

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

**De Leo D. Tra tecniche, sregolazioni e
anomalie: pratiche urbane di
contrasto in territori contesi**

www.planum.net
ISSN 1723-0993

Atelier 2 – Questioni per l'urbanistica del XXI secolo

Tra tecniche, sregolazioni e anomalie: pratiche urbane di contrasto in territori contesi

di Daniela De Leo

Ricercatrice di Urbanistica, Facoltà di Architettura Università “La Sapienza” Roma

Parole chiave: urbanistica e criminalità organizzata, pratiche di contrasto, anomalie

Questioni ai margini

Lo studio di alcune aree del Mezzogiorno ha offerto l'occasione di osservare, da vicino, cosa possano *intenzionalmente* fare programmi e interventi pubblici in ambiti urbani con una significativa e strutturale presenza della criminalità organizzata. Si è andata così sviluppando una specifica direzione di ricerca che ha indagato, tra l'altro, i modi in cui le scelte e le pratiche urbanistiche possono contribuire a contrastare le forme di radicamento e gli effetti perversi della criminalità organizzata sulle città e sui territori. In questi termini, il tema è stato considerato e, quindi, proposto come questione rilevante per l'urbanistica del XXI secolo, con l'evidente auspicio di una rinnovata attenzione verso questioni invero molto spesso ai margini del dibattito *mainstream*.

Non è un caso che proprio con riferimento alla ricostruzione tematica e ad ampio spettro di Janin Rivolin (2011), il tema che qui si propone appaia marginale, se non del tutto assente, rispetto alle principali agende pubbliche, nazionali ed europee, pur dibattendo di «difficoltà e ritardi del sistema di governo del territorio». Ovviamente, l'assenza è tutt'altro che neutra, ma risulta difficile declinare il tema proposto oltre l'evidenza di una generale sottovalutazione delle questioni ritenute, invece, significative.

Al contrario, un nesso più forte si può rintracciare nel passaggio che sottolinea come, in contrapposizione con gli orientamenti europei, «città e territorio in Italia continuano a trasformarsi secondo regole arcaiche e per lo più indifferenti allo sviluppo». In questa direzione, si possono offrire argomenti sul permanere di “regole arcaiche” ma, anche, sul definirsi di condizioni di reale o apparente “indifferenza allo sviluppo” o, come è stato evidenziato altrove (De Leo 2008; 2009), di resistenza alla trasformazione.

Su questo tipo di tracce si trovano le questioni che maggiormente incrociano i temi complessivamente proposti dai due position paper, e che possono essere così sintetizzate e declinate per la condivisione dei contenuti:

- «il nesso incerto e “difficile” tra sapere tecnico e politica, tra l'urbanistica come tecnologia e l'urbanistica come forma di governo» (Lanzani, Pasqui 2011) nel misurarsi con le questioni poste dalla presenza della criminalità organizzata, le quali paiono spinosamente collocate all'incrocio tra saperi tecnici e Politica, tra tecnologie potenziali (per nulla codificate) e forme di governo possibili;
- la dimensione dello sviluppo (mancato, distorto, anomalo, che sia) nei territori ‘gestiti’, se non ‘controllati’¹, dalla criminalità organizzata, rispetto alla tesi di «rottura del nesso tra urbanistica e

¹ A seguito del successo del romanzo Gomorra (Saviano 2006) e della diffusione dell'immaginario da questo proposto, sono state sollevate numerose critiche nel merito (Dal Lago 2010) oltre che a proposito del fatto che non tutto sia o possa essere interpretato secondo quella chiave di lettura (una sorta di “ossessione-Gomorra”) ma che esistano in realtà anche altri

sviluppo», e con riferimento alle criticità e/o all'indifferenza allo sviluppo (Janin Rivolin 2011) entro alcuni sistemi di sregolazione sociale e spaziale.

