

EFFETTI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA SULLA PIANIFICAZIONE DELLO SVILUPPO

(Versione provvisoria, non pubblicabile. Non citare se non dietro esplicito consenso dell'autrice)

Daniela DE LEO¹

SOMMARIO

Recentemente, entro un più ambizioso obiettivo di fare un punto critico sulla stagione dello sviluppo locale (De Leo, Fini 2012), abbiamo provato a mettere al centro del necessario ripensamento di una intera stagione di politiche di sviluppo, il ruolo sottaciuto della criminalità organizzata nel Mezzogiorno nel contrastare i processi di trasformazione urbana e territoriale. Dall'articolazione e varietà delle riflessioni e delle esperienze di ricerca e intervento considerate, sembrano emergere alcune questioni cruciali che vengono poste all'attenzione della discussione nel corso della sessione a proposito della necessità di:

- ripensare teorie, strumenti e paradigmi all'incrocio tra sviluppo e processi di ristrutturazione urbana;
- lavorare alla formulazione di progetti rinnovati che sappiano fare esperienza dei fallimenti passati;
- riconnettere l'apprendimento sui mancati processi di sviluppo delle città del Mezzogiorno con i più recenti episodi di svelamento della presenza della criminalità organizzata nel Nord del Paese.

¹ Dipartimento DATA, Università Sapienza, via Flaminia 72, 00194, Roma, e-mail: daniela.deleo@uniroma1.it.

Introduzione

Attraverso una apertura critica e a tutto campo sulla recente stagione dello sviluppo locale, abbiamo sottolineato la necessità di ripensare il tema dello sviluppo del Mezzogiorno trovando supporto negli approfondimenti puntuali sulle politiche, sul paradigma della sicurezza, sui beni confiscati e su alcuni casi particolarmente significativi.

L'analisi comparata di alcuni casi ha consentito di individuare una possibile direzione di lavoro per la ricerca e le pratiche orientate allo sviluppo delle aree del Mezzogiorno, ma, anche, su quelle del nord Italia, che presentano – non a caso in un contesto di crisi – problemi non troppo diversi.

In sintesi sembra utile approfondire una direzione di lavoro orientata a:

- trasformare la domanda spontanea di crescita in domanda di sviluppo lavorando sui modi per far emergere l'opacità e la densità del sociale locale in risorsa;
- aprire un più puntuale ambito di lavoro a cavallo tra sicurezza urbana e sviluppo locale, utilizzando come tramite allegorico il mondo del no-profit, avendo un'idea della lotta alla mafia come parte integrante dei processi di sviluppo del territorio;
- evidenziare il nesso fra crisi cognitiva e crisi normativa, intesa come 'analfabetismo delle regole;
- mettere in relazione fenomeni complessi e multidimensionali – come nel caso dello sviluppo edilizio abusivo – con le logiche criminali che indirizzano e controllano le dinamiche di sviluppo.

1.1. Ripensare il mancato sviluppo del Mezzogiorno

Nell'assenza di una generale cornice di ripensamento degli esiti disattesi delle recenti politiche di sviluppo diversi casi e numerose evidenze empiriche hanno mostrato che:

- disponibilità finanziarie straordinarie attraggono significativamente il crimine organizzato;
- processi di crescita economica, che si danno all'interno di più complessi percorsi di sviluppo, implicano, quasi sempre, alla scala urbana, valorizzazioni immobiliari e sviluppo urbano in grado di muovere interessi anche illegittimi;
- procedure semplificate e/o accelerate associate a specifiche politiche pubbliche territoriali (per lo più valutate sulla base della capacità di spesa²), consentono di allentare le necessarie procedure di verifica e controllo, facilitando infiltrazioni e fenomeni di

² Il grande tema/problema del prevalere della spesa su qualsiasi altro indicatore è stato denunciato qua e là ma non sembra aver trovato un qualche correttivo nel passaggio da una programmazione all'altra. Anzi.

corruzione che si nutrono reciprocamente, indebolendo ulteriormente sistemi già vulnerabili di decisione e controllo;

- ben funzionanti architetture istituzionali e la capacità di gestione della cosa pubblica sono molto spesso il risultato (ambito e complesso), e non la condizione di partenza in aree a controllo criminale, e, per tanto, essa non può rappresentare l'ancoraggio primario per l'avvio di un potenziale percorso di sviluppo per quanto locale;
- la sempre forte discrepanza, in alcuni territori 'deboli', tra i bisogni e l'abilità di riconoscere e valorizzare risorse porta ad assumere i percorsi di sviluppo come set di azioni da intraprendere in maniera disgiunta dalle dinamiche reali;
- la frequente mancanza di fiducia tra cittadini e tra cittadini e istituzioni è, soprattutto, una mancanza di fiducia nel futuro e nella capacità di mutare condizioni che paiono inesorabili.

