



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

DOTTORATO DI RICERCA IN ARCHITETTURA  
curriculum in progettazione urbanistica e territoriale

CICLO XXX

COORDINATORE Prof. Giuseppe De Luca

*Il governo del territorio e lo spettro della mafia*

Settore Scientifico Disciplinare ICAR/20

**Dottorando**

Dott. Alcalini Andrea

*(firma)*

**Tutore**

Prof. Ziparo Alberto

*(firma)*

**Coordinatore**

Prof. De Luca Giuseppe

*(firma)*

Anni 2014/2017

## Indice generale

1. INTRODUZIONE.....	4
1.1 IL CONTESTO DI RIFERIMENTO .....	4
1.2 LA TESI SOSTENUTA.....	6
1.3. GLI OBIETTIVI DELLA RICERCA E RISULTATI ATTESI.....	7
1.4 LA METODOLOGIA UTILIZZATA .....	8
2. QUADRO TEORICO.....	11
2.1 INTRODUZIONE.....	11
2.2 ABUSIVISMO EDILIZIO.....	16
2.3 CORRUZIONE E GOVERNO DEL TERRITORIO.....	20
2.4 MAFIE.....	24
2.5 GOVERNO LOCALE, URBANISTICA, MAFIA E ANTIMAFIA.....	30
2.6 CONCLUSIONI.....	34
3. LA METODOLOGIA DEI CASI STUDIO.....	40
3.1 LE FONTI UTILIZZATE.....	43
4. IL CASO DI BRESCELLO.....	47
4.1 INTRODUZIONE .....	47
4.2 IL COMMISSARIAMENTO PER MAFIA E ALCUNE CONSIDERAZIONI.....	49
4.3 TRASFERIMENTO DI VOLUMETRIA RESIDENZIALE IN VIA PIRANDELLO: LA VARIANTE URBANISTICA “CUTRELLO” .....	51
4.4 PIANO DI RECUPERO AREA EX ARKOS: LA VARIANTE URBANISTICA PER LA REALIZZAZIONE DEL SUPERMERCATO “FAMILA” .....	57
4.5 REGIONE EMILIA ROMAGNA: LEGGI, PROTOCOLLI E ACCORDI SULLA LEGALITA' NEL SETTORE DEI LAVORI PUBBLICI E DELL'EDILIZIA PRIVATA.....	61
4.6 CONCLUSIONI.....	65
5. IL CASO DI LEINI'.....	68
5.1 INTRODUZIONE.....	68
5.2 BREVI CENNI SULLA STORIA URBANISTICA DI LEINI'.....	70
5.3 IL PRIMO MOMENTO.....	70
5.4 IL SECONDO MOMENTO .....	72
5.5 IL TERZO MOMENTO .....	74
5.6 ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLO SVILUPPO EDILIZIO DI LEINI'.....	77
5.7 LA “PROVANA SPA” .....	81
5.8 LE “CASE PROVANA” .....	83
5.9 LA “CITTADELLA DELLO SPORT” .....	86
5.10 CONCLUSIONI.....	89
6. IL CASO DI BARDONECCHIA .....	92
6.1 INTRODUZIONE .....	92
6.2 IL PROGETTO “CAMPO SMITH” .....	98
6.3 LA SCELTA DELLA “MARINA DI ALESSANDRO” .....	102
6.4 LE PERIZIE E LA SOTTOSTIMA DEL VALORE DEI TERRENI.....	105
6.5 IL PARERE DELL'UFFICIO TECNICO ERARIALE E LA DURA INVETTIVA DEL CONSIGLIERE MARIO CORINO.....	108
6.6 STIPULA DELLA CONVENZIONE EDILIZIA E COMMISSARIAMENTO DEL COMUNE PER INFILTRAZIONI MAFIOSE.....	111
6.7 CONCLUSIONI.....	115
7. CONCLUSIONI .....	118

8.BIBLIOGRAFIA.....	128
8.1 VOLUMI, RIVISTE, ARTICOLI.....	128
8.2 ATTI AMMINISTRATIVI E GIUDIZIARI .....	135

## 1. INTRODUZIONE

### 1.1 IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

Il governo del territorio<sup>1</sup> è un ambito particolarmente colpito dai tentativi di infiltrazione del crimine organizzato<sup>2</sup>: «in particolare è il campo dell'urbanistica<sup>3</sup> ad essere al centro delle attenzioni dei soggetti/gruppi mafiosi». (Bazzi 2012; Cappelletti 2012; Catanzaro 1988; Cremaschi 2007, 2009, 2010, 2014; Cornago 2014; dalla Chiesa 2012, 2016; De Leo 2009, 2010, 2011, 2012, 2015; De Gaspari 2012; Mete 2009; Sberna e Vannucci 2014; Savoldi e Granata 2012; Sciarrone 2009, 2011, 2014; Varese 2011). Con l'espressione “governo del territorio” si intende una serie di attività di trasformazione dello spazio fisico e delle politiche a questo connesse; nello specifico esso comprende la sfera dell'urbanistica, quella dei lavori pubblici, quella inerente la pianificazione e delle infrastrutture e quella concernete le norme che regolano la costruzione edilizia. Con il termine infiltrazione si intende l'intrusione di persone o gruppi di persone in luoghi, ambienti e contesti da cui dovrebbero essere esclusi. Con l'espressione “mafia” si intende un «fenomeno multidimensionale» (Sciarrone 2009) di criminalità organizzata che si manifesta come evento di società locale, radicato tradizionalmente in un preciso contesto territoriale, dove si riproduce e dal quale si diffonde essenzialmente attraverso l'impiego di capitale sociale (Sciarrone 2009).

La vasta letteratura sul crimine organizzato considera la penetrazione nel settore del governo del territorio estremamente rilevante per i gruppi mafiosi e, certamente, nelle aree di tradizionale presenza<sup>4</sup> (Bazzi 2012; Catanzaro 1988; Mete 2009; Sberna e Vannucci 2014; Sciarrone 2009; 2011; 2014). Ad esempio, ricorda Rocco Sciarrone, «in diversi contesti locali, la diffusione delle mafie ha seguito la strada dell'inserimento e del controllo degli appalti pubblici. Quello delle opere pubbliche è il settore di attività privilegiato anche rispetto a quello, pur consistente, del traffico di

---

1 «Termine utilizzato in Italia per individuare una serie di pratiche di “dominio” e controllo di una serie di attività di trasformazione dello spazio fisico e delle politiche a questo connesse. [...] Il significato di “governo del territorio”, tuttavia, è ancora oggetto di riflessione, sia in campo giuridico che in campo amministrativo e urbanistico. Su un punto sembra esserci condivisione: il governo del territorio è legato alla “regolazione pubblica” di alcuni fenomeni di trasformazione fisica della città e degli assetti territoriali: per Stella Richter (2005) è limitato a “tutto ciò che mira ad assicurare il coordinamento dei vari possibili usi. Più precisamente essa costituisce il sistema per consentire che tutti i possibili usi convivano sul medesimo territorio”. Esso comprende sia il “nocciolo duro e storico” (Amorosino 2003) dell'urbanistica e dell'edilizia, ma anche tutti quegli aspetti che incidono sugli equilibri del territorio» (Artù – Atelier di Ricerca Territoriale e Urbana <http://www.atelier-artu.it/governo-del-territorio/>).

2 In questa ricerca con i termini crimine organizzato, criminalità organizzati, mafia o gruppi mafiosi si fa riferimento – quando non specificato – alle organizzazioni criminali italiane storiche (Cosa Nostra siciliana, o camorra campana o la 'ndrangheta calabrese).

3 «L'urbanistica può essere definita come la disciplina che studia e regola i processi di antropizzazione del territorio; l'insieme di procedimenti e di tecniche per la progettazione, la regolazione ed il controllo degli insediamenti nel contesto del territorio.» (Artù – Atelier di Ricerca Territoriale e Urbana <http://www.atelier-artu.it/urbanistica/>) In questo caso, potrebbe essere più corretto parlare di pianificazione urbanistica, intesa come «l'attività della pubblica amministrazione volta a definire gli obiettivi da perseguire quanto all'uso del suolo, alla valorizzazione ed alla tutela delle sue risorse, all'assetto del territorio, alla distribuzione su di esso delle diverse funzioni (abitativa, produttiva, agricola, ecc.) ed al suo equipaggiamento con gli impianti e le infrastrutture necessari per costituire un adeguato sistema urbanizzativo e dei servizi. La formazione e l'approvazione degli atti e degli strumenti (in genere prescrittivi) di disciplina dell'uso del suolo, dell'assetto del territorio, degli interventi e delle attività pubblici e privati necessari a raggiungere gli obiettivi come sopra definiti. L'insieme delle iniziative delle azioni pubbliche e private volte a dare fedele e piena attuazione ai suddetti strumenti» (Viviani 2009: B2).

4 Le aree di tradizionale presenza mafiosa possono essere considerate la Sicilia occidentale, l'area napoletana e la Calabria meridionale (Sciarrone 2009).

stupefacenti, non solo per i profitti realizzati ma soprattutto per ragioni strategiche-organizzative legate in massima parte al controllo del territorio» (Sciarrone 2009: 35).

Diversi lavori di ricerca hanno fatto luce sulle motivazioni che spingono le mafie ad interessarsi soprattutto di urbanistica, lavori pubblici ed edilizia privata: da un lato, tra i settori dell'economia legale, le mafie privilegiano quelli cosiddetti "protetti" perché legati a forme di regolazione pubblica, caratterizzati da concorrenza ridotta e da situazioni di rendita<sup>5</sup> (Sciarrone 2009, 2011, 2014); dall'altro, per alcuni autori, esistono fattori intrinseci al governo del territorio che lo renderebbero uno dei settori maggiormente permeabili all'azione del crimine organizzato, come ad esempio, l'elevata dipendenza produttiva dal contesto locale<sup>6</sup> o gli alti costi di produzione e coordinamento<sup>7</sup> (Sberna e Vannucci 2014; Cappeletti 2012). Le mafie, inoltre, ambiscono a ricoprire posizioni rilevanti sul mercato del lavoro, con particolare riguardo verso la manodopera nei cantieri edili, avendo come obiettivo accrescere il più possibile la loro sfera di "controllo del territorio" (Sciarrone 2009; Mete 2009). È attraverso i canali economici della pianificazione urbanistica (si pensi soltanto al cosiddetto "ciclo del cemento") che molto spesso le organizzazioni mafiose cercano opportunità di guadagno e di reinvestimento del capitale illecitamente raccolto (Sciarrone 2009; dalla Chiesa 2012, 2016; Varese 2011). Infine, gli obiettivi che spingono i gruppi mafiosi a ricercare una qualche interazione col sistema politico locale (si pensi all'infiltrazione mafiosa nei Comuni), si legano inevitabilmente ai tentativi di ingerenza con il campo dell'urbanistica ed il settore dell'edilizia pubblica e privata, le cosiddette "attività tradizionali" delle mafie. Se tutto ciò è ormai accertato nelle aree di tradizionale presenza mafiosa, anche al di fuori di esse alcuni soggetti/gruppi riconducibili al crimine organizzato tentano di interagire con l'ambito del governo del territorio (Granata e Savoldi 2012). Nei luoghi di espansione dell'Italia centro-settentrionale, con modalità in parte differenti, gli interessi mafiosi verso i settori economici "tradizionali" si esplicano ormai da decenni: attraverso il controllo del "movimento terra", interfacciandosi con i servizi di forniture in sub-appalto; inserendosi nelle dinamiche del mercato immobiliare; relazionandosi con soggetti della sfera politica locale e con i processi di pianificazione urbanistica e territoriale (Granata e Pileri 2012; Lanzani 2012, 2014; De Leo 2012).

A queste evidenze può essere associata una generale carenza di informazioni – in particolare degli studi prodotti nel campo della ricerca in urbanistica - sul "come" le mafie riuscirebbero a mettere in azione meccanismi di ingerenza/interferenza con il settore del governo del territorio. In altre parole si sa ancora troppo poco dei modi in cui si esplica l'interesse dei mafiosi per il settore della pianificazione territoriale e dei lavori pubblici; e, d'altro canto, su come questo può prendere forma nelle aree di non tradizionale presenza<sup>8</sup>.

---

5 «Il ruolo del regolatore pubblico è cruciale [...] non solo nella fase di pianificazione urbanistica, ma anche e soprattutto durante l'esecuzione e l'adozione degli strumenti urbanistici. Il contributo delle organizzazioni criminali [...], è fondamentale in quanto snodo di raccordo tra decisori politici e operatori privati in occasione di importanti decisioni amministrative (adozione del Piano urbanistico ad esempio), o tra funzionari amministrativi e operatori privati rispetto al controllo e all'esecuzione degli strumenti urbanistici già adottati» (Sberna e Vannucci 2014: 221).

6 Nelle aree a tradizionale presenza mafiosa, «è particolarmente stretto il legame tra regolazione/applicazione degli strumenti di pianificazione urbanistica e il controllo del territorio su cui ciascuna famiglia mafiosa esercita la propria attività nell'offerta tendenzialmente monopolistica di protezione privata nei mercati legali ed illegali, nonché nella sfera dei diritti informalmente sanciti dalle norme sociali, su cui si estende la sua autorità criminale» (Sberna e Vannucci 2014: 220).

7 «La costruzione di un edificio richiede il coordinamento di attività ed interventi spesso offerti da imprese differenti (dalla costruzione all'impiantistica). Questa attività di coordinamento ha un costo, spesso misurato con il ritardo arrecato dai singoli soggetti coinvolti nel processo, magari a seguito della non osservanza degli accordi pattuiti con l'impresa committente. Le organizzazioni criminali, soprattutto in caso di grandi opere, svolgono una funzione di regolazione ed esecuzione degli accordi tra i diversi soggetti coinvolti» (Kelly 1999) in Sberna e Vannucci 2014: 221.

8 Certamente, tra gli altri, lavori come quelli curati da Rocco Sciarrone (2011, 2014), da Nando dalla Chiesa (2012, 2016), da Federico Varese (2011), da Vittorio Mete (2009) spiegano molto sia sul "perché" e sia sul "come" le mafie

*In che modo, dunque, le mafie possono interagire con il settore del governo del territorio in aree di non tradizionale presenza? Come si configura lo spazio di relazione tra mafie e governo del territorio nell'Italia centro-settentrionale?*

## 1.2 LA TESI SOSTENUTA

Le mafie non sono un fenomeno riconducibile soltanto a specifiche aree dell'Italia meridionale (Sciarrone 2009, 2014; dalla Chiesa 2012, 2015, 2016; Varese 2011), esse – o meglio alcuni soggetti/gruppi ad esse riferibili - ormai da diverso tempo hanno dimostrato di essere in grado di spostarsi in luoghi diversi rispetto a quelli di origine e di sapersi adattare piuttosto bene agli usi e costumi dei “nuovi” contesti di arrivo. Non di rado in questi territori, la sfera politico-amministrativa ed economico-imprenditoriale si sono dimostrate tutt'altro che restie ad accogliere gli attori illeciti e troppo deboli nel contrastarli (Cfr. Sciarrone 2014; Varese 2011; dalla Chiesa 2012, 2016; Granata e Savoldi 2012; Lanzani 2012; De Leo 2012). Come in particolari territori del Sud, anche nelle aree di non tradizionale presenza mafiosa le organizzazioni criminali tentano di interagire/interferire con l'ambito della politica locale e, più nello specifico, con il settore della pianificazione urbanistica, sebbene con modalità in parte differenti da quelle perpetrate nei luoghi di origine. Infatti, mentre nelle aree di tradizionale presenza mafiosa, “infiltrare” un'amministrazione comunale costituisce uno strumento imprescindibile per stabilire quel “controllo del territorio” funzione di molte altre attività di cui si occupano i gruppi criminali (Mete 2009); al di fuori di queste, il rapporto che le mafie instaurano con un contesto locale di riferimento è sostanzialmente diverso, qui, per i soggetti/gruppi criminali è molto più complicato piegare a forme pervasive di controllo pezzi di settori amministrativi locali. In altri termini, in queste “nuove” aree di azione, il riferimento al territorio come criterio di appartenenza è dunque più fluido e flessibile (Sciarrone 2014). Nonostante questo, sono numerose le inchieste sulla “mafia al Nord” (*Albachiara e Minotauro* a Torino, *Infinito e Crimine* a Milano, *Aemilia* in Emilia Romagna), insieme ai cinque<sup>9</sup> Comuni commissariati suddivisi tra Piemonte, Lombardia, Liguria ed Emilia Romagna, che hanno dimostrato l'esistenza di strutture criminali articolate e complesse anche nell'Italia centro-settentrionale<sup>10</sup>.

Osservare, quindi, le vicende accadute in alcuni Comuni del Nord Italia, poi sciolti dal Governo centrale per infiltrazioni criminali, può risultare d'interesse anche per gli urbanisti; le vicende che possono condurre un Prefetto alla scelta di commissariare un Comune per mafia ci riguardano – come esperti di città e territori - molto più di quello che si potrebbe immaginare (Cfr. Mete 2009; Sberna e Vannucci 2014). Queste municipalità dimostrano di essere un campo di studio piuttosto fertile per gli urbanisti e per diversi motivi. In primo luogo analizzare situazioni di questo tipo consente di ripercorrere e ricostruire parte delle dinamiche – quelle di interesse per gli urbanisti appunto – che hanno contribuito alla composizione degli spazi di relazione tra attori leciti ed illeciti

---

interagiscono con i contesti locali in cui tentano di radicarsi, ma sono tutte ricerche condotte da sociologi e criminologi, con obiettivi diversi in confronto a quelli che accompagnano il lavoro di un ricercatore in urbanista.

9 In realtà, le indagini riguardanti l'intreccio tra mafia e governo locale, hanno riguardato un numero di Enti locali maggiore; oltre a quelli segnalati vi sono: Chivasso (TO), Finale Emilia (MO) e Diano Marina (IM) e la ASL di Pavia, tutti e quattro procedimenti archiviati; i Comuni di Ventimiglia (IM) e Bordighera (IM) con commissariamenti annullati a seguito di ricorso al TAR (Avviso Pubblico 2017).

10 Anche se, ricorda Vittorio Mete, non bisogna mai confondere la vera entità e pervasività del «fenomeno mafioso con la risposta che ad esso lo Stato dà» (Mete 2016: 412). Per una lettura critica si consiglia, tra gli altri, il piccolo volume scritto da Costantino Visconti «La mafia è dappertutto? Falso!» (Visconti 2016).

(politici<sup>11</sup>, imprenditori<sup>12</sup>, professionisti, funzionari e mafiosi), con ruoli e responsabilità spesso tutt'altro che chiaramente definiti. In secondo luogo, tali contesti aiutano a comprendere la messa in opera di alcuni importanti meccanismi di valutazione e controllo dei processi di pianificazione territoriale e, similmente, di taluni dispositivi prefettizi "antimafia". I primi sono quelli che dovrebbero vigilare sulla legittimità degli atti di governo del territorio, con particolare attenzione alla tutela dell'interesse pubblico; i secondi, invece, sono quelli che dovrebbero vigilare sui livelli di legalità del mondo delle imprese, in particolare di quelle legate al settore delle costruzioni.

La scala di analisi adatta per questo tipo di vicende è quella comunale visto che, nel caso delle ingerenze mafiose, la dimensione locale è messa profondamente in tensione. Da un lato è a questo livello che si esplica una parte consistente del governo dell'urbanistica, dei lavori pubblici (appalti, sub-appalti, forniture, ecc.) e dell'edilizia privata; dall'altro è a questa scala che si condensano molti degli elementi che caratterizzano i soggetti/gruppi mafiosi: la loro forte territorialità (il rapporto con la terra in tutte le sue forme), il loro essere fenomeno di società locale (ambendo ad un alto livello di reputazione), la loro capacità di attivare gli aspetti più perversi del capitale sociale (sfruttando le loro reti sociali), la loro capacità di operare come un vero e proprio gruppo politico (in cerca di consenso e di legittimazione).

### 1.3. GLI OBIETTIVI DELLA RICERCA E RISULTATI ATTESI

L'obiettivo di questa ricerca non è stato tanto verificare l'opinione secondo la quale le mafie sarebbero particolarmente interessate ad interagire con il settore del governo del territorio e dell'urbanistica, quanto piuttosto rielaborare ulteriormente il quadro teorico esistente sulla tematica, anche nel tentativo di mettere in discussione la fitta rete di pregiudizi che caratterizza il dibattito pubblico sulla mafia. Quindi, basandosi sulla tesi suddetta ormai ampiamente confermata da molti studiosi, questo lavoro ha tentato di apportare un proprio contributo scientifico al dibattito accademico sul tema mafie e urbanistica. D'altro canto approfondire la ricerca sulle possibili interrelazioni tra il crimine organizzato e il settore del governo del territorio può risultare d'interesse per diversi motivi: (1) in primo luogo permette di ricostruire una sorta di schema analitico generale degli studi che, in tempi passati, si sono già concentrate sul tema, un mosaico invero frammentato e mai del tutto ricondotto dentro un percorso di ricerca unitario<sup>13</sup>; (2) in secondo luogo una ricerca di questo tipo punta a colmare una debolezza riscontrata nei lavori che si sono cimentati sull'analisi del rapporto tra mafie e governo del territorio, ovvero l'assenza di casi di studio approfonditi e concentrati su "vicende urbanistiche anomale" accadute in Comuni commissariati del Centro Nord Italia<sup>14</sup>; (3) in terzo luogo, ci permette di studiare a fondo alcuni

---

11 Similmente a quanto sostenuto da Sciarrone (2009), Vittorio Mete riscontra tre tipi di politici, a seconda del loro comportamento rispetto al fenomeno mafioso: quelli subordinati, quelli collusi e quelli mafiosi (Mete 2009).

12 Sciarrone, analizzando il contesto della Piana di Gioia Tauro in Calabria descrive, ad esempio, tre diversi tipi con cui possono essere categorizzati gli imprenditori che si relazionano con il fenomeno della criminalità organizzata: subordinati, collusi o mafiosi (Sciarrone 2009). «Ciò che permette di distinguere i tre tipi, e che specifica il significato di maggiore o minore distanza dall'ordinamento mafioso, è il modo in cui gli imprenditori si avvalgono dell'offerta di fiducia, ossia del tipo di protezione mafiosa di cui la loro attività economica è fatta oggetto» (Sciarrone 2009: 68-69).

13 Una eccezione importante è la ricerca sul tema *mafie&urbanistica* che, nel tempo lungo, ha svolto Daniela De Leo; condensata poi nel volume «Mafie & urbanistica. Azioni e responsabilità dei pianificatori nei territori contesi alle organizzazioni criminali» De Leo 2015). Similmente, anche il lavoro condotto da Francesco Chiodelli al G.S.S.I. dell'Aquila.

14 Esistono diversi studi sulle mafie al Nord (tra gli altri Sciarrone 2014; Varese 2011; dalla Chiesa 2012, 2016), ma

nervi scoperti delle prassi di governo locale e dell'urbanistica, ad esempio, come già sottolineato, comprendere il ruolo giocato dagli organi deputati a valutare e controllare la legittimità degli atti di governo del territorio e, l'efficacia o meno, di alcuni dispositivi prefettizi di controllo "antimafia" sul comparto delle imprese edili; (4) in quarto luogo consente di impostare una riflessione critica ma allo stesso tempo costruttiva, sul tema dei commissariamenti degli Enti locali per supposte infiltrazioni mafiose, dato che le motivazioni che conducono allo scioglimento spesso riguardano il settore dell'urbanistica e quello dei lavori pubblici (Mete 2009; Sberna e Vannucci 2014) e che la procedura di indagine/accesso, quando tratta temi e questioni legate al settore della pianificazione, presenta alcune criticità; (5) in quinto luogo, ci costringe a rimettere in discussione ruoli e pesi effettivi delle organizzazioni mafiose all'interno dei processi di governo del territorio e, in aggiunta, il loro effettivo potere di controllo sui territori al di fuori delle aree di origine storica. Sottolinea Sciarrone: «in molte zone del Centro-Nord sembra consolidata la configurazione di un'area che coinvolge figure diverse [...] che ha una sua autonomia rispetto ai mafiosi [...] preesistente al loro arrivo [...] o costruita insieme attraverso relazioni di collusione, accordi comuni e giochi a somma positiva. È questo lo spazio principale attraverso cui i mafiosi riescono ad inserirsi nelle società locali, mettendo a frutto le loro competenze e risorse per muoversi con profitto tra la sfera dell'economia e quella della politica» (Sciarrone 2014: XIX).

Il risultato principale di questa ricerca è la costruzione di una prima parziale tipizzazione di alcune modalità di interazione che soggetti/gruppi mafiosi mettono in campo nel tentativo di inserirsi all'interno dei processi di pianificazione urbanistica. Attraverso l'analisi di alcuni casi di studio, infatti, è stato possibile dare una prima risposta alla domanda di ricerca: *in che modo le mafie possono interagire con il settore del governo del territorio in aree di non tradizionale presenza? Come si configura lo spazio di relazione tra mafie e governo del territorio nell'Italia centro-settentrionale?* I casi di studio concernono l'analisi di tre Comuni dell'Italia Centro-settentrionale commissariati per infiltrazioni mafiose che hanno restituito altrettanti tipi di interrelazione, con risultati differenti da luogo a luogo, tra la presenza di gruppi riconducibili alla sfera del crimine organizzato e l'ambito della pianificazione urbanistica. Su questa traccia principale le tre situazioni analizzate hanno fatto emergere anche altre questioni di estremo interesse: per prima cosa il bisogno di impostare una riflessione "nuova" sul ruolo giocato dagli organi locali deputati a valutare/controllare la legittimità degli atti di governo del territorio; in aggiunta, da un lato l'emersione di alcuni punti critici in merito al procedimento che può condurre al commissariamento per infiltrazioni mafiose di un Ente locale; dall'altro la possibilità di confrontarsi con la parziale inefficacia di alcuni dispositivi, di natura prefettizia, di contrasto alle mafie nel settore delle costruzioni.

#### 1.4 LA METODOLOGIA UTILIZZATA

Questa ricerca, dunque, si concentra sull'analisi dei possibili spazi di relazione che possono prendere forma tra soggetti/gruppi riconducibili al mondo del crimine organizzato e l'ambito del governo del territorio. Il lavoro è suddiviso, principalmente, in una parte teorica ed una parte applicativa, quest'ultima composta dall'approfondimento di tre casi di studio<sup>15</sup>.