Centralità della componente tecnica

Una direzione recente del lavoro di ricerca ha riguardato le possibili e concrete *pratiche di 'contrasto'* che, più o meno, intenzionalmente sono state promosse e implementate alla scala urbana. Il lavoro prendeva le mosse dall'osservazione che se «le politiche di contrasto sono quel particolare tipo di politiche pubbliche indirizzate ad abbassare il beneficio marginale delle azioni criminali o ad accrescerne il costo marginale attraverso l'aumento del costo delle sanzioni o della probabilità che il criminale venga colpito» (Giacomelli, Rodano 2001), potesse essere possibile individuare e definire alcune pratiche urbane “di contrasto” al dominio urbano e territoriale delle organizzazioni criminali, cercando di capire come queste potessero essere adottate o meno nei diversi contesti.

In effetti, proprio per confutare l'obiezione che non vi fosse una particolare competenza tecnica richiesta al pianificatore per contrastare la spazializzazione dei poteri criminali, la ricerca si era concentrata su quegli elementi tecnici e progettuali di volta in volta adottati, da questo o quell'urbanista, per il contenimento degli effetti di disordine (Donolo 2004; De Leo 2009) e sregolazione dovuti alla presenza delle organizzazioni criminali. Le zone ad alta presenza criminale sono per lo più caratterizzate da comparabili elevati livelli di corruzione e di inerzia di settori rilevanti delle burocrazie comunali, distruzione delle risorse ambientali, elevato tasso di abusivismo edilizio, scarsa partecipazione degli abitanti alla vita sociale e politica. Ma, tali aspetti, si possono davvero considerare come indipendenti rispetto all'azione (pubblica) dei planner? Davvero rispondono solo alle possibili cornici della Politica e il planner non può nulla, dal lato squisitamente tecnico, per contribuire a contrastare questi fenomeni? Cosa può, invece, fare la pianificazione in contesti analoghi? E dunque, perché non individuare dispositivi *ad hoc* che attivino, in contesti sensibili, una qualche stabilità nell'inversione di rotta?

Questa parte della ricerca, sviluppata attraverso il confronto diretto con i pianificatori, a partire da casi di comuni pluri-commissariati², ha confermato che esistono pratiche urbane particolarmente efficaci dal punto di vista 'del contrasto'. Comparando repertori di pratiche urbane che hanno variamente interpretato la contrapposizione alla presenza e al controllo del territorio da parte della criminalità organizzata, è parso evidente che spesso queste pratiche hanno saputo sostanzialmente riprodurre nuovi beni pubblici o semplicemente nuovi spazi di regolazione e vita comune. Pratiche che vanno dalle normative tecniche alla programmazione e attuazione degli interventi di sviluppo locale; dalla restituzione agli usi pubblici di una piazza o un immobile di pregio (anche confiscato) in aree fortemente degradate, alla delimitazione di un'area protetta per la riduzione degli abusi edilizi.

Complessivamente è sembrato chiaro come la riqualificazione, o meglio, il miglioramento della qualità della vita “in comune” e, soprattutto, del rapporto tra cittadini e istituzioni, sono i terreni (ancora non sufficientemente battuti) della sfida al controllo del territorio da parte dei poteri criminali. Le organizzazioni criminali sono una presenza complessa e polimorfa, che richiede non pochi approfondimenti e livelli di comprensione se si vogliono individuare *le forme*, i molteplici modi in cui si danno le relazioni con i processi di pianificazione territoriale. Ma il nodo più spinoso riguarda senz'altro l'*ambivalenza* che vede nelle mafie, a un tempo, un *soggetto economico-imprenditoriale*, che investe e interferisce (in vari modi) nelle scelte d'uso del territorio, e un *soggetto sociale*, parte del tessuto di relazioni e, soprattutto, del modo nel quale queste si definiscono, si riproducono nelle forme di convivenza tra cittadini e tra cittadini e istituzioni.

soggetti e ruoli con responsabilità rilevanti. Da parte mia penso che l'operazione editoriale abbia avuto il grande merito di illuminare, a scala nazionale e internazionale, una zona d'ombra importante per quanto non inedita, consentendoci di tematizzare (meglio) alcune questioni. Poi, come sempre, le letture a una dimensione e secondo una ossessiva linea interpretativa non possono che lasciare insoddisfatti dal momento che la realtà è sempre più articolata e complessa.

² Dopo il caso di Bagheria (De Leo 2008b), come si vedrà, anche quello di Villabate si è rivelato molto utile e istruttivo (Bazzi 2010; Marino 2010; De Leo 2010).