In una direzione opposta (e per tanto positiva, da questo punto di vista) è possibile considerare, infine, la traiettoria di riuso dei beni confiscati in una esplicita logica di sviluppo locale (Colussi 2012; De Leo 2010).

Questo tipo di iniziative, infatti, hanno agito proprio su una diversa idea di sviluppo e su un piano più profondo dei comportamenti alla base del radicamento territoriale criminale che si contrappone, di fatto, allo sviluppo.

Attraverso scelte d'uso, possibilmente pubbliche e condivise dal territorio, del bene confiscato, infatti, si è provato a influenzare la capacità della comunità di rifiutare i comportamenti criminali ridefinendo nuove dinamiche di relazione tra cittadini e istituzioni (De Leo 2011). Inoltre, si sono riuscite a colpire le mafie nella loro credibilità, minando il consenso che ottengono laddove sono presenti e attive, «enfaticizzando le componenti della lotta alla mafia, quella repressiva – rappresentata da magistratura e forze dell'ordine – e quella preventiva, portata avanti da istituzioni nazionali e locali e dal privato sociale». Elementi costantemente e intenzionalmente posti in antinomia nel discorso politico pubblico, al punto da finire per de-legittimare (e quindi non sostenere finanziariamente) le possibili attività preventive per l'ovvia incompressibilità di quelle repressive.

Questo tipo di percorsi, per quanto residuali (e spesso interrotti), offrono l'opportunità di ripensare, ad esempio, ai nessi tra sviluppo e velocità dei processi di urbanizzazione con riferimento a quei meccanismi ipertrofici (che, secondo una certa visione sono "ostacoli allo sviluppo") rappresentati dai sistemi di riproduzione della sfiducia e della deresponsabilizzazione collettiva, dovuta a una scarsa percezione dello Stato e dei meccanismi di regolazione pubblica.

Da qui è forse possibile osservare, pure senza illusioni, la fertilità di alcune forme di riorganizzazione sociale (più o meno dal basso e poi, in qualche modo, istituzionalizzate) che passano attraverso azioni di rinnovamento nell'uso dello spazio pubblico e dei beni comuni, per quanto sempre faticosamente sottratti alla farraginoso regolazione pubblica.

In questo tipo di consapevolezze e iniziative vi è, forse, oggi la possibilità di trovare alcuni utili orientamenti per ripensare e provare ad agire una diversa idea di sviluppo, che sappia tener conto degli obiettivi mancati e della fallacia di alcune premesse (più o meno implicite); anche ammettendo che, sinora, non è stata adeguatamente trattata la complessa articolazione sociale e spaziale della presenza dei poteri criminali di numerosi territori.

1.2. Uno sviluppo meridiano ‘al ribasso’

In contesti controllati da una forte presenza di OC alle varie scale, lo sviluppo locale è stato largamente tradotto ‘al ribasso’, come mero sviluppo edilizio. In questo senso è inconsueto che la formulazione della domanda di sviluppo urbano risulti slegata dalla domanda reale (di nuove costruzioni, abitazioni, servizi), e strettamente connessa a iniziative che assicurino profitti e/o occasioni significative di riciclaggio.

In questa ottica è possibile rileggere, per esempio, anche la questione dell’abusivismo edilizio nel Mezzogiorno, ossia come riferimento specifico al condizionamento e alla distorsione dei percorsi di sviluppo locale, in ambiti di sostanziale inerzia istituzionale, comprovata da Prg vetusti e bloccati.

Rispetto alle direzioni di deroga e abuso (spesso guidate dai poteri criminali), gli abitanti hanno facilmente aderito investendo anche significative quantità di risorse private (non utilizzabili, così, per altre finalità), e soprattutto contribuendo a rafforzare la rete di legami con i clan e il malaffare. Perché se da un lato alcune ricerche spingono a riflettere sugli effetti che il fenomeno dell’abusivismo edilizio ha avuto proprio sull’identità delle popolazioni e sull’emersione, nel corso degli anni, di fenomeni di illegalità diffusa e di criminalità (Becucci 2004), è indubbio che, allo stesso tempo, tale fenomeno ha senz’altro contribuito a indirizzare e, quindi, distorcere il ‘modo di pensare lo sviluppo’ e di orientare (e, soprattutto, utilizzare) le risorse – non solo economiche – disponibili.