---

sono pochi quelli costruiti dagli urbanisti (una eccezione sono i contributi raccolti sulla rivista "Territorio" n.63 del 2012 a cura di Elena Granata e Paola Savoldi; analisi che, però, per la maggior parte si concentra su casi lombardi).

15 Lo studio di caso è solo uno dei diversi modi di condurre una ricerca nelle scienze sociali. Altri modi includono gli esperimenti, le indagini, le storie e l'analisi di documentazione di archivio (Yin 2003).

La prima sezione è suddivisa in sei sottocapitoli: (1) una parte iniziale introduttiva dove, a partire dalla riproposizione di alcuni concetti seminali come “sregolazione”, “disordine”, “anomalia” è stata effettuata una rielaborazione del *frame* teorico di base – le pratiche illecite nel governo del territorio - con l'obiettivo di metterlo a confronto con il tema più specifico del crimine organizzato; (2-3) nei successivi due paragrafi è stata proposta una rilettura ragionata di due importanti filoni di ricerca, quello sull'abusivismo edilizio e quello sulla corruzione nel campo dell'urbanistica, i quali, seppur lateralmente, si sono occupati anche delle possibili interferenze/ingerenze di soggetti/gruppi mafiosi con il mondo delle costruzioni e dell'urbanistica; (4) una quarta sezione esplorativa sulla vasta tematica delle mafie, con l'obiettivo di restituire alcuni concetti e definizioni seminali di quel campo di studi, formulate nell'ambito della sociologia, della criminologia e delle scienze politiche, in particolare approfondendo alcuni aspetti specifici dei gruppi criminali come il loro rapporto con l'ambito del governo del territorio, la loro forte specificità territoriale ed il loro essere fenomeno di società locale (Sciarrone 2009); (5) un quinto paragrafo dove sono state descritte le possibili interazioni tra governo locale, pianificazione urbanistica e mafie, con l'obiettivo di impostare la struttura portante del percorso di ricerca, e di evidenziare l'importanza che lo studio delle vicende accadute nei Comuni commissariati per supposte infiltrazioni mafiose potrebbe avere nella formazione degli urbanisti; (6) un'ultima parte conclusiva dove sono state rielaborate le ricerche che si sono concentrate sul tema dei rapporti tra mafie e pianificazione urbanistica, (6A) nel Mezzogiorno a partire dal dibattito su mafie e territori di periferia (Cremaschi 2007, 2009, 2010; De Leo 2009, 2010) analizzando alcuni Comuni commissariati per infiltrazioni mafiose (De Leo 2010; Bazzi 2010, 2012; Marino 2010), (6B) nel Centro-Nord studiando alcuni tratti caratteristici della cosiddetta *governance* mafiosa - concentrandosi sulla metamorfosi dei soggetti illeciti che proprio in queste aree, sempre più spesso, si sono posti come attori economici del tutto legittimi e pienamente inseriti nei consueti processi di trasformazione del territorio - dalle anomalie emerse in merito alla manipolazione di società municipalizzate, agli spazi di relazione tra corpose operazioni immobiliari e interessi di famiglie mafiose inserite nei circuiti di del mercato immobiliare (Granata e Savoldi 2012; Granata e Pileri 2012; De Gaspari 2012; Lanzani 2012; De Leo 2012).

La parte applicativa è suddivisa in quattro macro-sezioni: una prima sezione di carattere metodologico e comune a tutti e tre i casi, nella quale sono state descritte le motivazioni alla base della scelta dei casi di studio e, insieme a questo, il panorama delle fonti di prova utilizzate per organizzarli e costruirli: in particolare i documenti tecnici ed amministrativi analizzati e le interviste effettuate. È importante sottolineare che il lavoro svolto sul campo è stato fondamentale, oltre che per il reperimento delle fonti e per svolgere le interviste, soprattutto per riuscire a fare maggiore chiarezza sulle vicende accadute, per le quali il materiale disponibile sarebbe stato in larga parte deducibile soltanto da articoli di giornale o da documenti presenti sul web<sup>16</sup>.

Gli altri macro-capitoli trattano ognuno un caso di studio, Brescello (RE), Leinì (TO) e Bardonecchia (TO), tre Comuni del Nord Italia che hanno fatto emergere forme di ingerenza, riuscita o meno, da parte di soggetti/gruppi riconducibili alla criminalità organizzata con il settore della pianificazione urbanistica. Comuni in cui è emerso un differente livello di efficacia, sia di alcuni meccanismi deputati al governo e alla tutela del territorio e sia di alcune specifiche politiche di contrasto alle organizzazioni criminali.

La scelta di concentrare l'analisi di questa ricerca su tre territori dell'Italia centro-settentrionale ha permesso di portare alla luce elementi di indubbio interesse, utili per approfondire lo studio sui

---

16 Sul “problema” delle fonti e sulla loro “circolarità” rinvio al capitolo «Intermezzo» del volume di Rocco Sciarrone (2009: XXIX-XXXIV) e al contributo di Vittorio Mete «La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali» (2016: 399-403).

rapporti che possono prendere forma tra mafie e governo del territorio, al di fuori delle aree di tradizionale presenza delle organizzazioni criminali. Costruire un lavoro a partire dall'analisi di tre Comuni del Nord Italia commissariati per infiltrazioni mafiose ha dato la possibilità, inoltre, di operare all'interno di veri e propri laboratori di osservazione e ricerca, particolarmente istruttivi per comprendere alcune fondamentali questioni: da un lato, il funzionamento di alcuni meccanismi illeciti che interessano l'ambito del governo del territorio, dall'altro il ruolo di alcuni organismi deputati alla valutazione/controllo della legittimità degli atti di pianificazione urbanistica e l'efficacia di taluni dispositivi prefettizi "antimafia". Sullo sfondo, sono stati presi in considerazione anche alcuni nodi critici del procedimento di scioglimento di un Comune per infiltrazioni mafiose, punti deboli presenti nelle indagini di natura prefettizia sullo svolgimento di operazioni di natura urbanistica ed edilizia.

## 2. QUADRO TEORICO

### 2.1 INTRODUZIONE

Città e territori sono «il prodotto storico di atti culturali dell'uomo in relazione dialettica e coevolutiva con l'ambiente naturale<sup>17</sup>» (Magnaghi 2001: 18); spazi plasmati nel tempo, in cui da sempre convergono pressioni multidimensionali, risultati dall'interazione di scelte economiche e mutamenti sociali. Per riuscire a controllare queste complesse entità, in parallelo al tentativo di dare un disegno efficace alle risposte ai bisogni sorti di volta in volta, l'uomo si è dotato di “sistemi di regolazione politica” differenti e di un set di strumenti pianificatori (non solo urbanistici). Tra questi comunque, il piano urbanistico<sup>18</sup> è certo uno dei più importanti: insieme strutturato di regolazioni, vincoli, strategie e opportunità. Quello che per Patrick Geddes avrebbe dovuto avere la forma di un grande processo sociale di autoeducazione collettiva; il risultato degli sforzi cooperanti dei suoi cittadini in cui condensare il destino della città e dei territori; una sorta di ponte, tra passato e futuro, con il dovere di conservare le testimonianze di “ieri” a fronte delle interpretazioni di “domani”.

Le regolazioni, e cioè «i tentativi persistenti di 'fare ordine', nei processi economici e sociali» (Donolo 2001: 9) dovrebbero essere tali che, formale/istituzionale (la forma Stato) e informale (la Comunità nelle sue diverse forme) possano perseguire percorsi con obiettivi comuni: in equilibrio tra legalità, regole, diritti e pratiche di cittadinanza (Cremaschi 2009). Vero è, però, che «le regolazioni sembrano confrontarsi con un ambiente ostile costruito con pratiche sregolate<sup>19</sup> della più diversa natura» (Donolo 2001: 9); comunità e contesti locali, in cui vige «una strutturale tensione tra la regolazione legale e la regolazione concreta dei comportamenti sociali» (Cremaschi 2009: 134). Il riferimento, sottolinea Carlo Donolo, non va naturalmente allo «scarto normale tra norma e comportamento, alla componente inevitabile di irregolarità e devianza nella vita sociale, che non fa problema, ma a quei livelli e fenomeni che per il loro peso o pervasività costituiscono un problema di *policy*, cioè producono allarme sociale e convincono il legislatore della necessità di

---

17 «[...] una definizione di territorio che lo connota come prodotto storico di processi co-evolutivi di lunga durata fra insediamento umano e ambiente, fra natura e cultura e, quindi, come esito della trasformazione dell'ambiente ad opera di successivi e stratificati cicli di civilizzazione (Magnaghi 1990; Turco 1988; Raffestin 1984; Dematteis 1985). Il territorio è [...] un prodotto antropico: esso pertanto non esiste in natura, è un costruito storico la cui “massa” si accresce nella lunga durata. Come esito di un processo esso è *un sistema relazionale* fra ambiente fisico, ambiente costruito, ambiente antropico. Questo processo produce un insieme di luoghi dotati di profondità temporale, di identità, di caratteri tipologici, di individualità: dunque sistemi viventi ad alta complessità» (Magnaghi 1998).

18 Il Piano urbanistico può essere definito come «uno strumento di pianificazione e di disciplina urbanistica, previsto dalle leggi vigenti, e finalizzato alla utilizzazione del territorio più coerente con l'obiettivo della migliore economia delle aree e della massima produttività ed utilità delle infrastrutture pubbliche e delle risorse disponibili a tal fine. Ma esso è anche il luogo di definizione delle regole e delle norme della politica urbanistica locale e dei comportamenti di un'intera comunità». <http://www.atelier-artu.it/piano-urbanistico-2/> Per Moroni, il Piano urbanistico tradizionale «stabilisce la localizzazione e le caratteristiche di servizi, infrastrutture e spazi pubblici e disciplina l'uso dei suoli privati in relazione al *cosa*, al *dove*, al *quanto* e al *come* costruire (o non costruire). Un Piano indica cioè se si possa realizzare residenza, oppure industria, o altro ancora, e in quali parti della città questo debba avvenire; con quale entità tutto ciò debba avere luogo nelle varie aree, ad esempio con quale volumetria massima (solitamente identificata per mezzo di un indice); in quale modo, ad esempio, secondo quali distanze, allineamenti, altezze forme, tipologie, ecc.; e per finire, in quale ordine rispetto a certe fasi o stadi previsti» (Moroni 2007: 44).

19 «C'è «sregolazione» quando su arene, mercati e ambiti di attività sociale prevalgono incertezza del diritto, bricolage opportunistico e mercato delle regole, esternalità negative incontrollate, mancanza di fiducia istituzionale» (Donolo 2001: 11)

un intervento regolatorio» (Donolo 2001: 11). Certo è che, una «sregolazione» generalizzata oltre a determinare distorsioni nel funzionamento della sfera pubblica, rende meno costosa e rischiosa l'illegalità, favorendo anche l'affermazione di forme organizzate di criminalità: «una volta che le “sregolazioni”<sup>20</sup> siano abbastanza ampie e consolidate – con la loro concomitante cultura auto-justificativa – si crea un ambiente favorevole a scambi produttivi, tra “sregolazioni” ed economie criminali» (Donolo 2001: 104; Sciarrone e Corona 2012: 16). In situazioni come queste, sia gli assetti istituzionali che i modelli normativi – dunque anche gli strumenti urbanistici – potrebbero depotenziarsi andando in crisi, fino ad orientare in maniera del tutto distorta comportamenti, attività e relazioni (Cremaschi 2009). Una tensione, dunque, che condiziona - non poco e non da oggi - le relazioni esistenti tra 'attore pubblico' (lo Stato, anche nelle sue forme locali, come regolatore, decisore e controllore) e gli ancorché legittimi obiettivi dell'individuo privato; un equilibrio forzato o, in altri termini, un compromesso tra opportunità e vincoli che lega interessi collettivi e libertà individuali (Cremaschi 2009, Cremaschi e Marino 2010). Nel dibattito si scontra chi sostiene che il primo – lo Stato - sia sempre più invadente e pressante, e chi invece crede che il secondo – il privato - sia troppo fuori controllo, soprattutto se ricco e potente.

In pratica l'evidente sfasamento del rapporto pubblico-privato si configura, da un lato, attraverso grandi e piccole azioni illecite imbastite per rincorrere obiettivi personali di singoli individui a scapito di regole e norme pubbliche date; dall'altro con la presenza di gruppi di potere organizzati - anche mafioso-criminali<sup>21</sup> - interessati, ormai da tempo, ad accaparrarsi gli introiti del mercato immobiliare speculativo e della rendita<sup>22</sup> proveniente anche dal controllo di brani del settore della pianificazione urbana<sup>23</sup> (Cremaschi 2009; Cremaschi e Marino 2010; De Leo 2009, 2012, 2015; Cornago 2014). La stessa rendita che, più in generale, ha rappresentato il principale fattore patologico del regime immobiliare italiano, responsabile di degradanti effetti perversi visibili sulla città, sul territorio, sull'ambiente e sul paesaggio (Campos Venuti 2010).

Le mafie, è noto, hanno spesso operato «[...] in settori di rendita e mai o quasi mai nei settori di profitto o nelle aree del mercato concorrenziale<sup>24</sup>. [...]»; esse, per sopravvivere e proliferare,

---

20 «Come afferma Donolo, la «sregolazione» è una caratteristica ipertrofica dei sistemi legali che viene utilizzata da circoli particolaristici per rafforzare il proprio potere di intermediazione» (Cremaschi 2009: 116).

21 «Le mafie, vale la pena insistervi, “pubblicizzano il privato” nel senso che scrutano metodicamente, a scopo di ricatto, ciò che appartiene alla sfera più intima degli individui; amplificano artificiosamente la privacy fino a farne uno strumento politico. Inoltre, esse “privatizzano il pubblico” nel senso che tendono a ridurre, fino quasi a esaurirlo, lo spazio in comune restringendo, nella sua forma più estrema, il campo delle esperienze [...]» (Armao 2000: 247).

22 «La rendita fondiaria è quella forma di reddito che, nella distribuzione del prodotto complessivo realizzato dalla società, va al proprietario del fondo, cioè della terra. Questi l'ha ereditata o l'ha comprata, ma in genere non la lavora, affidando questo compito a salariati e assumendo il ruolo di *rentier*, la rendita agricola, allora, si manifesta in tutti i casi in cui il proprietario non è coltivatore diretto, cioè è estraneo alla produzione e assume, dunque, caratteri speculativi. La terra, però, è una grandezza finita, quindi aumentando la domanda di prodotti della terra il *rentier* gode di un privilegio di tipo monopolistico, perché il mercato dei suoli agricoli è solo parzialmente concorrenziale e la proprietà agricola, nelle società preindustriali, è in mano a pochi soggetti, detentori del latifondo. La rendita urbana ha le stesse caratteristiche strutturali di quella agricola, cioè è monopolistica e speculativa; in più è anche parassitaria, perché il valore del suolo non è frutto della qualità del terreno, ma è generato dalla esistenza stessa della comunità. Infatti, anche nei casi in cui la proprietà contribuisce alla urbanizzazione del suolo, a determinare il valore dei terreni urbani è solo l'esistenza della città e delle regole pubbliche che ne governano la formazione. Infine, il valore dei suoli urbani sul mercato è incommensurabile con quello dei suoli agricoli e la rendita urbana rappresenta un onere per la società, che non può essere confrontato con quello della rendita agricola» (Campos Venuti 2010: 16-17).

23 «Si tratta di un fenomeno diffuso nell'intero territorio nazionale, che assume però forme differenti a seconda degli attori coinvolti e delle risorse scambiate: dai casi di “piccola corruzione” (quando nella relazione di scambio vi è un singolo cittadino e il funzionario tecnico dell'ente o il politico), a casi di corruzione sistemica, quando l'oggetto della negoziazione collusiva sono grandi opere urbanistiche e immobiliari» (Sberna e Vannucci 2014: 231).

24 I settori più colpiti sono quelli caratterizzati da bassa tecnologia, ad alta intensità di lavoro, inclusi in mercati protetti dove è alto l'apporto di capitale e bassa la capacità gestionale e l'innovazione; soprattutto sono settori a

hanno bisogno dell'esistenza di «situazioni di monopolio e di guadagni che si configurino come rendite» (Li Donni 1994: 238)<sup>25</sup>. Il profitto per le mafie, riflette soprattutto una visione di «sfruttamento della rendita piuttosto che di sviluppo di attività produttive illegali» (Becchi, Rey 1994: 62). D'altra parte se è proprio sul piano della rendita urbana che si giocano alcuni tra gli interessi più corposi del governo locale (tra gli altri Campos Venuti 1967, 2010; Salzano 2003), bisogna altresì sottolineare che «non è solo la rilevanza dei valori in gioco a rendere appetibile il territorio urbano alla criminalità, ma è anche la modalità attraverso cui nel settore immobiliare si realizzano perdite e profitti. La grande liquidità di origine criminale trova in questo settore uno sbocco naturale, perché i capitali possono incrementarsi nei periodi di boom e possono rimanere dormienti per lungo tempo, senza patire particolari sofferenze, materializzati in terreni e case, nei periodi di crisi. Dal momento che la grande criminalità non è interessata tanto al profitto immediato quanto alla circolazione e alla ripulitura dell'enorme massa monetaria accumulata, il settore è più che promettente» (De Gaspari 2012: 44).

Tuttavia, generalizzando, non sono solo le caratteristiche strutturali dei mercati o la prevalenza di variabili economiche quali il "rischio" o l'esistenza di rendite monopolistiche che consentono di rappresentare e, possibilmente, di spiegare la presenza mafiosa nelle attività legali o formalmente legali (Asso e Trigilia 2011). Esistono infatti altri fattori e meccanismi che incidono nelle decisioni e nelle scelte degli attori e che rendono più favorevole, più conveniente, più naturale, l'incontro fra il soggetto criminale e quello non-criminale (imprenditori, professionisti, politici, ecc.). Dal lato delle economie locali, incidono sicuramente le difficoltà di competere - attraverso l'investimento e la realizzazione di innovazioni - nel rispetto delle regole di concorrenza del mercato: gli shock prodotti dalla globalizzazione prima e dalla crisi economica internazionale negli ultimi anni si sono combinati con le difficoltà - si potrebbe dire con lo stallo - che hanno caratterizzato le politiche nazionali e regionali nel metter a punto strategie di intervento efficaci per lo sviluppo (*Ibidem*). Difficoltà che hanno investito anche le componenti del mondo istituzionale e delle professioni private, vista la sempre maggiori difficoltà di mantenere e sviluppare certe condizioni di reddito, di status, di potere politico offrendo servizi e prestazioni legali.

D'altra parte però non bisogna dimenticare che anche nelle mafie sono comparsi elementi di disturbo dovuti alla globalizzazione (Cfr. Varese 2011) e alla continua conflittualità e instabilità dei mercati illeciti: si può dire che anche le mafie - specialmente quando sono oggetto di efficaci azioni di contrasto - hanno bisogno di mercati protetti (Catanzaro 1988; Sciarrone 2009, 2011, 2014; Mete 2009). Nei fatti quanto più è elevato il loro radicamento (Sciarrone 2009, 2014), ovvero il controllo dei territori e delle comunità<sup>26</sup>, e quanto più è (relativamente) dinamica l'economia locale, tanto più elevate sono le possibilità di sviluppare "economie di scopo", cioè di sfruttare l'insediamento per estendere il campo di attività in altri ambiti - oltre a quelli illegali - possibilmente meno rischiosi: dagli appalti, alle opere pubbliche, alle nuove forme di produzione e distribuzione di energia, alla grande distribuzione organizzata (Asso e Trigilia 2011). Dunque, interessarsi alle possibili interazioni tra il settore del governo del territorio e le diverse «sregolazioni» (Donolo 2001) che mirano a condizionarlo, prodotte ad esempio dalla presenza o

dominio pubblico o dipendenti dalle decisioni o dalla regolazione pubblica (Sciarrone 2009, 2011, 2014; Sales 2012).

25 Secondo Pino Arlacchi invece, con riguardo però all'espansione mafiosa in aree al di fuori del Mezzogiorno, un elemento da tener presente è l'espansione della sezione finanziaria e speculativa del capitalismo settentrionale, un capitalismo d'avventura (Paoli 1993; Calabrò 1991) che si sviluppa a spese del capitale industriale produttivo in senso stretto. Questa espansione si verifica in concomitanza con la crescita del capitale accumulato dalle famiglie mafiose meridionali (Arlacchi 1983).

26 Quelle comunità - "maledette" secondo Bonomi - in cui le fratture interne assumono caratteristiche di non negoziabilità riguardando i fondamenti identitari dei gruppi sociali che vi abitano: sangue, suolo, identità religiose [...] dove i livelli e la qualità della coesione sociale e della convivenza appaiono fortemente pregiudicati da poteri illegali o solo formalmente legittimati legalmente (Bonomi 2004).

controllo di soggetti/gruppi illeciti, capaci di condizionare un territorio circoscritto: conduce a concentrarsi sul tema più ampio del rapporto dialettico tra governo locale e presenza di mafia<sup>27</sup> (Mete 2009; De Leo 2009, 2011, 2015).

Eppure, la rappresentazione delle mafie come *holding* del crimine, scrive Vittorio Mete, spesso alimentata dalle cifre, tanto iperboliche quanto aleatorie, sul loro giro d'affari diffuse periodicamente dai mezzi di comunicazione, non ha consentito di comprendere come mai le mafie rivolgano le loro attenzioni alle amministrazioni locali di piccoli Comuni con bilanci limitati e, non di rado, anche dissestati (Mete 2009). Una riflessione questa particolarmente feconda per il nostro campo disciplinare, dato che le ragioni delle infiltrazioni da parte delle organizzazioni criminali nei Comuni sono principalmente da ricercarsi nella funzione di controllo del territorio da loro auspicata; alcuni traffici molto remunerativi come gli appalti pubblici e le speculazioni edilizie, non potrebbero condursi senza tale forma di dominio ambientale che consiste, prima di tutto, nel controllo delle relazioni sociali che si esplicano sul territorio (Mete 2009). Nonostante questo la riflessione sull'occupazione criminale del territorio stenta a tradursi in coscienza critica - anche dal punto di vista tecnico - e in politiche concrete (Cremaschi 2009); si dimentica, sembra, che in almeno metà del paese, i colpi mortali al buon governo, alle finanze pubbliche, ai servizi alla comunità, alla qualità delle opere pubbliche li assestano le mafie (Mete 2009); secondo Cremaschi i poteri criminali sono la dimostrazione di un disagio storico e strutturale e, al tempo stesso, di un intreccio perverso tra culture locali e istituzioni (Cremaschi 2009).

Per questa linea sarebbe utile proseguire sulla strada tracciata da Sciarrone (2009, 2011, 2014, 2015), e ripresa nel tempo da diversi autori (Cremaschi 2009; De Leo 2009; Mete 2009, 2011, 2016) che unisce la dimensione del «disordine<sup>28</sup>» (Donolo 2001) - istituzionale, sociale e urbanistico - alla sfera del «capitale sociale» (Sciarrone 2009): inteso come «l'insieme di risorse di cui dispone un individuo sulla base della sua collocazione in reti di relazioni sociali<sup>29</sup>» (Sciarrone 2009: 46). Secondo il sociologo, a livello comunitario, una particolare combinazione di «capitale sociale», potrebbe favorire, infatti, un certo tipo di agire cooperativo a discapito di un altro; in altre parole questo tipo di risorse potrebbero anche ostacolare lo sviluppo di una data società (Sciarrone 2009). Questo capita, ad esempio, quando l'attivazione di un particolare tipo di «capitale sociale», si configura a partire dalla strutturazione di pratiche dagli esiti finali perversi. Tra di esse, la formazione di estesi circuiti economici illegali o la presenza massiccia di investimenti della criminalità organizzata nel settore dello sviluppo immobiliare (Cremaschi 2009). Un ragionamento di questo tipo apre, dunque, ad una riflessione critica sui limiti e sui «lati oscuri» del «capitale sociale» che coinvolge direttamente le politiche di sviluppo locale, da un lato; e le politiche di regolazione urbanistica dall'altro, spesso ingessate dalla contrapposizione tra legalità degli atti e abusivismo (Cremaschi 2009). D'altra parte, è ormai risaputo, le relazioni esterne dei soggetti mafiosi sono rivolte spesso verso il mondo legale, in direzione delle sfere della società civile e verso i settori politici ed istituzionali, fermo restando che è peculiare della mafia il collegamento con i pubblici poteri (Sciarrone 2009). Non dimenticando, inoltre, che il sistema

---

27 Vittorio Mete si è occupato molto di questo tema (Mete 2009, 2011, 2016), oltre a lui soltanto qualche volume dal taglio giornalistico (Trocchia 2009; Provenzano 2016).

28 In altri termini, un ambiente molto favorevole alle attività criminali vere e proprie, soprattutto, quando richiedano un qualche controllo del territorio (Donolo 2001).

29 «Questo approccio di analisi si presenta strettamente interrelato con tematiche quali la fiducia, la reciprocità, l'azione collettiva, la società civile, il contesto istituzionale, lo sviluppo economico e politico. Questi temi, pur collocandosi su piani analitici diversi, offrono nel loro insieme un quadro dei vincoli e delle opportunità che si presentano agli attori, individuali e collettivi, in una data società locale. Poiché il capitale sociale può favorire la cooperazione tra gli individui, focalizzarsi sul suo ruolo vuol dire «riconoscere che la propensione e la capacità a cooperare espressa dai membri di una data società influenzano in modo significativo i caratteri dello sviluppo economico e politico perseguibili da quella stessa società» (Mutti 1998: 12 )» (Sciarrone 2009: 46).

relazionale delle mafie può costituire una forma di capitale sociale fruibile anche da soggetti esterni all'organizzazione (Sciarrone 2015).

