il comune capoluogo di provincia.

5. I costi di gestione e funzionamento dell'osservatorio sono a carico della regione di appartenenza nella misura del 60 per cento e della provincia e del comune capoluogo per il restante 40 per cento.

## Art. 2.

*(Funzioni attribuite agli Osservatori provinciali sugli appalti pubblici)*

1. Al fine di conseguire gli obiettivi di cui al comma 1 dell'articolo 1, l'Osservatorio svolge i seguenti compiti:

*a)* rileva periodicamente gli scostamenti rispetto agli indicatori di rischio di infiltrazione delle organizzazioni criminali nel settore degli appalti pubblici, appositamente individuati dagli enti promotori, utilizzando le informazioni giacenti negli archivi informatici dei medesimi enti promotori;

*b)* predispone una banca dati, aggiornata almeno con cadenza bimestrale, contenente l'elenco delle imprese aggiudicatrici, nell'ambito della provincia di competenza, di appalti pubblici e lavori privati e delle attività considerate a rischio. Alla banca dati possono accedere tutti i soggetti promotori di cui all'articolo 1, comma 3;

*c)* segnala tempestivamente agli enti promotori e a tutte le istituzioni o enti preposti ai controlli e alla vigilanza in materia di appalti pubblici, i casi o le liste di imprese che presentino scostamenti rispetto agli indicatori di valutazione di cui alla lettera *a)*. Tali dati sono, altresì, inseriti in apposita sezione della banca dati di cui alla lettera *b)*.

2. Gli indicatori di rischio sono formulati dall'Osservatorio, di concerto con gli enti promotori tenendo conto:

*a)* del livello di trasparenza delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici;

*b)* delle percentuali di ribasso, rispetto al costo dell'opera indicato in bando, quando queste siano in misura pari o superiori al 20 per cento;

*c)* della situazione di legalità delle imprese aggiudicatrici, sul numero degli occupati, degli infortuni e delle loro trasformazioni;

d) fatto salvo quanto previsto alla lettera c), della situazione di legalità delle imprese insistenti sul territorio a seguito di trasferimento, assistite da consulenti residenti nel territorio di provenienza dell'impresa, e del loro eventuale inserimento in subappalti sospetti e non autorizzati;

e) delle aggiudicazioni fatte ad imprese provenienti da altri contesti territoriali per lavori di movimento terra, fornitura ghiaia e noleggio di macchinari;

f) del controllo dei raggruppamenti di imprese finalizzati a rilevare se, per l'appalto aggiudicato, l'opera sia eseguita da una sola impresa del raggruppamento con ricorso a subappalti autorizzati e non autorizzati;

3. Con riferimento ai lavori privati, l'indicatore di rischio è formulato dagli enti promotori tenendo conto della natura giuridica della committenza, del rapporto fra le giornate di lavoro dichiarate e il numero degli occupati e della composizione degli occupati, suddivisi tra dipendenti e lavoratori autonomi.

4. L'Osservatorio, di concerto con gli enti promotori, predispone, altresì, attività di monitoraggio sulle nuove imprese che operano nel territorio provinciale e sulle dinamiche trasformative di quelle esistenti, con verifica del loro raggruppamento nei diversi comuni della provincia e per zona di provenienza, con l'aggiunta del luogo di residenza del consulente del lavoro, nonché sulla compagine societaria per le società immobiliari.

5. I risultati dell'attività svolta dall'Osservatorio sono comunicati, con apposito rapporto, nella conferenza annuale dei promotori da tenersi in prefettura entro il 30 aprile di ogni anno.