Da questo punto di vista, il caso di Villabate a fornisce alcuni argomenti. Il Consiglio Comunale viene sciolto per la seconda volta agli inizi del 2004 per infiltrazioni mafiose concretizzatesi – come spesso accade – proprio nell’elaborazione e adozione di un Piano Urbanistico Commerciale che prevedeva un Centro Commerciale su un’area urbana di circa 15 ha (Bazzi 2010). Si trattava di una quantità non giustificata da dimensionamenti o programmazione di scala vasta, del tutto indifferente alle concrete dinamiche urbane e, non ultimo, segnalato dalla DIA come ambito di investimento preferenziale delle organizzazioni criminali locali in quella fase. Il contrasto all’intervento voluto dalla criminalità organizzata avviene, però, solo attraverso l’evidenziazione delle incongruenze tecniche e normative che si riferiscono, sinteticamente, a:

- la sovrapposizione di destinazioni urbanistiche tra diversi strumenti tutti contemporaneamente vigenti;
- l’assenza di un concreto dimensionamento a supporto delle scelte funzionali, soprattutto riferite alla scala vasta;
- la mancata rispondenza tra la documentazione costitutiva dei Piani analizzati e quanto previsto per essi dalle norme vigenti;
- l’assenza di un quadro territoriale supportato da concertazione interistituzionale³.

A partire dal suo insediamento, la seconda Commissione Straordinaria mette in campo una serie continua e collegata di strumenti e azioni urbanistiche con profili tecnici significativi e utilmente generalizzabili caratterizzati da:

- *rapidità*: nel tempo ‘eccezionale’ di cinque anni si è sviluppato un percorso iniziato con la revisione del PRG e giunto alla approvazione di quasi tutta la strumentazione urbanistica esecutiva prevista dal Piano;
- *rigore e trasparenza* dei passaggi procedurali, presente nelle motivazioni e nella sequenza di tutti gli atti a supporto dell’iter di legge per ciascuno strumento urbanistico;
- *puntuale governo del quotidiano*: a fronte di regole certe e rapidamente definite, l’ottemperanza è un impegno di pari entità che non ammette distrazioni né leggerezze. Ciò al fine di tentare di costruire un rapporto di fiducia tra i cittadini e gli Uffici, basato sull’applicazione di regole chiare per tutti, agendo rapidamente (quando è possibile) o spiegando con pazienza e senza ambiguità le ragioni dei dinieghi (Bazzi 2010).

All’interno di una di condizione di partenza non dissimile, in alcuni casi – come, ad esempio, Gela (cfr. De Leo 2010, Liotta 2010) –, ha trovato spazio anche l’interpretazione di forme inedite di legalità come ambito di rinnovamento delle forme di cittadinanza; casi virtuosi in cui “la legalità ha fatto bella la città”, sia dal punto di vista dello spazio (pubblico) fisico sia da quello dello spazio e della sfera pubblica.

L’approfondimento e la comparazione dei casi hanno complessivamente fornito indicazioni progettuali e di *policies*, dal momento che le pratiche urbane, significative dal punto di vista del contrasto, non sono riducibili a una dimensione meramente locale e contestuale. È stato possibile quindi ricostruire e interpretare conoscenze ed esperienze per il trattamento di situazioni problematiche al di là della occasionalità e dell’improvvisazione dei singoli tecnici. Prospettiva, questa, che ha trovato convergenza con il punto di vista degli esperti consultati nel corso delle ricerche e della costruzione di casi studi, in merito all’opportunità di sviluppare percorsi formativi mirati che non lascino l’azione del planner all’improvvisazione, concependo, invece, come necessario proprio il rafforzamento della componente tecnica.

Da qui l’ipotesi (e la richiesta) di sviluppare la formulazione di percorsi formativi dedicati a tecnici che operano in simili contesti: l’obiettivo non è quello di delineare criteri di regolazione *ad hoc* per i contesti mafiosi, ma di sollecitare, invece, l’attenzione verso buoni criteri di regolazione dotati di caratteristiche tecniche adeguate ai territori contesi alle organizzazioni criminali.

³ Cfr Bazzi 2010.