Ad ogni modo, nelle aree a forte presenza criminale, dove i momenti di interazione tra attori leciti ed illeciti, riguardano ampie parti di molteplici livelli decisionali, il sistema delle regole - anche di quelle urbanistiche - appare spesso piegato agli interessi privati e la regolazione formale si adatta a convivere, pur entro il sistema legale, con pratiche anomale (Cremaschi 2009). Infatti, non di rado, le organizzazioni mafiose riescono a piegare questo sistema puntando a sostenere proprie iniziative economico-immobiliari (Cremaschi 2009). Vero è che, i gruppi mafiosi, hanno rivelato nel tempo scarse capacità organizzative e imprenditoriali; nel tentativo di intervenire in proprio nelle attività economiche legali hanno dimostrato di avere bisogno della complicità e delle competenze di soggetti esterni (Sciarrone 2015). Figure, queste, che vivono a stretto contatto con la sfera dell'illecito - a volte in maniera esplicita altre volte implicitamente - e che si muovono dentro uno spazio opaco, un'area grigia<sup>30</sup>, nella quale riescono a costruire relazioni di collusione e complicità con la mafia. Coinvolgendo un'ampia varietà di attori diversi per competenze, risorse, interessi e ruoli sociali, e dove le principali figure che vi operano sono imprenditori, politici, professionisti e funzionari pubblici. In non pochi casi, sono queste figure a detenere la "regia" e, dunque, a determinare il perno su cui ruota il sistema relazionale, e non i mafiosi; questi ultimi non sono sempre in posizione dominante, né dispongono in via esclusiva di competenze di illegalità (Sciarrone 2009, 2011, 2014, 2015).

Concludendo, le possibili relazioni tra la sfera del governo del territorio e la presenza/interazione di soggetti/gruppi mafiosi, non sono state ancora tradotte in maniera funzionale nella ricerca in campo territoriale. Per Daniela De Leo è confermata 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 dalle organizzazioni criminali all'interno dei processi di pianificazione<sup>31</sup> (De Leo 2015). Teorie e pratiche della pianificazione si sono lateralmente occupate di questi temi affrontando, soprattutto in passato, lo spinoso problema dell'abusivismo edilizio e, più di recente, il tema della criminalità urbana entro il cosiddetto «paradigma della sicurezza», seguendo le influenze della tradizione della "Scuola di Chicago", gli studi di *Jane Jacob* e l'onda dell'*Urban design against crime*<sup>32</sup> (De Leo 2015). Anche se, in realtà, all'interno degli studi della "Scuola di Chicago" «non si fa praticamente mai menzione della corruzione dell'amministrazione locale, nonostante sia molto radicata, lamentata da molti e ricordata in numerosi film, da *Little Caesar* (1930) a *The Public Enemy* (1931) a *Scarface* (1932). Similmente, anche sulla criminalità organizzata (basti pensare ad *Al Capone*) i chicaghesi non fanno quasi nulla a livello di ricerca, l'unica eccezione sembra essere lo studio di *John Landesco*, dottore di ricerca a Chicago nel 1923 e ricercatore all'*American Institute of*

---

30 «Un'area grigia che coinvolge figure diverse, che agiscono ai confini del lecito e dell'illecito, facendo ricorso a scambi corrotti e ad "alleanze nell'ombra". Un'area grigia che ha una sua autonomia rispetto agli attori mafiosi, che in qualche caso è perfino preesistente al loro arrivo e in molti altri viene costruita insieme attraverso relazioni di collusione, accordi comuni e giochi a a somma positiva. E' questo lo spazio principale attraverso cui i mafiosi riescono ad inserirsi nelle società locali, mettendo a frutto le loro competenze e risorse per muoversi con profitto tra la sfera dell'economia e della della politica» (Sciarrone 2014: XIX).

31 Si guardi sia i contributi pubblicati sulla rivista «Territorio» (n.49 del 2009, n.63 del 2012), sia i contributi pubblicati sulla rivista «Urbanistica» (n.142 del 2010), sia quelli pubblicati su «Urbanistica informazioni» (n.232 del 2010, n.258 del 2014, n.269-270 del 2017). Inoltre si rimanda al libro di Agata Bazzi (2012), a quello di Daniela De Leo (2015). Infine si rimanda ai due seminari di carattere internazionale organizzati dal *Gran Sasso Science Institute* dell'Aquila: il primo dal titolo «*Corrupted cities. Corruption and organized crime in urban planning and spatial development of Italian cities*» tenutosi nel 2015, ed il secondo «*The illicit in the governance and developments of cities and regions*» tenutosi nel 2016.

32 Che, per De Leo, va da Jeffery (1977) a Wilson e Kelling (1982).

*Criminal Law and Criminology*. Landesco studia la criminalità organizzata con il sostegno della *Carnegie and Rockefeller Foundations*, sotto la direzione di Burgess ed Andrew Bruce della *Northwestern University*; i primi due anni di lavoro sul campo a stretto contatto con alcuni gangster, sono stati pubblicati come parte dell'*Illinois Crime Survey* con il titolo *Organized Crime in Chicago (1929)*<sup>33</sup>» (Manella 2013: 25).

## 2.2 ABUSIVISMO EDILIZIO

I primi dibattiti sull'abusivismo edilizio si accendono in Italia a cavallo degli anni '60<sup>34</sup>, dentro una più ampia riflessione disciplinare sulla crescita incontrollata di alcune tra le principali città del paese, interessate da fenomeni di inurbamento senza precedenti: Roma e Milano su tutte. Due ricerche di poco successive a questo periodo, in particolare, hanno tentato di analizzare in maniera approfondita il tema; concentrandosi su due realtà urbane che nel secondo dopoguerra videro prendere forma processi di urbanizzazione estremamente rapida, appunto Roma e Milano. Secondo questi lavori, in sintesi, le forme di urbanizzazione non istituzionali come l'abusivismo edilizio, andavano considerate come il prodotto di complesse interazioni fra diversi soggetti pubblici e privati: il risultato di circoli viziosi presenti tra Stato e mercato (Balducci 1985).

La prima ricerca - quella su Roma - avviata nella seconda metà degli anni '70 (coordinata da Alberto Clementi e Francesco Perego<sup>35</sup>) era suddivisa principalmente in due comparti: il primo si concentrava sul tentativo di misurare la crescita abusiva avvenuta fino a quel momento; il secondo, invece, era stato articolato in numerosi sotto-progetti tesi ad approfondire da un lato i meccanismi di funzionamento del settore informale, dall'altro la storia della periferia illegale (*Ibid.*). Da questo lavoro prese forma una ridefinizione del concetto di abusivismo che cercava di distanziarsi da una impostazione tecnica e culturale dell'urbanistica tendente ad esorcizzare più che a comprendere il fenomeno. Il risultato ottenuto si condensava in una suddivisione dell'abusivismo edilizio, in almeno tre forme distinte: «di necessità, di convenienza e di speculazione» (*Ibid.*). La ricerca inoltre documentava, in contemporanea, sia l'evoluzione delle politiche riguardanti il fenomeno nell'alternarsi di *laissez-faire* repressione - sanatoria e sia la difficoltà intrinseca di affrontare il problema: da un lato per mancanza di categorie analitiche adatte e dall'altro per il consolidamento di un "blocco sociale" attorno alle pratiche illegali di produzione della città. In conclusione, da questo primo lavoro, il fenomeno dell'abusivismo ne usciva come un prodotto di un sistema di interdipendenze non programmate e non volute,

---

33 Landesco è citato anche nello studio di Federico Varese «Mafie in movimento» (2011).

34 Si rimanda anche al capitolo «Le pratiche plurali dell'abusivismo e le loro discordanti ricezioni» di Cristina Bianchetti all'interno del volume «Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni» di Curci, Formato e Zanfi (pp. 33-44, 2017).

35 Il programma coordinato di ricerche «La metropoli spontanea, il caso di Roma» è stato promosso dal Corso di specializzazione in pianificazione urbanistica applicata alle aree metropolitane dell'Università di Roma «La Sapienza»; articolato in numerosi progetti, dei quali sono stati responsabili, oltre ai coordinatori A. Clementi e F. Perego, M. Olivieri, D. Colasante, C. Pucci, S. Garano, P. Colarossi, L. Scanferla, F. Sambo, E. Catalano, A. M. Leone, A. Montenero, F. Di Castro, L. Ramirez. I testi principali al riguardo sono: A. Clementi «Le metamorfosi dell'abusivismo, Roma 1960-1980», in *Rassegna di Architettura e Urbanistica*, n.49, 1981; i diversi contributi raccolti in A. Clementi e F. Perego (a cura di) «La metropoli spontanea», il caso di Roma», Dedalo edizioni, Bari, 1983; A. Clementi, F. Perego, M. Olivieri, «Roma, mezzo secolo di baracche e borgate abusive», relazione presentata al convegno internazionale «Abitazioni e politiche urbane nei paesi in via di sviluppo. Esperienze nell'area mediterranea e nell'America Latina», Roma, Castel Sant'Angelo, 14-15 novembre 1983, *ciel.*; A. Clementi, «Abusivismo tra innovazione e conservazione» in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n.21, 1985 (Balducci 1985).

ricostruibile solo a posteriori, dove i soggetti coinvolti - partiti, amministratori, imprenditori, semplici utenti - tendevano a muoversi con obiettivi differenti, in un intreccio a "circolo vizioso" tenuto assieme dalla complementarità delle convenienze (*Ibid.*).

La seconda ricerca - quella su Milano coordinata da Pier Luigi Crosta<sup>36</sup> - si poneva, invece, come un lavoro chiaramente critico verso tutti quegli approcci, considerati riduttivi, che stigmatizzavano l'abusivismo edilizio attraverso pregiudizi negativi di tipo etico. Il problema era per gli autori l'istituzionalizzazione del fenomeno visto che, essere abusivo, significava soprattutto essere "altro" rispetto allo Stato. La ricerca fondava le sue basi sullo smantellamento del presupposto della separatezza tra Stato e società, chi pianifica (lo Stato) contrapposto a chi è pianificato (la società) riesce ad identificare un interesse comune a tutti i soggetti sociali; riuscendo a rappresentare il tutto in un Piano capace di comprendere (capire e contenere) nella loro complessità l'insieme dei comportamenti dei diversi attori e agenti. In base a tale presupposto, per gli autori della ricerca, lo scarto che si registrava tra effetti intesi ed esiti nel processo di Piano (l'abusivismo, dunque ciò che non è compreso nella norma), veniva interpretato riduttivamente come devianza nei confronti della quale lo Stato, in pratica, interveniva in quel momento con una inefficace azione di repressione/sanatoria che escludeva la possibilità di introdurre innovazione entro i meccanismi stereotipati di rappresentazione, selezione e trattamento della domanda sociale (*Ibid.*). Per gli autori l'abusivismo doveva essere riconcettualizzato in termini di "anomalia", non come trasgressione ma come possibile veicolo di innovazione. In conclusione, il caso milanese metteva soprattutto in evidenza il carattere dell'abusivismo come esito di rapporti, tra operatori pubblici e privati, di tipo politico piuttosto che giuridico (*Ibid.*); rivelando un ampio ricorso a pratiche anomale collocate prevalentemente a monte del processo di Piano. Si sarebbe parlato infatti di "internalizzazione dell'abuso" ovvero una preventiva azione riparatoria e di salvaguardia - via negoziazione - della validità della norma. Dunque alle tre categorie emerse nella ricerca di Clementi e Perego, abusivismo "di necessità", "di convenienza" e "di speculazione", veniva aggiunta un'altra categoria ancora, "l'abusivismo d'amministrazione"<sup>37</sup>.

Un'altra importante ricerca<sup>38</sup> - sviluppata da Nella Ginatempo e Giuseppe Fera - si era concentrata, invece, su una "lettura qualitativa" del fenomeno dell'auto-costruzione in alcune aree del Mezzogiorno. L'intento di questo lavoro era stato quello di «esplorare il fenomeno dell'auto-costruzione familiare in alcune aree meridionali con l'obiettivo di chiarirne il significato e le cause» (Ischia 1985). Dunque, un'analisi del fenomeno attenta a descriverne sia i tratti essenziali e sia le differenze delle generalità e delle specificità che esso assumeva nei diversi ambiti territoriali e in rapporto agli attori sociali coinvolti. L'indagine si sviluppava, sostanzialmente, in due direzioni: una rivolta ad individuare alcune aree omogenee per caratteri territoriali e caratteristiche sociali e tipologiche dell'auto-costruzione; l'altra d'inchiesta diretta su un campione di più di mille capifamiglia auto-costruttori (*Ibid.*). Per gli autori, gran parte delle pratiche auto-costruttive rientravano, di fatto, nel più generale fenomeno dell'edilizia abusiva ma con proprie

---

36 Questa ricerca è stata condotta presso la Facoltà di Architettura del Politecnico di Milano da un gruppo formato da S. Graziosi, A. Balducci, P. Bellaviti, D. Bianchetti, F. Cavazzuti, P. Fareri e M. Piazza con la collaborazione dell'avvocato M. Viviani; essa ha fatto parte di un programma coordinato di ricerche pratiche anomale di trasfugie di innovazione delle procedure politico amministrative di governo del territorio, il caso italiano in una prospettiva comparata (Mpi 40% coord. Centrale P. L. Crosta, coord. Di sede A. Clementi, G. De Matteis, G. Garofoli, L. Mazza, B. Secchi, A. Tosi) (Balducci 1985),

37 Per una breve analisi di quanto accaduto a Milano in questo periodo si rimanda anche al volume di Marco Cappelletti «La corruzione nel governo del territorio» (2012: 115-120).

38 N. Ginatempo e G. Fera, «Autocostruzione marginalità o proposta», Casa del Libro editrice, Reggio Calabria, 1982; G. Fera «Abusivismo e autocostruzione nel Mezzogiorno: il caso di Reggio Calabria», Urbanistica informazioni, maggio-agosto 1982; N. Ginatempo, «Territorio e qualità della vita nel Mezzogiorno marginale», Sociologia urbana e rurale, n.14-15, 1984 (Ischia 1985).

caratteristiche sociali, tanto che era l'abusivismo di necessità a prevalere nel pur composito mondo degli auto-costruttori. Per spiegare la crescita del fenomeno, l'attenzione si concentrava sulle modificazioni che avevano preso forma all'interno del settore edilizio stesso, a causa della crisi e degli eccessivi vincoli presenti nel mercato, e nell'inadeguatezza dell'intervento pubblico rispetto ad una consistente domanda di abitazioni da parte di gruppi sociali a basso reddito (*Ibid.*). L'informalizzazione del settore era, dunque, una conseguenza della crisi degli alloggi ma, contemporaneamente, era anche funzionale ad una riorganizzazione del settore e dell'assorbimento nella famiglia del mancato intervento dello Stato. Il giudizio di fondo maturato da Ginatempo e Fera a conclusione della elaborazione delle informazioni raccolte, era che l'auto-costruzione familiare nel Mezzogiorno - pur essendo un fenomeno complesso e variegato al proprio interno - si configurava in generale come una risposta adattiva alla crisi degli alloggi da parte di settori sociali a basso reddito (prevalentemente lavoratori manuali spesso legati all'edilizia). Questo in un contesto segnato da una situazione delle abitazioni mediamente più drammatica che nel resto del paese, e da una sfasatura tra fabbisogno di case e domanda solvibile sul mercato più alta di quella media (*Ibid.*).

Il quadro fornito da Cremaschi anni dopo, invece, si inseriva nel *frame* che collegava l'abusivismo nelle sue diverse forme alla crisi del settore edilizio e delle politiche abitative: "il carattere informale è conseguenza della crisi abitativa e dell'incapacità dell'industria edilizia di garantire un'offerta adeguata" (Cremaschi 1990: 140); l'abusivismo era residenziale, gli attori marginali, l'azione pubblica inefficiente e interessata, gli esiti materiali largamente imitativi dell'edilizia standard. In altri termini, la trasgressione era indizio: per alcuni di un meccanismo politico amministrativo che funziona poco o male, per altri, più ampiamente, del mutamento del rapporto tra società e stato. Nonostante la dura accusa alle politiche, rimaneva la fiducia nel potervi fare fronte con impianti regolamentari (Bianchetti 2017).

Una ripresa dell'attenzione sul tema dell'abusivismo edilizio avviene in tempi più recenti, e a partire dalla riproposizione di tre nodi cruciali; un punto di partenza utile per dirigersi verso una nuova stagione di politiche che riguardino la materia (Zanfi, Curci e Formato 2015). Il primo nodo concerne la rilevazione delle specifiche differenze che caratterizzano i diversi luoghi segnati dall'edilizia abusiva; il secondo pone l'accento sull'esistenza di diritti differenziati tra chi, ad esempio, ha l'obiettivo di ottenere un condono e chi, invece, dovrebbe vedere il proprio fabbricato demolito; il terzo riguarda il tema della fiscalità, ovvero del bisogno di associarne una differenziata ai fabbricati condonati, a seconda del tipo di immobile, della qualità architettonica e dell'uso (*Ibid.*). Questi nuovi studi fanno riemergere la tematica dell'abusivismo edilizio a partire dalla riproposizione di questioni irrisolte, ridefinendo una «linea nota della nostra storia repubblicana», con l'auspicio però di abbandonare i vecchi stereotipi e le ormai superate categorie interpretative ereditate dal passato (*Ibid.*). Una traccia storica che può essere suddivisa in due momenti principali: il primo - dagli anni sessanta agli ottanta del novecento - caratterizzato da una strategia implicita di mobilitazione individualistica rivolta a domande di spazio abitativo, lavorativo e ricreativo che non trovavano risposte nei meccanismi istituzionali di ripartizione della rendita fondiaria e nelle politiche pubbliche di urbanizzazione dell'epoca (*Ibid.*); il secondo - strutturato nell'ultimo trentennio - che vede questi processi intrecciarsi con l'applicazione delle misure disposte per rispondere allo scarto, venutosi a creare in diverse aree del paese ed in particolare nel Mezzogiorno, tra il sistema di pianificazione del tempo e le urbanizzazioni reali (*Ibid.*). Quelle misure di contrasto - dalle sanatorie al mancato esercizio di una linea severa di controllo del territorio - che hanno contribuito ad indebolire la percezione collettiva delle regole e, di conseguenza, a realizzare le condizioni per lo sviluppo di un mercato delle costruzioni parallelo non autorizzato, in cui anche economie sommerse e criminali hanno trovato uno spazio agevole

per riciclare i propri proventi (*Ibid.*).

In questo nuovo filone di studi sul fenomeno dell'abusivismo edilizio si inserisce il pregevole volume curato da Curci, Formato e Zanfi «Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni», il primo prodotto di una rete di ricerca dedicata allo studio dei territori dell'Italia meridionale interessati da dinamiche di edilizia illegale, che ha mosso i primi passi all'inizio del 2016. «Un libro che tenta un'operazione culturale non semplice» (Curci, Formato e Zanfi 2017: 3), ovvero riportare la questione dell'abusivismo edilizio nel Mezzogiorno nell'agenda della ricerca universitaria e delle politiche pubbliche in Italia. Un testo che esplora le potenzialità della riqualificazione e paesistica, dei progetti di sviluppo economico-sociale dei lasciti materiali di una consistente stagione di abusivismo. Un lavoro di ricerca che restituisce l'esperienza plurale dei territori attraversati da processi insediativi illegali e abusivi che ne hanno modificato la forma e i valori (Lanzani e Russo 2017: 341).

Ad ogni modo, l'elemento che maggiormente interessa in questa sede è che poche delle ricerche suddette, hanno delineato convergenza tra il fenomeno dell'abusivismo edilizio e la presenza di poteri illeciti organizzati come le mafie. D'altra canto però, riferimenti più specifici con i quali sono state meglio esplorate le cosiddette "anomalie", le disfunzioni relative ai processi decisionali o le forme di distorsione della sfera pubblica, connesse ad insidiosi fenomeni di corruzione e criticità del "capitale sociale" legati alla presenza di poteri criminali (De Leo 2015) esistono. In particolare è l'area campana - casertana e napoletana - ad essere stata analizzata in questo senso; a partire dai lavori di Attilio Belli (1979, 1986, 2002), di Aldo De Chiara (1989), di Vezio De Lucia (2005), di Agostino Di Lorenzo (2012), di Antonio di Gennaro (2012), di Alberto Ziparo e di chi scrive (2017). Un caso emblematico quello del casertano, dove le terre fertili della pianura hanno fornito lo spazio per la disordinata espansione urbana post-bellica, con le aree urbanizzate cresciute, dal 1951 agli anni 2000, di 20.000 ettari almeno (di Gennaro 2012). Una conurbazione, quella casertana-aversana, nel frattempo divenuta segmento della più grande area metropolitana Caserta-Napoli-Salerno, che comprende più di 130 Comuni, ormai fusa in un'unica, sterminata periferia senza qualità (di Gennaro 2012). Secondo le analisi del Piano provinciale (coordinato da Vezio De Lucia) la metà di questa sterminata periferia urbana non è stata pianificata, ovvero non ha alle spalle un Piano; come dimostra chiaramente la cartografia del Piano Territoriale di Coordinamento della provincia di Caserta dal titolo «Territorio negato. Abusivismo. Disciplina urbanistica e insediamenti»<sup>39</sup>.

Più in generale, per Daniela De Leo, esistono particolari contesti territoriali/urbani - segnati in profondità dalla presenza delle organizzazioni criminali - che presentano delle costanti ovvero delle caratteristiche spaziali proprie e ricorrenti che possono essere osservate, descritte ed interpretate. Forme spaziali prevalenti (De Leo 2015) che hanno portato all'adozione e all'uso di concetti come "eccezione", "disordine" (Donolo 2001) e "informale organizzato"; "principi ordinatori" in grado di produrre effetti tangibili sulle morfologie urbane e sociali finanche di condizionare la definizione e l'implementazione delle azioni pubbliche di trasformazione (De Leo 2015). L'autrice descrive in questo modo spazi e territori complessi, definiti da dispositivi di regole e non-regole, formale ed informale, ordine e caos: le aree dell'eccezione (spazialità dell'eccezione, *enclaves* criminali); le aree del disordine (disordine spaziale ed istituzionale, periferie degradate e controllate); le aree dell'informale organizzato (abusivismo edilizio e l'informale, lottizzazioni abusive di matrice criminale); le aree contese ibride (De Leo 2015). Nello specifico, l'abusivismo edilizio per De Leo, «è un fenomeno sociale, culturale ed economico insieme, sul quale incidono una pluralità di fattori (alcuni strutturali altri congiunturali) legati, ad esempio, all'andamento della industria delle costruzioni, ai cicli economici ed ai segnali della politica e, soprattutto, alla politica

---

39 Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Caserta. <http://www.provincia.caserta.it/ptc/>

dei condoni» (De Leo 2015: 46). Esiste, secondo l'autrice, una ulteriore specificazione delle pratiche edilizie abusive - riscontrabile soprattutto in alcune aree del Mezzogiorno - utile a far emergere il "nesso territoriale" significativo tra abusivismo edilizio e diffusione dei fenomeni criminali, con riferimento alle diverse forme di controllo e produzione che essi esercitano: dirette o indirette. In questi territori, a forte presenza mafiosa, sembra prodursi una specifica forma urbana caratteristica di parti di città che appaiono diffusamente di cattiva qualità: esclusivamente concentrate sulla funzione residenziale, prive di spazi di vita comuni e di servizi pubblici, fortemente dipendenti dall'uso dell'auto privata anche per spostamenti minimi, vincolate alla presenza delle organizzazioni criminali visibilmente insediate nelle aree di loro pertinenza (De Leo 2015). In conclusione, dentro questi quartieri avremmo «da un lato le stesse modalità, forme e tempi delle logiche speculative private e, dall'altro, un operatore inedito che colloca un intero gruppo di abitanti fuori dalle norme. Rafforzando e legittimando, a un tempo, il proprio ruolo di fornitore di servizi oltre che di informalità e illegalità come pratiche diffuse e prevalenti» (De Leo 2015: 56).

### 2.3 CORRUZIONE E GOVERNO DEL TERRITORIO

Un altro filone di ricerca ha posto l'attenzione sulle pratiche di corruzione che possono conformarsi all'interno dei processi di pianificazione urbanistica e territoriale, sottolineando, soprattutto, le responsabilità intrinseche del sistema pianificatorio stesso<sup>40</sup>. Alcune specifiche caratteristiche delle politiche di governo del territorio, secondo diversi autori (Gardiner e Lyman 1978; Gardiner 1985; Cappelletti 2012; Sberna e Vannucci 2014; Chiodelli e Moroni 2015)<sup>41</sup>, incentiverebbero la deviazione dall'interesse pubblico delle scelte amministrative a favore di interessi particolaristici, siano essi singoli (del privato cittadino) od organizzati (operatori economici). Tali deviazioni sarebbero il prodotto di accordi collusivi tra coloro cui è demandato il compito di tutelare l'interesse della collettività – inteso anche come rispetto della legalità – ed i soggetti privati interessati a 'catturare' le decisioni pubbliche ricavandone un accesso privilegiato ad ipotetici benefici: rendite e vantaggi competitivi (Sberna, Vannucci 2014).

D'altro canto, anche secondo l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), il governo del territorio<sup>42</sup> rappresenterebbe un'area ad elevato rischio di corruzione per via, soprattutto, delle forti pressioni che alcuni soggetti punterebbero a mettere in atto per condizionare o precludere il perseguimento degli interessi generali<sup>43</sup> (ANAC 2016). Le principali cause di corruzione in questa materia

---

40 «Alcune specifiche caratteristiche delle politiche di governo del territorio, a differenza di altre politiche locali, incentivano la deviazione dall'interesse pubblico delle scelte amministrative a favore di interessi particolaristici [...]. Queste deviazioni sono spesso il prodotto di accordi collusivi tra coloro cui è demandato il compito di tutelare l'interesse della collettività – inteso anche come rispetto della legalità – e i soggetti privati interessati a "catturare" le decisioni pubbliche ricavandone un accesso privilegiato ai benefici, ossia rendite e vantaggi competitivi» (Sberna e Vannucci 2014: 196).

41 Anche NILECJ (*National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice*) (1979a, 1979b) e, riguardo alla situazione della corruzione – nel campo della pianificazione urbana – in specifici paesi: per la Spagna vi sono Alcaraz Ramos (2007, Iglesias (2007), Jerez Darias e altri (2012), Jiménez (2009), Quesada e altri (2013); per l'Australia Dodson e altri (2009).

