

Studi urbani e regionali

MAFIE & URBANISTICA

**Azioni e responsabilità dei pianificatori
nei territori contesi alle organizzazioni criminali**

Daniela De Leo



FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Studi Urbani e Regionali

Collana diretta da Francesco Indovina

Comitato Scientifico: Marina Alberti (Università di Washington); Giuseppe Barbera (Università di Palermo); Aurelio Bruzzo (Università di Ferrara); Arnaldo Cecchini (Università di Sassari); Grazia Concilio (Politecnico di Milano); Marco Cremaschi (Università di Roma 3); Vitor Matia Ferreira (Università di Lisbona); Laura Fregolent (Università IUAV di Venezia); Elena Granata (Politecnico di Milano); Patrizia Ingallina (Università di Lille 1); Daniela Lepore (Università di Napoli); Gianfranco Marrone (Università di Palermo); Maria V. Mininni (Università della Basilicata); Valeria Monno (Politecnico di Bari); Oriol Nel.lo (Università Autonoma di Barcellona); Agostino Petrillo (Politecnico di Milano); Giuseppina Pisciotta (Università di Palermo); Nuno Portas (Università di Porto); Silvia Saccomani (Politecnico di Torino); Carlo Salone (Università di Torino); Antonella Sarlo (Università di Reggio Calabria); Michelangelo Savino (Università di Messina); Giuseppe Scandurra (Università di Bologna); Flavia Schiavo (Università di Palermo); Walter Tocci (Parlamento italiano); Stefania Tonin (Università IUAV di Venezia); Giovanna Vertova (Università di Bergamo); Juan Vicente (Università di Girona); Patrizia Violi (Università di Bologna); Tommaso Vitale (Centre d'études européennes).

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

MAFIE & URBANISTICA

**Azioni e responsabilità dei pianificatori
nei territori contesi alle organizzazioni criminali**

Daniela De Leo

FrancoAngeli

Il volume è stato finanziato attraverso i fondi del Bando Ricerca Scientifica di Ateneo de La Sapienza Università di Roma.

I numerosi ringraziamenti si trovano dopo l'introduzione al volume, dedicato complessivamente a quanti fanno questo o altri mestieri "con il cuore" oltre che con responsabilità.

In copertina: elaborazione grafica di Valentina Alberti

Copyright © 2015 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione	pag. 7
1. Temi e questioni	» 13
Evidenze, speranze, responsabilità	» 13
Un tema “eccentrico”	» 17
Attualità del tema (ed espansione) nel contesto neoliberale	» 20
2. Effetti e forme spaziali dei poteri criminali	» 25
Le aree dell’eccezione	» 27
Spazialità dell’eccezione	» 27
Enclaves criminali	» 30
Le aree del disordine	» 38
Disordine spaziale e istituzionale	» 38
Periferie degradate e controllate	» 41
Le aree dell’informale “organizzato”	» 46
Abusivismo edilizio e l’informale	» 46
Lottizzazioni abusive di matrice criminale	» 50
Aree contese ibride	» 57
3. Apprendimenti dalle pratiche urbane “di contrasto”	» 60
Un programma urbano per un Comune commissariato	» 62
Ripartire dalle risorse locali e dai punti di forza	» 68
Costruire reti di fiducia	» 69
Qualificare l’azione della PA	» 70
Attuare visibili azioni materiali e immateriali	» 70
Far prendere parte, attivare, “capacitare”	» 71
Segnali “dal basso” e suggerimenti per le istituzioni da un quartiere abusivo	» 72
Allentare i legami esistenti con le mafie	» 72
Dare valore alla domanda di pubblico	» 73

Superare il falso dilemma demolizione o condono	pag. 74
Offrire alternative alla via privatistica alla risoluzione dei problemi	» 75
Riconoscere diritti di cittadinanza agli “abitanti abusivi”	» 76
4. Apprendimenti internazionali e prospettive di cambiamento	» 77
Suggerimenti dal gruppo URCV-MIT: pensare la violenza cronica	» 77
La lente del <i>Trading Zone</i>	» 80
Contrastare lo “spessore” della cultura dominante	» 82
Dare spazio alla competenza tecnica nell’azione pubblica	» 83
Aprire uno spazio inedito di interazione	» 84
Far emergere gli interessi anche latenti	» 86
Passare dalla “guerra” alla “pace”	» 88
Attivare tattiche di reconciliation e resolution	» 90
Ipotesi di trading “dal basso” in aree abusive e via beni confiscati	» 91
5. Indirizzi per l’azione nei territori contesi	» 96
Tendenze da riconoscere e indirizzi per la contesa	» 97
Strategie di cambiamento vs inerzie e mantenimento dello status quo	» 97
Rafforzamento delle competenze tecniche vs politica e burocrazia come domini personali	» 99
Capacitazione delle istituzioni e abilitazione degli abitanti vs promesse di governance e negoziazione al ribasso con i poteri forti	» 102
Estendere l’ambito dell’ordinario vs straordinarietà ed eccezione	» 104
Governare l’anomalia e le sregolazioni vs stigmatizzare per non affrontare i problemi	» 108
Epilogo	» 109
Postfazione	
a cura del Comitato Scientifico	
Territori tra speranza e disperazione: note per una postfazione, di Carlo Donolo	» 115
Riferimenti bibliografici	» 122

