

**Commissione Consiliare Speciale di promozione della cultura della legalità  
e del contrasto dei fenomeni mafiosi**

**Rapporto conclusivo**

**30 dicembre 2014**

**1) La commissione**

La Commissione è stata istituita il 19 marzo 2012 con delibera del Consiglio Comunale e, a seguito di una proroga, è prevista la conclusione dei lavori per il 31 dicembre 2014. I/le componenti della commissione che fanno parte del Consiglio comunale sono: Fosca Nomis (Presidente) Paola Ambrogio (Vicepresidente), Vittorio Bertola, Luca Cassiani, Michele Curto, Raffaella Furnari, Marco Muzzarelli, Fabrizio Ricca e Giuseppe Sbriglio.

I/le componenti esterni della Commissione sono: Pino Masciari, Maria Josè Fava (Libera Piemonte), Roberto Vinchi (Unione Industriale), Giovanni Roberti (Collegio Costruttori), Rocco Sciarone, Joselle Dagnes<sup>1</sup>, Luca Storti (Università degli Studi di Torino), Fabrizio Gallati e Michele Mellano di Coldiretti oltre ai rappresentanti dei Sindacati e delle altre Associazioni delle categorie produttive, e al Dott. Domenico Donato. Uno speciale ringraziamento va ai/alle componenti esterni che hanno partecipato a titolo volontario ai lavori della Commissione contribuendo con le loro competenze e seguendone le attività con costanza e attenzione.

La scelta di far lavorare insieme rappresentanti di organizzazioni ed enti con punti di vista e portatori di interesse diversi, ci ha consentito di approfondire i temi oggetto del nostro lavoro con una pluralità di competenze, determinando un valore aggiunto dei lavori di questa Commissione.

**2) Lo scenario e gli attori coinvolti**

Abbiamo avuto l'opportunità di approfondire i temi selezionati come rilevanti per i lavori di questa Commissione con la Procura di Torino, le Forze dell'Ordine, Assessorati e Uffici dell'Amministrazione comunale, Aziende partecipate del Comune, Agenzie nazionali, Ordini professionali, Università, centri di ricerca, organizzazioni della società civile, giornalisti esperti del tema, per un totale di 92 audizioni (elenco in allegato).

Questi incontri ci hanno aiutato a tratteggiare uno scenario che ci richiede un livello di allerta particolarmente elevato poiché ci raccontano di un territorio fortemente esposto alle infiltrazioni della 'ndrangheta, come confermano l'inchiesta Minotauro<sup>2</sup> e la recente operazione San Michele. Le Amministrazioni sono particolarmente vulnerabili nella loro funzione di stazione appaltante, tant'è che un ampio lavoro di approfondimento è stato fatto anche con le partecipate del Comune, sentendo poi anche la Procura. Su questo come su altri temi quello che emerge con chiarezza è da un lato la forte capacità di adattamento delle organizzazioni criminali a contesti sociali e legali diversi, e quindi la difficoltà ad individuare norme che possano essere una garanzia a

---

<sup>1</sup> Vincitrice di un assegno di ricerca bandito dall'Università degli Studi di Torino e finanziato da Consiglio comunale di Torino, Camera di Commercio di Torino e Università degli Studi di Torino per la realizzazione della ricerca "Criminalità organizzata, contesto di legalità e sicurezza urbana. Un'indagine degli operatori economici di Torino", realizzata nell'ambito delle attività della Commissione legalità.

<sup>2</sup> Processo in cui il Comune di Torino si era costituito come parte civile, uno dei primi atti promossi da questa Commissione.

tutela della parte sana dell'amministrazione dei cittadini e delle imprese. Esiste una zona grigia molto ampia in tutti i settori dell'economia e della società che è quella che consente alle organizzazioni criminali di infiltrarsi: un ruolo fondamentale nel contrasto all'infiltrazione lo gioca la responsabilità individuale delle persone e quella collettiva delle organizzazioni, che devono essere in grado di difendersi e rappresentare un argine chiaro a coloro che vogliono fare affari in modo illegale. Il tema della cosiddetta zona grigia emerge con chiarezza nel libro *Mafie del Nord*, presentato in Commissione dal Prof. Rocco Sciarrone, che ne è il curatore. Sciarrone sottolinea l'originalità delle organizzazioni criminali che si sviluppano al nord Italia ed il fatto che non si può parlare di tessuti (sociali) sani che vengono infettati dal cancro delle organizzazioni criminali, perché laddove queste si insediano, in realtà trovano spazi, trovano accoglienza. Sono dunque da monitorare i fattori di contesto che possono favorire la penetrazione di gruppi mafiosi, individuando in particolare elementi di rischio e vulnerabilità presenti nella struttura economica e politica della società locale.

### **3) Bruno Caccia**

Questa commissione ha scelto da subito di dare un segnale forte nel ricordare la figura del Procuratore della Repubblica Bruno Caccia, ucciso nel 1983 dalla 'ndrangheta, un segnale particolarmente forte della presenza di organizzazioni criminali nel nostro territorio, che è stato a lungo sottovalutato.