42 L'insieme dei processi che regolano la tutela, l'uso e la trasformazione del territorio; a tale ambito si ascrivono principalmente i settori dell'urbanistica e dell'edilizia. (ANAC 2016).

43 L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha stilato il «Piano Nazionale Anticorruzione» 2016, in cui, tra i settori ad

sarebbero determinate da alcuni elementi specifici: (1) dalla estrema complessità ed ampiezza della materia; (2) dalla scarsa chiarezza e stratificazione della normativa di riferimento; (3) dalla varietà e molteplicità degli interessi pubblici e privati da ponderare; (4) dalla difficoltà nell'applicazione del principio di distinzione fra politica e amministrazione nelle decisioni; (5) dalla difficoltà nell'applicazione del principio di concorrenza fra soggetti privati interessati; (6) dalla presenza, alla base delle scelte di pianificazione urbanistica, di asimmetrie informative tra soggetti pubblici e privati ed infine (7) dalla ampiezza delle rendite in gioco (ANAC 2016).

Al livello delle politiche, per alcuni autori, i soggetti decisori presenti nei processi di piano, potrebbero condizionare l'assegnazione ed il conseguente godimento dei diritti di proprietà, relativi a risorse allocate dall'amministrazione pubblica, creando in questo modo posizione di rendita. Negli usi del suolo e nell'edilizia, invece, la vulnerabilità alla corruzione dipenderebbe dai contenuti e dall'iter amministrativo delle corrispondenti procedure, in particolare dall'opacità e dai gradi di discrezionalità delle scelte e dai soggetti che la esercitano. Ad ogni modo, il rischio corruttivo sarebbe trasversale e comune a tutti i processi dell'area di governo del territorio, a prescindere dal contenuto (generale o speciale) e dagli effetti (autoritativi o consensuali) degli atti adottati (piani, programmi, concessioni, accordi, convenzioni) (Sberna e Vannucci 2014; Cappelletti 2012). Altri imputano forti responsabilità – riguardo l'avverarsi di casi di corruzione - alle regole vigenti nel settore della pianificazione urbanistica, e al procedimento di allocazione dei diritti edificatori<sup>44</sup>. Per questi la corruzione nel campo della pianificazione può considerarsi «endemica» e, dunque, certi caratteri dei sistemi di pianificazione urbanistica vigenti dovrebbero essere considerate come «nessi causali della presenza di pratiche illecite» (Chiodelli e Moroni 2014). Uno dei motivi principali per cui la corruzione nel settore dell'urbanistica sarebbe molto forte, riguarderebbe, ad esempio, l'alto incremento dei guadagni procurato dalle formulazioni di transazioni illecite in questo ambito<sup>45</sup>. In generale, per questi autori, possono esistere tre tipi di corruzione: (1) una di tipo politico-istituzionale, (2) una di tipo tecnico-burocratico ed (3) una che riguarda il settore dei lavori pubblici (*Ibid.*) Più nello specifico, la corruzione nella sfera pubblica richiede la co-presenza di tre elementi “strutturali” fondamentali accanto, ovviamente, alla predisposizione morale per queste implicazioni (*Ibid.*): (1) il primo ingrediente è l'esistenza di una qualsiasi forma di potere discrezionale (differenziato) nell'assegnazione di vantaggi o svantaggi; (2) il secondo elemento riguarda la rendita economica associata a quel tipo di potere, più grandi sono gli interessi in gioco, maggiori saranno gli incentivi per la corruzione; (3) infine, il terzo elemento riguarda la possibilità, per il corrotto, di percepire un guadagno netto derivante dagli accordi d'affari illeciti superiore alle pene in cui egli rischierebbe di incorrere se scoperto (*Ibid.*). I primi due tipi di corruzione - quella politico-istituzionale e quella burocratica - sono legati alla fase di

---

elevato rischio di corruzione, è stato inserito anche quello del governo del territorio. Il PNA è un atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni (ed ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico) che adottano in PTCP (Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione). «In quanto atto di indirizzo, contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione e all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione. Si tratta di un modello che contempera l'esigenza di uniformità nel perseguimento di effettive misure di prevenzione della corruzione con l'autonomia organizzativa, spesso costituzionalmente garantita, delle amministrazioni nel definire esse stesse i caratteri della propria organizzazione e, all'interno di essa, le misure organizzative necessarie a prevenire i rischi di corruzione rilevati» (ANAC 2016). <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Atto?ca=6550>

44 «Corruption in the planning field is largely tied to the opportunities that land-use planning generates by allocating development rights and land uses (following a discretionary and differentiated logic)» (Chiodelli e Moroni 2014: 437).

45 All'interno dei sistemi di pianificazione urbanistica, si può riscontrare una vasta gamma di opportunità corruttive: dalla possibilità, per politici e burocrati, di decidere lo sviluppo urbano più consono per una comunità locale, scegliere le varianti e le modifiche degli strumenti urbanistici a proprio piacimento, decidere, inoltre, attraverso i propri controllori, se punire o meno i trasgressori delle regole previste nei Piani (Gardinere 1985).

redazione e di modifica dei Piani urbanistici, e avverrebbero assecondando in particolare i desideri dei costruttori interessati al Piano.

Nei sistemi di governo del territorio dei paesi occidentali, per gli autori, sarebbero presenti tutti e tre gli ingredienti utile ad agevolare la corruzione in quel campo: l'alta discrezionalità nelle scelte, un'alta rendita economica associata ad essa e l'esistenza di un guadagno più rilevante di una qualsiasi sanzione pecuniaria. Tali sistemi si basano, sostanzialmente, su trattamenti differenziati dei proprietari (chi costruisce e chi non costruisce, ad esempio) e, in aggiunta, sul fatto che la validità delle scelte tecniche in urbanistica non può essere provata in maniera efficace e, similmente, chi adotta quelle scelte non deve rispondere ad alcun sistema di controllo. In secondo luogo, "un semplice tratto di penna" sopra ad una cartografia, potrebbe generare o ingenerare grandi guadagni (per un caso esplicativo cfr. Storti, Dagnes, Pellegrino e Sciarrone 2014: 158-174). In terzo luogo, le probabilità di scoprire l'esistenza di un sistema illecito nel campo della pianificazione urbanistica sono molto basse; le scelte, in questo settore, godono di un'ampia discrezionalità e si caratterizzano per un'elevata tecnicità che le rende incomprensibili per i non addetti ai lavori (Chiodelli e Moroni 2014). Nei fatti, gli operatori pubblici che si occupano di pianificazione urbanistica hanno il potere di decidere – quasi sempre attraverso lo *zoning* - quali, tra tutti i possibili usi del suolo sono di maggior interesse per la comunità e, dunque, maggiore è il potere d'intervento di un governo e maggiori saranno le probabilità di veder comparire pratiche corruttive (*Ibid.*). In aggiunta, con l'ampliarsi del sistema delle regole aumentano, in parallelo, anche le opportunità di corruzione; questo per via del fatto che i benefici delle pratiche corruttive per la classe politica o per gli "uomini d'affari" pronti a corrompere crescono dinnanzi ad una maggiore presenza del governo e con l'espandersi delle regolazioni sociali ed economiche (*Ibid.*). In breve, il livello di corruzione è funzione dell'integrità e dell'onestà dei politici, dei pubblici ufficiali, degli imprenditori e dei privati cittadini ma, tenendo questi fattori come certi, le "mazzette" sarebbero determinate dal potere discrezionale di chi prende le decisioni, dai benefici raggiungibili, e dal rischio di pagare per le proprie azioni illecite.

Per Salvatore Sberna e Alberto Vannucci la corruzione nel settore urbanistico, in un dato periodo, può essere spiegata anche attraverso una formula sintetica:

$$C_t = f(R; D; I; -A; -CM; C_{t-1}, t-2, \dots)$$

la quale dimostra che la corruzione nel periodo  $t$ ,  $C_t$ , è funzione: ( $R$ ) dell'ammontare delle rendite create dall'intervento pubblico a seguito dell'attività redistributive dello Stato; ( $D$ ) del grado di discrezionalità nell'esercizio, da parte dell'agente pubblico, del potere di creare, distribuire o espropriare tale rendite; ( $I$ ) della capacità degli agenti pubblici di utilizzare come risorsa di scambio informazioni riservate e confidenziali che possono essere impiegate a vantaggio del corruttore, aumentando la sua probabilità di ottenere una posizione di rendita al termine della procedura; ( $-A$ ) del grado di *accountability* ovvero di rendicontabilità nell'esercizio del potere pubblico, che riflette il grado di responsabilità degli agenti che lo esercitano, rispetto ai meccanismi di controllo disciplinare, contabile, penale, politico e sociale; ( $-CM$ ) della struttura dei costi morali, che rispecchia il grado di avversione etica degli individui nei confronti della corruzione; ( $C_{t-1}, t-2, \dots$ ) dallo sviluppo passato della corruzione, da cui dipende la presenza e l'efficacia relativa delle strutture di governo che regolano i rapporti tra i protagonisti degli scambi occulti (Sberna e Vannucci 2014). Bisogna considerare che molto spesso, le transazioni illegali non si giocano tra due soli attori - il corrotto e il corruttore - ma favoriscono piuttosto la creazioni di circuiti articolati di relazioni in cui entrano in campo una pluralità di attori e risorse (*Ibid.*). Quando le reti della corruzione si espandono, si moltiplicano anche i suoi protagonisti che intrecciano le loro partite su una pluralità

di tavoli impiegando diverse risorse di scambio. Se le occasioni di scambio sono frequenti ed economicamente vantaggiose, il legame fiduciario si consolida e diventa conveniente per i diversi attori associarsi in modo informale, è questo il caso in cui vengono a formarsi i cosiddetti “comitati d'affari” (*Ibid.*). Del resto l'ampliamento della platea dei partecipanti esige la costruzione di meccanismi di regolazione interna degli scambi corrotti, un'azione tutt'altro che semplice, trattandosi di scambi illegali, infatti, queste transazioni sono soggette ad una incertezza intrinseca legata all'impossibilità di affidarsi al ruolo dello Stato come garante dei diritti di proprietà (*Ibid.*).

Alcuni attori riuscirebbero meglio di altri a svolgere una funzione di garanzia degli scambi corrotti, organizzando coerentemente il mercato delle scelte di sviluppo urbanistico di un dato territorio, in particolare in alcune aree del Sud Italia (Sberna e Vannucci 2014; Cappelletti 2012). In tali aree, le organizzazioni criminali di stampo mafioso, potrebbero svolgere questa funzione portando in dote agli attori coinvolti nelle reti della corruzione, il valore aggiunto derivante dalla loro capacità di “proteggere” i precari diritti in gioco nei diversi rapporti di scambio. Lo farebbero impiegando diverse risorse: le credibili minacce di un ricorso alla violenza, informazioni da utilizzare in modo illecito, una reputazione rispettabile nel “mercato illegale”, numerosi ed importanti contatti personali<sup>46</sup> (Sberna e Vannucci 2014; Vannucci 2015). Le mafie, operando come una peculiare “struttura di governo” nel mercato illegale, forniscono a corrotti e corruttori un servizio funzionale alla conclusione soddisfacente delle loro intese sotterranee. In parallelo, all'interno dei processi decisionali relativi agli “affari urbanistici”, nelle aree di genesi storica, esse puntano a consolidare una base di consenso per il loro radicamento; un atteggiamento che potrebbe rivelarsi utile anche per l'ingresso in territori di nuova espansione dove, sia gli scambi corrotti che gli altri patti sotterranei intercorrenti tra i diversi attori coinvolti, potrebbero trovare un'efficace sede arbitrale per la risoluzione di eventuali conflitti (Sberna e Vannucci 2014).

Il caso del Comune di Desio<sup>47</sup> (Storti, Dagnes, Pellegrino e Sciarrone 2014: 158-174) in Lombardia, ha dimostrato che gli attori mafiosi potrebbero puntare ad inserirsi all'interno di sistemi corruttivo-clientelari già esistenti, senza svolgere per questo un ruolo privilegiato di “organizzatori/mediatori”. Occupando, piuttosto, cariche pubbliche in prima persona che hanno permesso di esercitare un controllo diretto su orientamenti e provvedimenti di rilievo (*ivi* 166), oppure «ricorrendo a relazioni con soggetti dell'area grigia (in particolare amministratori e funzionari locali) al fine di influenzare l'esito dei processi decisionali» (*Ibid.*). A Desio sarebbe stato all'opera «un vero e proprio comitato d'affari, capace di determinare il funzionamento del comparto edile e di definire un sistema spartitorio fondato su rapporti di cooperazione e collusione tra attori con ruoli e competenze diversi» (*Ibid.*). Tale sistema, a cui avrebbero partecipato anche esponenti della criminalità organizzata, non sarebbe stato tuttavia strutturato per via mafiosa, né sarebbe stato governato dai mafiosi, ma avrebbe avuto origine da pratiche di corruzione politico-amministrativa e di malaffare diffuso, con il coinvolgimento della classe dirigente locale e determinando una permeabilità del tessuto istituzionale nei confronti di interessi

---

46 Ricorda Sciarrone, «i legami con il sistema politico hanno costituito storicamente un punto di forza delle organizzazioni mafiose e, più recentemente, un fattore di propulsione per la loro espansione territoriale. La criminalità organizzata può trovare un fertile terreno di sviluppo in quei contesti nei quali siano presenti, con una certa consistenza, fenomeni di criminalità economica, di *lobbying* illecito e di corruzione politico-amministrativa di grandi proporzioni (Arlacchi 1988, 1992). Ad esempio, è noto che il “sistema della corruzione” ha offerto in alcuni contesti notevoli opportunità ai mafiosi. Questi ultimi, forti delle loro competenze di illegalità, sono riusciti a inserirsi nei meccanismi dello “scambio occulto” (della Porta 1992, 1995), utilizzando sia le loro capacità militari per garantire il rispetto dei patti stabiliti, sia la loro disponibilità di capitali liquidi per alterare a proprio vantaggio le regole giuridiche e di mercato» (Sciarrone 2009: 34-35).

47 «Desio costituisce un esempio di radicamento di lungo periodo della 'ndrangheta al di fuori della sua area tradizionale, al punto da essere considerato “uno dei primi tentativi di esportazione dello schema originale calabrese in territorio del Nord Italia”(Tribunale di Milano 2010, p.674)» (Sciarrone 2014: 158).

particolaristici di tipo improprio.

Anche per Marco Cappelletti, la criminalità organizzata può assumere una funzione di protezione degli attori partecipanti allo scambio occulto, un ruolo di “intermediazione” svolto a favore dell'una o dell'altra parte (pubblico o privato), con l'intento sia di ridurre i costi di transazione sia di garantire il buon esito dello scambio occulto, evitando defezioni o tradimenti. Questo è ancor più evidente dal momento che un eventuale sospetto da parte degli inquirenti potrebbe mettere allo scoperto sia lo specifico scambio occulto sia l'organizzazione criminale (Cappelletti 2012).

Ad ogni modo, il contributo delle organizzazioni criminali non sembrerebbe esaurirsi nella funzione di promotore/garante/esecutore degli scambi illeciti, questi gruppi infatti, spesso partecipano direttamente agli scambi sovrapponendosi con la sfera economica o, in alcuni casi, con la sfera politica, questo quando, ad esempio, il politico eletto è diretta espressione dell'organizzazione o membro organico della stessa (Sberna e Vannucci 2014; Cfr Vannucci 2015). Le mafie, al pari di qualsiasi altro operatore privato, sviluppano preferenze sulle decisioni pubbliche, soprattutto in un settore come quello dell'urbanistica dove cruciali e discriminanti sono i contenuti della regolazione pubblica. L'influenza dell'attore mafioso, quindi, non fa altro che garantire la «*legalità debole*» (La Spina 2005), in un settore dove la deviazione delle decisioni politico-amministrative dall'interesse pubblico a favore di interessi particolari si realizzerebbe anche senza l'intermediazione mafiosa (Sberna e Vannucci 2014; Cfr Sciarrone 2014).

## 2.4 MAFIE

Da centocinquanta anni le mafie – camorra, 'ndrangheta e mafia siciliana in particolare – sono parte integrante della vita sociale, politica ed economica italiana. Storicamente radicate in specifiche aree, quelle di cosiddetto insediamento tradizionale<sup>48</sup>, esse hanno mostrato, ormai da decenni, una sorprendente capacità di espansione fuori dai confini originari. Un processo che chiama in causa sia le condizioni sociali e politiche delle società locali di arrivo e nuovo insediamento, sia la natura stessa del fenomeno mafioso (Santoro 2015, dalla Chiesa 2016; Sales 2015). Fenomeno sociale complesso e stratificato – fatto sociale totale direbbe l'etnologo *Marcel Mauss* – la mafia non è riducibile a una delle sue (tante) dimensioni<sup>49</sup> se non al prezzo di consistenti semplificazioni e pericolose perdite di informazioni e significato<sup>50</sup> (Santoro 2015). Quale fenomeno “polidimensionale” e sfaccettato, costituisce oggetto di studio di molteplici scienze umane (storia, antropologia, sociologia, politologia, economia, criminologia, diritto ecc.). Com'è ovvio, ciascuna di queste si interessa a uno o più spetti particolari del fenomeno mafioso,

48 «Si possono considerare zone di tradizionale insediamento mafioso la Sicilia occidentale (in particolare il Palermitano e le province di Agrigento e Trapani), la Calabria meridionale (la provincia di Reggio Calabria), l'area del Napoletano» (Sciarrone 2009: 131).

49 In merito alla letteratura esistente sul tema delle mafie si rimanda, tra gli altri, al volume (e alla bibliografia) di Rocco Sciarrone «Mafie vecchie mafie nuove. Radicamento ed espansione» (2009); a quello curato da Marco Santoro «Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono» (2015); alla nota n.1 nel volume di Vittorio Mete «Fuori dal Comune» (2009: 25-26).

50 Negli ultimi anni, è aumentato il numero di studiosi che si occupano di mafia da diverse prospettive disciplinari. Più in generale sono in forte crescita le pubblicazioni di giornalisti, testimoni e sempre più magistrati (Sciarrone 2009), si veda anche Santino 2006. Meriterebbe di essere condotta una ricerca bibliografica se non proprio bibliometrica sulla contemporanea produzione editoriale in tema di mafia, non foss'altro per la sua ampiezza. Per dare un'idea delle proporzioni, il Catalogo del Servizio Bibliotecario Nazionale (ICCU) elenca circa quattrocentocinquanta libri riconducibili – per titolo o soggetto – al tema della mafia pubblicati in Italia dagli inizi del nuovo millennio ad oggi: quattrocentocinquanta libri in quindici anni, una media di trenta volumi all'anno (Santoro 2015)

per cui rimane sempre l'esigenza di recuperarne una visione d'insieme (Fiandaca e Costantino, 1994). Anche per Sciarrone l'entità mafiosa non può essere ricondotto ad un modello omogeneo visto che appare, piuttosto, come un "fenomeno multidimensionale".

*«La mafia può essere considerata un network di organizzazioni criminali, la cui attività è finalizzata al conseguimento di guadagno, sicurezza e reputazione; si manifesta come fenomeno di società locale, radicato tradizionalmente in un preciso contesto territoriale, dove si riproduce e dal quale si diffonde essenzialmente attraverso l'impiego di "capitale sociale" disponibile nelle reti di relazioni dei singoli mafiosi, e da cui deriva la loro capacità di costruire, gestire e mobilitare in modo informale reti e risorse relazionali in ambiti e contesti istituzionali diversi in direzione di una molteplicità di fini sia di tipo individuale che collettivo (dell'organizzazione); la sua configurazione si può associare, in primo luogo alla particolare forma di un'industria della protezione privata; i principali mezzi di cui fa uso consistono essenzialmente nell'esercizio della violenza, effettivo o potenziale, nella strumentalizzazione di specifici codici culturali tradizionali e nella manipolazione delle relazioni sociali e politiche, con la capacità di procurarsi all'esterno al cooperazione, attiva o passiva, di altri attori sociali e, in particolare di instaurare rapporti di scambio nei circuiti politici e istituzionali; gli individui che ne fanno parte costituiscono una società segreta con precisi vincoli di lealtà e con una definita gerarchia di comando; la sua peculiare formula organizzativa comprende due dimensioni che si combinano tra loro in maniera variabile nel tempo e nello spazio: quella di organizzazione di controllo del territorio, da cui deriva il suo potere e agire politico, e quella di organizzazione dei traffici illeciti, che la caratterizza come impresa che opera a cavallo dei mercati illegali e di quelli legali; l'intreccio di queste due dimensioni, in contesti spaziali specifici e in circostanze storiche date, definisce il grado di centralizzazione o di dispersione del network, così come i margini di libertà ed autonomia dello spazio di azione delle unità – singoli e gruppi che lo compongono; si mostra, infine, particolarmente adattiva rispetto al mutamento sociale e condiziona in modo rilevante il regolare svolgimento della vita sociale, politica ed economica della comunità locale in cui è insediata» (Sciarrone 2009: 22-23).*

Per Nando dalla Chiesa la mafia può essere intesa come una specifica forma di esercizio del potere, fondata su un altrettanto specifica e solida visione delle relazioni sociali (dalla Chiesa 2016). Per Federico Varese la mafia mostra di essere una "struttura di governo" e può essere definita come gruppo/gruppi che forniscono protezione nel proprio territorio di origine; è, a tutti gli effetti, una struttura di "governo extralegale" formata da gruppi che aspirano a governare mercati e territori. Essi offrono dei servizi ai loro clienti, come la protezione contro l'estorsione, contro il furto ed i soprusi delle forze dell'ordine; eliminano la concorrenza; intimidiscono operai e sindacalisti a favore dei datori di lavoro e più in generale minacciano e puniscono legittimi titolari di diritti di proprietà a vantaggio dei collusi (Varese 2011).

Tra i molteplici caratteri che compongono la struttura dei gruppi mafiosi due, in particolare, si presentano di estremo interesse, essi prendono forma soprattutto nelle aree di genesi storica delle mafie italiane: essere un fenomeno di società locale ed avere una forte specificità territoriale. La caratteristica originaria della mafia come fenomeno di società locale è confermata dal fatto che tra le attività tipiche dei gruppi mafiosi quella che più li contraddistingue è la protezione-estorsione (Sciarrone 2009). L'affermarsi del sistema estorsivo – organizzato ai fini di protezione e imposto a livello locale – è un elemento fondamentale per il funzionamento e la regolazione della "signoria territoriale" della mafia (Santino 1995). Come aveva osservato Luciano Violante, ricorda Sciarrone, «è forse possibile che si sviluppi "una mafia sganciata dal territorio, fortemente finanziarizzata o legata a movimenti puramente criminali, gangsteristica (Violante 1994). Sono due prospettive evolutive del fenomeno mafioso plausibili: o gangsterismo o alta finanziarizzazione criminale, la prima più nazionale, la seconda più internazionale. Tuttavia, in

entrambi i casi, avremmo un fenomeno criminale, certamente pericoloso, ma profondamente diverso da quello di tipo mafioso, che per essere tale deve continuare ad avere una qualche forma di rapporto con un territorio definito» (Sciarrone 2009: 25).

Il “controllo del territorio”, almeno nelle aree di tradizionale presenza, è fondamentale per la mafia; infatti, se la possibilità di utilizzare la violenza rappresenta la preconditione per l'accesso alle risorse, è il “potere territoriale”, i cui segni più evidenti sono dati dal controllo degli appalti e dal racket delle estorsioni, ciò che costituisce la vera risorsa dei gruppi mafiosi (Lupo e Mangiameli 1990). La mafia ha una forte specificità territoriale, anzi, il “controllo del territorio” in competizione con l'autorità statale è una caratteristica essenziale dell'organizzazione mafiosa radicata nelle aree tradizionali. Essa, nei fatti, cerca di offrire “protezione” su ogni tipo di transazione economica, estendendo le proprie attività lucrative in più ambiti, stabilendo una rete densa di relazioni in differenti ambienti istituzionali acquisendo, infine, gli adeguati mezzi di controllo sulla comunità locale nel suo insieme (Sciarrone 2009). In diversi contesti locali, la diffusione della presenza mafiosa ha seguito la strada dell'inserimento e del controllo degli appalti pubblici; questo, non di rado, «è il settore di attività privilegiato anche rispetto a quello, pur consistente, del traffico di stupefacenti: non solo per i profitti realizzati ma soprattutto per ragioni strategiche ed organizzative legate in massima parte al “controllo del territorio”» (*Ibid.*: 35).

Nell'ultimo trentennio si è registrata un'espansione territoriale del fenomeno mafioso non solo in altre aree del Mezzogiorno, ma anche in alcune zone del Centro e Nord Italia, generalmente considerate immuni dalla presenza di tali organizzazioni criminali (Sciarrone 2009, 2014; dalla Chiesa 2012, 2015, 2016; Varese 2011; Ciconte 2010). «Si può immaginare la formazione di un insediamento mafioso in un'area non tradizionale come la combinazione e/o incontro tra una serie di eventi attivatori (o scatenanti), e le caratteristiche di uno specifico contesto, ovvero la particolare configurazione spaziale e temporale secondo la quale gli eventi si attivano concretamente» (Sciarrone 2009: 144). Siamo in presenza di una “duplice storicità” (Vineis 1990 in Sciarrone 2009: 145) corrispondente a due serie di eventi, quella di attivazione e quella di reazione, una esterna e l'altra interna al contesto di riferimento che, incontrandosi, oltre a dare luogo a meccanismi di *feedback*, possono innescare percorsi ed esiti di tipo causale. Va sottolineato che, almeno inizialmente, i soggetti/gruppi mafiosi nelle aree di non tradizionale presenza possono auspicare ad avere una sorta di monopolio soltanto sui cosiddetti “traffici illeciti”; solo in un momento successivo, dunque, in presenza di alcuni specifici fattori, questi potrebbero riuscire ad instaurare qualche tipo di relazione con il mondo imprenditoriale (con l'estorsione o con imprese proprie) e/o con quello politico locale (scambiando loro risorse in cambio di lavori e coperture) (*Ibid.*).

Per spiegare il fenomeno di diffusione delle mafie al di fuori delle aree tradizionali<sup>51</sup>, sono davvero numerose le categorie, o la combinazione di alcune di esse, utilizzate dagli scienziati sociali o dai criminologi, qui verranno prese in considerazione soltanto le principali.