Introduzione

Alcune recenti vicende e relative inchieste che hanno riguardato il mondo degli interventi, dei progetti e degli appalti pubblici (dal Mose di Venezia, all'Expo di Milano, passando per la ricostruzione de L'Aquila, sino ad arrivare al sistema complesso di *Mafia Capitale* o ai più recenti scandali in Emilia) hanno gettato una diversa luce sugli esiti di una ricerca, condotta da chi scrive nel corso degli ultimi anni. Si tratta di una ricerca concentrata sul rapporto e le implicazioni esistenti tra urbanistica¹ e organizzazioni criminali che, non essendo mai stata presentata in maniera organica e unitaria, si propone qui allo scopo di rendere “utili e utilizzabili”² le conoscenze acquisite nel tormentato contesto attuale.

In tempi recenti, infatti, nel dibattito pubblico³, sembrano aver acquistato nuova attenzione temi come quello della presenza dei poteri criminali su alcuni territori o dentro le decisioni pubbliche⁴. Quindi, con effetti visibili

¹ Si utilizza il termine nella accezione ampia di pianificazione spaziale, uso del suolo e governo del territorio, secondo la nota distinzione elaborata da Mazza; si veda Mazza 2011.

² Sulla opportunità di produrre “useful and useable knowledge”, specie nella ricerca pubblica, sia concesso di rimandare a De Leo 2015.

³ Se effettivamente le ultimissime revisioni a questo volume si sono collocate tra il dibattito funerale “in grande stile” dei Casamonica a Roma e “le stese” di Napoli (descritte da Saviano), si può dire che, senza dubbio, l'inchiesta su *Mafia Capitale* – con il ruolo delle cosiddette *terre di mezzo*, le rivolte organizzate contro gli immigrati per rendere più lucrosa l'accoglienza, la mancanza di messa in sicurezza del territorio per speculare su disagi e disastri – hanno fortemente sollecitato la pubblicazione dei risultati della ricerca nella direzione qui complessivamente proposta.

⁴ Anche se sembra tornato di moda, occorre precisare che, in questo testo non si affronta nello specifico il tema della corruzione (Vannucci 2012; Sberna, Vannucci, 2014) dal momento che si ritiene che solo una parte della corruzione del nostro Paese sia legata alla presenza dei poteri criminali, al centro di questo lavoro. Un'altra parte è, invece, senz'altro

su governo urbano, popolazioni, istituzioni e città. In situazioni come questa, il clamore dei media che si concentra su vicende che hanno evidenti attinenze e ricadute sullo spazio fisico e sul governo delle città e del territorio (e che, quindi, ci riguardano come urbanisti, studiosi e docenti) sembra concedere temporaneamente una diversa prospettiva a temi e questioni ritenuti, dai più, eccentrici rispetto al *fatidico* “vero *core*” dell’urbanistica per come essa è largamente intesa in Italia⁵. Allo stesso tempo, però, occorre tener presente che, quello stesso clamore, facilita generalizzazioni e banalizzazioni di ogni discorso, riportando il tutto entro una melassa indifferenziata e scivolosa dalla quale non si apprende e, tanto meno, si riesce poi a insegnare alcun che.

Ovviamente, al giornalismo della carta stampata e, per certi versi alla politica e alla magistratura, questa intermittenza che accende e spegne questioni, che presenta il nostro Paese come il regno del malaffare per ogni progetto, decisione e intervento di trasformazione fisica da realizzare o politica urbana da portare a compimento, conviene per molte ragioni.

Per noi, invece, per le nostre scuole e per gli studenti che formiamo, estemporaneità e occasionalità delle analisi e, soprattutto, mancanza di consapevolezza sulle responsabilità⁶ e le strategie di intervento da proporre in situazioni che chiamano in causa direttamente l’azione dei pianificatori e il governo del territorio di fronte a poteri criminali strutturati e ben presenti, non hanno molti vantaggi. Anzi. Tutto questo contribuisce a mortificare lo spazio di attenzione e di parola riconosciuto ai tecnici e agli esperti di città e di territorio, sino a ridurre ulteriormente il valore scientifico e il riconoscimento pubblico (oltre che *l’appeal*) dei saperi di cui siamo portatori e formatori.

Tuttavia, esistono numerose ricerche che hanno affrontato temi urgenti proprio a partire dalle diverse peculiarità e prospettive disciplinari. E, sebbene a molti decisori pubblici i nostri approfondimenti e le nostre riflessioni paiono spesso inutili⁷, essi possono fornire qualche interpretazione e, au-

ascrivibile alla generale condizione di ‘anomalia’, ossia di tendenza all’elusione del sistema di regole, di cui si dice in questo testo, pure connessa con la diffusione dei poteri criminali.