Una delle possibili considerazioni è che l’intreccio e la sovrapposizione di problemi complessi di varia natura (resistenza alla trasformazione, sregolazioni, presenza significativa della criminalità organizzata sul territorio), abbiano sortito il consueto “effetto coprente”, su cause e fenomeni, che non può che dirsi maliziosamente intenzionale. In questo modo sono state eliminate in un colpo solo molte questioni complesse che avrebbero richiesto una riflessione profonda sullo sviluppo, locale e non.

1.3 Alcune questioni aperte

I diversi casi analizzati hanno confermato il prevalere di un chiaro orientamento dei recenti processi di sviluppo intesi ancora e sempre come:

- mero accesso a risorse pubbliche (gli ambiti fondi strutturali, su tutti, con un frequente troppo basso livello tecnico dell'ufficio di competenza);
- utilizzo di risorse straordinarie per la realizzazione di interventi ordinari sempre rimandati o incompleti;
- progettazione e (avvio della) realizzazione di infrastrutture e/o grandi opere senza una approfondita valutazione della fattibilità economico-ambientale e degli effetti reali sulle dinamiche di sviluppo.

Senza considerare che nelle disponibilità di grandi finanziamenti e opere infrastrutturali, gli appalti e le commesse vengono sempre banditi come se la minaccia della criminalità organizzata non fosse concreta, o come se gli appalti pubblici fossero esenti da infiltrazioni mafiose e la prescritta esibizione della certificazione antimafia fosse un filtro davvero efficace contro le imprese mafiose (Mete 2010).

Cruciale è la sinora mancata elaborazione di una qualche domanda di sviluppo se non nei termini di una domanda di «mera crescita espressa da parte di alcuni gruppi di potere locale che al più chiedono occasioni per attivarsi e poi fanno quello che possono» (Donolo 2012).

1.4. Riflessi criminali nei processi di sviluppo economico del Nord Italia

A lungo e da più parti si è andata sostenendo la convinzione, in vero piuttosto miope, che la dimensione criminale rappresentasse una distorsione del mercato e della razionalità economica e finanziaria, ampiamente ritenuta 'sana', almeno sino alla crisi del 2008, nel Nord del Paese.

D'altra parte, come è stato segnalato (De Leo 2012), certe letture dualistiche applicate alle città del Mezzogiorno dalle trattazioni sulla criminalità organizzata hanno spesso finito con l'oscurare dimensioni più complesse e ambigue dei fenomeni, in cui la trama delle relazioni era meno assoluta di quanto non si ritenesse a una prima analisi.

Più recentemente, invece, proprio la crescente attenzione verso la presenza delle mafie al nord e l'attuale crisi economico-finanziaria hanno contribuito a mettere in discussione l'idea che il sistema sia sano e buono mentre le Mafie sarebbero un corpo malato.

Per esempio, entro la crisi del sistema creditizio, le imprese della mafia e le aree grigie dei tecnici (Amadore 2007) prosperano e possono addirittura «permettersi di intervenire in aiuto delle imprese in difficoltà. Le imprese pulite sono in crisi, strozzate dalle banche e, soprattutto, dai ritardi dei pagamenti degli enti pubblici (che giungono in casi estremi a 200 giorni) stretti dai vincoli del patto di stabilità»³ (Narcomafie 2011, p.45).

³ «[Le imprese della mafia] comprano per intero o acquistano semplici rami di azienda, con i relativi certificati Soa (necessari per comprovare la capacità dell'impresa a partecipare ad appalti pubblici con importo a base d'asta superiore a 150 mila euro). In questo modo concorrono a gare cui, altrimenti non potrebbero ambire. E così espandono la loro capacità di infiltrazione senza che nessuno se ne accorga», *ibidem*.

Ciò ha aperto spazi di riflessione che suggeriscono di approfondire i nessi con quella che potremmo chiamare la cornice neoliberale entro la quale stanno avvenendo importanti trasformazioni.