Per analizzare il fenomeno di diffusione dei gruppi mafiosi in aree non tradizionali, Rocco Sciarrone, pone come punto di partenza l'analisi di due macro-categorie di fattori: quelli di contesto e quelli di agenzia. Il primo insieme riguarda la struttura dei vincoli e di opportunità che potrebbero condizionare l'azione dei mafiosi e che possono essere ricondotti alla dimensione

---

51 Anche La Spina (2015) tenta una categorizzazione delle dinamiche espansive mafiose: meticcio, isomorfismo, isomorfismo/plagio (La Spina 2015: 100-104).

socio-economica<sup>52</sup>, a quella culturale e relazionale<sup>53</sup> ed a quella politica e istituzionale<sup>54</sup>. Nel secondo, invece, sono compresi i fattori intenzionali<sup>55</sup>, non intenzionali<sup>56</sup>, le competenze/risorse, le reti sociali e la struttura organizzativa<sup>57</sup> (Sciarrone 2014). Dunque per l'autore l'espansione mafiosa è un processo multidimensionale, caratterizzato dalla combinazione e interazione di più fattori di natura diversa. Se da un lato l'espansione può seguire percorsi eterogenei e dare luogo a situazioni differenziate, dall'altro è possibile individuare quattro modelli ideal-tipici di insediamento mafioso al di fuori delle aree di tradizionale presenza: infiltrazione, radicamento, imitazione e ibridazione<sup>58</sup> (*Ibid.*). Secondo Sciarrone, nei territori in cui le organizzazioni mafiose tentano di espandersi, gioca un ruolo fondamentale la presenza di uno spazio di relazione in cui prendono forma – tra lecito ed illecito – relazioni di complicità e collusione tra soggetti mafiosi, politici, professionisti e funzionari pubblici. La presenza di un'area grigia di primaria importanza per la riproduzione delle organizzazioni mafiose che, proprio da questa, ricavano le risorse di capitale sociale necessarie per estendere le proprie reti e ottenere sostegno e legittimazione (*Ibid.*). Più che il “controllo del territorio”, dunque, è la presenza dell'area grigia che indica la fase di maturità e di consolidamento delle organizzazioni mafiose nelle aree non tradizionali. Ed è attraverso questo meccanismo che i mafiosi mettono a frutto e accrescono quelle risorse di capitale sociale che,

---

52 Tra gli elementi di questa dimensione troviamo la collocazione geografica ed il profilo demografico dei contesti interessati dalla diffusione di gruppi mafiosi; similmente bisognerebbe considerare il loro livello di sviluppo e di dinamismo economico. In questi “nuovi” territori i settori più a rischio sono quelli tradizionali, a basso livello tecnologico, a forte connessione con il territorio e “protetti”. Un altro aspetto da valutare dovrebbe essere la presenza di reti di traffici illeciti, settore nel quale le mafie potrebbero riuscire a conquistare un monopolio puntando, in un secondo momento, ad inserirsi nel settore legale (Sciarrone 2014).

53 L'espansione mafiosa potrebbe essere più agevole in contesti caratterizzati da *legalità debole* (La Spina 2005) e, ancor di più, dalla presenza esplicita di pratiche illegali, di scambi corrotti in campo economico e politico. Dove, di conseguenza, potrebbero esserci bassi costi morali di fronte all'espletarsi dell'illegalità. Allo stesso modo è importante tenere in considerazione la reattività sociale della comunità e la presenza – sul territorio - di associazioni che si attivano e mobilitano contro il rischio di infiltrazioni mafiose (Sciarrone 2014).

54 Contano molto gli assetti istituzionali ed i processi di regolazione, soprattutto negli ambiti di raccordo tra economia e politica. Elevati livelli di opacità nel funzionamento delle istituzioni, insieme a orientamenti particolaristici nella gestione delle risorse pubbliche, costituiscono ingredienti indispensabili per sviluppare relazioni di collusione e complicità, ovvero per struttura quell'area grigia che rappresenta il principale punto di forza delle organizzazioni mafiose. Rilevanti, in questo caso, sono le qualità e le caratteristiche della pubblica amministrazione e del ceto politico locale; cruciale è, infine, l'efficacia dell'azione delle forze dell'ordine e della magistratura (Sciarrone 2014).

55 I mafiosi possono decidere razionalmente di spostarsi, quando questo accade può avvenire per diversi motivi: con l'idea, ad esempio, di cercare un nuovo contesto in cui investire i proventi derivanti dalle attività svolte nelle aree di origine; oppure quando essi sono inseriti all'interno di reti di traffici illeciti sovra-locali; oppure con l'intenzione di espandere il proprio campo di attività in nuovi settori economici; e ancora per fare carriera o per cercare ricovero e protezione grazie a persone a lui vicine ma ubicate in aree nuove (Sciarrone 2014).

56 Tra i fattori non intenzionali che potrebbero spingere un mafioso a spostarsi dal luogo di origine, vi sono le conseguenze della repressione delle forze dell'ordine, quelle legate alle guerre tra clan e quelle definite dal trasferimento coatto o soggiorno obbligato da parte dello Stato (Sciarrone 2014).

57 I fattori intenzionali e quelli non intenzionali si intrecciano a vicenda, la loro combinazione avviene grazie alle risorse e alle competenze di cui dispongono i singoli mafiosi. Troviamo in questa categoria, le specifiche competenze di illegalità e le risorse di capitale sociale: l'uso specializzato della violenza, la capacità di costruire e manipolare le relazioni sociali, le tradizionali funzioni di protezione e mediazione, ma anche la disponibilità di risorse finanziarie, l'offerta di servizi illeciti e l'abilità di inserirsi nei meccanismi degli scambi occulti in ambito sia economico che politico (Sciarrone 2014).

58 L'infiltrazione è l'esito di una presenza sul territorio che segue prevalentemente la logica degli affari, mentre il radicamento rappresenta un insediamento mafioso stabile e consolidato. In aggiunta, in presenza di formazioni mafiose tendenzialmente autonome dalla casa madre, può accadere che, ad esempio, soggetti non legati a famiglie mafiose utilizzino in modo improprio il “marchio mafia”, pur non facendone parte (imitazione); oppure può accadere che un gruppo criminale si emancipi gradualmente dalla matrice originaria ed acquisisca autonomia rispetto alla casa madre (ibridazione) (Sciarrone 2014).

insieme ad un modello organizzato basato su un mix di legami forti e deboli (Sciarrone 2006, 2009, 2011), costituiscono il fondamento della loro forza e della loro straordinaria capacità di riprodursi nel tempo e nello spazio (Sciarrone 2014).

Per Federico Varese il «trapianto<sup>59</sup>» delle mafie in “aree nuove” è dovuto, in particolare, a due ordini di fattori: da un lato “l’offerta” ovvero le ragioni che fanno affluire i mafiosi in un nuovo territorio, dall’altro le condizioni del nuovo territorio che possono contribuire al formarsi di una “domanda” di mafia (Varese 2011). Nella prima dimensione ricadono: la migrazione, le risorse, gli investimenti ed i mercati. La questione legata alle dinamiche migratorie delle popolazioni provenienti dalle cosiddette “aree mafiose” (Sicilia, Campania e Calabria) è, per l’autore, un fattore che merita di essere valutato, ma non sufficiente a dar conto dell’emergenza di cosche in territori non tradizionali. Similmente le conseguenze dovute all’applicazione del provvedimento del soggiorno obbligato, oppure la scelta obbligata da parte degli stessi mafiosi di spostarsi dai propri luoghi di origine, a causa della repressione delle forze dell’ordine o di guerre tra clan. Insieme a questi «fattori non intenzionali», andrebbero comunque considerati altri «fattori razionali» che spingerebbero i soggetti mafiosi a spostarsi, come il bisogno di acquisire nuove risorse, di sondare nuovi mercati<sup>60</sup> oppure l’intenzione di effettuare nuovi investimenti (*Ibid.*: 25-33). Riguardo, invece, le condizioni dei nuovi territori d’arrivo delle mafie, l’autore pone da subito l’accento sul livello locale di fiducia generalizzata verso persone sconosciute; in altri termini più è basso il livello di fiducia tra chi rispetta la legge e chi la infrange, più le organizzazioni criminali avrebbero possibilità di insediarsi con successo. Eppure anche in contesti dove esistono livelli moderatamente elevati di impegno civico le mafie possono riuscire a stabilirsi. In aggiunta, l’insediamento dei soggetti mafiosi in nuove zone potrebbe essere facilitato dalla domanda locale di protezione criminale - sia nei mercati illegali che in quelli legali<sup>61</sup> - oppure da determinate condizioni “fisiche” del nuovo territorio, o del nuovo mercato, ove la criminalità organizzata vorrebbe inserirsi. A parità di condizioni, più ristretto è il territorio (o il mercato) e più è facile penetrarlo, o ancora dalla preesistenza o meno di protettori locali (Varese 2011).

Nel Nord-Italia, secondo Nando dalla Chiesa, è possibile intravedere un paradigma espansivo comune a tutte le mafie (Camorra, 'ndrangheta e Cosa nostra siciliana) ma, in particolare riconducibile alla 'ndrangheta; un paradigma che andrebbe ricondotto alla fattispecie ed alla categoria della «colonizzazione» (dalla Chiesa 2015). Dagli anni '80, secondo l’autore, si è avuta una progressiva, silenziosa ma inesorabile avanzata dei clan (in particolare calabresi); fatta di controllo territoriale, di monopolio o di profittevole inserimento in alcuni settori economici, di contiguità e di funzionalizzazione di crescenti aree della politica (Cicconte 2013 in dalla Chiesa 2015), di conquista progressiva di amministrazioni o servizi pubblici, di veloce diffusione di costumi di omertà (Chiavari 2011 in dalla Chiesa 2015). Un processo che avrebbe combinato due dei

---

59 Federico Varese, con il termine “trapianto”, intende la capacità di un gruppo criminale di operare al di fuori della propria regione d’origine per un periodo di tempo prolungato (Varese 2011).

60 L’autore pensa sia improbabile che le mafie cerchino di creare “sedi” in un nuovo paese per acquisire risorse o per sfruttare nuovi mercati, diversamente considera altamente probabile che le mafie si spostino per cercare nuove opportunità di investimento (Varese 2011).

61 Nei mercati legali, meno lo Stato è in grado di proteggere i propri cittadini e di risolvere le dispute economiche e commerciali, maggiore sarà la ricerca di fonti di protezione alternativa; allo stesso modo, una domanda di protezione di tipo criminale può emergere, ad esempio, quando qualche imprenditore voglia entrare nella sfera dell’illegalità cercando di vendere merci legali in modo illecito, per esempio tentando di eliminare la concorrenza oppure di organizzare accordi di cartello con l’appoggio della mafia. Un settore dell’economia che di solito induce alla creazione di simili intese è dell’edilizia (Varese 2011). Nei mercati illegali, d’altra parte, la domanda di protezione dei diritti di proprietà è amplissima. In questi casi la tutela dello Stato manca per definizione (Varese 2011).

modelli storici più rilevanti di colonizzazione, ossia quelli di «gemmazione<sup>62</sup>» e «cooptazione<sup>63</sup>» (dalla Chiesa e Panzarasa 2012; dalla Chiesa 2011, 2014, 2016). I caratteri e le circostanze di fondo del fenomeno della colonizzazione mafiosa, possono essere ricondotti – sotto l'aspetto causale e morfologico - a quattro paradigmi diversi: quello storico-ecologico<sup>64</sup>; quello della varietà genetica<sup>65</sup>; quello dell'ospitalità ambientale<sup>66</sup> e quello del capitale sociale<sup>67</sup>. Quattro figure che rimandano sempre a quella più generale della colonizzazione, essa stessa «paradigma a morfologia plurale, nel senso che si manifesta secondo ritmi, modalità, forme e matrici causali differenti, anche in territori tra loro vicini (Cfr. Sciarrone, Donatiello e Moiso 2014: 175-215), e in ogni caso a macchia di leopardo. Tuttavia, per Nando dalla Chiesa, se la differente morfologia storica della colonizzazione ha prodotto un effetto di diffusione territoriale eterogenea, è possibile cogliere nelle dinamiche in corso un movimento carsico che spinge verso una crescita del fenomeno in tutte le aree settentrionali, pur muovendo da posizioni di partenza distanti» (dalla Chiesa 2015: 265).

---

62 E', per semplificare, quello dei Fenici o dei Greci. La creazione cioè di città o porti o empori che possano svolgere una funzione di appoggio per sviluppare i propri traffici o la propria influenza regionale, ma anche (nel caso dei Greci) servire come base logistica per operazioni belliche. Luoghi in relazione permanente e "di servizio" verso la madrepatria (dalla Chiesa e Panzarasa 2012).

63 Questo modello non esclude l'esercizio della violenza, l'uso delle flotte e dei contingenti armati e nemmeno i rapporti di assoggettamento e sfruttamento. Esprime piuttosto l'inserimento stabile di un paese o una regione in una sfera di influenza economica o politica. Un'influenza che si traduce, per il più forte, in diritti privilegiati sulle materie prime e in supremazia mercantile, ma non tocca costumi forme di vita quotidiana o religione, che può perfino avere dei tratti pacifici. Tali risultano alla storia i processi di colonizzazione attuati dalle monarchie inglese o olandese (dalla Chiesa e Panzarasa 2012).

64 Sono tre gli elementi distintivi di fondo: la presenza di un forte movimento migratorio dalla Calabria verso le regioni del Nord, il ruolo giocato dai piccoli Comuni (un fattore questo estremamente rilevante nell'espansione delle mafie nei territori del Nord Italia); l'elevata densità demografica dei territori d'arrivo, di solito vicino alle grandi città capoluogo: i vantaggi dei piccoli Comuni si combinano con quelli delle aree metropolitane, risolvendo la formula piccoli Comuni-alta densità demografica (dalla Chiesa 2015).

65 Questo paradigma è composto da quattro figure principali: la presenza/assenza di boss al confino (conseguenza dell'istituto del soggiorno obbligato); la presenza/assenza di degrado urbano (maggiore degrado urbano, maggiore probabilità di radicamento mafioso); il pluralismo dei modelli di rappresentatività politica (le responsabilità maggiori del centro-destra); infine la spartizione delle aree del Nord che avrebbero ricalcato quella delle aree di provenienza dei mafiosi. Tutti questi fattori, seppur in qualche modo fondati, secondo dalla Chiesa andrebbero rivisti, dato che una lettura complessiva dell'espansione mafiosa non dovrebbe avvenire sulla base di singoli parametri ma, piuttosto, confrontandosi su schemi plurali e combinati (dalla Chiesa 2015).

66 Quella che appare essere una costante priva di particolari eccezioni, nel modello espansivo delle organizzazioni mafiose al Nord, è la miscela di corruzione e rimozione: i due elementi si alimentano reciprocamente e convergono nel garantire alla mafia la massima invisibilità materiale, ossia uno dei suoi decisivi requisiti di forza (dalla Chiesa 2015, 2016).

67 In sintesi, dalla Chiesa mette a confronto il capitale sociale dei calabresi e della Calabria con quello dei piemontesi e dei lombardi ossia del Piemonte e della Lombardia; il primo di rimando a Kelsen (1952) «la pura, brutta azione dei fatti», i secondi di rimando a Putnam e cioè al «complesso di valori che la storia di una regione accumula, rielabora e sintetizza, traducendolo in ciò che le dà energia o fiacchezza, capacità di primato o inadeguatezza davanti alla sfida dei tempi» (dalla Chiesa 2015).

## 2.5 GOVERNO LOCALE, URBANISTICA, MAFIA E ANTIMAFIA

Il dibattito sui concetti quali “sregolazioni”, disordine<sup>68</sup>, distorsioni<sup>69</sup>, corruzione e presenza di criminalità organizzata<sup>70</sup>, è tornato prepotentemente alla ribalta<sup>71</sup>; esiste infatti, un problema rilevante che riguarda in particolare l'amministrazione locale del nostro paese, il «governo della cosiddetta *anomalia* italiana» (De Leo 2015). In altri termini, il tentativo di ingerenza mafiosa negli organi di governo comunale, ossia «la legittimazione dei gruppi criminali e la criminalizzazioni delle istituzioni» (Cavaliere 2004: 98).

I poteri criminali, particolarmente nelle aree di genesi storica, si manifestano in varie forme ed esercitano una varietà di controlli e pressioni sulla società: piano locale e globale, territorio e politica si intrecciano dappertutto ed in molti modi. Ingerenze di questo tipo, in modo anomalo, generano effetti molto significativi su città e territori in cui poteri, culture ed economie criminali sono presenti (Cremaschi e Marino 2010). Non è questione di oggi l'interesse delle mafie per gli Enti locali e, anzi, è proprio negli uffici pubblici che si riconosce il primo punto di forza su cui la mafia cerca di fare affidamento, con l'obiettivo di tradurre i propri interessi in risultati operativi tecnicamente utili e funzionali (Mete 2009; Cremaschi e Marino 2010). Non è neanche una novità che, in alcuni casi, tutto ciò accada anche con il contributo del personale impiegato nelle amministrazioni, il quale, talvolta, opera diffusamente a che le intenzioni dei mafiosi diventino obiettivi sistematizzati per operare sul territorio con parvenza di legittimità (Mete 2009; Cremaschi e Marino 2010). Una rete di tecnici, politici, imprenditori e ristretti gruppi locali di potere che sfrutta una parte consistente del sistema di governo locale come fonte di guadagno personale (Bazzi 2012). Figure che poggiano i loro privilegi anche sulle chiare e note condizioni di debolezza, di smagliatura nella compagine sociale, economica e culturale, non di rado terreno facile per la penetrazione dei gruppi criminali organizzati.

Le mafie, in diverse aree del paese, hanno potuto consolidare la propria presenza – seppur soggetta a scossoni con andate e ritorni - anche contando sui vantaggi offerti dai contesti impoveriti, indeboliti nelle relazioni sociali e nelle proprie strutture economiche e politiche (Granata e Pileri 2012). Un indebolimento del sistema amministrativo locale e delle leggi che lo sovrintendono: da una parte, i Comuni frammentati ed immersi nel brodo burocratico che ne scoraggia il coordinamento, sono elementi esposti a pressioni di diversa natura; dall'altra le mafie ovvero gruppi che ambiscono da sempre a divenire strutture di governo complementari in grado di orientare le trasformazioni locali<sup>72</sup> (*Ibid.*).

---

68 Un ritorno dovuto anche al forte aumento, che nasce da una continuità sistematica, degli scandali accorsi negli ultimi tempi e legati a molteplici settori di attività di governo del territorio: dalla gestione del ciclo legale/illegale di rifiuti, al controllo degli appalti pubblici e di ambiti legati alla realizzazione delle “grandi opere”, alle speculazioni edilizie portate avanti con capitali di provenienza illecita e, soprattutto in alcune aree del Mezzogiorno, al controllo dell'intero ciclo del cemento.

69 Come afferma Donolo, la «sregolazione» è una caratteristica ipertrofica dei sistemi legali che viene utilizzata da circoli particolaristici per rafforzare il proprio potere di intermediazione» (Cremaschi 2009: 116).

70 «Le organizzazioni criminali di stampo mafioso, pur mirando ad un'egemonia totalitaria sui territori controllati e pur adoperando una violenza a carattere terroristico, prosperano in contesti democratici. Si tratta di forze che necessitano, per svilupparsi, di libertà democratiche, di processi economici di liberalizzazione, di sistemi educativi culturali avanzati. Salvo poi, dall'interno di questi contesti, erodere queste strutture, minare le basi stesse della convivenza civile, dissolvere le conquiste democratiche» (Siebert 2000: 6).

71 Secondo Daniela De Leo, «in tempi recenti [...] sembrano aver acquistato nuova attenzione temi come quello della presenza dei poteri criminali su alcuni territori o dentro le decisioni pubbliche. Quindi, con effetti visibili su governo urbano, popolazioni, istituzioni e città» (De Leo 2015: 7-8).

72 Se guardata al microscopio la mafia dimostra di essere una struttura di governo, mira a governare i processi economici locali, è radicata in un territorio definito che protegge e controlla ed ha un rapporto continuativo con il

In aggiunta, la partita che si gioca attorno ai suoli, al loro destino, uso e trasformazione si configura sempre di più come una tavola apparecchiata, intorno alla quale in molti vorrebbero sedersi sperando di trarne vantaggi personali per sé, per la propria famiglia, per la propria impresa. D'altra parte le scelte amministrative ed urbanistiche locali sono sempre meno inquadrare entro un progetto ed una visione di ampio respiro; esse sono in capo a pochi attori che dentro l'amministrazione si assumono la responsabilità di decisioni prese lungo il cammino, dipendenti dall'interazione e dalla pressione di interessi particolari e privi di coerenza tra loro<sup>73</sup> (*Ibid.*). In aggiunta è soprattutto alla scala comunale che si condensano molti degli elementi che caratterizzano i soggetti/gruppi mafiosi: la loro forte territorialità (il rapporto con la terra in tutte le sue forme), il loro essere fenomeno di società locale (ambendo ad un alto livello di reputazione), la loro capacità di attivare gli aspetti più perversi del "capitale sociale" (sfruttando le loro reti sociali) la loro capacità di operare come un gruppo politico (in cerca di consenso e di legittimazione). In altri termini è possibile sostenere che la dimensione locale, quando si parla di mafia, è messa profondamente in tensione; come d'altro canto è ancora e soprattutto a livello comunale che si gioca una delle partite più consistenti sui temi dell'urbanistica, dei lavori pubblici (appalti, sub-appalti e forniture) e ancor di più su quelli dell'edilizia.

Alla luce di queste considerazioni bisogna considerare che, se nelle aree di tradizionale presenza mafiosa, condizionare l'amministrazione locale tramite il suo personale politico e amministrativo, costituisce uno strumento importante per stabilire quel controllo del territorio funzione di molte altre attività - illegali o legali - di cui si occupano le organizzazioni mafiose (Mete 2009). Al di fuori di esse è sostanzialmente diverso il rapporto che le mafie riescono ad instaurare con un territorio di riferimento. In queste ultime, infatti, per i soggetti/gruppi mafiosi è molto più complicato piegare - a forme pervasive di controllo - settori del governo locale; in queste zone il riferimento al territorio come criterio di appartenenza è più fluido e flessibile (Sciarrone 2014).

Per far fronte al problema delle ingerenze della criminalità nella politica locale, a partire dal 1991<sup>74</sup> - attraverso un provvedimento "antimafia" emergenziale - in Italia è possibile, su proposta del Ministro dell'Interno, sciogliere un'amministrazione locale per presunte infiltrazioni mafiose<sup>75</sup>. Per il suo intervento preventivo la politica che prevede lo scioglimento degli Enti locali per mafia può essere considerata una politica antimafia indiretta<sup>76</sup>; tra quelle cioè che intervengono soprattutto

---

sistema politico fino a costituire una forma di governo extra-legale vicario (Cornelli 2011 in Granata e Pileri 2012).

73 Si veda il caso del Comune di Desio nel volume «Mafie del Nord» (Storti, Dagnes, Pellegrino e Sciarrone 2014: 158-174); o anche quanto accaduto a Leini, in questo lavoro tra i casi studio analizzati, oppure sempre nel volume «Mafie del Nord» (Sciarrone, Donatiello e Moiso 2014: 199-215).

74 Il 31 maggio 1991 il Consiglio dei Ministri, vara il decreto legge n.164 che disciplina lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose (in realtà, la normativa prevede che, oltre ai Consigli comunali e provinciali, sia possibile sciogliere anche: le Città metropolitane, le Comunità montane, le Comunità isolate, le Unioni di Comuni, i Consorzi di Comuni e Province, gli organi denominati delle Aziende sanitarie locali ed ospedaliere, le Aziende speciali dei Comuni e delle Province ed i Consigli circoscrizionali); provvedimento tramutato nella legge dello Stato n.221 del 1991. Il testo legislativo ha subito, nel corso del tempo, ulteriori ma non fondamentali modifiche ed è confluito nel T.U.E.L. (D.Lgs. 267/2000) agli articoli 143, 144, 145, 146 (Mete 2009).

75 Il provvedimento, come ricorda Vittorio Mete, è stato introdotto con la solita logica emergenziale, all'indomani di una cruenta faida di 'ndrangheta (Mete 2009, 2016).

76 In estrema sintesi, le politiche antimafia possono essere distinte in due macro-gruppi: quelle dirette e quelle indirette (La Spina 2005, 2016; Mete 2009, 2011, 2016). Vittorio Mete, rielaborando alcuni studi di altri autori, descrive ulteriori tipi di classificazione delle politiche antimafia; suddividendo, ad esempio, i provvedimenti di contrasto alle mafie in preventivi, repressivi e successivi (Minna 2007: 273); oppure prendendo in considerazione il loro grado di coercizione, basandosi sul binomio volontarietà/obbligatorietà (Howlett e Ramesh 2007). Una ulteriore specificazione potrebbe avvenire, continua Mete, considerando piuttosto l'aspetto delle mafie che - con una specifica politica di contrasto - si vuole colpire: gli aspetti compresi nella sfera del *power syndicate* o quelli nella sfera dell'*enterprise syndicate* (Mete 2009: 23-56).

sul contesto nel quale le mafie operano cercando di renderlo il più inospitale possibile nei loro confronti (Mete 2016). La norma prevede che, qualora emergano elementi che facciano ipotizzare un condizionamento anche solo potenziale, dei mafiosi sugli amministratori locali, il governo possa intervenire facendo decadere dalla carica Sindaco, Giunta e Consiglio comunale, assegnando le loro funzioni ad un terna commissariale di nomina ministeriale (*Ibid.*). Lo scioglimento, in questo modo, sarebbe dovuto essere, in astratto, uno strumento agile col quale il governo nazionale - grazie all'azione di monitoraggio del territorio svolta dai suoi prefetti - potesse far decadere un'amministrazione ritenuta condizionabile dalla mafia. Lo scotto da pagare per questa supposta agilità e duttilità dell'azione statale, però, è stata la non eliminazione di molti dei suoi intrinseci elementi di debolezza<sup>77</sup> (Mete 2011).

