

4

Il mestiere dell'urbanista

Intervista a M. Gallione CNAPPC

Qual è, all'interno dell'attuale periodo di crisi, il ruolo che è chiamato a svolgere l'architetto nei processi urbanistici?

7

Contrasto alla criminalità

e pratiche urbane

Gli interventi realizzati negli ultimi anni hanno mostrato le potenzialità delle pratiche urbane nel contrastare la criminalità nelle città e nei territori

27

Le infrastrutture verdi

nella costruzione delle eco-city

Uno snodo centrale per la trasformazione ecologica delle città è la riforma del sistema delle infrastrutture urbane

65

Una finestra su: Shanghai

"Risollevare Shanghai, sviluppare Pudong, servire il Paese, aprirsi al mondo"

232

Rivista
bimestrale
Anno XXXVIII
luglio-agosto 2010
€ 10,00

INU
Edizioni

In caso di mancato recapito rinviare a Ufficio Posta Roma - Romanina per la restituzione al mittente previo addebito

Aperture

Angelo Vassallo, un sindaco,
un progetto di territorio
Fabrizio Mangoni, p. 3

... si discute:

Il mestiere dell'urbanista
*Intervista di Mauro Giudice
a Massimo Gallione, p. 4*

Contrasto alla criminalità e pratiche urbane

a cura di Daniela De Leo, p. 7

Urbanistica quotidiana a Villabate
Agata Bazzi, p. 9

L'urbanista nei commissariamenti
Marina Marino, p. 12

Gela città della legalità
Antonella Liotta, p. 14

Palermo: il ruolo dei beni confiscati
Teresa Cannarozzo, p. 16

La legalità del patrimonio
edilizio sottratto alla mafia
*Gennaro Favilla,
Maria Eliana Madonia, p. 18*

Casal di Principe: recupero a Gomorra
Bianca Petrella, Claudia de Biase, p. 20

Reggio Calabria: etica per il riuso
Rosa Quattrone, p. 22

La Borgata Finocchio a Roma
Daniela De Leo, p. 24

Le infrastrutture verdi nella costruzione delle eco-city

a cura di Emanuela Coppola, p. 27

Infrastruttura verde
Francesco Domenico Moccia, p. 28

Infrastrutture e reti della sostenibilità
Massimo Angrilli, p. 30

L'infrastruttura verde come rete
multifunzionale
Emanuela Coppola, p. 33

L'approccio USA alla gestione
delle acque piovane
Enrico Russo, Giuseppe Ruocco, p. 35
Linee guida e buone pratiche negli USA
Enrico Russo, Giuseppe Ruocco, p. 36

La riqualificazione della rete irrigua
nell'Agro Pontino
Federica Benelli, Stefano Magaudo, p. 39

Indice

Un impianto di biogas in ogni quartiere
Alessandro Sgobbo, p. 41

Sul Paesaggio

Alcune riflessioni
Piero Properzi, p. 43

Considerazioni sulle nuove procedure
Umberto Vascelli Vallara, p. 45

L'autorizzazione paesaggistica
in Piemonte
*Margherita Bertrandi,
Claudia Cassatella, p. 49*

Viaggio in Italia. San Donato Milanese

*a cura di Cristina Alinovi,
Piero Nobile, p. 51*

I contenuti del Ptg
*Cristina Alinovi, Gabriele Calmanti,
Rosanna Voce, p. 52*

Intervista ad Alberto Schgör
*a cura di Cristina Alinovi,
Piero Nobile, p. 56*

Rassegna

Agricoltura urbana e rigenerazione
della città
Biancamaria Rizzo, p. 59

La riqualificazione di "Garibaldi Due"
a Calderara di Reno - Bologna
Barbara Tucci, p. 61

una finestra su: Shanghai

a cura di Marco Cremaschi, p. 65

Il piano e la speculazione
Marcella Iannuzzi, p. 65

L'iperdensità droga il piano
Marcella Iannuzzi, p. 68

Opinioni e confronti

La Scia può essere un'opportunità
per l'urbanistica?
Francesco Domenico Moccia, p. 71

Sgravi fiscali e patti leonini
Anonimo Ministeriale, p. 73

Eventi

Ricominciano i lavori per
la riforma urbanistica in Piemonte
Carolina Giaimo, p. 75