Del ritardo, del mancato sviluppo e dell'anomalia

Se è vero che la diffusione e il radicamento dei fenomeni criminali coinvolge stabilmente anche il nord del Paese (...) e le relazioni globali dell'economia criminale (dei "colletti bianchi") si diffondono anche in nuovi contesti territoriali (Reski 2009), è innegabile che vi sia ancora una particolare territorializzazione della dimensione criminale nel Mezzogiorno. Luoghi di elezione del radicamento e della diffusione dei fenomeni di criminalità organizzata restano le realtà contraddistinte da storiche forme di legalità debole e modesto capitale sociale, cui si sommano storici problemi di ritardi nello sviluppo e di criticità di PIL, di bassi livelli di occupazione, di modesta diffusione e qualità dei servizi pubblici essenziali, etc.

Quanto e come sia causale e di dipendenza il rapporto tra problematiche dello sviluppo e radicamento delle organizzazioni criminali non è affatto facile dirlo. Certo è che non ha giovato sinora non porsi il problema di valutare quanto e come la dimensione criminale abbia influito, ad esempio, sui modesti risultati complessivamente conseguiti dai pur cospicui investimenti veicolati negli ultimi 15-20 anni dalle politiche di sviluppo locale per le aree dell'Obiettivo 1 e poi della Convergenza.

Anche per questo, all'interno di un più ampio programma di ripensamento critico delle politiche di sviluppo locale⁴, una parte della ricerca ha provveduto a isolare e indagare il tema delle *distorsioni dello sviluppo* nelle regioni del Mezzogiorno con riferimento alla presenza delle organizzazioni criminali. Sviluppo, mancato sviluppo, arretratezza, assumono senz'altro caratteri peculiari nei contesti a forte controllo criminale ma, nella generale afasia del momento (specie per quel che riguarda le politiche di sviluppo recenti), il tema non sembra avere uno spazio specifico di discussione al di là dell'indifferenza o, forse più propriamente, della evidente resistenza di alcuni territori ai processi di trasformazione richiamati anche in questa occasione.

La questione dei nessi tra sviluppo ed economia criminale è stato oggetto, nel tempo, di ricerche di vari autori (Becchi, Pizzorno, Gambetta), ma appare solo debolmente tematizzato nel campo degli studi urbani. Anche per questo il tema è stato affrontato e proposto ricombinando insieme la questione della legalità nei termini più problematici delle forme di convivenza, come dimensione dell'organizzazione sociale e spaziale rispetto ai processi di sviluppo, nell'ipotesi di condurre le iniziative di trasformazione urbana e territoriale a cambiamenti di contesto e dei modi di fare e di agire.

Su queste premesse, il lavoro di ricerca ha provato, innanzitutto, a riaprire la riflessione sulle iniziative di sviluppo locale, provando a ripartire dal fatto che, alcune esperienze e casi emblematici, abbiano mostrato i propri limiti nelle capacità e possibilità di interferire con i modelli di comportamento radicati. In considerazione delle loro caratteristiche peculiari, da questo punto di vista, l'incrocio con alcune città 'particolari' (Taranto, Gela, Crotona) ha consentito di formulare domande di ricerca più esatte. Anche qui nella direzione di comprendere, eventualmente, quali politiche individuare per il trattamento di specifiche questioni; tenendo ovviamente conto dei contesti nient'affatto estranei alle logiche criminali.

Nel corso delle ricerche sono emerse, assai spesso, le consuete immagini di luoghi intrattabili, senza possibilità di redenzione, oltre agli insolubili tormentoni sull'assenza o l'irrelevanza delle precondizioni dello sviluppo; sulla 'nocività' della quantità di denaro che si è resa disponibile nei passati periodi di programmazione, o, ancora, l'ignavia della politica, della PA e delle classi dirigenti.

In modo originale è emersa, invece, una più che verosimile assenza di una reale domanda di sviluppo se non nei termini di una domanda di crescita espressa da parte di alcuni gruppi di potere locale che al più chiedono occasioni per attivarsi e poi fanno quello che possono. Insomma un quadro complesso entro il quale è possibile riconoscere sperimentazioni e pratiche di sviluppo per quanto anomale. In questi casi, gli elementi che sembrano fare particolarmente problema sono:

- la 'legittimazione pubblica' del potere dell'organizzazione criminale, con riferimento alle capacità di ampliare e rafforzare i network affaristico o politico-clientelari,

⁴ Su questo tema tra gennaio e febbraio 2010 ho curato e organizzato, con Vivian Fini, presso il DipSU dell'Università di RomaTre, un ciclo di quattro seminari dal titolo "Ripensare lo sviluppo locale a partire dai casi e dagli strumenti".