La prima sollecitazione è venuta dalla famiglia Caccia, con la richiesta di riaprire il caso per ottenere giustizia di questa tragica e violenta morte, che ad oggi vede punito solo il mandante dell'omicidio, Domenico Belfiore. Nel 2013 la Commissione ha promosso una commemorazione ufficiale alla presenza delle autorità per ricordare una figura di cui la città di Torino deve andare fiera, dando così eco all'appello della famiglia. Le attività di educazione alla cittadinanza nelle scuole di Torino nell'anno scolastico 2013/2014 sono state dedicate a Bruno Caccia, in modo che il ricordo di questa figura e del suo impegno civile e professionale resti vivo nelle nuove generazioni. Nel 2014 la Commissione consiliare ha invitato la Commissione Parlamentare Antimafia al convegno di commemorazione del Procuratore per darle così rilievo a livello nazionale. A seguito di queste iniziative anche la Commissione Antimafia del Comune di Milano, presente alla nostra commemorazione, ha organizzato un'iniziativa a Milano in memoria di Bruno Caccia, iniziativa di particolare significato poiché il caso dovrebbe essere riaperto proprio presso la Procura di Milano.

### **4) Educazione e percezione del valore della legalità**

Per contrastare la zona grigia di cui si parla sopra, è fondamentale promuovere un'azione costante e trasversale, oltre a singole iniziative, volte all'educazione alla legalità e alla cittadinanza. A questo scopo abbiamo promosso alcune iniziative sull'argomento, coinvolgendo l'Assessorato all'Istruzione al fine di garantirne la replicabilità e sostenibilità nel tempo laddove possibile. La Commissione ha partecipato all'evento dello spettacolo "Per Questo", dedicato all'anniversario della morte di Giovanni Falcone e Francesca Morvillo realizzato da Eleonora Mino. E' stata inoltre

promossa un incontro rivolto alle scuole in collaborazione con l'associazione Alsil che parte da una riflessione sul terrorismo e su come la nostra città ne venne profondamente ferita, incontro a cui farà seguito un concorso che coinvolgerà le scuole medie inferiori e superiori della Città di Torino. E' in corso di definizione una collaborazione con la Fondazione Croce per un'iniziativa nelle scuole sul diritto alla difesa in tribunale. Infine, la Commissione si è fatta promotrice di una rappresentazione dello spettacolo "Padroni delle nostre vite", che racconta la storia di Pino Masciari, testimone di giustizia e componente della nostra Commissione, realizzato dalla Sciara Progetti.

## 5) Racket

La Commissione ha individuato come una delle aree di lavoro prioritarie l'approfondimento del fenomeno del racket. Ha costituito un gruppo di lavoro ad hoc che ha visto il coordinamento della Consigliera Fosca Nomis, insieme al Consigliere Fabrizio Ricca. Il coordinamento scientifico è stato in capo al Prof. Rocco Sciarrone, docente di Sociologia presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università degli Studi di Torino, componente esterno della Commissione, in collaborazione con il Prof. Luca Storti, docente di Sociologia economica presso lo stesso dipartimento, e la Dott.ssa Joselle Dagnes, vincitrice di un assegno di ricerca sostenuto dal Consiglio Comunale, dalla Camera di Commercio di Torino e dall'Università degli Studi di Torino. Il gruppo di lavoro ha visto inoltre il coinvolgimento di Maria Josè Fava, Responsabile di Libera Piemonte, di Pino Masciari, imprenditore e testimone di giustizia, entrambi componenti esterni della commissione, e del Dott. Domenico Donato. La ricerca *"Criminalità organizzata, contesto di legalità e sicurezza urbana. Un'indagine tra gli operatori economici di Torino"* è stata realizzata mediante la somministrazione di un questionario che sondava i comportamenti, gli atteggiamenti e le rappresentazioni di commercianti, esercenti della ristorazione e artigiani riguardo alle condizioni di legalità e al rischio di infiltrazione mafiosa. In tutto sono stati raccolti 501 questionari su 900 distribuiti, un ottimo dato di ritorno, risultato ottenuto soprattutto grazie a una campagna di distribuzione condotta da volontari dell'associazione Libera. Sono stati selezionati operatori economici attivi in aree ad alta densità commerciale all'interno di quattro zone di Torino, le cui Circostrizioni sono state attivamente coinvolte: Barriera di Milano, Mirafiori Nord e Santa Rita, Vanchiglia-Vanchiglietta, San Donato. Uno degli elementi che è emerso dall'indagine è che fra gli intervistati non c'è consapevolezza delle leggi anti-usura e anti-racket e delle tutele previste per chi intende denunciare. Soprattutto la mancanza di conoscenza delle prime risulta preoccupante, considerata la diffusione del fenomeno in un contesto in cui le organizzazioni criminali hanno grande disponibilità di liquidità, che spesso gli operatori commerciali non trovano presso le banche. L'iniziativa che ha preso la Commissione a questo proposito è stata quella di invitare l'Assessorato competente e la Polizia Municipale ad attivare dei percorsi di formazione sulla materia, affinché quest'ultima possa essere in grado di indirizzare gli operatori economici, considerato che sono un terminale importante di contatto con la città e che possono quindi intercettare situazioni di criticità e accompagnare la denuncia presso le autorità competenti, con le quali già esiste un rapporto di collaborazione che è stato ulteriormente formalizzato con la firma di un Protocollo fra la Polizia Municipale e la procura il 27 ottobre. Sono quindi stati

realizzati due corsi (programma in allegato) uno lo scorso 12 giugno l'altro il 12 dicembre 2014 che hanno coinvolto complessivamente circa 110 agenti della Polizia Municipale.