⁵ La formazione entro le sole scuole di Architettura e ingegneria e, soprattutto, il forte ridimensionamento dei corsi di laurea in Pianificazione, hanno contribuito a una sorta di irrigidimento della figura del *planner* inteso solo come *urban designer*, decisamente in controtendenza con il contesto internazionale.

⁶ Qui, e per tutto il testo, il richiamo alla responsabilità prova a tenere insieme il doppio significato che i termini inglesi di *responsibility* e *accountability* possiedono separatamente con alcune rilevanti sfumature che la nostra lingua non tiene in conto.

⁷ Se pure va ammesso che come comunità scientifica non siamo molto abili né a fare massa critica per farci ascoltare, né a collaborare, leggerci (e tanto meno citarci), il disinte-

spicabilmente, anche qualche consiglio pratico per rinnovare l'azione pubblica su città e territori, specie laddove essa appare, con evidenza, inefficace e inadeguata.

Con questa consapevolezza e, con fiducia verso la concreta possibilità di fornire contributi utili per una più efficace azione dei pianificatori in territori, in qualche modo, "condizionati" dalla presenza dei poteri criminali, mi sono disposta a ripensare e riordinare il senso e i risultati della lunga ricerca su *urbanistica e criminalità organizzata*. La prospettiva adottata implicava la comprensione di responsabilità e indirizzi per la pratica urbanistica nei territori controllati e, quindi, per certi versi, *contesi* al sistema di governo delle consorzierie criminali.

In particolare, ho qui concentrato l'attenzione su apprendimenti e indirizzi – derivanti da analisi situate e, soprattutto, dall'osservazione di pratiche condotte da *planner* – potenzialmente utili alla lettura e al trattamento delle questioni che sembrano poste, oggi, con diversa enfasi, anche al di fuori delle aree tradizionali⁸ di infiltrazione come quelle del Mezzogiorno. L'ipotesi di lavoro essenziale è che tutto questo riguardi in maniera non residuale l'azione di urbanisti, pianificatori, studiosi e docenti, soprattutto, con riferimento a:

- *l'interpretazione e l'azione sugli effetti spaziali dei poteri criminali* rispetto a determinate conformazioni morfologiche e alla qualità del vivere e dell'abitare in questi stessi contesti;
- *la generale mancanza di efficacia delle strategie di trasformazione e intervento* delle diverse *policies* pubbliche, anche in relazione alle distorsioni di strumenti, apparati e procedure;
- *la non-trasformabilità*, spesso strettamente connessa al malaffare, che si manifesta come *resistenza al cambiamento* di città e territori interessati da certi fenomeni, spesso condannati a implodere entro una forte condizione di inerzia.

Quello che si sostiene è che, nella reiterata sottovalutazione di certi fenomeni con la conseguente inefficacia sul piano dell'azione e del governo

resse della politica su alcune questioni di nostra competenza è probabilmente ai minimi storici. Anche considerando l'esplicita volontà di dimostrare quanto l'urbanistica sia "prigioniera di una visione obsoleta" (come afferma La Cecla, 2015), in modo da potersene più facilmente liberare. Questo libro vuole essere invece un contributo per, "a favore dell'urbanistica e degli urbanisti", nella convinzione che l'una e gli altri servano a migliorare lo stato delle cose nel nostro Paese. Per quel che ci compete, ma senza sconti.

⁸ «È l'esistenza delle zone grigie – come segnala Ruggiero – che impone il ricorso a interpretazioni altre da quelle offerte dal sapere criminologico ufficiale e convenzionale» (cfr. Ruggiero, 2015, p.15).

del territorio, l'incapacità/impossibilità di trasformare e cambiare lo stato e la qualità dei luoghi in cui le persone vivono, di fatto, si aggrava la condizione di irrilevanza di cui si diceva – come studiosi, come tecnici e come docenti – e dalla quale occorre uscire al fine di restituire un adeguato ruolo e, soprattutto, *utilità sociale al nostro agire*. Specie in quei contesti “contesi” ai poteri e alle organizzazioni criminali.

In questa direzione si colloca l'obiettivo di fornire un contributo di sintesi su aspetti cruciali lungamente esplorati, al fine di meglio comprendere gli effetti, le implicazioni e, soprattutto, le strategie di contrasto al controllo diretto e/o indiretto di città e territori da parte dei poteri criminali. Per questo si leggono in controluce fenomeni spaziali, progetti di trasformazione, interventi e processi di *policies* proprio per comprendere se esistono delle spie utili per poter individuare e trattare, per tempo e intenzionalmente le principali *sregolazioni*⁹ in campo.

Il testo, quindi, dopo aver:

- proposto temi e questioni ritenuti rilevanti (cap.1),
 - presentato ipotesi di descrizione e interpretazione di specifici effetti spaziali riconoscibili in forme insediative come le *enclaves* urbane, le periferie *del disordine* e le *lottizzazioni abusive di matrice criminale* (cap.2),
 - richiamato i principali apprendimenti derivanti da *pratiche urbane di contrasto*, dall'alto (in un comune commissariato) e dal basso (in un quartiere abusivo “costruito” dalla Camorra) (cap.3.),
 - riletto le contaminazioni con alcune ricerche internazionali (cap.4.),
- delinea, in conclusione, un quadro di orientamenti per l'azione, entro le possibilità del nostro ruolo e delle nostre competenze tecniche (cap.5).