- la pervasività del potere criminale, in grado di rendere assai vulnerabile la società locale minandone profondamente le basi della convivenza civile e i presupposti per coltivare aspettative condivise di sviluppo futuro.

Come è stato osservato, nonostante la dimensione globale delle economie criminali, non si è ridotto soprattutto il peso delle relazioni con le società locali, e del capitale relazionale che le sostiene. Oltre, naturalmente, alla capacità di esercitare la violenza (Davis 2007), o, al contrario, di sostenere vere e proprie forme alternative di *welfare* (Castells 2003) che danno un contributo significativo al rallentamento delle dinamiche sociali e l'attitudine al cambiamento.

Inoltre, in non pochi casi, la presenza delle organizzazioni criminali sul territorio determina una "generale condizione di non-diritto", all'interno della quale si collocano tanto le attività mafiose quanto quelle di mera speculazione, come vere e proprie forme per lo più predatorie di beni e risorse. Tra le une e le altre si intreccia una sinergia perversa, che mira al controllo del denaro pubblico a discapito della certezza del diritto, di ogni garanzia democratica e della tutela di beni pubblici e comuni. Gli effetti congiunti di questi aspetti sono piuttosto rilevanti per la pianificazione e la resistenza ai processi di sviluppo, dal momento che essi investono tanto le forme fisiche delle città e dei territori, tanto il tessuto sociale e delle relazioni di fiducia tra cittadini e istituzioni, che finisce per avvitarci in condizioni difficilmente mutabili. Anche a questo proposito, Donolo, per esempio, suggerisce l'inopportunità di parlare di territori sottoutilizzati sottolineando come «se la terapia dei mali territoriali consistesse in un rafforzamento delle strategie di rapina e di abuso intensivo, per "fare cassa", come di fatto avviene anche dentro i meglio intenzionati progetti integrati. Il mancato sviluppo locale non dipende dal sottoutilizzo ma viceversa quasi sempre da un uso eccessivo, distorto e improprio del territorio, ovvero dal predominio di pratiche istituzionali e sociali finalizzate al predazione e al rent seeking territoriale» (Donolo 2008).

Inoltre, come è stato messo in evidenza, una delle principali semplificazioni operate nel corso di quello che potremo chiamare il "ventennio d'oro dello sviluppo locale", è stata la sovrapposizione, in alcune aree, tra processi di sviluppo e dinamiche di sviluppo urbano ed edilizio. Questo, in un contesto con una forte presenza di organizzazioni criminali – alle varie scale gestori potenti del sistema delle costruzioni e della movimentazione della terra – ha senza dubbio ridimensionato la formulazione di percorsi di innovazione nella domanda di sviluppo, oltre che di corrispondenza con la domanda reale di case e di abitazioni. Attraverso queste lenti è stata studiata e interpretata anche la questione dell'abusivismo edilizio con riferimento alla formulazione di percorsi di sviluppo locale anomali, ai quali le popolazioni locali hanno assai spesso preso parte anche attraverso l'investimento di inimmaginabili risorse proprie (immobilizzate invece che investite). Il tutto ovviamente condito dalle consuete discrepanza tra bisogni e risorse, nel quadro della diffusa industrializzazione senza sviluppo, e della mancanza di fiducia reciproca e nelle istituzioni, indistinguibile, per certi versi, nei toni, dalla mancanza di fiducia nel futuro.