2. Bibliografia

- Amendola G., (2003) (a cura di), *Il governo della città sicura. Politiche, esperienze, luoghi comuni*, Liguori, Napoli.
- Arendt A. (1995), *Il futuro alle spalle*, Il Mulino, Bologna.
- Appadurai A. (2004), “The Capacity to Aspire. Culture and the Terms of Recognition”. In Vijayendra R., Michael Walton (eds), *Culture and PublicAction*, Stanford University Press, Stanford.
- Banfield E. (1998), *Le basi morali di una società arretrata*, Il Mulino, Bologna.
- Becchi A. (2000), *Criminalità organizzata*, Donzelli, Roma.
- Becucci S. (a cura di) (2004), *La città sospesa. Legalità, sviluppo e società civile a Gela*, Gruppo Abele.
- Becucci S., “Illegalità, abusivismo edilizio e criminalità organizzata: analisi della città di Gela”, <http://appinter.csm.it/incontri/relaz/10950.pdf>.
- Berta G. (2008), *Questione settentrionale*, Feltrinelli, Milano.
- Brezzi M., Uti F. (2007), “I servizi per i cittadini del Mezzogiorno”, in *Urbanistica Informazioni*, n.217, INU Edizioni Roma.
- Cassano F. (2009), *Tre modi di vedere il Sud*, Il Mulino, Bologna.
- Censis (2009), “Il condizionamento delle mafie sull’economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno”, Roma.
- Cersosimo D. (2001) (a cura di), *Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale*, Rubettino, Cosenza
- Cremaschi M. (2009), Mafie e territori: note per una ricerca, in *Territorio* n.49, pp.134-138
- Cremaschi M. (2007), “The dark side of social capital: crime, development, and social regulations in Southern Italy”, AESOP Conference Napoli
- Crosta P. L., 1988, «L’innovazione nelle pratiche territoriali: non inerente ma contingente al piano», in Donolo C., Fichera F. (a cura di), 1988, *Le vie dell'innovazione. Forme e limiti della razionalità politica*, Feltrinelli, Milano
- Crozier M., Friedberg E., 1977, *L’acteur et le système*, Paris, Editions du Seuil, tr. it., 1994, *Attore sociale e sistema*, Milano, Etas Libri
- De Leo D., 2009b, “Forme periferiche del disordine”, in *Territorio*, n. 49, FrancoAngeli, Milano

- De Leo D. (2010a)(a cura di), "Contrasto alla criminalità e pratiche urbane". In *Urbanistica Informazioni*, n.232, INU Edizioni Roma.
- De Leo D. (2010b), "La partita aperta dei quartieri abusivi", in Cremaschi M., De Leo D., Annunziata S. (a cura di), Atti della XIII Conferenza Nazionale della SIU-Società Nazionale degli Urbanisti, in *Planum, The European Journal of Planning on-line*.
- De Leo D. (2011), "Insurgent public sphere in illegal settlements in Naples metro-region". In Cremaschi M., Eckardt F., *Changing Places, Urbanity, Citizenship, and Ideology in the new European neighbourhoods*, Technè Amsterdam, p.197-218.
- Donolo C. (2001), *Disordine*, Donzelli, Roma.
- Donolo C. (2011), *L'Italia sperduta*, Donzelli, Roma.
- Donolo C. (2012), *L'arte di governare. Processi e transizioni*, Donzelli, Roma.
- Elster J. (1991), *Il cemento della società*, il Mulino, Bologna
- Garland D.(1997), "Governmentality and the problem of crime: Foucault, criminology, sociology", justice4victims.org.
- Hytten E., Marchioni M. (1970), *Industrializzazione senza sviluppo. Gela: una storia meridionale*, FrancoAngeli, Milano
- La Spina A. (2008)(a cura di), *I costi dell'illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia*, Il Mulino, Bologna.
- Meldolesi L. (2009), *Il nuovo arriva dal Sud*, Marsilio, Venezia.
- Mete V. (2005), "Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno di Antonio La Spina". In *Polis*, 2/2005
- Morin E. (1973), *Il metodo: ordine-disordine-riorganizzazione*, Feltrinelli, Milano. Press, Philadelphia.
- Mutti A. (2000), "Particularism and the Modernization Process in Southern Italy", in *International Sociology*; 15; 579, <http://iss.sagepub.com/cgi/content/abstract/15/4/579>, <http://www.sagepublications.com>
- Nathan D. (2005), "Capabilities and Aspirations". In *Economic & Political Weekly*, vol.40, n.1, pp.36-40.
- Nussbaum M. C. (2011), *Creating Capabilities*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (MA) and London (England).
- Palermo P.C. (2009), *I limiti del possibile*, Donzelli, Roma.
- Palermo P.C., Pasqui G. (2008), *Ripensando governo e sviluppo del territorio*, Maggioli, Milano.
- Sen A. (2000), *Sviluppo e libertà*, Mondadori, Milano.
- Sennet R. (200), *Autorità*, Bruno Mondadori, Milano.
- Vanderschueren F. (1996), "From violence to justice and security in cities". In *Environment and Urbanization*. 8(1), pp.93-112.
- Viesti G. (2009), *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza, Bari-Roma.

Warner M. E. (2011), “Club Goods and Local Government”. In *Journal of the American Planning Association*, n. 77, 2, pp.155-166