Dal 1991 al 2017 sono stati emanati nel complesso 444 decreti ex art.143 del Testo Unico sugli Enti Locali: suddivisi in 264 decreti di scioglimento effettivo, 156 decreti di proroga di precedenti provvedimenti e 24 decreti annullati dai giudici amministrativi<sup>78</sup> (Avviso Pubblico 2017); inoltre dal 2010 ad oggi, sono 33 i procedimenti ispettivi avviati dal Ministero dell'Interno e conclusi con l'archiviazione (Avviso pubblico 2017). Ben 53 amministrazioni locali sono state commissariate per mafia più di una volta, dodici tre volte ciascuna e 41 due volte (Avviso pubblico 2017)<sup>79</sup>. Se da un lato, dati del genere attestano la "vitalità" di questa politica che esplica effetti concreti e non trascurabili, coinvolgendo ampie quote di popolazione e segmenti del ceto politico locale, e impegnando in maniera significativa gli apparati dello Stato; dall'altro, se si vuole avere una giusta comprensione dei dati che accompagnano la sua attuazione - non omogenea nel tempo e nello spazio - questo, richiede certamente approfondimenti maggiori e più specifici.

Ad esempio, riguardo all'andamento temporale, a fronte di una media annua generale di undici casi, emergono alcune "irregolarità": ad esempio, una drastica caduta degli scioglimenti tra il triennio 1991-1993 (media di trenta) ed il biennio successivo 1994-1995 (media di tre e mezzo); un nuovo rialzo nel biennio 2012-2013 e, in mezzo, tra il 1996 ed il 2011, un andamento lievemente altalenante (Mete 2016). Anche sul fattore geografico è possibile riscontrare alcune particolarità - al di là della stragrande maggioranza dei commissariamenti per mafia, avvenuti nel tempo e localizzati soprattutto nelle tre regioni di tradizionale presenza mafiosa (Sicilia, Campania e Calabria) - nell'ultimo decennio, su questo tema, l'attenzione è stata posta soprattutto su due fattori: la 'ndrangheta e le mafie al Nord (in altri termini la 'ndrangheta al Nord). Questo ha portato come conseguenza che tra il 2011 ed il 2016 si siano registrati ben sei scioglimenti di Comuni localizzati nelle regioni del Nord, a fronte di uno solo nel ventennio precedente (Mete 2016): tutti e sei i Comuni settentrionali commissariati sono stati sciolti per infiltrazioni da parte di gruppi di 'ndrangheta (Mete 2016). La conclusione di Vittorio Mete è che un più elevato numero di

---

77 Mete ne cita alcuni. «Non potendo per via amministrativa incidere sui diritti costituzionalmente garantiti, anche le persone nominativamente indicate come responsabili delle infiltrazioni mafiose possono benissimo ricandidarsi ed essere rielette al termine del periodo di commissariamento» (Mete 2011: 31). «Se il condizionamento dell'operato dell'ente locale è imputabile ad un suo dipendente, la legge non permette di licenziarlo o destinarlo ad altro incarico» (*Ibid.*). Infine, «la dose di aleatorietà che probabilmente sovrintende gli scioglimenti» (*Ibid.*). Per un approfondimento si consigliano i testi di Vittorio Mete (2009, 2011, 2016).

78 Gli ultimi scioglimenti decisi nel 2017 hanno riguardato i comuni di Scafati (in provincia di Salerno e già sciolto nel 1993), Casavatore e Crispiano (entrambi della provincia di Napoli, il secondo già sciolto nel 2005), Parabita (Barletta-Andria-Trani), Lavagna (Genova), Borgetto (Palermo, che al momento era affidato ad un commissario straordinario a causa delle dimissioni rassegnate dalla quasi totalità dei consiglieri), San Felice a Cancellò (Caserta), Gioia Tauro (già sciolto nel 2003 e nel 2008), Bova Marina (già sciolto nel 2012), Canolo e Laureana di Borrello (questi ultimi tre in provincia di Reggio Calabria), Castelvetro (Trapani) e Sorbo San Basile (Catanzaro) (Avviso Pubblico 2017).

79 Per dati più approfonditi si rimanda al sito di Avviso Pubblico. <http://www.avvisopubblico.it/home/documentazione/comuni-sciolti-per-mafia/amministrazioni-sciolte-per-mafia-dati-riassuntivi/>

Comuni commissariati - in un dato periodo e in un dato contesto geografico – potrebbe riflettere solo in parte la maggiore ingerenza (effettiva o tentata) della criminalità organizzata nella politica locale; una situazione di questo tipo, piuttosto, sembra influenzata anche dall'impegno e dalla professionalità coi quali gli apparati di contrasto si dedicano a quel territorio in particolare in un preciso momento (Mete 2016).

Un ulteriore spunto di riflessione sul tema degli scioglimenti - sia per gli aspetti sostanziali che per le implicazioni metodologiche sulle quali consente di riflettere - è relativo all'ampiezza demografica dei Comuni sciolti. Sul ruolo giocato dai piccoli Comuni, in relazione al fenomeno dell'espansione mafiosa al Nord, è già stato sottolineato, ha insistito molto Nando dalla Chiesa (dalla Chiesa 2012, 2015, 2016). Secondo dalla Chiesa, infatti, la diffusione delle mafie al Nord avverrebbe, soprattutto, attraverso un fitto reticolo di Comuni di dimensioni minori, che costituirebbero nel loro insieme il vero patrimonio attuale dei clan e degli interessi mafiosi, ossia la dote differenziale che essi potrebbero impiegare nella competizione per il potere (dalla Chiesa 2016). «È soprattutto lì che si costruisce una capacità di controllo del territorio, di condizionamento della politica, di conseguimento di posizioni di monopolio nei settori basilari dell'economia mafiosa, a partire dal movimento terra» (dalla Chiesa 2016: 62-63). Insieme a questo, un altro aspetto sul quale dalla Chiesa pone l'attenzione è la densità demografica dei contesti in cui sono inseriti questi piccoli Comuni, secondo l'autore "colonizzati" dalla 'ndrangheta. Le ragioni della correlazione tra diffusione e radicamento della mafia al Nord e l'alta densità demografica andrebbe ricondotta ad alcuni aspetti peculiari: per prima cosa gli importanti processi di industrializzazione e di sviluppo economico avvenuti – storicamente – intorno alle grandi aree metropolitane settentrionali, relazionandoli con i successivi flussi migratori di massa dal Sud al Nord; in secondo luogo, l'alta densità demografica permetterebbe una maggiore mimetizzazione sociale dei mafiosi e, dunque, più agevoli opportunità economiche e di costruzione di relazioni d'affari; infine, questa, andrebbe correlata ai processi urbani che, nel tempo, hanno permesso una vasta cementificazione del territorio (boom edilizio, sviluppo infrastrutturale, ecc.), ossia a dinamiche che avrebbero permesso una progressiva esaltazione delle opportunità di inserimento delle imprese mafiose in quei settori in cui esse hanno sviluppato una maggiore capacità operativa e forza competitiva (dalla Chiesa 2016).

Sul tema dei piccoli Comuni e della loro vulnerabilità a possibili infiltrazioni mafiose – avanzata da dalla Chiesa per quelli del Nord e assunta in parte, come si è visto sopra, anche da Pileri e Granata (2012) - Vittorio Mete invita a fare molta attenzione. Per quest'ultimo, infatti, è opinione diffusa che ad essere sciolti più frequentemente siano, in tutta Italia, i Comuni piccoli e che essi siano i più vulnerabili alle infiltrazioni mafiose; questo andrebbe ricondotto al fatto che, circa la metà dei 265<sup>80</sup> decreti di scioglimento riguarda Comuni piccoli o piccolissimi. L'altra metà però, lo si dimentica spesso, ha una popolazione superiore ai 10.000 abitanti; di certo non metropoli, ma nemmeno paesini sperduti e, in aggiunta, poco più di un quarto supera i 20.000 abitanti (Mete 2016). Già questi primi dati potrebbero essere sufficienti a mostrare la debolezza dell'ipotesi relativa ad una propensione maggiore, da parte degli organi statali preposti, a sciogliere i piccoli Comuni. Essa crolla definitivamente, se si tiene conto che in Italia la numerosità dei piccoli Enti non è paragonabile a quella dei Comuni medi e, tanto meno, di quelli grandi: ben il 72% degli oltre 8.000 Comuni della penisola ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti; tra le municipalità sciolte, quelle appartenenti a questa classe demografica si fermano al 32% (Mete 2016). Conclude Mete: «ad uno sguardo più attento e ravvicinato risulta che non sono i Comuni piccoli ad essere

---

80 Il testo di Vittorio Mete «La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali» è stato pubblicato nel 2016 e, i dati in esso presenti, si riferiscono a tutto il panorama nazionale degli scioglimenti per mafia, non solo ai casi accaduti nel Nord Italia.

sciolti più frequentemente, bensì quelli medio-grandi. Se gli scioglimenti fossero un indicatore valido delle infiltrazioni mafiose si dovrebbe concludere che, effettivamente, i mafiosi preferiscono i centri di medie o grandi dimensioni. [...] appare più plausibile che lo squilibrio tra Comuni piccoli e grandi incappati nello scioglimento dipenda non tanto dalla diversa pressione mafiosa alla quale sono sottoposti, quanto alla asimmetrica volontà e capacità dello Stato di contrastare il fenomeno nei piccoli e nei grandi centri. [...] più i comuni sono grandi e più sono al centro dell'attenzione della stampa, della politica e delle istituzioni, questo, dunque, potrebbe renderli più esposti all'attenzione dei prefetti rispetto ai piccoli Comuni. Insomma, per evitare interpretazioni meccanicistiche, superficiali e, in definitiva, fuorvianti, è necessario non scambiare il fenomeno mafioso con la risposta che ad esso lo Stato dà» (Mete 2016: 411-412).

Concludendo, per comprendere a fondo le possibili relazioni tra mafie e urbanistica un percorso fertile da intraprendere è, certamente, approfondire lo studio sul rapporto tra mafie e governo locale. Impostare un'analisi a partire dalle vicende legate ai Comuni commissariati per mafia potrebbe essere, dunque, operazione molto fertile; è già stato sottolineato che i tentativi di infiltrazioni della criminalità organizzata spesso riguardano proprio il settore del governo del territorio, ovvero dell'urbanistica e dei lavori pubblici.

## 2.6 CONCLUSIONI

Sono già stati trattati ampiamente nell'introduzione di questo capitolo, le motivazioni che sottolineano l'importanza di riaprire un dibattito sui temi quali governo del territorio, mafie e la possibile interazione tra i due. Allo stesso modo si è già parlato dell'assenza<sup>81</sup>, nel tempo lungo, di un percorso di ricerca stabile, continuo e duraturo e soprattutto coordinato tra i diversi *planners* che, con modalità in parte differenti, si sono occupati del tema mafie e urbanistica<sup>82</sup>. Questo, nonostante sia ormai assodato da molti osservatori che la combinazione dei due fattori – mafie e urbanistica - si condensi spesso proprio nel campo della pianificazione urbanistica e territoriale.

I fertili filoni di ricerca sulle “anomalie” che possono prendere forma nei processi urbanistico-territoriali, dalle pratiche di abusivismo edilizio, ai meccanismi di corruzione nel settore del governo del territorio, fino a considerare l'ampio ventaglio delle “sregolazioni” ambientali, a momenti alterni e con una attenzione intermittente, si sono lateralmente occupati anche del connubio tra presenza di poteri criminali organizzati e urbanistica. Gli obiettivi di tali ricerche però erano e rimangono altri, il tema delle mafie per questi lavori è collaterale e non sostanziale. Gli autori che si sono interessati di abusivismo edilizio, ad esempio, soltanto in alcuni momenti si sono scontrati con la presenza di soggetti/gruppi mafiosi inseriti nei circuiti dell'edilizia abusiva: quando inseriti nel ciclo del cemento e/o quando nella gestione/assegnazione degli alloggi. Per quelli invece che si sono occupati di corruzione nel governo del territorio, i mafiosi sono soprattutto

---

81 Una delle osservatrici più attente a queste tematiche è certamente Daniela De Leo, autrice di numerosi contributi pubblicati dal 2008 fino ad oggi; pubblicazioni che in larga parte sono state utilizzate anche in questa ricerca.

Anche il GSSI (Gran Sasso Science Institute) dell'Aquila, grazie al lavoro portato avanti in particolare da Francesco Chiodelli, sta sviluppando un fertile filone di ricerca su questi temi. Il primo seminario organizzato dal GSSI dal titolo *Corruption and organised crime in urban planning*, ha avuto luogo all'Aquila il 3 luglio del 2015. Il secondo dal titolo *The illicit in the governance and development of cities and regions* ha avuto luogo l'anno successivo tra il sette e l'otto settembre, sempre nella sede del GSSI. A fine 2017 è stato pubblicato il volume *The illicit and illegal in regional and urban governance and development*, curato da Francesco Chiodelli, Tim Hall e Ray Hudson.

82 Da titolo del volume di Daniela De Leo «Mafie & urbanistica. Azioni e responsabilità dei pianificatori nei territori contesi alle organizzazioni criminali» (2015).

soggetti che, tra gli altri, tentano di inserirsi nei circuiti economici nel tentativo di parteciparvi finanche condizionarli - non sempre riuscendoci - e di ritagliarsi al loro interno una posizione gestionale/organizzativa, apportando per questo proprie competenze e risorse.

Altre ricerche, maggiormente concentrate sulle interazioni tra mafie e urbanistica, hanno preso forma a partire da casistiche localizzate nei territori del meridione d'Italia, ponendo l'attenzione in particolare sulla descrizione delle "forme del disordine" (Cremaschi 2009) riscontrate nelle periferie del Mezzogiorno; successivamente concentrandosi su alcune vicende emblematiche, accadute all'interno di Comuni siciliani pluri-commissariati per infiltrazioni mafiose. Tra le ricerche del primo tipo certamente quella strutturata da Daniela De Leo (2009 e 2010), che ha avuto come obiettivo principale indagare le relazioni tra poteri criminali e territori e comprendere, in che modo e sino a che punto, questi poteri siano in grado di condizionare la definizione delle politiche pubbliche e la loro attuazione. (De Leo 2009). Tra le ricerche del secondo tipo, ad esempio, quella sulla città di Gela (Di Risio 2010; Cfr. Becucci 2004) che ha avuto tra gli obiettivi l'individuazione del momento di attivazione dei circuiti criminali locali «mettendo in luce alcune condizioni che, [...], hanno permesso di sospendere la deriva istituzionale con la lotta civile alla criminalità organizzata, nelle forme in cui essa manifesta la sua presenza forte nel territorio (appalti e racket delle estorsioni)» (Di Risio 2010: 45). Similmente, la riproposizione dell'analisi svolta sulla progettazione e l'attuazione del programma "Urban-Italia" a Bagheria (De Leo 2010), una ricerca concentrata in particolare sulla gestazione di un programma nato durante il periodo di commissariamento straordinario del Comune per infiltrazioni mafiose, che ha permesso di osservare da vicino alcune interessanti relazioni tra operazioni di pianificazione urbanistica e la presenza di una potente organizzazione criminale in un territorio fortemente permeato da collusioni illecite (De Leo 2010). In tempi più recenti il campo d'indagine su questi temi – costruito da urbanisti ed urbaniste - si è allargato ulteriormente, andando a toccare diverse realtà territoriali sparse nei più diversi contesti "sregolati" della penisola: a Palermo (Cannarozzo 2010), a Casal di Principe (Petrella e de Biase 2010), a Reggio Calabria (Quattrone 2010) fino a raggiungere la periferia romana a "borgata finocchio" (De Leo 2010) e Castel Volturno (Alcalini e Ziparo 2017). Il percorso, in questi ultimi casi, ha preso avvio dall'osservazione di alcuni importanti processi di attivazione di pratiche di gestione dei beni confiscati alle organizzazioni mafiose, arrivate a tracciare anche alcune ipotesi di rivalorizzazione urbana e territoriale (De Leo 2010).

Infine, l'esperienza più emblematica, ossia quella di Villabate in Sicilia, raccontata magistralmente da Agata Bazzi, un Comune commissariato per infiltrazioni mafiose due volte in meno di un decennio (nel 1999 e nel 2004), dove si è chiaramente palesato il rapporto tra criminalità organizzata e processi di pianificazione urbanistica comunale; un legame che ha preso forma a partire dal tentativo, poi fallito, di realizzare un grande intervento commerciale. Sullo sfondo le fertili riflessioni (avanzate qualche tempo prima anche da Daniela De Leo e Marina Marino<sup>83</sup>) sul ruolo dei tecnici urbanisti operativi nel territorio fortemente "sregolati" e pericolosamente contesi alle organizzazioni criminali. Un'opera quella di Agata Bazzi che può essere considerata a tutti gli effetti seminale per temi del genere, in particolare se si considera lo sforzo dell'autrice di restituire un'analisi approfondita, ma non estremamente tecnica, del connubio tra mafia e urbanistica a livello locale. Le vicende raccontate e accadute in più di un decennio – dal 1994 al 2012 - sono restituite tramite una sorta di "diario", costruito quotidianamente da un punto di osservazione privilegiato, dovuto al ruolo dell'autrice, interno all'amministrazione e di supporto alla Commissione straordinaria insediatasi a Villabate<sup>84</sup>.

83 Marina Marino è una urbanista con una rilevante esperienza di urbanistica e Piani Regolatori in "contesti difficili", avendo lavorato come esperto o come progettista per le Commissioni Straordinarie prefettizie che gestivano i Comuni di Caccamo, Bagheria, Castellammare del Golfo, Misilmeri e Cinisi (Bazzi 2012).

84 Agata Bazzi è stata «sovraordinato prefettizio» - negli anni della seconda commissione straordinaria - nominata il

Tutti questi casi hanno analizzato in modi differenti e con diversi obiettivi e risultati, vicende accadute in contesti territoriali del Mezzogiorno; contesti che rappresentano l'emblema della simbiosi tra "sregolazioni ambientali generalizzate", "disordine organizzativo-amministrativo" e presenza di mafia. In particolare, il caso di Villabate è il risultato di un lavoro svolto sul campo per otto anni consecutivi, un'attenzione continua e faticosa che ha seguito, passo dopo passo, l'urbanistica quotidiana di un Comune molto particolare – ubicato alla periferia di Palermo – stretto tra pressioni illecite della più varia natura.

Nel 2012, a partire da una serie di contributi pubblicati sulla rivista Territorio n.62, anche l'attenzione degli urbanisti, riguardo le possibili interazioni tra mafie e urbanistica, si è spostata verso contesti dell'Italia Centro-settentrionale, come ormai da qualche tempo era avvenuto per i sociologi. Questo con particolare attenzione verso il territorio lombardo, «a vent'anni dalla morte dei giudici Falcone e Borsellino e dall'avvento dei processi per corruzione di Tangentopoli» (Granata e Savoldi 2012). L'obiettivo principale della raccolta di ricerche è stato rispondere alla domanda: «quali sono gli habitat che facilitano il radicamento delle mafie in Lombardia?». Questo attraverso cui è stato possibile elaborare alcune nuove riflessioni, in relazione a tre macrotematiche di contesto: (1) ragionare funzionalmente sulla metamorfosi che ha colpito i contesti territoriali lombardi; (2) interrogarsi sul progressivo indebolimento del sistema amministrativo e delle regole alla base delle scelte di urbanistica locale; (3) impostare una discussione costruttiva sulla crisi di senso dei saperi tecnici.

Per questi autori anche in Lombardia il territorio sembra essere diventato uno degli ambiti di interesse delle attività illecite, una risorsa abusata per operazioni edilizie speculative, opere civili e pubbliche e per lo smaltimento abusivo dei rifiuti tossici a forte impatto ambientale. A partire dall'uso perverso del territorio, inoltre, le mafie sarebbero riuscite a consolidare la propria presenza anche contando sui vantaggi offerti dai contesti impoveriti, indeboliti nelle relazioni sociali e nelle proprie strutture economiche e politiche (Granata e Pileri 2012). A livello di gestione del territorio, la diffusione di comportamenti illegali correlati anche alla presenza della criminalità organizzata nelle sue forme attuali, andrebbe messa in relazione con la debolezza nella capacità di governare alcuni dei cambiamenti e delle innovazioni che hanno investito il funzionamento delle pubbliche amministrazioni negli ultimi anni (Savoldi 2012, cfr. De Leo 2012). Per Savoldi «i caratteri di un governo urbano fortemente centrato su strategie di esternalizzazione di opere e servizi pubblici (*outsourcing*), su forme di cooperazione con i promotori privati spesso regolate da accordi deboli, oltre che sui processi intensivi di finanziarizzazione delle trasformazioni della città, possono contribuire a rendere più impermeabili alle infiltrazioni mafiose anche contesti e mercati urbani settentrionali con effetti non ancora sufficientemente indagati» (Savoldi 2012: 36). In aggiunta, perseguire una visione di gestione e programmazione territoriale priva di obiettivi a lungo termine (Cfr. Lanzani 2012), potrebbe facilitare la penetrazione di capitali di origine criminale, all'interno dei circuiti che stanno alla base della formulazione delle politiche urbane: il misconoscimento del nesso tra la valorizzazione della rendita urbana e crisi economico-produttiva, spinge spesso le amministrazioni locali ad intraprendere politiche inopinatamente generose verso il settore immobiliare. Il problema è che proprio in questo ambito gli interessi particolaristici, anche di matrice mafiosa, possono svolgere una importante funzione di propulsione della crescita

---

31 gennaio 2005, con Decreto del Prefetto della provincia di Palermo. In altri termini, ha rivestito il ruolo di funzionario tecnico di supporto alle Commissioni straordinarie in campi specifici di competenza; con un ruolo non solo di controllo ma anche di gestione. Rimane all'interno dell'amministrazione comunale anche dopo la fine del periodo di commissariamento, «la scelta di rimanere a Villabate, Comune "difficile", per continuare il percorso intrapreso anche con l'amministrazione elettiva è, invece, il prodotto di una lucida decisione. Era possibile restare perché nel frattempo erano stati costruiti strumenti di gestione del territorio, corretti nella sostanza e conclusi nella forma, che garantivano un rapporto di reciproca protezione tra lo strumento tecnico e il responsabile della sua gestione» (Bazzi 2012: 29-30).

(De Gaspari 2012).

Al Nord, ad un livello generale, una volta dissolta la convinzione che vedeva la dimensione criminale semplicemente come una rappresentazione della distorsione del mercato e della razionalità economica e finanziaria (ritenuta “sana”, almeno fino alla crisi del 2008); si è fatta spazio una visione più lungimirante - dovuta proprio alla crescente attenzione verso la presenza delle mafie - che non vede soltanto la dimensione dualistica: da un lato il sistema economico-finanziario buono e, dall'altro, i poteri criminali e mafiosi come un corpo malato estraneo (De Leo 2010). In questi territori da parte delle mafie - rispetto alle aree del Sud - si è sviluppata una forma diversa e più subdola di “controllo del territorio” (Sciarrone 2009, 2014) che, almeno in Lombardia, non dovrebbe essere inteso tanto in termini di presidio tradizionale ma piuttosto andrebbe considerato sotto la luce di una più profonda commistione e interdipendenza con il sistema degli affari con il quale, nel frattempo, sono divenuti maggiormente compatibili (De Leo 2012).

Ad un livello più approfondito l'interesse delle mafie verso le politiche di gestione della città e del territorio si sarebbero configurate attraverso la comparsa di “soggetti nuovi” capaci di fare “pressioni” sull'operato degli amministratori locali (Lanzani 2012). Soggetti che, in un secondo momento, sarebbero riusciti a portare a compimento una sorta di metamorfosi della composizione dei consigli comunali. Da un lato, rafforzando il presidio dei consigli comunali grazie alla collusione di attori legati al settore edilizio, dall'altro, con l'inserimento - silenzioso ma inesorabile - di soggetti sospettati di avere legami con le organizzazioni criminali, improvvisamente immessi dentro gli organi di gestione locale (Lanzani 2012). A questo punto, gli interessi delle organizzazioni criminali si sarebbero legati con quelli classici della proprietà della rendita fondiaria, in stretto rapporto con le procedure urbanistiche che rendono possibile significative plusvalenze legate alle trasformazioni d'uso dei suoli ed a forti incrementi di volumetrie. Dinamiche che avrebbero preso avvio anche e soprattutto senza eclatanti episodi di corruzione, ma attraverso i più classici meccanismi del voto di scambio a sostegno di amministratori attenti alle istanze di nuova edificabilità (Lanzani 2012).

Concludendo, con riferimento ai territori del Nord Italia, se da un lato i meccanismi di interferenza e ingerenza di interessi particolaristici – anche mafiosi - con l'ambito del governo del territorio sono stati compresi e restituiti in maniera funzionale ed esaustiva; ad essere meno incisiva è stata la costruzione di analisi approfondite dei contesti territoriali locali – i Comuni per intenderci – interessati dagli appetiti illeciti di alcuni soggetti o gruppi legati alla criminalità organizzata. Alcuni contesti locali ben analizzati esistono, seppure non siano Comuni commissariati per mafia, Desio<sup>85</sup>, ad esempio, è uno dei territori maggiormente presi in esame<sup>86</sup> (Gibelli e Righini 2012; Erbani 2012; Lanzani 2012; Sciarrone e altri 2014), Pioltello (De Gaspari 2012), Bordighera (Fantino 2011) o il caso della gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà del comune di Milano (Savoldi 2012). Con questo non si vuole intendere che casi di studio approfonditi e focalizzati sulla presenza mafiosa al Nord manchino del tutto<sup>87</sup> ma, o questi non sono stati costruiti da urbanisti – con la conseguenza di non aver posto particolare attenzione sulle vicende che concernono il nostro campo disciplinare (Cfr. Sciarrone 2009, 2014; Varese 2011), oppure sono stati formulati

---

85 Desio, ad ogni modo, non è stato mai commissariato per infiltrazioni mafiose; il Comune è stato sciolto per via ordinaria, in conseguenza delle dimissioni della maggioranza dei consiglieri comunali.

86 Anche durante il seminario internazionale «*Corrupt Cities. Corruption and organized crime in urban planning*», organizzato dal Gran Sasso Science Institute, nel luglio del 2015, il caso di Desio è stato discusso.