Alcune considerazioni conclusive

Allo stato attuale, la diversa combinazione di analisi e strumenti ha prodotto una serie di ipotesi nelle quali, evidentemente, varia l'accoppiamento, già piuttosto incerto, tra (definizione dei) problemi e (tecnologie delle) soluzioni, lasciando presso che irrisolto il dilemma del possibile catalogo di soluzioni o di indirizzo delle politiche. In ogni caso i casi indagati sembrano confermare l'opportunità di favorire e promuovere, nelle pratiche:

- l'utilizzazione di dispositivi tecnici orientati a ridurre discrezionalità e corruzione favorendo trasparenza e coerenza delle procedure ma non deregolamentazione, annullamento o straordinarietà delle regole: regole semplici, chiare e uguali per tutti propongono nuovi codici e nuovi comportamenti mentre l'azzeramento del sistema di regole o le procedure *ad hoc* assottigliano il comune e lasciano aperte le porte alla "legge del più forte";

- l'individuazione di politiche di promozione locale mirate per contesti deboli e degradati tradizionalmente controllati dai clan, ma senza determinare inattese quanto appetibili disponibilità finanziarie, drasticamente superiori alle capacità di spesa, gestione e governo delle realtà locali;
- la sperimentazione di modi e forme di riuso dei 'beni simbolo' della presenza criminale (le aree abusive, i beni confiscati, gli spazi del predominio usati impropriamente, etc.) per innescare processi di riequilibrio spaziale dei poteri che governano e controllano città e territori contesi.

Resta significativamente insoluta la questione della possibilità di determinazione della componente tecnica, pure essenziale, al di fuori del campo di opportunità e controllo offerto dalle fasi di commissariamento (Marino 2010) o di gestione illuminata o scelta di campo di un soggetto che assuma come prioritaria la sfida al controllo criminale del territorio (De Leo 2010; Liotta 2010); nonostante restino rilevanti le riflessioni e le tematizzazioni di questo tipo di questioni, oltre che la loro necessaria introduzione all'interno dei percorsi formativi non banalizzati o eccessivamente semplificati.

Riferimenti bibliografici

- Bazzi A. (2010), "Urbanistica quotidiana a Villabate", in *Urbanistica Informazioni*, n.232, INU Edizioni, Roma
- Castells M. (2002), *Volgere del millennio*, Università Bocconi Editore, Milano
- Dal Lago A. (2010), *Eroi di carta*, ManifestoLibri, Roma
- Davis D. (2007), "Urban violence, quality of life, and the future of Latin American cities: the dismal record so far and the search for new analytical frameworks to sustain the bias towards hope", in Garland A. M., Massoumi M., Ruble B. A. (edited by), *Global urban poverty: setting the Agenda*, Woodrow International Center for scholars, Washington, D.C.
- De Leo D. (2008), "Luoghi e spazi dell'eccezione", in Cremaschi M., *Tracce di quartieri*
- De Leo D. (2009a), "La trasformazione nei quartieri criminali", *Il seme sotto la neve. Rivista di critica sociale*,
- De Leo D. (2009b), "Forme periferiche del disordine", in *Territorio* 48, FrancoAngeli, Milano
- De Leo D. (2010), "Contrasto alla criminalità e pratiche urbane", in *Urbanistica Informazioni*, n.232, INU Edizioni, Roma
- Donolo C. (2004), "Notizie sul governo di Babilonia", in Marcelloni M. (2005)(a cura di), *Questioni della città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano
- Donolo C. (2007), "Il ruolo dei beni comuni nell'azione collettiva", mimeo
- Donolo C. (2010), "Transizioni verso territori incapaci", mimeo
- Giacomelli S., Rodano G. (2001), *Denaro sporco*, Donzelli, Roma
- Janin Rivolin U. (2011), "Abitare l'Europa. Difficoltà e ritardi del governo del territorio in Italia", position paper XIV Conferenza SIU 2011
- Lanzani A., Pasqui G. (2011), "Sette questioni per l'urbanistica, oggi", position paper XIV Conferenza SIU 2011
- Liotta A. (2010), "Gela: ripensare la città con la legalità", in *Urbanistica Informazioni*, n.232, INU Edizioni, Roma
- Marino M. (2010), "L'urbanista nei commissariamenti", in *Urbanistica Informazioni*, n.232, INU Edizioni, Roma
- Reski P. (2009), *Santa Mafia. Da Palermo a Duisburg: sangue, affari, politica e devozione*, Nuovi Mondi Editori
- Saviano R. (2006), *Gomorra*, Mondadori, Milano