L'obiettivo ultimo è, infatti, quello di fornire un contributo interpretativo ma, anche, di intervento pratico per quello che potremmo forse chiamare il “necessario governo dell'*anomia italiana*”.

La traiettoria seguita inquadra, a questo scopo, le analisi e gli apprendimenti maturati entro le tendenze di diffusione dei fenomeni criminali sul controllo dello spazio urbano, con riferimento alla costruzione di una stra-

⁹ L'uso del sostantivo *sregolazione* è stato introdotto da Donolo (2001) che ha spiegato che essa «è uno stato sottoprodotto, nel senso che può non essere voluto da nessun singolo attore ed è prodotto dell'azione collettiva», e può essere intesa come «produzione e riproduzione di un ambiente sociale idoneo alle attività illecite». Più di recente, all'interno dell'Unità locale coordinata da G. Laino del PRIN “Postmetropolis” (coordinatore nazionale A. Balducci), ho provato a trovare degli indicatori che potessero dare una qualche misura della *sregolazione* come combinazione di fenomeni di carattere individuale e diffuso (immobili fantasma) con contesti istituzionali fragili (comuni commissariati) e segnali della presenza sul territorio delle organizzazioni criminali (beni confiscati).

tegia di intervento specifica e responsabile da parte della pianificazione del territorio¹⁰.

L'idea è fare tesoro dei "casi estremi" (ossia quelli nei quali la presenza della criminalità organizzata è dichiarata, palese e visibile) al fine di meglio indirizzare l'azione pubblica per città e territori in una più generale condizione di *anomia* che sembra contraddistinguere, in maniera strutturale, il nostro Paese nel suo insieme.

In questo senso, l'importanza degli apprendimenti emersi dai vari casi e contesti è collocata in una prospettiva di responsabilità e intenzionalità esplicita che i *planner* possono e devono assumere ed esercitare nelle pratiche (e che i docenti devono sapere e poter insegnare), nella consapevolezza che il territorio e lo spazio urbano sono un bene cruciale della contesa contro i poteri criminali; i quali, molto spesso, esprimono il proprio potere nelle diverse forme di controllo diretto e indiretto. Entro le pretese e le minacce di questi poteri di controllare e indirizzare, per i propri fini, le trasformazioni ma, anche, le inerzie del territorio, gli urbanisti e i pianificatori possono giocare un proprio specifico ruolo di contrasto oppure no. E da questo punto di vista, il volume offre argomenti e suggerimenti perché non si cominci ogni volta da zero in ogni territorio, come se si trattasse di eventualità remote e inattese per le quali non sia possibile costruire conoscenza esperta e formare future generazioni in grado di fronteggiarle¹¹.

Ovviamente ci si può sottrarre a questa complessità, dicendo che è un problema politico o della "Politica". Oppure si può ritenere che se il ruolo del *planner* non è solo quello di mera esecuzione progettuale e operativa degli indirizzi della politica, egli/ella, in quanto esperto di città e territori, contribuisce, di fatto, alla descrizione/interpretazione *tecnicamente pertinente* delle questioni urbane, definendo strumenti e interventi tecnici adeguati per una efficace quanto necessaria azione di cambiamento¹².

¹⁰ È evidente che compiti di questa portata non sono a esclusivo appannaggio dei *planner* ma quello che si vuole mettere in luce sono le nostre specifiche responsabilità oltre che il quadro delle cose che si possono o non possono conoscere, fare, insegnare.

¹¹ In questo senso, l'indicazione proposta riguarda tanto le pratiche quanto la didattica.

¹² Non la descrizione dei fenomeni 'per la descrizione', quindi, ma la descrizione per irrobustire la conoscenza necessaria alla definizione dei progetti e degli interventi; specie se vogliamo che questi interventi abbiano un minimo di corrispondenza con le situazioni che vorremmo cambiare.

Ringraziamenti

Considerando il periodo nel quale questo libro ha visto finalmente la luce, non posso che ringraziare un sacco di persone. Innanzitutto, il dott. Ciuffreda, per tutti questi anni di studio, attenzione e pazienza; il dott. Brunelli, per l'azione decisiva e "radicale"; la dott.sa Dalla Tomba, per la passione e la cura quotidiana e minuziosa; il dott. Cuccia per l'ultimo passaggio verso il giusto ritmo, e, naturalmente, tutto il personale straordinario incontrato in Poliambulanza nei giorni e, soprattutto, nelle notti nelle quali c'era davvero bisogno di tutto. Dovrei ricordare molti nomi, ma loro (tutte donne) si sono alternate, puntuali, dietro camici, sorrisi e, soprattutto, cure gentili quanto professionali dispensate a tutti i pazienti. Anche quelli più impazienti.