Inu

La città diffusa
*a cura del gruppo di studio
Inu sulla città diffusa, p. 77*

Una "forma urbis" senza confini
Maurizio Piazzini, p. 77

La città diffusa delle Marche
Maurizio Piazzini, p. 78

La città continua - La Toscana
*Maurizio Morandi,
con Luna D'Emilio, p. 79*

La città diffusa nell'area centrale veneta
*Roberto Anzaldi, Lorenzo Ranzato,
Antonio Vicario, p. 82*

Assurb

a cura di Giuseppe De Luca, p. 85

Libri ed altro

a cura di Ruben Baiocco, p. 87

Palermo: il ruolo dei beni confiscati

Teresa Cannarozzo*

La Sicilia e Palermo sono un terreno ottimale per ragionare sul ruolo della criminalità organizzata nei confronti dell'assetto del territorio e sulla problematica dei beni confiscati, che dovrebbero costituire una forma di risarcimento sociale a favore delle comunità schiacciate dallo strapotere mafioso¹. Inoltre, i beni immobili localizzati nel contesto urbano hanno una grande visibilità e la loro sottrazione alla proprietà mafiosa ha, indubbiamente, un forte impatto anche simbolico.

Il quadro di riferimento. Il fatturato complessivo della cosiddetta "Mafia S.p.A." viene stimato attorno a 130 miliardi di euro, con un utile netto superiore a qualsiasi altra impresa legale². A prescindere da ogni altra considerazione di tipo etico e sociale, cifre di questo genere dovrebbero indurre politiche più incisive di contrasto alla criminalità organizzata e una maggiore attenzione sul ruolo economico dei beni confiscati³. Per capire l'influenza della mafia in Sicilia e a Palermo bisogna ricordarne la capacità di evoluzione e di innovazione, da sistema di controllo dei feudi all'attività edilizia, al contrabbando di sigarette, al commercio della droga, alla spartizione degli appalti pubblici, alla penetrazione nel mondo della finanza, agli investimenti nella grande distribuzione, senza mai trascurare l'attività spicciola di intimidazione e di estorsione (il cosiddetto "pizzo") nei confronti di imprenditori, professionisti

e commercianti, come risulta quotidianamente dalle cronache⁴. Nella Sicilia occidentale la criminalità organizzata, costituita da 94 famiglie mafiose e 29 mandamenti territoriali, muove 300.000 voti che possono condurre a schiacciati affermazioni elettorali⁵.

A partire dagli anni '90 l'imprenditoria mafiosa si è cimentata con nuovi settori di investimento: gli insediamenti turistici e i grandi centri commerciali. Le indagini scaturite dalle confessioni di uno dei più illustri pentiti di mafia, Antonino Giuffrè, hanno evidenziato la complicità tra boss, uffici tecnici, costruttori e amministratori in vari comuni dell'hinterland palermitano; hanno verificato la falsificazione delle previsioni urbanistiche e hanno portato al sequestro di alcuni complessi turistici sulla fascia costiera che va da Campofelice a Cefalù⁶.

Con la sagacia e la prontezza che l'ha sempre contraddistinta, la mafia si è buttata anche nel recupero del centro storico di Palermo a cui guardava già dal 1984 e nell'acquisizione di patrimonio edilizio storico monumentale⁷.

A Palermo, la *governance* mafiosa, annidata nella politica comunale e ramificata in una vera legione di mafiosi imprenditori edili, supportati da un'altrettanto imponente schiera di tecnici asserviti, ha deturpato in maniera irreversibile la città, che è un monolite di cemento, con volumetrie e altezze abnormi e periferie miserabili. Sia in centro che nelle aree periferiche

mancono il verde, le scuole, i parcheggi pubblici, i centri di aggregazione sociale, gli spazi di relazione. Funzioni direzionali e commerciali si affollano in edifici progettati come condomini residenziali multipiano, scatenando una congestione apocalittica, acuita dalla mancanza di un sistema di trasporto pubblico efficace⁸.