87 Si pensi soltanto al volume curato da Rocco Sciarrone «Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali» (2014) o a quello scritto da Federico Varese «Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori» (2011); oppure ai casi trattati nel capitolo scritto da Salvatore Sberna e Alberto Vannucci «Le mani sulla città. Corruzione e infiltrazioni criminali nel governo del territorio» (2014) o, ancora, nel libro di Marco Cappelletti «La corruzione nel governo del territorio. Forme, attori e decisioni nella gestione occulta del territorio» (2012).

con obiettivi in sostanza differenti, come ad esempio, comprendere le dinamiche delle pratiche corruttive in campo urbanistico.

Alla luce di tutte queste considerazioni è comunque possibile stilare una prima riflessione sulla ricerca prodotta in merito alla tematica mafia e urbanistica: (1) i lavori pubblicati non sono molti, (2) risultano frammentati e discontinui, (3) non convergono cioè verso un filone di ricerca ben definito. Essi, inoltre, non hanno seguito una traccia strutturata e si sono concentrati, per la maggior parte, su studi inerenti contesti del Mezzogiorno d'Italia, in maniera minore su aree al di fuori di quelle di genesi storiche delle mafie.

## I CASI DI STUDIO

### 3. LA METODOLOGIA DEI CASI STUDIO

In che modo può prendere forma lo spazio di relazione tra mafia e urbanistica nei Comuni commissariati dell'Italia centro-settentrionale? Per rispondere a questa domanda si è deciso di procedere con la metodologia del caso di studio, una organizzazione del lavoro che, più di altre, ha permesso di costruire un'indagine capace di conservare le «caratteristiche olistiche e significative» (Yin 2003) dei contesti analizzati. In secondo luogo si è deciso di utilizzare la tecnica di analisi del caso di studio perché, questa metodologia di ricerca, può essere considerata la «strategia preferita quando le domande “come” e “perché” stanno per essere poste, quando il ricercatore ha poco controllo sugli eventi e quando l'attenzione è posta su un fenomeno contemporaneo in un contesto di vita reale» (Yin 2003: 33).

Per affrontare in maniera ottimale l'analisi dei dati raccolti è stato progettato uno studio di caso multiplo (Yin 2003), il motivo principale riguarda «l'attendibilità del lavoro e dei risultati» che, proprio grazie alla progettazione e all'utilizzo di questa metodologia di ricerca, vengono considerati maggiormente validi e, in generale, l'intero studio viene giudicato più rigoroso (Yin 2003). Il secondo motivo per cui è stato scelto di costruire uno studio di caso multiplo, fa riferimento al bisogno concreto di analizzare vicende accadute in contesti di vita reale, parte di territori peculiari e differenti tra loro<sup>88</sup>, successe in ambiti temporali diversi ma non particolarmente datati. Questo anche nel tentativo finale di generalizzare<sup>89</sup> i risultati emersi dai diversi casi di studio, e con l'obiettivo di apportare ulteriori considerazioni sul tema delle possibili interazioni tra l'ambito del governo del territorio e la presenza di soggetti/gruppi riconducibili al crimine organizzato.

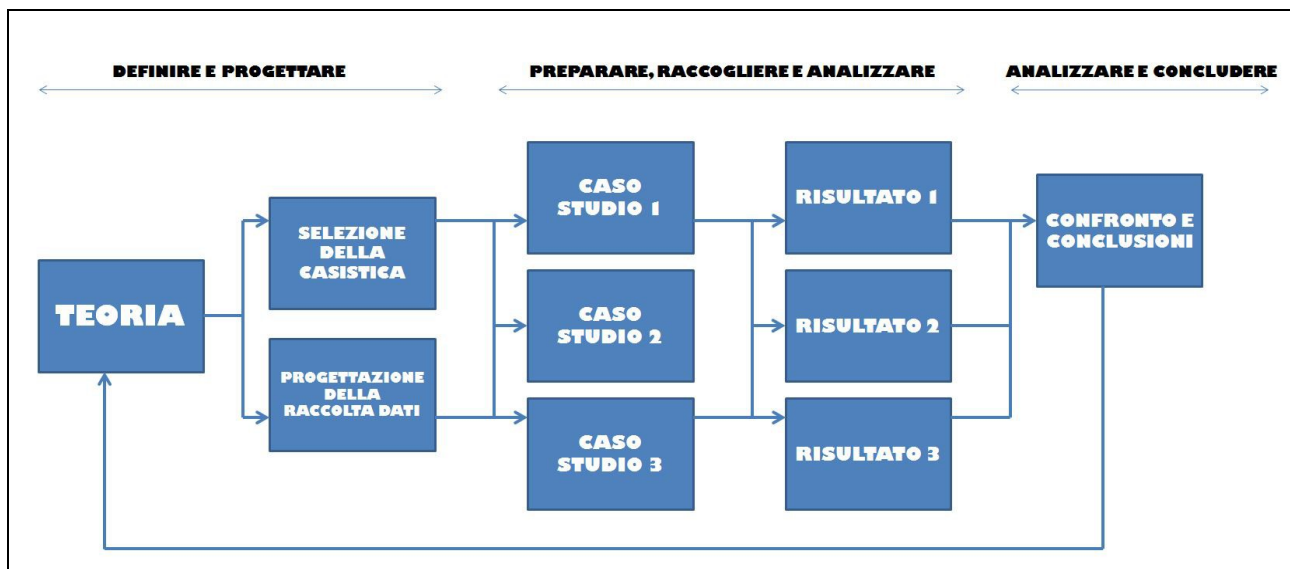


Fig.1 Metodo di studio di caso multiplo (Yin 2003).

Attraverso l'analisi di tre casi ci si è posti l'obiettivo di rispondere alla domanda fulcro della ricerca: come - in che modo - soggetti/gruppi riconducibili alla criminalità organizzata di stampo mafioso possono interagire con il settore del governo del territorio nei Comuni commissariati dell'Italia

88 «[...] sicché ciascun luogo potrebbe essere il soggetto di uno studio di caso individuale e lo studio nel suo complesso dovrebbe utilizzare un progetto di caso multiplo» (Yin 2003: 75).

89 Una “generalizzazione analitica” dove una teoria sviluppata precedentemente funge da calibro cui riferire i risultati empirici dello studio di caso (Yin 2003).

centro-settentrionale? Parallelamente a questo, il percorso di ricerca intrapreso ha permesso di costruire anche altre riflessioni di estremo interesse, ad esempio, sul tipo di pressioni che i soggetti/gruppi criminali riescono ad esercitare sui processi di piano, secondo alcuni studiosi non troppo differenti da quelle poste in essere da interessi leciti (Cfr. Cremaschi e Marino 2010).

Per fare chiarezza su questi temi, sono stati analizzati tre Comuni del Centro-Nord Italia commissariati per supposte infiltrazioni della 'ndrangheta calabrese, rispettivamente: Bardonecchia (commissariato nel 1995), Leinì (commissariato nel 2012) e Brescello (commissariato nel 2016). Dai casi studio, come si vedrà in seguito, sono emerse situazioni che ripropongono un quadro differenziato ed eterogeneo, a livello territoriale, delle possibili interazioni tra mafie ed urbanistica (Cfr. Sciarrone 2014).

La scelta di approfondire l'analisi, a partire da tre Enti locali sottoposti a commissariamento per supposte infiltrazioni mafiose, ha preso forma sulla base di alcune riflessioni e teorie. In primo luogo «le organizzazioni criminali, elementi di reti imprenditoriali globali, mettono a profitto città e territori, investendo nei processi di sviluppo urbano e inserendosi negli investimenti pubblici e privati» (Cremaschi 2010). Più nello specifico le «ragioni delle infiltrazioni sono principalmente da ricercarsi nella funzione di “controllo del territorio” esercitata dalle mafie. Alcuni traffici molto remunerativi, come gli appalti pubblici e le speculazioni edilizie, non potrebbero condursi senza tale forma di dominio ambientale che consiste, prima di tutto, nel controllo delle relazioni sociali che si esplicano sul territorio» (Mete 2009: 18). Infine «il luogo principale dell'infiltrazione mafiosa sono i consigli comunali, in quanto organi delle scelte urbanistiche, detentori del potere della valorizzazione fondiaria. Il condizionamento delle decisioni dei consigli comunali è pertanto forma di controllo sull'investimento immobiliare» (Bazzi 2012: 28).

A partire da queste riflessioni di carattere generale e rivolte in particolare a descrivere contesti dell'Italia meridionale, il passo successivo ha condotto verso la costruzione di una riflessione più profonda e strutturata, attenta ad analizzare territori altri rispetto a quelli di tradizionale presenza mafiosa. Qui, infatti, per sopravvivere e proliferare le mafie applicano meccanismi d'interazione differenti rispetto a quelli utilizzati nelle zone di origine storica, anche nel tentativo di interagire con l'ambito del governo del territorio: «esse si adattano al nuovo ambiente, adeguando regole, strutture organizzative e campi di attività» (Sciarrone 2014: XIII).

La scelta dei casi studio, tutte situazioni localizzate in aree del Centro-Nord Italia, è stata dettata da alcuni fattori fondamentali: 1) il primo elemento a guidare una scelta di questo tipo è stata, banalmente, la percezione di essere di fronte ad una carenza di prodotti del tipo di questa ricerca, non tanto nel trattare il tema mafie e urbanistica, quanto, piuttosto, sulla costruzione e sulla organizzazione di analisi basate su approfonditi casi di studio; 2) il secondo elemento è stato il bisogno di poter estrapolare - in maniera funzionale alla ricerca - le “vicende illecite” oggetto dello studio dal contesto sociale/territoriale di riferimento. Approfondendo quest'ultimo punto bisogna sottolineare che, nelle aree di tradizionale presenza mafiosa, la «cooperazione di una serie di sregolazioni ambientali» (Donolo 2001: 11) che caratterizzano profondamente i contesti locali (ambiente e società), avrebbe reso probabilmente difficoltosa una comprensione agevole delle rispettive responsabilità; suddivise tra l'esistenza di un «disordine organizzativo» esteso (Rolli 2013) ed un potenziale condizionamento mafioso delle politiche e delle pratiche di governo locale. In altre parole, questo fattore, non avrebbe permesso quella “riflessione specifica” fondamentale per aiutare a distinguere un «raccomandato» particolarmente potente da un mafioso (Bazzi 2012). In quei contesti, infatti, dove è sistematica la fuga dalle regole sia del privato quanto del pubblico, è più difficile isolare lo specifico contributo delle organizzazioni mafiose, o distinguere gli interessi illegittimi da quelli propriamente criminali o mafiosi (Sberna e Vannucci 2014). Nei territori al di fuori di tali aree, dove certamente può esistere un certo livello di «disordine organizzativo» e

dove, ormai da tempo, è stata riscontrata la presenza di soggetti/gruppi riconducibili alle mafie storiche capaci, talvolta, anche di condizionare talune scelte della politica locale; è la «cooperazione» tra le due dimensioni ad essere meno sfumata e, dunque, a poter essere letta in maniera sostanzialmente più chiara: almeno quel tanto che serve da poter assegnare, ad entrambi i fattori, i rispettivi livelli di responsabilità<sup>90</sup>.

D'altra parte, anche nelle aree di non tradizionale presenza mafiosa analizzare le possibili ingerenze che il crimine organizzato mette in atto - non solo nel campo dell'urbanistica - chiama in causa lo scottante problema del loro «ri-conoscimento» (Sciarrone 2014). Riconoscere le mafie è un'operazione tutt'altro che scontata, ed è uno di quei problemi che dovrebbe riguardare la società nel suo complesso, dunque, anche chi si occupa di governo del territorio e di urbanistica. Si rischia altrimenti di far emergere quel «deficit di conoscenza che porta a leggere il fenomeno in modo distorto e fuorviante, fino a non riuscire a vederlo se non quando è portato alla luce in modo clamoroso dalle indagini delle forze dell'ordine e della magistratura» (Sciarrone 2014: 7). Riflessioni di questo tipo non dovrebbero essere considerate secondarie, sia perché i Comuni commissariati per infiltrazioni mafiose al di fuori delle tre regioni di genesi storica (Sicilia, Calabria e Campania), dal 1991 al 2017, sono in tutto diciannove (ai quali inoltre vanno aggiunte dieci archiviazioni e due annullamenti) e sia perché questo tipo di problematica tocca una molteplicità di territori: un Comune in Lombardia, tre in Piemonte, uno in Liguria, uno in Emilia Romagna, due nel Lazio, uno in Basilicata e ben dieci in Puglia (Avviso Pubblico 2017).

La scelta dei tre casi di studio, tra i diciannove Enti commissariati al di fuori delle aree di tradizionale presenza mafiosa, è scaturita per diversi motivi e sullo scarto di alcune riflessioni.

Brescello è stato il primo ed unico Comune commissariato in Emilia Romagna (aveva rischiato la stessa sorte il Comune di Finale Emilia, in provincia di Modena), e proprio per questo motivo in un primo momento, era stata presa in considerazione la possibilità di utilizzarlo come caso di studio singolo<sup>91</sup>. Per questo, Brescello, sembrava poter essere considerato: 1) un «caso critico» (Yin 2003) in cui riscontrare tutte le condizioni utili per poter contribuire allo sviluppo della teoria di base della ricerca; 2) un «caso estremo o unico» (Yin 2003) essendo, appunto, il primo ed unico commissariamento per mafia sopraggiunto in Emilia Romagna; 3) un «caso rivelatore» (Yin 2003) dato che, a partire dalla certezza della presenza del crimine organizzato in Emilia Romagna, analizzare un Comune commissariato proprio per infiltrazioni mafiose, avrebbe permesso un approfondimento sul tema fino a quel momento impensabile. Nonostante tutto questo, mentre l'analisi sul caso di studio veniva condotta, cominciava a prendere corpo una situazione alquanto diversa da quella prospettata all'inizio, soprattutto per via di alcune debolezze riscontrate all'interno della relazione di indagine redatta dalla commissione d'accesso, criticità vagliate proprio grazie al il successivo lavoro svolto sul campo.

Leinì, un Comune inserito nella accezione più ampia di area del Canavese, è stato scelto tra i casi da indagare per via delle emblematiche vicende accadute - collusioni ed intrecci tra soggetti politici e soggetti/gruppi mafiosi - sfociate nella grande inchiesta nazionale "Minotauro". In questo territorio i rapporti collusivi si sono via via strutturati tramite operazioni di manipolazione di alcuni importanti meccanismi di *outsourcing*, attraverso la costituzione di una società partecipata *in house* che svolgeva anche il ruolo di Società di Trasformazione Urbana (STU).

---

90 «A questo proposito ha di recente affermato il Prefetto di Napoli (con evidente cognizione di causa, visto che quella partenopea è la provincia col più alto tasso di comuni sciolti): "Anche nei comuni sciolti per infiltrazione camorrista il tasso di condizionamento camorrista è sempre inferiore rispetto a quello dell'illegalità non connessa al crimine organizzato. Insomma, sembra prevalere un bieco clientelismo finalizzato in via esclusiva ad alimentare un sistema affaristico-imprenditoriale di natura parassitaria, rispetto al condizionamento o alla collusione con le cosche che operano sul territorio"» (Mete 2011: 37).

91 Quello che Yin definisce come studio di caso singolo integrato (Yin 2003: 72-74).

Infine si è scelto di analizzare il Comune di Bardonecchia, il primo Comune commissariato per supposte infiltrazioni della criminalità organizzata nel Centro-Nord Italia (1995), un provvedimento legiferato soltanto quattro anni dopo l'introduzione della normativa a livello nazionale. Un territorio questo già preso in considerazione in altre pubblicazioni di carattere scientifico sociologico (Sciarrone 2009) e dal punto di vista della criminologia (Varese 2011) dove, tra gli altri fatti, una delle vicende più emblematiche riguarda proprio il campo dell'urbanistica. Qui, a partire dalla realizzazione di un grande complesso turistico-alberghiero, alcuni soggetti sospettati di essere vicini alla mafia calabrese avrebbero costituito un vero e proprio "comitato d'affari"<sup>92</sup> di concerto con amministratori locali e professionisti del campo delle costruzioni e del mercato immobiliare.

Concludendo, ogni caso di studio analizzato riflette uno spazio specifico di interazione tra soggetti accusati di essere promanazione della 'ndrangheta calabrese al Centro Nord e operazioni di trasformazione territoriale. In aggiunta, ognuno di essi restituisce anche altri aspetti, tanto controversi quanto importanti legati, da un lato, all'opacità dei criteri alla base dell'iter procedurale di commissariamento dei Comuni presi in esame e, dall'altro, al funzionamento di alcuni sistemi di valutazione e controllo della legittimità degli atti di governo del territorio e del livello di legalità dei soggetti e delle imprese che si muovono nel campo delle costruzioni.

### 3.1 LE FONTI UTILIZZATE

Il tema delle fonti nella costruzione dello studio di caso è molto importante ed è fondamentale, per questa metodologia di ricerca, usare fonti di prova multiple e non singole<sup>93</sup> (Yin 2003). Nella conduzione di questo tipo di lavori, le fonti possono essere principalmente di sei tipi: 1) documenti, 2) verbali d'archivio, 3) interviste, 4) osservazione diretta, 5) osservazione partecipante, 6) oggetti fisici (Yin 2003). Tra le fonti di prova denominate *documenti* vi sono, tra gli altri, gli ordini del giorno, i documenti amministrativi, gli studi formali, gli articoli di giornale. Tra i *verbali d'archivio* invece sono compresi i verbali di servizio, i verbali organizzativi, mappe e prospetti grafici, liste, dati dell'indagine, verbali personali. Questi tipi di fonte sono stati quelli più utilizzati nel presente lavoro di ricerca, suddivisi tra una quantità consistente di documentazione comunale: delibere di Giunta, di Consiglio comunale, perizie, ordini del giorno, ecc. Oltre a questo tipo di documentazione è stato di grande importanza lo studio del materiale tecnico/urbanistico come le norme tecniche d'attuazione (NTA), i vari regolamenti urbanistici ed edilizi, le schede tecniche, le varianti urbanistiche e le relazioni di Piano. In aggiunta, è stata utilizzata una quantità più contenuta di materiale tecnico-legislativo di natura provinciale e regionale.

In parallelo, sono stati vagliati dati e informazioni di fonte prefettizia e giudiziaria; infatti nel caso

---

92 «Se le occasioni di scambio sono frequenti ed economicamente vantaggiose, il legame fiduciario si consolida e diventa conveniente per i diversi attori associarsi in modo informale: cooperare contro i comuni "nemici" - organi di controllo giudiziario e contabile, concorrenti incorruttibili, funzionari o politici onesti, ecc. - è meno pericoloso che farsi la guerra. Questa convergenza di interessi è alla radice della formazione dei cosiddetti "comitati d'affari"» (Sberna e Vannucci 2014: 211).

93 Per reperire le fonti più importanti, anche tramite ufficiali accessi agli atti comunali e per effettuare le interviste utili ad implementare il lavoro di studio sono stati effettuati tre brevi sopralluoghi in ciascuno dei Comuni scelti come casi di studio: a Brescello dal 6 al 9 settembre 2016; a Leinì dal 28 febbraio al 2 marzo 2017 ed infine a Bardonecchia tra 9 e 11 maggio 2017.

di analisi su vicende in cui compaiono soggetti sospettati di essere in rapporti con il crimine organizzato è quasi impossibile prescindere da documentazione proveniente da tribunali e prefetture. L'utilizzo di questo tipo di materiale dovrebbe avvenire, però, con un certo distanziamento e in modo critico (Sciarrone 2009; Mete 2016) questo per evitare di procedere tramite un percorso d'indagine troppo viziato dai resoconti giudiziari. In aggiunta, l'utilizzo di questo tipo di materiale presenta difficoltà non secondarie, visto che risalire ai documenti di natura prefettizia senza censure – ad esempio riguardo le motivazioni che hanno condotto alla scelta di commissariare un Ente locale – è molto complicato. I documenti integrali sono secretati o, comunque, di difficile accesso e questo perfino per gli stessi amministratori coinvolti nelle vicende finite nel mirino delle indagini<sup>94</sup>. Con più facilità è possibile reperire i decreti di commissariamento a firma del Presidente della Repubblica, con allegata la relazione prodotta dal Ministro dell'Interno. Similmente è più semplice entrare in possesso della sintesi<sup>95</sup> redatta dal Prefetto del materiale scritto dalla Commissione d'accesso (il documento che contiene le informazioni più dettagliate); in ogni caso sempre e comunque parziale e omissiva di tutti i nomi dei soggetti finiti sotto la lente delle indagini.

Un'altra questione di interesse, sempre sul tema della disponibilità delle fonti e delle informazioni ad esse collegate, è l'impossibilità di poter visionare ed utilizzare le relazioni redatte dai consulenti tecnici di cui si avvalgono le Commissioni di accesso per le indagini. Professionisti di spessore che possono provenire anche da altre amministrazioni pubbliche, e che collaborano con le commissioni prefettizie così da poter contribuire all'analisi degli atti di natura tecnica. Documenti redatti all'interno dei settori sospettati di essere stati luogo delle relazioni illecite tra mafiosi, amministratori e funzionari pubblici.

Non in tutti i casi di studio analizzati in questa ricerca è stato possibile appurare se, ad esempio, siano stati formati gruppi tecnici di indagine – non è stato possibile riscontrarlo a Bardonecchia, la vicenda più datata delle tre – certamente questo è avvenuto nel caso di Brescello e di Leinì. Riguardo al Comune reggiano, l'unico accenno in merito emerge nella sintesi redatta dal Prefetto di Reggio Emilia: «*con provvedimento n. 319/h/12.B02 [...] datato 17 giugno 2015 e successiva integrazione del 2 luglio 2015, è stato istituito un apposito Gruppo di supporto e consulenza in relazione alle professionalità specifiche nei vari settori di interesse ai fini dell'indagine, così composto: ...omississ..., ...omississ..., ...omississ..., ...omississ...*» (Prefettura di Reggio Emilia 2016). Ad ogni modo, a seguito di una richiesta ufficiale per poter visionare il materiale prodotto dal “gruppo di supporto e consulenza”, la Prefettura reggiana ha risposto in maniera negativa non permettendo, dunque, nessun approfondimento in tal senso.

Nel caso di Leinì, similmente, non è stato possibile visionare nessuno dei materiali redatti dai consulenti tecnici ma, allo stesso tempo, vi è stata la possibilità di entrare in contatto con almeno

---

94 «Il Sindaco può consultare la relazione della commissione d'accesso solo se presenta ricorso al TAR per far annullare il provvedimento di scioglimento. In questo caso, il ricorrente ha diritto di leggere la relazione, ma ha il divieto di divulgarne il contenuto. Perciò si tratta di una trasparenza limitata all'ambito giudiziario, del tutto irrilevante per i cittadini ai quali rimane pertanto preclusa la possibilità di conoscere i “veri” motivi che giustificano lo scioglimento» (Mete: 2009: 169).

95 Scrive Mete, «questa è l'unica fonte accessibile che contiene le ragioni per le quali si è giunti allo scioglimento di una amministrazione comunale. Difatti, le relazioni stilate dalle commissioni d'accesso e indirizzate al prefetto, e da questi girate al Ministro, sono secretate. I quotidiani nazionali e locali, inoltre, che potrebbero essere un'altra fonte attendibile in materia, non sempre coprono adeguatamente questi argomenti. L'aspetto paradossale è che, sebbene nessun cittadino né amministratore locale del Comune sottoposto a scioglimento le possa consultare, nei decreti di scioglimento le relazioni della commissione d'accesso si intendono “integralmente richiamate”. Il problema della mancanza di trasparenza dell'intero iter di scioglimento è bilanciato dall'esigenza di tutelare eventuali indagini in corso. Tuttavia, tale esigenza appare del tutto infondata se ci si riferisce agli atti dei primi scioglimenti, vecchi ormai di oltre un quindicennio. [...]» (Mete 2009: 94).

uno di loro<sup>96</sup>: il professionista deputato proprio al controllo della documentazione urbanistica. Il riferimento è, anche qui, nella sintesi redatta dal Prefetto – questa volta di Torino – e rimanda a due figure di alto profilo tecnico: un ingegnere del Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per il Piemonte e la Valle d'Aosta, deputato alle questioni inerenti al settore dei lavori pubblici; un dirigente, architetto, della Regione Piemonte invece per il settore dell'urbanistica (Prefettura di Torino 2012). Grazie al confronto con una di queste due figure, vi è la possibilità di entrare in possesso di alcune informazioni - seppur parziali - sul metodo di lavoro dei consulenti. Essi possono essere “richiesti” presso gli Enti che detengono la «competenza specifica» in materia, nel caso di Leinì la Regione Piemonte, e vengono contattati dalle Prefetture di riferimento, nel caso specifico quella di Torino. Per documentarsi sulle vicende tecniche di un Ente sottoposto alle indagini, i consulenti hanno a disposizione all'incirca qualche settimana. Nel caso di Leinì, il livello di conoscenza delle questioni tecnico-urbanistiche locali del consulente è stato implementato tramite l'utilizzo di «strumenti di studio validi» - a dire del professionista stesso - come, ad esempio, la possibilità di accedere all'archivio urbanistico regionale. Il professionista consulente, stando almeno a quanto emerso, non riceve alcuna retribuzione aggiuntiva e, mentre ricopre il ruolo di supporto alle commissioni d'indagine, continua a svolgere le sue normali mansioni professionali. Nel caso di Leinì l'incarico è stato svolto «senza l'ausilio di ulteriori collaboratori, nella massima discrezione e senza particolari problematiche», se non quelle legate alla segretezza delle indagini condotte in parallelo dalla magistratura.

Oltre alla varia documentazione, una delle fonti più importanti di informazione negli studi di caso è l'intervista (Yin 2003); una tecnica di reperimento di informazioni che può essere modellata in diversi modi: o attraverso interviste di tipo aperto, o grazie ad interviste focalizzate o tramite interviste formate da domande strutturate (Yin 2003). Le più comuni in uno studio di caso sono quelle del primo tipo. Il ruolo svolto dagli intervistati può essere molto importante, essi, tra le altre cose, possono indicare prove di conferma delle informazioni raccolte fino a quel momento o possono aprirne l'accesso ad altre. D'altra parte però, bisogna essere cauti nel dare troppa importanza ai soggetti che si intervistano, in particolare, per via della loro influenza interpersonale, potrebbero non essere del tutto oggettivi su alcuni argomenti. In ogni caso, un modo ragionevole di affrontare queste problematiche è basarsi anche su altre fonti di prova, così da avere conferma delle opinioni degli informatori cercando prove contrarie e nel modo più accurato possibile (Yin 2003).