Altro elemento rilevante della ricerca da sottolineare in questa sede, è come i cittadini abbiano una percezione non ingenua della presenza e delle modalità di agire delle organizzazioni criminali. Un solo dato: il 26,4% ha dichiarato che, a fronte di minacce per pagare il pizzo, sarebbe disponibile a chiudere l'attività e a cambiare zona, il che esprime la chiara volontà di non sottomettersi a rapporti di forza tipici delle organizzazioni criminali. Come ci ha ricordato il Prefetto durante un incontro con la Commissione, questo è un aspetto molto importante: la sensibilità e la consapevolezza dei cittadini sono fondamentali nella lotta alle mafie. La stessa ricerca ci dice anche come la percezione del legame fra politica e corruzione sia stretto e diffuso e come questo crei distanza fra i cittadini e le istituzioni. Si tratta di un dato che non sorprende più di tanto, e purtroppo spesso le notizie di cronaca danno atto di questo legame perverso, ma queste situazioni devono essere uno sprone a rafforzare la credibilità e la rispettabilità delle istituzioni, per chi ci lavora e chi le rappresenta, perché queste devono essere le principali alleate dei cittadini nella lotta alle organizzazioni criminali. Il clima di sfiducia nei confronti della politica e delle istituzioni per fortuna intacca solo parzialmente l'opinione che la mafia si possa sconfiggere, e non toglie la lucidità nel riconoscere quegli interventi che hanno un effetto positivo sull'ambiente, come quelli di riqualificazione urbana, che hanno segnato una svolta in positivo per alcuni quartieri di Torino.

E' importante sottolineare come, oltre agli obiettivi di indagine scientifica, questo lavoro abbia rappresentato un'occasione importante di sensibilizzazione per aumentare la soglia di guardia sia degli operatori economici locali, che, come è emerso, hanno comunque una visione non ingenua della presenza, e del radicamento delle organizzazioni criminali nella città, sia delle organizzazioni di categoria e degli enti pubblici del territorio, rispetto a fenomeni di illegalità e alle cosiddette "zone grigie". (In allegato il Rapporto di sintesi della ricerca)

Si segnala inoltre che la stessa ricerca verrà realizzata nel Comune di Chivasso e che sono in corso le rilevazioni dei medesimi questionari nella zona IX di Milano, il che ci consentirà di confrontare i risultati della nostra ricerca con altre due realtà territoriali che hanno peraltro potuto beneficiare di un lavoro da questa Commissione già realizzato in una logica di "riuso" virtuoso fra pubbliche amministrazioni.

## **6) Appalti e grandi opere**

Gli appalti della pubblica amministrazione sono oggetto di particolare interesse da parte delle organizzazioni criminali, risulta quindi importante una specifica attenzione a questo tema, cui la Commissione ha dedicato ampio approfondimento. In particolare, la questione è stata affrontata con gli uffici competenti del Comune e le sue aziende partecipate che sono stazioni appaltanti<sup>3</sup>. Dalle numerose audizioni svolte al riguardo sono emerse come preoccupanti le situazioni di società a capitale pubblico, che vedono una partecipazione del Comune, e di diritto privato, che, a fronte di pareri legali in materia, operano di fatto, nell'assegnazione delle committenze, come privati e non come stazioni appaltanti pubbliche.

---

<sup>3</sup> La precedente relazione della Commissione ricostruisce il percorso fatto dall'Amministrazione su questo tema.