Le stragi e le politiche di contrasto all'economia mafiosa. L'escalation del terrorismo mafioso culminato nelle stragi del 1992 e del 1993 (di cui ancora si cercano i veri autori e i moventi) provocò forti reazioni politiche che poi si riveleranno non sufficientemente durevoli. L'evento politico più rilevante fu la relazione conclusiva della Commissione Antimafia della XI legislatura (1992-1994) nella quale per la prima volta si denunciarono all'unanimità i rapporti sistematici tra la mafia e ampi settori della politica in Sicilia e a Palermo. Si diffuse la consapevolezza della necessità di colpire le attività economiche della criminalità organizzata e di aggredire i patrimoni mafiosi secondo quanto previsto dalla legge Rognoni-La Torre, che aveva introdotto nell'ordinamento le misure di prevenzione di carattere patrimoniale⁹. In questa scia, negli ultimi quindici anni vengono varati una serie di provvedimenti che sviluppano ulteriormente i contenuti della legge Rognoni-La Torre: viene istituita la figura dell'"Alto Commissario di Governo per i beni confiscati" che ha svolto molto efficacemente i propri compiti, indirizzando l'assegnazione di terreni, case, ville e aziende, verso soggetti affidabili¹⁰. Nel 2004, però, questa struttura viene abolita dal Governo Berlusconi tra forti polemiche politiche, e la gestione dei beni confiscati viene annegata nel calderone dell'Agenzia del Demanio, già sovraccarica di compiti. Negli anni più recenti sono stati emanati provvedimenti legislativi poco coordinati e poco significativi che non hanno messo a fuoco i veri nodi da sciogliere, veri e propri ostacoli alla riappropriazione dei beni confiscati da

parte della collettività¹¹. Inoltre, il governo Berlusconi con la legge finanziaria per il 2010 ha addirittura introdotto la possibilità di vendere i beni sottoposti a confisca¹². L'iniziativa ha suscitato reazioni e polemiche perché è sembrata spianare la strada al ritorno dei vecchi proprietari, ovviamente tramite prestanome. La novità del 2010, partorita dal governo in carica è l'istituzione dell'"Agenzia per la gestione dei beni confiscati"¹³ di cui non si conoscono i compiti e le modalità operative.

La ricerca del Centro Pio La Torre sui beni confiscati. Nel 2008, il Centro studi e iniziative culturali "Pio La Torre-Onlus", con sede a Palermo, che promuove varie iniziative finalizzate a promuovere la diffusione della cultura antimafia, mi ha incaricato di organizzare e coordinare un progetto di ricerca sui beni confiscati alla criminalità organizzata con riferimento all'efficacia delle procedure vigenti, all'individuazione di criticità, alle ricadute economiche e sociali e ai risultati conseguiti¹⁴.

Ne anticipiamo alcuni punti a partire dalla metodologia utilizzata, basata, prima di tutto, su:

- una ricognizione sull'evoluzione del quadro normativo¹⁵,
- sull'esistenza di banche dati organiche ed esaurienti¹⁶,
- sui compiti dei soggetti istituzionali preposti ai procedimenti (Tribunali, Prefettura, Agenzia del Demanio, Comuni),
- sulla durata e sull'efficacia dei percorsi di destinazione/assegnazione/gestione/riutilizzazione dei beni confiscati¹⁷.

Il campo di applicazione della ricerca. Si è deciso di applicare la ricerca al contesto urbano di Palermo, privilegiando i beni immobili urbani di una certa consistenza; tralasciando cioè l'ampio patrimonio estremamente frammentario costituito da singole unità immobiliari residenziali e commerciali, poco significative dal punto di vista della riappropriazione sociale e della riqualificazione urbana¹⁸. Obiettivo della ricerca è stato

la costruzione di un quadro conoscitivo sistematico entro cui collocare la fenomenologia dei beni confiscati, analizzati e valutati attraverso la selezione di casi di studio significativi, con l'obiettivo di verificare i risultati dei procedimenti di confisca e le potenzialità di riutilizzazione sociale del patrimonio mafioso.