Un ulteriore ringraziamento va, poi, a tutti gli amici, colleghi, dottorande e dottoresse di ricerca, parenti vicini e lontani che mi hanno sostenuto (con telefonate, mail, libri e viaggi in treno di notte) in questo difficile periodo; tutti essenziali e preziosi anche quando non ho avuto la forza di rispondere. Infine, un grazie particolare a: mia mamma per il vitale cambio a Brescia; zio Piero e Luca che, oltre a tutto il resto, hanno pure raccolto mandorle "per far risalire il ferro"; zia Vincenzina, per la cura ai nipoti, pure non più pediatrici, via telefono e non.

Senza questo, il tutto sarebbe stato senz'altro più difficile e, soprattutto, più triste. Quindi, di nuovo, grazie.

Last but not least, dopo molte letture di amiche e amici, la dott.sa Sara Bindo ha riletto professionalmente il tutto, mentre la dott.sa Valentina Alberti ha confezionato la copertina. Per cui grazie a loro anche per questo. Ovviamente, se sono sopravvissuti dei refusi è solo colpa mia che ancora continuo a scrivere questo libro sperando che possa essere utile a fare meglio.

1. Temi e questioni

Evidenze, speranze, responsabilità

A suo tempo, la pubblicazione di *Gomorra* (Saviano, 2006) ha rappresentato un giro di boa nel discorso pubblico attorno alla presenza delle *mafie*¹ in Italia. La forma della narrazione e la congiuntura politico-istituzionale entro la quale quel libro è stato pubblicato (e poi tradotto in molte lingue nel mondo), ha dato una luce diversa alle *storie di Camorra* (e, più in generale della criminalità organizzata, e non solo nel nostro Paese), offrendo argomenti anche per analisi e riflessioni rinnovate.

Infatti, al di là dei limiti pure segnalati nel corso del tempo², il racconto in prima persona e la minuta descrizione dei luoghi sostengono la tesi del dominio “*del Sistema*”, aprendo così ambiti di attenzione a proposito della pervasività di questo *potere* proprio nella gestione e nel controllo del territorio, in una generale condizione di debolezza (quando non di collusione) delle istituzioni pubbliche.

L’approccio dell’inchiesta con stile giornalistico, di grande impatto e successo anche editoriale, però, ha in parte la responsabilità di aver alimentato la dicotomia – che a lungo è parsa irriducibile – tra le narrazioni *iperboliche e romanzate*³ che vogliono le *mafie* ovunque, e posizioni più ac-

¹ Inutile forse precisare, in un contesto italiano, che il plurale è qui usato per riferirsi, complessivamente, ai poteri criminali delle principali organizzazioni (Mafia, Camorra, ‘Ndrangheta e Sacra Corona Unita) storicamente presenti nelle quattro Regioni del Mezzogiorno (rispettivamente Sicilia, Campania, Calabria e Puglia), ma, oramai, ampiamente diffuse nel resto della penisola.

² Ci si riferisce qui alle critiche, ad esempio, di Dal Lago (2010) da sinistra ma, anche, a quelle della Fondazione Leoni da destra.

³ «Rappresentazioni iperboliche e romanzate cui non sono estranei interessi editoriali, hanno costruito attorno alle mafie un’aura di leggendaria, sovraumana invincibilità che

quietate che ritengono, invece, che la situazione non sia poi così terribile; e che, comunque, essa riguardi, essenzialmente, le indagini degli inquirenti e della magistratura su una parte circoscritta e *residuale* della società.

Entro queste premesse, la ricerca alla base di questo lavoro ha provato a tematizzare e argomentare la necessità di indagare, in maniera sistematica, le relazioni esistenti tra l'urbanistica (o la pianificazione, se si preferisce) e le organizzazioni criminali proprio nel controllo spaziale e nell'influenza sui processi di governo del territorio, al fine di studiare e definire modalità utili a contrastarne gli effetti. Quelli che ci competono, si intende.

La scommessa da me ingaggiata (entro l'altrui esperienza e intuizione⁴) era che vi fosse un campo di conoscenze da esplorare e approfondire per poter comprendere e reindirizzare una relazione, *per lo più* ignorata dalla disciplina, al fine di metterne in evidenza il quadro delle *implicazioni peculiari* e, soprattutto, le specifiche *responsabilità tecniche*.

Da questo punto di vista, la ricerca si è collocata all'interno di un più ampio percorso mirato a comprendere le relazioni esistenti tra *limiti e possibilità della pianificazione e contesti urbani problematici* (in particolare quelli del Mezzogiorno), dai quali sono partita e dei quali mi sono a lungo occupata da diverse prospettive; sebbene con particolare attenzione all'analisi e progettazione degli strumenti e delle politiche urbane oltre che della pianificazione dello sviluppo locale⁵.

A partire da questo ambito e in questa prospettiva senz'altro debitrice della enorme quantità di studi (disciplinari e non) sul Mezzogiorno, sono stata quindi progressivamente attratta verso quello che, a un certo punto, mi è parso un vistoso *vulnus*, specie a certe latitudini: lo studio dei modi attraverso i quali, i fenomeni criminali si manifestano nello spazio e costituiscono ostacolo alla pianificazione e attuazione delle scelte urbanistico-territoriali, fungendo da impedimenti alla trasformazione di cui la pianificazione è e deve essere parte attiva e responsabile.