Sono inoltre state oggetto di approfondimento le modalità di aggiudicazione delle gare da parte del Comune, con particolare attenzione al criterio del massimo ribasso, considerato che negli ultimi anni i ribassi sono passati da una media del 20% al 40/45%, (e fino ad oltre il 50% per alcune partecipate), da un lato rispondendo alla contrazione di risorse della Pubblica Amministrazione e alla necessità di individuare un criterio oggettivo nell'aggiudicazione di un bando, ma dall'altro esponendo le aziende sane a rischi imprenditoriali elevati. In questo contesto la Commissione ha sostenuto un percorso avviato dall'Assessorato competente per Contratti e appalti e dalla Filiera delle costruzioni, formata da Collegio Costruttori Edili - ANCE Torino, Gruppo Materiali da Costruzione e Associazione Imprese di Impianti Tecnologici dell'Unione Industriale di Torino, CNA, Confartigianato, Ascomed (Associazione commercianti di materiali edili), che porterà alla firma di un protocollo di intesa propedeutico e a una deliberazione della Giunta Comunale che recepirà il Protocollo stesso, dando così atto dell'applicazione dell'art. 82, comma 3 bis, del D.Lgs n. 163/2006, che prevede lo scorporo del costo della manodopera, con conseguente divieto di ribasso sullo stesso, per tutte le gare aggiudicate con il criterio del prezzo più basso, sia nel caso di verifica delle offerte anomale ai sensi dell'art. 86, comma 3 bis del Codice dei Contratti, sia nel caso di esclusione automatica delle offerte anomale ai sensi dell'art. 122, comma 9 dello stesso Codice. E' opportuno che l'applicazione di tale protocollo venga estesa anche alle società partecipate. L'auspicio è che questa iniziativa possa garantire effettive condizioni di concorrenzialità, tutelando le aziende "sane" da quelle che hanno forte disponibilità di liquidità proveniente dal mercato illegale e impiegano lavoro nero, falsando così i prezzi delle gare. La Commissione ha inoltre approfondito l'utilizzo delle white list, che ad oggi sono uno strumento poco utilizzato, pur avendo presente, come ha sottolineato in commissione il Sostituto Procuratore Patrono, della Direzione Nazionale Antimafia, che tali strumenti sono poco efficaci, poiché consentono solo un controllo formale/documentale, e d'altra parte non consentono il controllo dei subfornitori, che rappresentano lo spazio in cui più facilmente si inseriscono aziende che fanno riferimento a organizzazioni criminali. Nonostante i limiti emersi da questo strumento, è da valutare se questo, soprattutto per alcuni settori, possa diventare un requisito per accedere a bandi pubblici, aggiungendo così un elemento di ulteriore garanzia sull'affidabilità delle aziende che partecipano.

Attenzione è anche stata dedicata alle grandi opere e in particolare alla TAV, il cui Commissario di Governo, Mario Virano, è stato audito due volte in commissione in fasi diverse, la seconda a seguito dell'operazione San Michele. In questa seconda audizione il Commissario ha ampiamente illustrato gli sforzi che sono in corso per armonizzare la legislazione francese ed italiana in materia di appalti pubblici e normativa antiriciclaggio, in particolare il Commissario in quella sede ha annunciato l'accordo per l'utilizzo della normativa antimafia italiana su tutta la filiera dell'opera su entrambi i versanti. Molto lacunose e preoccupanti invece erano state le risposte riguardanti le opere preliminari e collaterali di importo notevole (alcune centinaia di milioni di euro) che sono state realizzate e saranno realizzate al di fuori delle suddette normative ed accordi bilaterali. Fra questi spicca la realizzazione del cantiere della Maddalena realizzato nel 2011, già attenzionato dalla magistratura proprio nel corso dell'indagine San Michele, e chiaramente oggetto di tentativi di infiltrazione. Sui fatti oggetto di indagine, sui meccanismi amministrativi, sulla scelta dei soggetti esecutori e loro subappaltatori le risposte necessitano di ulteriori approfondimenti e verifiche.

Un approfondimento merita la questione delle Olimpiadi 2006, che molto hanno lasciato in eredità in termini di strutture a patrimonio delle amministrazioni locali piemontesi e del comune di Torino e di prassi amministrative allora applicate. Importanti elementi sono emersi a seguito dell'audizione di Alberto Gaino e della rivista Narcomafie a seguito di un loro reportage sulle pesanti infiltrazioni da parte della Ndrangheta nella realizzazione dei calcestruzzi nella filiera dei subappalti, rispetto ad un importante soggetto imprenditoriale che per anni ha realizzato manufatti per privati ma anche in importanti appalti pubblici, molti dei quali sono stati importanti realizzazioni delle Olimpiadi di Torino 2006. Narcomafie, con documentate evidenze di indagine giudiziaria, fa emergere come da anni esistesse un sodalizio fra questa impresa e diverse società legate a D'Agostino, Ndranghetista di peso, pluricondannato, che avrebbe lavorato per l'impresa nel corso di oltre 20 anni. Sarebbe necessario un approfondimento di questi temi che possono generare alcuni rilevanti interrogativi su come sia avvenuto il sistema dei controlli ai tempi delle Olimpiadi del 2006 da parte degli Enti Pubblici e delle Stazioni Appaltanti.

## **7) Beni confiscati**

I Comuni hanno competenza sul tema dei beni confiscati, argomento che abbiamo affrontato con il contributo degli uffici del Patrimonio e con Libera, anch'essa presente in Commissione. In particolare, è stata individuata una modalità di bando per raccogliere proposte progettuali dalle associazioni per l'utilizzo dei beni confiscati che ne valorizzino l'impiego a scopo sociale, come previsto dalla legge. A seguito del lavoro della Commissione, congiuntamente con gli uffici competenti, è stato predisposto un formulario di bando pubblico<sup>4</sup> per avanzare proposte di impiego a scopi sociali dei beni confiscati alle organizzazioni criminali, il cui numero è in costante aumento<sup>5</sup>. E' stato anche segnalato come questi possano essere utilizzati al fine di affrontare l'emergenza abitativa, percorso avviato dall'Assessorato alle Politiche Sociali. Sulla gestione dei beni confiscati da parte dell'Amministrazione locale è emersa una difficoltà a lavorare con l'Agenzia Nazionale per i Beni Confiscati, una struttura che non pare in grado di dare risposte in tempi adeguati, e di offrire il supporto e le competenze che sarebbero necessarie per una efficace azione di intervento da parte dei Comuni. La struttura è infatti troppo snella rispetto alle esigenze, alle complessità e al numero crescente di beni che vengono confiscati.