* *Ordinario di Urbanistica, Università di Palermo.*

Note

1. In Sicilia i beni confiscati sono 3.783 di cui il 65% gestiti ancora dal Demanio e il 35% assegnati (2008).
2. Cfr. "Mafia S.p.A.: con 130 miliardi di fatturato è la prima azienda d'Italia", pubblicato sulla rivista online Panorama.it dell'11.11.08, in base ai dati del rapporto di Confersercenti "Le mani della criminalità sulle imprese".
3. Il valore di 2.786 beni immobili confiscati sul territorio nazionale è stato stimato euro 528.475.745. Fonte: Ministero della Giustizia, Dicembre 2008.
4. Cfr. Cannarozzo, "Palermo: le trasformazioni di mezzo secolo" in *ASUR* n. 67/2000.
5. Dati comunicati dal Procuratore della Repubblica di Palermo, Francesco Messineo, alla Commissione Nazionale Antimafia, riunita a Palermo, cfr. *Repubblica-Palermo* 20.07.2010.
6. Antonino Giuffè, vice di Provenzano, è, dopo Tommaso Buscetta, il secondo dei mafiosi autorevoli pentiti. Da quello che si è appreso dai giornali, le sue confessioni (2002-2003) parlano delle connessioni tra la mafia e nuovi referenti politici, stabilite dopo le stragi del 1992. I beni confiscati nella provincia di Palermo ammontano a 2789 unità (dicembre 2009; fonte, il sito del Governo <http://www.beniconfiscati.gov.it/media/137432/sicilia%2031.12.2009.pdf>).
7. Lo si apprende dalla confessioni di Tommaso Buscetta a Giovanni Falcone, cfr. Cannarozzo, *Palermo tra memoria e futuro. Riqualificazione e recupero del centro storico*, Palermo, Publisicula Editrice, 1996.
8. "La governance mafiosa e l'assalto al territorio" in AA. VV. *Il paesaggio agricolo nella Conca d'Oro di Palermo* a cura di M. Leone, F. Lo Piccolo, F. Schilleci, Firenze, Alinea, 2009.
9. La legge Rognoni-La Torre è la n. 646 del 13.9.1982.
10. Tale carica è stata ricoperta onorevolmente dalla dott.ssa Margherita Vallefucio.
11. Tra gli ostacoli si annovera, prima di tutto, la lunghezza della procedura per passare dal sequestro alla confisca che prevede tre gradi giudizio e che si compie in non meno di sette anni. Altri ostacoli sono costituiti dalla presenza di beni immobili abusivi non sanabili con le procedure correnti, da proprietà indivise, da occupanti a vario titolo e *sine titulo*, da ipoteche bancarie, da proprietari "terzi in buona fede", da insufficienza di canali finanziari per il restauro e il ripristino dei beni immobili che, nell'arco di un decennio, vengono vandalizzati e si presentano oltremodo degradati.
12. Articolo 2, comma 52 della l. 191/2009.
13. Istituita con la l. 50/2010.
14. Alla ricerca, finanziata dall'Assessorato Regionale dei Beni Culturali, completata nel corso del 2009 e in corso di pubblicazione, hanno lavorato il dott. Gennaro Favilla, Ispettore della Guardia di Finanza e l'arch. PhD Maria Eliana Madonia.
15. I ricercatori hanno analizzato la normativa attualmente in vigore, ossia la l. 31 maggio 1965 n.

575 "Disposizioni contro la mafia", e in particolare l'art. 2 *undecies*, n. 2, introdotto dalla l. 109/1996, riguardante la procedura di gestione e di assegnazione dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata.

16. Al riguardo, la disfunzione maggiore consiste nel fatto che non esiste un centro unico per la raccolta dei dati. Infatti, pur essendo stato istituito il SIPPI-Sistema Informativo Prefetture e Procure dell'Italia Meridionale, Banca Dati dei beni sequestrati e confiscati, previsto dal D.M. 24 febbraio 1997, n. 73, tale strumento opera in un contesto territoriale ancora limitato, ed è riservato soltanto ad alcuni enti istituzionali. Pertanto, le informazioni sui beni confiscati attualmente raccolte, sono accessibili solo consultando le centinaia di fascicoli istruiti ed archiviati per i singoli procedimenti presso il Tribunale delle Misure di Prevenzione, l'Agenzia del Demanio, la Prefettura ed i Comuni. Le informazioni redatte e archiviate con modalità e finalità eterogenee, sono inoltre poco accessibili e incomplete.

17. Con la l. 94/2009, il provvedimento di destinazione dei beni confiscati è stato trasferito dall'Agenzia del Demanio al Prefetto.

18. I beni confiscati nel Comune di Palermo ammontano a 1731 unità, Fonte: sito del Governo

<http://www.beniconfiscati.gov.it/media/137432/sicilia%2031.12.2009.pdf>, dicembre 2009.