In particolare, mi aveva condotto a questo approfondimento proprio l'interesse verso la peculiare resistenza alla trasformazione e al cambiamento caratteristica di alcuni territori, nonostante, ad esempio, la profusione di

giova più alla reputazione dei coscritti che non all'interesse generale», *Aa.Vv.* 2013, p.151.

⁴ Mi riferisco qui, senz'altro, all'intuizione di Marco Cremaschi ma, soprattutto, al lavoro in prima linea di Marina Marino e Agata Bazzi, le urbaniste che, per prime e sul campo, hanno contribuito a dimostrare fondatezza e utilità di questa linea di ricerca.

⁵ Sia permesso di rimandare qui a due precedenti lavori e in particolare a De Leo, Fini (2012) per i temi dello sviluppo locale "in condizioni di disordine", e a De Leo (2005) per un quadro sulle politiche urbane per le periferie sviluppato nel corso della ricerca europea *NeHoM-Neighbourhood for Housing Model*, condotta con Giovanni Laino.

piani, progetti e politiche urbane. E, specularmente, la inattesa capacità di certi altri territori – apparentemente nelle stesse difficili condizioni iniziali di contesto – di cambiare il passo e, quindi, di disporsi alla trasformazione, mutando positivamente la propria qualità urbana e spaziale, le condizioni di vita degli abitanti, nonostante le difficili condizioni iniziali.

Come spesso accade, le ricerche sono mosse dalla *speranza* o, forse solo dalla mancata rassegnazione ad accettare delle “condizioni date” e apparentemente imm modificabili. In questo caso, dal non poter accettare che ci siano territori “buoni” e “cattivi”, operosi e devianti, città più o meno *smart* che apprendono e si trasformano e altre destinate, invece, a essere per sempre un “buco nero”, un luogo non trasformabile, imm modificabile, nonostante la inaccettabile qualità dell’ambiente costruito e del vivere e dell’abitare. O, anche, detto in altri termini, ad accettare di avere a che fare con territori dove, nella migliore delle ipotesi, la nostra azione risulta inefficace se non proprio inutile o, peggio, collusiva.

Cosa che per altro, da un lato ha storicamente assolto gli urbanisti posti di fronte ai fallimenti delle proprie iniziative di intervento; ma, dall’altro, ha in qualche modo contribuito a restituire una figura incerta⁶ e, per certi versi, opaca con solo parziali abilità di proporre e perseguire, soprattutto nel Sud del Paese, concrete proposte di trasformazione (fatte salve le ricorrenti scusanti delle responsabilità della Politica, delle burocrazie, degli apparati tecnici, etc.).

In questo senso, la ricerca ha, quindi, sullo sfondo il prosieguo di una lunga riflessione sui *planner*, sulle loro capacità, abilità, responsabilità, e rapporti con il potere. Ma, allo stesso tempo, ha puntato anche al disvelamento della relazione con altri “soggetti della pianificazione”, forti e ben radicati, noti per quanto latenti (i poteri criminali, appunto), espunti per lungo tempo da qualsiasi valutazione critica su quale ruolo avessero eventualmente giocato all’interno di un mancato processo di pianificazione, di implementazione di *policies* e di strumenti di intervento.

Salvo poi farli ricomparire, di tanto in tanto, per giustificare una condizione di “inagibilità strutturale”, ad esempio, in certi territori del Mezzogiorno, semplicisticamente considerati come un tutt’uno omogeneo, indifferenziato e intrattabile. Senza speranza di trasformazione, appunto.

In realtà, avendo già molto ricercato attorno alla figura del *planner*⁷, alla necessità di specifiche capacità personali oltre che tecniche, specie all’in-

⁶ Con inevitabili riverberi sull’*appeal* (decescente anche in termini di iscritti) dei nostri corsi universitari dedicati o sulla definizione dei curricula nell’ambito delle scuole di architettura.

⁷ Ci si riferisce qui in particolare a De Leo (2008a; 2013a).

terno della incessante trasformazione delle competenze richieste, continuo a non trovare del tutto soddisfacente l'ipotesi che una trasformazione urbanistico-territoriale indirizzata a migliorare la qualità della vita delle persone, in questo o in quel Comune, magari commissariato⁸, potesse dipendere quasi esclusivamente da una specie di "vocazione all'antimafia" dell'urbanista di turno.

Infatti, se è chiaro che esistono irriducibili differenze negli orientamenti individuali di ciascun tecnico o professionista, mi pareva che come ricercatori – e, ancor di più come docenti – corresse l'obbligo di provare a definire e sistematizzare (per poi riuscire a trasmetterlo per quanto possibile) un più adeguato apparato di conoscenze e competenze tecniche, utili "a far bene il proprio mestiere", anche in territori difficili come quelli a "intensità mafiosa".

In questa prospettiva, è stato necessario, innanzitutto, provare a comprendere e decostruire le forme e i modi in cui il dominio urbano e territoriale delle organizzazioni criminali si spazializza, ponendo agli urbanisti (e quindi alla ricerca e alla formazione in questo campo) questioni specifiche largamente sottostimate, per quanto riguarda:

- il controllo diretto e indiretto dello spazio urbano e del territorio;
- l'interferenza con i processi di trasformazione e cambiamento fisico e sociale veicolati attraverso la pianificazione.