Il lavoro congiunto della Commissione con gli uffici del Patrimonio ha portato lo scorso 23 dicembre all'approvazione da parte della Giunta Comunale, su proposta dell'Assessore Gianguido Passoni, della pubblicazione di un bando aperto a tutte le associazioni senza fini di lucro per l'utilizzo per finalità socioassistenziali di un bene immobile confiscato e trasferito al patrimonio del Comune dall'Agenzia del Demanio<sup>6</sup>.

## **8) Gioco d'azzardo**

---

<sup>4</sup> In allegato.

<sup>5</sup> In allegato elenco dei beni confiscati e loro attuale impiego.

<sup>6</sup> Delibera di riferimento in allegato.

Il tema del gioco è stato affrontato partendo dal presupposto che il gioco legale è un'arma fondamentale per combattere la diffusione del gioco illegale, che è una delle principali fonti di finanziamento delle organizzazioni criminali. L'Agenzia Nazionale dei Monopoli di Stato, ascoltata in Commissione, ha sottolineato come la legalizzazione del gioco d'azzardo rappresenti l'arma più efficace per sottrarre questo mercato, e i relativi proventi, alle organizzazioni criminali, che si ricavano comunque uno spazio con la contraffazione delle macchinette non collegate al sistema centrale dell'Agenzia. A volte essa avviene anche all'insaputa del commerciante, altre volte rappresenta invece una forma "evoluta" di pizzo. Esiste poi una fetta importante di gioco illegale da far emergere, che si "traveste" da gioco legale in grandi centri scommesse che hanno la propria sede all'estero e che non sottostanno alle leggi italiane e non pagano le tasse nel nostro Paese. Partendo da questi spunti la riflessione si è ampliata con il coinvolgimento di altre commissioni competenti, poiché la diffusione del gioco legale ha degli "effetti collaterali", ovvero l'ampio fenomeno della dipendenza da gioco, anche detta ludopatia, che è sempre più diffusa anche in considerazione del numero crescente di persone che giocano, misurabile tramite la costante crescita degli introiti che vengono dal gioco.

Da un approfondimento curato da Seldon ricerche si evince che a Torino sono presenti 1590 locali al cui interno sono presenti newslot e videolottery, cifra pari a circa il 25% della quota di locali con apparecchi sul totale piemontese, che porta a una movimentazione di 170 milioni di euro. Altro elemento che emerge è che la maggiore concentrazione di locali che consentono di giocare si rileva nelle zone più popolari della città e non in quelle residenziali.

La spesa complessiva del gioco a Torino è stimata pari a 400 milioni di euro nel 2011 e a 450 milioni di euro nel 2012, quindi è in crescita. Ovviamente questi dati non tengono conto della "quota" di gioco che sfugge al controllo delle autorità. Tra l'altro, comparando i dati di Lottomatica a livello nazionale con quelli della Guardia di Finanza a livello locale, emerge che, se a livello nazionale c'è un trend negativo rispetto al gioco, in Piemonte i dati continuano a crescere, fenomeno ancor più preoccupante in un contesto di crisi. L'Amministrazione comunale può marginalmente incidere sul fenomeno, anche se una recente sentenza della Corte Costituzionale (18 luglio 2014, n. 220) ha dichiarato legittimo l'intervento dei Comuni per limitare l'orario di apertura delle newslot di competenza comunale e concedere licenze a una distanza minima da luoghi sensibili, come scuole e Asl, tutte misure che sono alla studio della nostra Amministrazione, anche su sollecitazione della Commissione. L'indicazione della Commissione è anche quella di monitorare nel medio e nel lungo periodo l'efficacia delle iniziative che vengono prese per contrastare la dipendenza da gioco.

Infine, ma non meno importante, ricordiamo la sfida culturale di far crescere la consapevolezza sul significato della parola "azzardo", che è davvero tale se, quando si mette una moneta in una slot, si pensa di vincere. La cultura matematica e scientifica è poco diffusa, quindi iniziative di educazione e sensibilizzazione in questo senso potrebbero aiutare a sollecitare la nostra dimensione razionale, distinguendo nettamente ciò che è presentato come "gioco" da ciò che è, in realtà, un vero e proprio azzardo.

Per iniziativa della Commissione è stata presentata e approvata in Consiglio Comunale una mozione che sollecita una legge nazionale che preveda una riduzione dell'offerta, una delega alle Regioni per la cura dei giocatori patologici, un esplicito ruolo di regolazione affidato ai Sindaci, i

quali dovrebbero avere potere decisionale su orari e modalità d'apertura, esprimere parere vincolante su nuove installazioni di gioco d'azzardo e cooperare attivamente nella costituzione di reti sovraterritoriali con Asl, Prefettura, forze dell'ordine per contribuire alla lotta alle organizzazioni criminali.

La commissione ha auditato anche Lottomatica, che ha illustrato le iniziative che prende a contrasto del gioco illegale e l'impegno volto a tutelare dalle patologie di dipendenza dal gioco.

## **9) Avviso Pubblico**

Il Comune di Torino aderisce all'Associazione *Avviso Pubblico – Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie* dal 9 giugno 2009 e la Commissione ha dedicato attenzione ai lavori di questa associazione ritenendo fondamentale il lavoro di rete fra amministrazioni locali per lo scambio di competenze e buone prassi sulle materie del contrasto della criminalità organizzata. E' stata in particolare presentata in Commissione la Carta di Avviso Pubblico, recentemente elaborata da un gruppo di esperti, funzionari pubblici e amministratori locali, che hanno rivisitato e aggiornato la Carta di Pisa, che doveva essere aggiornata a seguito dell'entrata in vigore di alcune leggi antimafia e anticorruzione. La Carta indica come un buon amministratore o una buona amministratrice possano declinare nella quotidianità i principi di trasparenza, imparzialità, disciplina e onore previsti dagli articoli 54 e 97 della Costituzione. L'adozione della carta può avvenire a titolo individuale o con un atto dell'amministrazione (Giunta e Consiglio). Il documento è attualmente all'attenzione della Conferenza dei Capigruppo. Altro tema rilevante che affronta l'associazione è la formazione sui temi delle mafie e della criminalità organizzata rivolti specificamente ai funzionari pubblici e agli amministratori locali, strumento fondamentale per la prevenzione delle infiltrazioni di queste organizzazioni.

## **10) Agromafie**

La Commissione in corso d'opera ha visto l'adesione di Coldiretti Torino come componente esterno, considerata la sensibilità sui temi del contrasto alle organizzazioni criminali che è testimoniata dalla scelta di far nascere l'*Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare*. Con Coldiretti e l'Assessorato all'Istruzione è stato avviato un percorso di approfondimento sui bandi delle mense scolastiche per valorizzare, nell'attenzione alla filiera che già esiste, la dimensione della legalità e del contrasto alle agromafie, facendo così del pasto di bambine e bambini un'occasione di educazione alla legalità.

## **11) Piano anticorruzione**

La Commissione ha auditato il Segretario Generale del Comune di Torino Responsabile del *Piano di prevenzione della corruzione 2013-2015* previsto dalla legge 190 del 6 novembre 2012, ritenendo che possa essere uno strumento efficace per il contrasto delle infiltrazioni delle organizzazioni criminali, creando un clima di attenzione e competenze nel prevenirlo, nell'amministrazione. La

giornata della trasparenza prevista dall'art.10, comma 6 del dlgs n.33/2013 potrebbe essere un'occasione per dare visibilità ai contenuti del *Piano* non solo internamente all'amministrazione, ma anche alla cittadinanza.

## **12) Dialogo con le associazioni**

La Commissione ha audito diverse associazioni che, in forme e modalità differenti, si occupano dei temi della legalità, ritenendo che la loro azione sia una scintilla di cittadinanza attiva della nostra comunità da tenere viva, e che noi possiamo nutrire con un sano dialogo con le istituzioni.

Abbiamo quindi ascoltato le associazioni dei residenti delle zone interessate dal fenomeno della movida (*Associazioni Abitanti Piazza Vittorio e zone circostanti e Rispettando San Salvario*) per raccogliere le loro osservazioni sul tema del rispetto della legalità.

Abbiamo approfondito il lavoro delle *Agende rosse* che hanno sottolineato il sostegno al lavoro di magistrati che sono in prima linea e che non devono essere lasciati da soli, come Nino Di Matteo, per cui è stata presentata una mozione di solidarietà<sup>7</sup> e una richiesta di cittadinanza onoraria che sono state depositate e da calendarizzare in aula.

Abbiamo poi ascoltato le associazioni che hanno organizzato Slot mob "*Un bar senza slot ha più spazio per le persone*", un'iniziativa di rilievo nazionale contro il gioco d'azzardo che ha toccato anche Torino.

## **13) Attività di conoscenza e di ricerca**

L'attività svolta dalla Commissione ha confermato quanto sia rilevante avere una conoscenza approfondita delle modalità di funzionamento e delle dinamiche della criminalità organizzata. Accrescere questa conoscenza si rivela utile non solo sul piano del contrasto, ma anche in un'ottica di prevenzione, in particolare per quanto riguarda i meccanismi attraverso cui i gruppi criminali si rapportano alla sfera dell'economia e della politica. Da questo punto di vista, conoscere le mafie è indispensabile per "riconoscere" la loro presenza nel territorio. A questo fine, è dunque auspicabile cooperare attivamente con soggetti ed enti che si occupano di svolgere attività di indagine e di ricerca su queste tematiche, come avvenuto nell'ambito dei lavori della Commissione. Si segnala al riguardo la nascita presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino, che partecipa ai lavori della Commissione, di LARCO (Laboratorio di analisi e ricerca sulla criminalità organizzata), un centro di ricerca che intende promuovere studi e ricerche sulle mafie, la corruzione, la criminalità ambientale e altre forme strutturate di illegalità. Significativa è anche l'attività informativa e di raccolta di dati svolta da Libera, che com'è noto ha una forte presenza nel territorio cittadino. In questa direzione si potrebbero quindi valorizzare e mettere in rete risorse e competenze disponibili presso diversi enti e istituzioni.