Infatti, da un lato, certi poteri criminali, esercitano in alcuni specifici e circoscritti territori un dominio che si gioca direttamente e visibilmente nello spazio, producendo effetti significativi nei modi in cui le persone abitano e si muovono in un determinato territorio. Ma, dall'altro, l'abilità dei poteri criminali sta proprio nel localizzarsi e infiltrarsi, in molti modi, sia nell'ambiente costruito sia nel governo urbano della "cosa pubblica", ponendo – diversamente da quanto comunemente si pensi – problemi non solo di magistratura o di polizia, ma relativi alle scelte d'uso (o meglio di abuso o non uso) del territorio e delle sue risorse umane e naturali agite attraverso il controllo delle attività lecite e illecite, l'uso della violenza o della corruzione.

Abilità, quest'ultima, che, nel suo complesso, appare tanto più rilevante e disarmante quanto più essa si manifesta anche fuori dai *confini storici* del controllo territoriale delle organizzazioni criminali, con modalità e intensità inedite⁹.

⁸ Come si vedrà, in questa ricerca, osservatorio privilegiato sono stati alcuni Comuni commissariati per infiltrazioni mafiose – per ragioni spesso connesse proprio con processi di pianificazione – dal momento che essi hanno offerto, da questo punto di vista, una casistica piuttosto variegata e punteggiata da catene di fallimenti o da inattesi quanto significativi successi, sulla quale si sono costruite alcune ipotesi interpretative e, soprattutto, di intervento.

⁹ Questo spiega, per certi versi, lo sconcerto che ha suscitato, presso taluni colleghi

Infatti, dai processi decisionali, alle allocazioni di funzioni e risorse, in ampi territori del nostro Paese (soprattutto ma non solo al Sud), il più complesso sistema dei poteri criminali diversamente organizzati rappresentano in modo sempre più sofisticato uno *stakeholder* rilevante dei processi di trasformazione, o, al contrario, un forte propulsore di indisponibilità al cambiamento, di inerzia¹⁰ rispetto alle possibilità di miglioramento delle condizioni di vita e di attivazione degli abitanti.

Da questo punto di vista, per questa ricerca in campo urbanistico è divenuto sempre più centrale analizzare e comprendere le caratteristiche specifiche per il superamento della “resistenza alla trasformazione e al cambiamento”. Tanto in termini di possibilità di emancipazione da fallimentari “sentieri di sviluppo” (locale e territoriale), tanto nell’ottica del miglioramento della qualità e dell’efficacia del governo del territorio e delle necessarie trasformazioni fisiche e sociali.

Così, una parte consistente del lavoro di ricerca è stata dedicata all’opera di comprensione e disvelamento di un tema poco frequentato dagli urbanisti, spesso preoccupati di sconfinare dai propri “ambiti disciplinari”. Mentre, un’altra parte, più operativa, ha riguardato la possibilità di individuare, a partire dalle pratiche, conoscenze, competenze e strumenti tecnici maggiormente utili per formare alla professione in simili contesti. Soprattutto al fine di non ricominciare ogni volta da zero, come se i poteri criminali non ci fossero e non si riproducessero frequentemente in città e territori del nostro Bel Paese.

Un tema “eccentrico”

L’indagine sulla letteratura ha presto confermato la vistosa sottovalutazione delle relazioni tra pratiche urbane e poteri criminali con riferimento alla dimensione urbanistico-territoriale, nonostante l’emergere di testimonianze significative, empiriche e non, sul ruolo giocato all’interno dei processi di pianificazione almeno nelle Regioni del Mezzogiorno. Allo stesso tempo, l’esplorazione empirica ha mostrato come l’attenzione alle contraddizioni tra norme formali e sociali è stata sempre molto limitata e, da tem-

sempre piuttosto scettici rispetto a questa linea di ricerca, l’esplosione dell’inchiesta su Mafia Capitale di fronte alla evidente incapacità di molti di leggere e interpretare questo tipo di fenomeni e la loro rilevanza per le nostre discipline.

¹⁰ L’inerzia è qui vista non solo e non tanto nei termini di incapacità di comunicazione tra società politica e società civile (cfr. Lascoumes, Le Gales, 2009) ma come un sottoprodotto delle azioni di soggetti consapevoli dei vantaggi dell’inerzia.

po, le teorie hanno svelato una evidente inadeguatezza dei processi di pianificazione quando i sistemi normativi sono “sotto pressione” rispetto a pratiche irregolari, informali o devianti.