---

<sup>7</sup> Mecc. 2013 01773/002, prima firmataria consigliera Onofri

## Raccomandazioni al Sindaco e alla Giunta

- Dare seguito all'attività di formazione della Polizia Municipale sul tema del racket e dell'usura e monitorare le denunce e i percorsi che vengono avviati e l'applicazione del protocollo sottoscritto con Procura e Prefettura.
- Sostenere e collaborare con associazioni già esistenti che hanno sportelli antiracket e antiusura, per favorire i percorsi che possano portare alla denuncia da parte delle vittime e alla persecuzione dei colpevoli.
- Firma di un Protocollo di intesa propedeutico e a una deliberazione della Giunta Comunale che recepisca questo Protocollo, dando così atto dell'applicazione dell'art. 82, comma 3 bis, del D.Lgs n. 163/2006, che prevede lo scorporo del costo della manodopera, con conseguente divieto di ribasso sullo stesso, per tutte le gare aggiudicate con il criterio del prezzo più basso, sia nel caso di verifica delle offerte anomale ai sensi dell'art. 86, comma 3 bis del Codice dei Contratti, sia nel caso di esclusione automatica delle offerte anomale ai sensi dell'art. 122, comma 9 dello stesso Codice.
- Prevedere un uso attento della procedura di aggiudicazione dei bandi di gara al massimo ribasso, consapevoli dei rischi che questo comporta soprattutto con ribassi significativi, in alcuni casi superiori al 40% sulla base d'asta, rispetto alla capacità di aziende sane di poter realmente concorrere. Valutare inoltre la possibilità che l'iscrizione alle white list istituite presso la Prefettura possa rappresentare un parametro di valutazione da parte della stazione appaltante pubblica.
- Monitorare i fenomeni del gioco d'azzardo illegale, implementare iniziative di educazione e sensibilizzazione volte a tutelare le fasce più vulnerabili che rischiano la dipendenza da gioco d'azzardo; richiedere un intervento legislativo alla Regione in materia di limitazione del gioco sul territorio monitorando l'efficacia delle iniziative che vengono messe in atto nel breve e medio periodo al fine di valutare le strategie da adottare nel lungo periodo.
- Pubblicare anche in futuro un bando per raccogliere disponibilità e idee per l'impiego di beni confiscati, anche in previsione di future acquisizioni.
- Monitorare l'efficacia del *Piano di prevenzione della corruzione 2013-2015* previsto dalla legge 190 del 6 novembre 2012 e organizzare una giornata della trasparenza nel primo trimestre del 2015 che coinvolga dipendenti, amministratori e cittadinanza, dando anche visibilità al meccanismo di whistler blowing previsto dalla stessa legge.
- Promuovere la sottoscrizione della carta di Avviso Pubblico fra i/le componenti della Giunta e del Consiglio Comunale, nonché tra le aziende partecipate del Comune.
- Valorizzare gli aspetti del bando delle mense comunali che tracciano la filiera della produzione e della fornitura, per poi predisporre il prossimo bando di gara con specifica menzione di questo aspetto, facendo così del pasto di bambine e bambini un'occasione di educazione alla legalità.

- Progettare incontri di formazione dedicati specificamente alle/ai funzionarie/i pubbliche/i e ad amministratori e amministratrici locali volti ad accrescere e diffondere la conoscenza sui fenomeni di illegalità e di criminalità organizzata, in stretto raccordo con l'Università di Torino e altri enti di ricerca, pubblici e privati, oltre che con Avviso Pubblico, Libera e altri soggetti dell'associazionismo e del terzo settore.
- Considerare la questione dell'infiltrazione della criminalità organizzata come tema che interessa trasversalmente diversi ambiti di decisione pubblica, evitando di farne un campo di attenzione "settoriale" o "specializzato".

La Commissione ritiene inoltre opportuno approfondire i seguenti temi:

- a) appalti e grandi opere, con particolare attenzione al monitoraggio dell'implementazione del protocollo di intesa propedeutico e a una deliberazione della Giunta Comunale che recepirà il Protocollo stesso, dando così atto dell'applicazione dell'art. 82, comma 3 bis, del D.Lgs n. 163/2006, alla TAV e all'armonizzazione normativa fra Italia e Francia su questo tema; nonché alla gestione della filiera della Sitaf, in una fase delicata di passaggio della compagine proprietaria;
- b) Approfondimento sul modello di gestione e dei controlli messi in atto da Enti Pubblici e Stazioni Appaltanti in occasione delle Olimpiadi del 2006, e uno studio conoscitivo sul sistema di sovrapproduzione fra le imprese controllate da D'Agostino;
- c) monitoraggio dei beni confiscati assegnati al Comune e loro destinazione;
- d) infiltrazioni della criminalità organizzata nel sistema agroalimentare;
- e) collaborazione con le associazioni che promuovono la denuncia di fenomeni di racket ed usura, dando seguito ad un lavoro di ricerca e di attività amministrativa già avviato su questo tema.
- f) monitoraggio del *Piano di prevenzione della corruzione 2013-2015* del Comune di Torino;
- g) Progettazione di percorsi di formazione dedicati specificamente alle/ai funzionarie/i pubbliche/i e ad amministratori e amministratrici locali volti ad accrescere e diffondere la conoscenza sui fenomeni di illegalità e di criminalità organizzata, nonché sugli strumenti di legge intervenuti negli ultimi anni su questa materia.

Si segnala la disponibilità e l'interesse dei componenti esterni della commissione, oltre che dei commissari, a proseguire un lavoro mirato su questi temi per il prossimo anno.

Un ringraziamento va a tutti gli enti e le organizzazioni che sono stati auditi, che hanno manifestato attenzione ai temi posti all'attenzione dalla Commissione e con i quali è stato avviato un dialogo e in alcuni casi una collaborazione. La Procura della Repubblica di Torino in particolare il Dr. Giancarlo Caselli in qualità di Procuratore capo in apertura dei lavori della commissione ed il Dr. Sandro Ausiello, il Dr. Patrono della DNA, il Dott. Borgna, ed il nuovo Procuratore Capo Dott.

Armando Spataro, la Dott.ssa Di Donato della DIA, l'On. Luciano Violante, già Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia, la Presidente On. Rosy Bindi e la Commissione Parlamentare Antimafia, la famiglia Caccia, in particolare le figlie Paola e Cristina, l'Avv. Michela Malerba Segretario del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, il Dr. Luca Poma dell'Ordine Dottori Commercialisti ed il Dr. Giulio Biino Presidente dell'Ordine dei Notai di Torino, l'Azienda dei Monopoli di Stato, la Commissione Antimafia di Milano, il Presidente di Avviso Pubblico, il Presidente di Coldiretti, la Guardia di Finanza, il Commissario del Governo Mario Virano, Manuela Mareso, direttrice di Narcomafie, e Alberto Gaino giornalista della stessa rivista, la compagnia Sciara Progetti, il Dott. Bruno Ventavoli, Davide Roccati di Seldon Ricerche, il dr. Marco Martino, Commissario per il gioco d'azzardo, Carmen Duca del movimento Agende Rosse, il Dr. Alberto Alberetto di Confesercenti, l'Avv. Emiliana Olivieri della Fondazione Croce. La Camera di Commercio di Torino che ha reso possibile realizzare la ricerca *"Criminalità organizzata, contesto di legalità e sicurezza urbana. Un'indagine tra gli operatori economici di Torino"* con un sostegno economico emettendo a disposizione le informazioni del proprio centro studi. Così come è stato prezioso il supporto dei volontari e delle volontarie di Unilibera.

Inoltre il Sindaco e gli Assessori, il Segretario Generale ed i Direttori della Città, i Presidenti delle Circoscrizioni, gli Amministratori delle Società partecipate, il Consiglio Comunale per il contributo per la ricerca *"Criminalità organizzata, contesto di legalità e sicurezza urbana. Un'indagine tra gli operatori economici di Torino"*. Roberto Tricarico che ha promosso la costituzione della commissione e i Consiglieri Greco Lucchina, Grimaldi, Paolino e Scanderebech che sono stati componenti della Commissione, la Regione Piemonte e la Provincia di Torino. Il Questore di Torino per avere seguito i lavori della Commissione.

Un ringraziamento al Prefetto e alla Prefettura per essere stati un importante punto di riferimento e interlocutore per orientare il nostro lavoro.

## **Allegati**

Elenco sedute Commissione legalità

Relazione dr. Ausiello su criminalità organizzata a Torino

Questionario-Appalti Partecipate

Questionario Sitaf

Trasmissione Questionario Infrato

Questionario Infrato

Allegato al Questionario Infrato

Bozza di Protocollo tra Comune di Torino e Filiera delle costruzioni

Dati Commissario per il gioco d'azzardo ottobre 2012

Analisi territoriale del mercato del gioco d'azzardo a Torino (Seldon)

La Guardia di Finanza Torino a tutela monopolio e scommesse

Audizione Guardia di Finanza

Presentazione Lottomatica

Questionario Ricerca Università

Relazione Comm Antimafia\_Sciarrone, Dagnes, Storti

Relazione Giornata Usura e Estorsione Racket

DISPOSIZIONE DEFINITIVA del protocollo operativo usura ed estorsione

Usura e Racket Aggiornamento

Programma corso USURA 2^ edizione

Estratto Relazione annuale DNA 1

Estratto Relazione annuale DNA 2

Scheda istruttoria concessione ad associazioni locali confiscati

Deliberazione approvata dalla Giunta Comunale il 23 dicembre 2014 mecc. 2014 07206/131

Monitoraggio utilizzo beni ANBSC Torino

Articolo di A. Gaino su narcomafie

Relazione giugno 2012

Relazione giugno 2013

Piano anticorruzione del Comune di Torino