Ad ogni modo, teorie e pratiche della pianificazione si sono solo lateralmente occupate di questi temi affrontando, soprattutto in passato, il problema dell’abusivismo edilizio¹¹ e, più di recente, il tema della criminalità urbana entro il cosiddetto *paradigma della sicurezza*. Nel primo caso, pure in maniera meno sistematica, sono state esplorate le anomalie e le disfunzioni relative ai processi decisionali o le forme di distorsione della sfera pubblica connesse a insidiosi fenomeni di corruzione e criticità del capitale sociale legati alla presenza di poteri criminali¹². Nel secondo, la pianificazione e, più in generale, gli studi urbani si sono occupati di questi temi, con l’attenzione al crimine (più che al crimine organizzato) alla scala di quartiere. Seguendo dapprima le influenze della tradizione della Scuola di Chicago e, poi, in qualche modo, gli studi di Jane Jacobs, da un lato e l’onda di quello che potremmo chiamare l’*Urban design against crime* che va da Jeffery (1977) a Wilson e Kelling (1982)¹³.

Più recentemente, alcuni autori hanno fornito qualche argomentazione sul perché vi sia (stato) tanto interesse attorno ai temi della sicurezza e su tutto è stata sottolineata la maggiore trattabilità del problema della criminalità comune rispetto a quello della criminalità organizzata da parte della politica; pur rilevando le utili connessioni che, ad ogni modo, questo tema ha con le questioni della vivibilità urbana e con le iniziative di riqualificazione. È stato quindi possibile riscontrare una sempre troppo debole attenzione alla dimensione spaziale degli effetti urbani della criminalità organizzata, e, soprattutto, della capacità delle organizzazioni criminali di sostenere e facilitare *ordinamenti sociali* caratteristici. Questi sono assai spesso connotati da:

- bassa (e cattiva) qualità dell’ambiente urbano, con debole attivazione del protagonismo degli abitanti,
- forte resistenza alla trasformazione, con conseguente manifestarsi dell’evidente inefficacia degli interventi di governo del territorio finalizzati alla trasformazione urbana.

Entro questo quadro, la pianificazione, sospesa tra inefficacia e inerzia, è parsa avere una sempre più debole capacità di cambiare o migliorare la

¹¹ Se ne è occupato Zanfi (2008) confermando, per altro, la tradizionale impostazione disciplinare nella lettura del fenomeno in termini di spontaneismo e individualismo e non di sregolazione.

¹² Nel panorama disciplinare si può senza dubbio richiamare Belli (1979; 1986) e, di recente, Cremaschi (2007b).

¹³ Si veda, a questo proposito, in particolare, Body Gendrot (2000).

qualità della vita nelle città, lasciando prosperare condizioni diffuse di penosa qualità degli spazi urbani e, quindi, delle condizioni di vita degli abitanti.

Tale condizione ha indirizzato nuove domande alle teorie della pianificazione e ai relativi paradigmi per come li conosciamo. Infatti, le teorie e le pratiche – che vanno dalle più tradizionali a quelle più collaborative o radicali – sono apparse inadeguate in certe condizioni, che potremmo definire “estreme”. La gran parte di questi contributi, infatti, non considera troppo influente, nei processi di pianificazione nel loro insieme, l’interazione problematica entro asimmetrie di potere¹⁴, specie quelle con strutture “invisibili”, *informali* o illegali.

In particolare, l’indagine della letteratura evidenzia complessivamente una sottovalutazione significativa delle relazioni tra pratiche urbane e pratiche criminali, nonostante testimonianze significative, empiriche e non, sull’importante ruolo giocato all’interno dei processi di pianificazione in maniera diretta o indiretta. Abbiamo iniziato, quindi, a indicare come “condizioni estreme” quelle nelle quali la criminalità organizzata, attraverso controlli e corruzione e, ancora di più la combinazione di forme urbane caratteristiche (come quelle di seguito denominate *eccezione, disordine, informale*), è strutturalmente presente e concentrata. Condizioni che possono manifestarsi in luoghi poveri e poco sviluppati ma anche in quartieri, città e regioni all’interno di paesi decisamente avanzati. Invero, dalle ricerche sul così detto *Global South* sono emerse un certo numero di riflessioni utili (Roy, 2009b; Wacquant, 2006; Al Sayyad, Roy, 2004; Holston, Caldeira 1999), sebbene sia evidente che le teorie della pianificazione non hanno affrontato, in modo esplicito, quelle condizioni nelle quali non c’è la povertà assoluta o la mancanza totale di strutture socio-politiche, ma, invece, esistono forme perverse di sviluppo e di istituzioni deboli o tendenzialmente corrotte che favoriscono la riproduzione di processi *sregolati*.

In questo quadro, le teorie della pianificazione si trovano ad avere a che fare con un diverso insieme di implicazioni rispetto ad alcuni capisaldi del recente dibattito disciplinare, come l’esortazione verso la *governance urbana* o la trasformazione della *componente istituzionale* (Beauregard, 2005; Healey, 2005; Moulaert, 2005), con inevitabili ripensamenti ed effetti non banali da indagare e trattare.

¹⁴ «No process blind to power disparities can be a good process. Only if process design – a badly neglected area of planning scholarship in fact – can anticipate and practically counteract a wide and subtle range of such power disparities, economic and political, cultural and social and more, can planning processes be legitimate, critically inquiring, inventive, and plausibly ‘democratic’ at all» (Forester, 2009, p.431).