Per questa ricerca, almeno nei casi di Brescello e di Leinì, sono state effettuate diverse interviste e, oltre a queste, molto cospicuo è stato lo scambio di informazioni ad un livello ufficioso, sia con funzionari tecnici ed amministrativi sia con alcuni cittadini residenti nei due Comuni.

Nel caso di Brescello sono state effettuate dodici interviste in totale, tra strutturate ed aperte; con le interviste del primo tipo sono stati ascoltati otto tra ex consiglieri di maggioranza in carica fino a poco prima del commissariamento, ex assessori della Giunta municipale sciolta<sup>97</sup> ed ex sindaci<sup>98</sup>; un'intervista, inoltre, è stata effettuata ad uno dei tre commissari straordinari preposti alla gestione dell'Ente nel periodo di commissariamento<sup>99</sup>. Tra quelle di tipo aperto, una è stata effettuata ad un ex vigile urbano, una ad un giovane rappresentante di un'associazione antimafia

---

96 Scambio di *mail* (11 maggio 2017).

97 Tutti della lista civica “Insieme per Brescello”: un vicesindaco, tre assessori e un consigliere.

98 Una intervista è stata effettuata ad un Sindaco/assessore storico di Brescello, dentro la vita politica del paese a partire dalla fine degli anni '70; una seconda intervista è stata effettuata ad un altro importante esponente della vita politica locale, Sindaco ininterrottamente dal 1990 al 2004; ed infine è stato intervistato un altro ex Sindaco con mandato durato dal 2004 al 2009.

99 Nonostante la gentile disponibilità, da questa intervista davvero poco è emerso.

reggiana<sup>100</sup> ed una all'attuale maresciallo dei carabinieri della locale stazione.

Sei sono state, invece, le interviste effettuate nel caso di Leinì, questa volta tutte di tipo aperto: è stata intervistata l'attuale sindaca, nonché ex consigliera di minoranza (dal 2005 al 2014), sono stati intervistati due ex consiglieri di minoranza (uno presente nella vita politica del paese dagli anni '80 fino al 2010, un altro in carica a partire dal 2010 fino al 2011) e, in aggiunta, sono stati intervistati due funzionari dell'ufficio tecnico comunale, in servizio prima, durante e dopo il commissariamento. Infine sono stati intervistati una giovane giornalista ed un giovane ricercatore del Larco<sup>101</sup>, entrambi si erano già occupati di quanto accaduto a Leinì e, più in generale, delle vicende legate alla presenza della criminalità organizzata nel Canavese.

Nel caso di Bardonecchia sono state effettuate soltanto tre interviste, tutte di tipo aperto: all'attuale primo cittadino, all'attuale responsabile dell'ufficio tecnico e al vecchio urbanista di fiducia del Comune; il Sindaco in particolare ha attraversato quasi vent'anni di vita politica locale: consigliere dal 1993 al 1995, anno dello scioglimento per infiltrazioni mafiose, consigliere dal 1996 al 2001 e poi primo cittadino per dieci anni, dal 2001 al 2011; fuori dalla vita politica del paese dal 2011 al 2016 ed infine rieletto Sindaco nel 2016.

---

100 L'associazione antimafia si chiama "Cortocircuito" ed è anche grazie al loro lavoro che si sono accesi i riflettori sulle vicende riguardo la criminalità organizzata nel reggiano ed in particolare a Brescello. <http://www.cortocircuito.re.it/> L'intervistato, nel mese di ottobre 2017, ha pubblicato un libro dal titolo: «Guardare la mafia negli occhi. Le inchieste di un ragazzo che svelano i segreti della 'ndrangheta al Nord» edito da Rizzoli.

101 Membro del comitato di gestione del «Laboratorio di Analisi e Ricerca sulla Criminalità Organizzata» (Larco) del Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino - diretto da Rocco Sciarrone – e autore del capitolo «La 'ndrangheta in Piemonte. Affari e politica nel Canavese» in «Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali» (2014).

## 4. IL CASO DI BRESCELLO



*Fig.2 Inquadramento territoriale di Brescello (RE).*

### 4.1 INTRODUZIONE

In questo capitolo vengono esaminate due vicende che hanno concorso alla scelta di commissariare per infiltrazioni mafiose il Comune di Brescello (RE) nella primavera del 2016<sup>102</sup>: nello specifico due varianti urbanistiche<sup>103</sup> parziali. Una concernente un trasferimento di

102 Commissariamento ritenuto legittimo anche dal TAR del Lazio – sentenza del marzo 2017 - a cui si erano rivolti l'ex Sindaco Marcello Coffrini, due ex assessori ed un ex consigliere comunale, contestando il D.P.R. del 20 aprile 2016, pubblicato in G.U. n.108 del 10 maggio 2016 (Sentenza n.03749/2017) e dal Consiglio di stato.

103 «I Piani come atti del governo del territorio, non possono essere ritenuti rigidi e imm modificabili. Gli interessi ponderati e composti al termine del procedimento per la loro formazione, infatti, si trasformano e richiedono un continuo aggiornamento [...]. In un certo senso, può dirsi che il concetto di “variante” sia consustanziale ai piani territoriali ed urbanistici e alla pianificazione cosiddetta “nello spazio”. Già la legge n. 1150/1942, del resto, aveva previsto la possibilità di variare i piani regolatori generali: si confronti l'art. 10 [...]. Tuttavia la legge urbanistica contemplava le varianti come casi eccezionali, mirando a preservare la stabilità dei piani. Con il tempo, però, vi è stato un ricorso sempre più frequente alle varianti da parte delle amministrazioni, che ha determinato una evoluzione e una differenziazione della stessa nozione di variante urbanistica. A fronte della procedura ordinaria, già disciplinata dalla legge del 1942 [...] la legislazione nazionale e quella regionale hanno previsto forme di semplificazione e di accelerazione [...]. Per quanto attiene alle varianti, quindi, è necessario distinguere due profili. Il primo, di natura sostanziale, riguarda l'entità della variante. Infatti è possibile differenziare tra varianti generali (o integrali o totali) e varianti specifiche (o parziali) [...] La differenza tra le varianti specifiche e quelle generali si fonda su di un criterio spaziale di delimitazione del concreto potere esercitato di pianificazione urbanistica, nel senso che mentre le prime interessano soltanto una parte del territorio comunale (e rispondono quindi all'esigenza di rispondere a sopravvenute necessità urbanistiche parziali e localizzate), le seconde consistono, in sostanza, in una nuova disciplina generale dell'assetto del territorio, resasi necessaria perché il piano regolatore generale ha durata indeterminata e quindi deve essere soggetto a revisioni periodiche. Accanto a queste ipotesi, vi sono le varianti normative, che concernono soltanto le norme di attuazione del piano e non anche le planimetrie e quindi l'assetto urbanistico del territorio. [...]. Il secondo profilo attiene alla funzione delle procedure di variante. Innanzitutto, la variante può essere giustificata dall'esigenza di rivedere a livello generale l'assetto di interessi. [...] Analogamente, le modifiche agli strumenti urbanistici possono essere inserite nell'ambito dei vari livelli di pianificazione generale. Ma una variante può essere indotta anche da interessi privati: si pensi ad esempio ai piani attuativi di iniziativa privata, laddove comportino una

volumetria residenziale avvenuto nella zona denominata dagli stessi abitanti del posto “Cutrello”, un'altra riguardo l'attuazione del progetto di recupero di un'area industriale in disuso, attraverso la costruzione di un supermercato alimentare. In particolare sono state analizzate le modalità con cui, soggetti riconducibili alla criminalità organizzata calabrese, sarebbero riusciti – grazie a rapporti intrattenuti con alcuni esponenti dell'amministrazione comunale - a condizionare talune scelte di governo del territorio<sup>104</sup>.

Prima di passare all'analisi del caso di studio, due questioni importanti:

1) La prima riguarda il fatto che soltanto una delle due vicende restituisce un risultato utile a comprendere come, alcuni soggetti/gruppi mafiosi, tentino di interagire con il settore del governo del territorio; l'altra, la variante parziale dell'area denominata “Cutrello”, in effetti è finita con l'essere molto diversa da come era stato supposto fosse all'inizio ma, nonostante questo, anche quest'ultima contribuisce al lavoro qui proposto e con risultati interessanti<sup>105</sup>.

2) La seconda, invece, riguarda la variante urbanistica parziale che ha permesso la realizzazione di un supermercato alimentare che, oltre a concorrere utilmente ai fini della tesi, permette di formulare alcune riflessioni su un altro quesito di estremo interesse; se, le pressioni esercitate da soggetti ritenuti organici o vicini al crimine organizzato ed i conseguenti effetti prodotti su città e territori, sono simili o differenti da quelli posti in essere dai soggetti leciti (Cfr. Cremaschi e Marino 2010).

Il capitolo è suddiviso in cinque paragrafi: per prima cosa viene riportata una lettura sintetica dei motivi che hanno portato al commissariamento del Comune, con alcuni rimandi sul tema delle mafie nel reggiano, insieme ad uno sguardo critico su taluni punti controversi emersi dal provvedimento di commissariamento. Successivamente, in due paragrafi separati, vengono analizzate le varianti urbanistiche oggetto specifico dell'indagine, entrambe si sono rivelate interessanti anche se per motivi differenti: 1) la prima, scelta inizialmente con l'obiettivo di capire come soggetti vicini alla criminalità organizzata avessero potuto edificare un intero quartiere in un piccolo paese della bassa emiliana, si è dimostrata, ad una lettura più attenta, una circoscritta operazione urbanistica messa in atto per trasferire alcuni volumi residenziali; 2) la seconda, invece, dimostra come un gruppo immobiliare in mano a soggetti riconducibili per parentela ad alcuni esponenti della 'ndrangheta calabrese sia riuscito ad impadronirsi di una rendita prodotta da una compravendita immobiliare. Il quarto paragrafo è dedicato ad una breve descrizione dei provvedimenti prodotti dalla regione Emilia Romagna – leggi e protocolli di legalità – sul tema del contrasto alle infiltrazioni mafiose nel settore degli appalti pubblici e dell'urbanistica. Infine, gli elementi emersi dall'analisi della variante che ha permesso la realizzazione del supermercato, sono stati sistematizzati attraverso la formulazione di alcune considerazioni con il duplice obiettivo di spiegare: da un lato come - in presenza di specifici fattori – potrebbe prendere forma uno spazio di relazione tra soggetti riconducibili al crimine organizzato e un'operazione di trasformazione urbana; dall'altro la parziale inefficacia di alcuni sistemi preposti alla valutazione e al controllo - della legittimità degli atti e della legalità degli attori – del procedimento di attuazione di uno strumento urbanistico.

---

modifica del piano regolatore generale. In questi casi, però, la variante sarà ammessa solo quando vi sia una confluenza – o meglio una “concorso” - tra interesse privato ed interesse pubblico; [...]. Infine, la variante può essere dovuta all'esigenza di perseguire un interesse settoriale, tale da comportare una modifica dell'assetto generale. [...]» (Casini 2009: C6).

104 Il Comune di Brescello è tutt'ora sotto la gestione commissariale, alla fine del mese di luglio (2017) il Ministro dell'Interno ha deciso di prorogare il provvedimento fino alla primavera del 2018.

105 Sul solco, più generale, di quella letteratura che dibatte ormai da tempo (Mete 2009, 2011; 2016), sulle debolezze intrinseche al procedimento di commissariamento per infiltrazioni mafiose degli Enti locali.

## 4.2 IL COMMISSARIAMENTO PER MAFIA E ALCUNE CONSIDERAZIONI

Brescello, piccolo Comune di circa 6.000 abitanti è stato sciolto con decreto del Presidente della Repubblica nel febbraio 2016, conseguentemente alle dimissioni presentate dall'allora Sindaco il 30 gennaio dello stesso anno. Qualche mese più tardi l'Ente viene anche commissariato per infiltrazioni mafiose: la notizia ha avuto notevole risonanza mediatica, sia perché Brescello è stato il primo Ente locale della regione Emilia Romagna ad essere commissariato per mafia, sia per il peso delle dichiarazioni rilasciate dal Sindaco su un esponente di una nota famiglia mafiosa<sup>106</sup> residente nel suo Comune<sup>107</sup>.

Parlare di criminalità organizzata nell'area di Reggio Emilia significa, soprattutto, confrontarsi con uno dei gruppi riconducibili alla mafia calabrese<sup>108</sup> che, con trent'anni di ininterrotta attività, può ormai considerarsi una presenza «tradizionale»: con riflessi sulla vita economica, sociale e politica (Mete 2014; dalla Chiesa 2016). In particolare, secondo la Prefettura, alcuni esponenti della famiglia Grande Aracri<sup>109</sup> sarebbero riusciti - grazie all'iniziale atteggiamento inconsapevole dell'ambiente politico locale - ad assoggettare pezzi dell'Ente al proprio volere. Viceversa il Comune, nei confronti dei soggetti appartenenti alla cosca, sarebbe rimasto ingiustificatamente inerme (abusi edilizi, concessioni, assunzioni e varianti al PRG)» (Prefettura di Reggio Emilia 2016). A questo bisogna aggiungere la contiguità di interessi politici tra l'amministrazione comunale e soggetti riconducibili al gruppo mafioso; alcuni dei quali hanno svolto ruoli attivi dentro l'Ente; dalle indagini svolte dalla Prefettura, sembra si tratti almeno di due consiglieri comunali: uno membro della Commissione permanente urbanistica, un altro di quella “affari generali ed istituzionali” (Prefettura di Reggio Emilia 2016). Le esternazioni pubbliche fatte dal Sindaco, dunque, hanno provocato dure polemiche: sia interne all'amministrazione, con la presentazione di una mozione di sfiducia in Consiglio comunale, respinta il 29 settembre 2014, e sia nell'opinione pubblica con l'avvio di un ampio dibattito mediatico, consolidatosi in una manifestazione pubblica a cui presero parte anche diversi soggetti ritenuti vicini alla locale cosca (Prefettura di Reggio Emilia 2016).

Nonostante tutto questo, dalla lettura del materiale a disposizione, in particolare della sintesi della relazione conclusiva depositata dalla Commissione d'accesso redatta dal prefetto, emergono alcuni passaggi controversi. Il primo riguarda la considerazione della Commissione d'accesso del contesto locale di Brescello composto, secondo quanto scrive l'organismo deputato all'indagine, da un corpo civile sostanzialmente sano, “stravolto” dall'arrivo di un confinato per mafia: Antonio Dragone<sup>110</sup>. Per la Commissione Brescello è da considerarsi «[...] il tipico paese della bassa

---

106 Il riferimento va all'intervista rilasciata dall'allora Sindaco Marcello Coffrini ad alcuni giovani di una associazione antimafia reggiana. [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=9&v=QYXt277d6dY](https://www.youtube.com/watch?time_continue=9&v=QYXt277d6dY)

107 Dalla relazione del Prefetto di Reggio Emilia, «la presenza della criminalità organizzata sul territorio, l'attribuzione da parte del Comune di lavori a ditte poi risultate destinatarie di provvedimenti prefettizi interdittivi, le minacce perpetrate ai danni di alcuni amministratori comunali, nonché la continuità nel governo dell'ente da parte di alcuni amministratori eletti nelle ultime consiliature, sono stati i segnali di allarme che hanno indotto [...], nel giugno 2015, a disporre una mirata attività di accesso [...]» (Prefettura di Reggio Emilia 2016).

108 Si rimanda al contributo di Vittorio Mete (2014).

109 La presenza della cosca Grande Aracri – Nicoscia, nell'area reggiana, risale agli inizi degli anni '80 e, come osservava il Comando provinciale CC di Reggio Emilia, avevano interessi economici nell'edilizia, nella gestione di locali notturni, nel traffico di droga, nelle estorsioni. Molti appartenenti erano titolari di imprese operanti nella costruzioni di immobili ad uso abitativo e nel movimento terra, e propri le attività edili rappresentavano il principale interesse formalmente lecito, con una gestione degli affari esercitata secondo i classici metodi mafiosi di intimidazione e tentativi di controllo di altre ditte per accaparrarsi i numerosi appalti esistenti in Emilia (DNA 2010).

110 Bisogna sottolineare che, in realtà, Antonio Dragone non viene mandato in soggiorno obbligato a Brescello bensì a Quattro Castella (Mete 2014).

emiliana, terra, tradizionalmente, di gente semplice ma leale e di forte spirito solidaristico. [...] dove a seguito del provvedimento di “soggiorno obbligato” a Reggio Emilia a carico dell'allora capo cosca della 'ndrangheta cutrese ...omississ.<sup>111</sup> [...] si è registrata una ininterrotta “importazione” sul territorio di soggetti al medesimo contigui, [...]» (Prefettura di Reggio Emilia 2016). Sembra, dunque, prendere forma la fuorviante «metafora del contagio» (Sciarrone 2009; 2014) secondo la quale si potrebbe considerare la diffusione della mafia una conseguenza inattesa di fatti demografici, come l'immigrazione di meridionali o il “soggiorno obbligato”. In modo opposto, invece, in diverse situazioni di infiltrazione mafiosa riscontrate al Centro-Nord, i gruppi criminali riescono ad ottenere un certo consenso a livello locale, il tessuto economico-sociale si rivela tutt'altro che sano ed il sistema politico appare facilmente permeabile (Sciarrone 2014). Inoltre è stato ampiamente dimostrato che «il soggiorno obbligato non può essere considerato una causa determinante dei processi di espansione mafiosa, al più esso può essere stato un fattore che in combinazione con altri ha potuto creare condizioni favorevoli per il loro sviluppo e, soprattutto, il loro consolidamento» (Sciarrone 2014: 20).

In aggiunta, grazie all'analisi condotta da Vittorio Mete proprio sul caso della mafia nel territorio preso in considerazione, è possibile contestualizzare meglio la vicenda di Antonio Dragone; «sebbene al soggiorno obbligato di Dragone sia comunemente imputata l'origine della presenza criminale cutrese nel reggiano, almeno sette o otto anni prima alcuni criminali dello stesso gruppo erano stati inviati al soggiorno obbligato a Rubiera, 15 chilometri da Reggio Emilia e 25 da Quattro Castella» (Mete 2014: 270). E ancora, «indipendentemente dai provvedimenti di soggiorno obbligato, già qualche anno prima dell'arrivo di Dragone in Emilia erano attivi nel Reggiano altri criminali di origine cutrese, dapprima nel campo delle estorsioni, poi in quello del traffico di stupefacenti» (Mete 2014: 270-271). Dunque, si può affermare che «Dragone è inviato al soggiorno obbligato in un contesto che, direttamente o indirettamente, *conosce già* abbastanza bene e nel quale ci sono (state) presenza criminali a lui strettamente legate» (Mete 2014: 271).

Insieme a questa vicenda, per spiegare la diffusione della mafia in Emilia Romagna, l'analisi della Commissione d'accesso sottolinea l'importanza dei consistenti flussi migratori partiti dalla Calabria, specificatamente dalla zona di Cutro, che hanno portato «a partire dagli anni '80 dello scorso secolo al radicamento di una numerosissima comunità calabrese (si calcolano attualmente circa 1.700 cittadini originari della Calabria su una popolazione di circa 5.500 abitanti)», i quali avrebbero obiettivamente modificato la composizione sociale di Brescello oltre che, con l'evolversi dei tempi, gli usi, le abitudini e gli stili di vita» (Prefettura di Reggio Emilia 2016).

Eppure, grazie ai dati forniti dal Comune è stato possibile risalire all'effettivo numero dei residenti nati nella regione Calabria e di quelli di origine calabrese nati però in regioni diverse dalla Calabria: a settembre 2014 erano presenti a Brescello 119 nuclei famigliari di origine calabrese, per un totale di 391 soggetti (Comune di Brescello 2017), donne, uomini, maggiorenni e minorenni, il 6,91% della popolazione totale che, in quel periodo, si attestava a 5.655 unità. Mentre, in una rilevazione fatta successivamente, il 15 maggio del 2016, risultavano residenti a Brescello 497 individui nati in Calabria o semplicemente originari della regione. Di conseguenza è possibile affermare che, nonostante la popolazione di origine calabrese a Brescello rappresenti un gruppo abbastanza significativo, nella sintesi della relazione prefettizia viene riportata una errata sovrastima della presenza di cittadini provenienti da quella Regione. Questo anche rispetto alla popolazione totale del paese e, quindi, dell'ipotetico “peso elettorale” che questa comunità avrebbe potuto effettivamente esercitare nelle elezioni locali.

---

111 E' facile supporre che si tratti di Antonio Dragone, considerato uno dei primi “capi” della mafia di origine cutrese.)

#### 4.3 TRASFERIMENTO DI VOLUMETRIA RESIDENZIALE IN VIA PIRANDELLO: LA VARIANTE URBANISTICA “CUTRELLO”



Fig.3 Il quartiere di Brescello denominato “Cutrello”.

Per fare maggiore chiarezza sulla vicenda, sono state effettuate diverse interviste ad esponenti della lista civica «Insieme per Brescello» di area di centro-sinistra e gruppo di maggioranza in Consiglio comunale al momento del commissariamento. Nello specifico sono stati intervistati un ex vicesindaco, due ex assessori ed un ex consigliere e, insieme a questi, anche tre ex sindaci e uno dei tre commissari prefettizi alla guida del Comune, infine si sono verificate alcune chiacchierate informali con funzionari comunali e cittadini<sup>112</sup>.

La variante “Cutrello” però sconta il fattore temporale, perché l'adozione di questo strumento urbanistico risale al 24 settembre 2003, mentre l'approvazione al 30 novembre 2004, dunque diversi intervistati non erano ancora presenti all'interno degli organi locali di governo. In secondo luogo, alcuni di essi, hanno rivestito ruoli legati ad altri settori amministrativi rispetto a quello concernente le scelte di pianificazione urbana. Infine, sulla vicenda, pesa la parzialità delle informazioni presenti nella relazione prefettizia, l'unica consultabile, che non permette una lettura approfondita dell'accaduto; viene infatti riportato solo uno stralcio della vicenda con un rimando alla relazione ispettiva completa «[...] (se ne tratta ampiamente nelle premesse e nel corpo della relazione ispettiva) [...]», relazione ispettiva - completa e senza *omissioni* - neanche parzialmente consultabile. Lo stralcio riportato nella sintesi della relazione, essendo parziale, ad una prima lettura potrebbe risultare fuorviante; da questo documento la questione sembrerebbe riguardare la costruzione di un nuovo quartiere:

*«[...] si può quindi affermare che a partire dall'adozione della variante “Cutrello” (il nome deriva dalla fusione dei toponimi Cutro e Brescello), che ha di fatto consentito la costruzione di un intero quartiere abitato da immigrati calabresi (se ne tratta ampiamente nelle premesse e nel corpo della relazione ispettiva<sup>113</sup>) sino ai giorni nostri, la consorteria 'ndranghetista presente sul territorio ha trovato nel comune non solo una continuità di indirizzo politico favorevole ma anche una struttura disponibile e non impermeabile al suo volere. Ciò sicuramente per “amore del quieto vivere”,*

112 Le interviste sono state compiute nei mesi di settembre e ottobre del 2016.

113 Relazione secretata e inaccessibile.

*tradottosi nel tempo in un condizionamento inerte e passivo, ma anche, verosimilmente, per il timore di doversi confrontare con personaggi dallo spessore forte ed impositivo appartenenti alla cosca [...]» (Prefettura di Reggio Emilia 2016).*

Affermazione questa che, come si vedrà, è stata smentita sia dai documenti analizzati sia dalle interviste effettuate. L'opacità delle informazioni, come accade spesso, ha contribuito alla formulazione di ipotesi infondate; per qualcuno, ad esempio, la questione avrebbe riguardato l'utilizzo di ipotetiche quantità di cubatura, prelevate da altre zone edificabili del Comune e messe a disposizione dei costruttori – tutti di origine calabrese - proprietari dei lotti edificabili del comparto che, così facendo, avrebbero avuto la possibilità di aumentare a piacimento le volumetrie dei propri edifici.

Ad ogni modo sul caso, come già sottolineato, cercando di fare maggiore chiarezza, sono state realizzate diverse interviste, tra le quali ne spiccano due fatte ad un importante soggetto politico locale, Sindaco per molti anni di seguito.

Nei fatti, la questione “Cutrello” altro non era che una variante parziale al PRG legiferata per permettere un trasferimento di volumetria residenziale di complessivi 2.800 mq; tale operazione avrebbe permesso di completare un comparto - tutto residenziale – ubicato in posizione periferica rispetto al centro storico del paese, per il quale l'amministrazione decise di migliorare le dotazioni di verde e parcheggi. Tutto grazie al trasferimento di due lotti edificabili - previsti inizialmente al centro dell'area - appena al di fuori del perimetro originario dell'intervento.



*Fig.4 Le aree rimaste libere dopo il trasferimento delle volumetrie tramite variante urbanistica.*

Prima di passare all'analisi della variante in questione, grazie alle interviste effettuate sul campo è stato possibile ricostruire alcuni passaggi della storia urbanistica del territorio di Brescello.

Durante gli anni '70 l'amministrazione comunale formula un primo Programma di Fabbricazione, caratterizzato dalla previsione di un futuro sviluppo urbano molto consistente; una crescita ipotizzata che a conti fatti non avviene. Successivamente, nel 1990, viene redatto il primo PRG, vigente sino al 2002, momento in cui si mette mano ad una variante strutturale del Piano<sup>114</sup>; ancora oggi a Brescello vige il Piano del 2002. Il fatto che Brescello in quindici anni non abbia

<sup>114</sup> In entrambi i casi, sia nel 1990 che nel 2002 il Sindaco era Ermes Coffrini; primo cittadino dal 1985 al 2004, intervistato due volte nel corso della presente ricerca.

ancora rinnovato il proprio strumento urbanistico, magari attraverso una variante strutturale, secondo alcuni intervistati, è avvenuto soprattutto per due motivi: il primo riguarda lo sviluppo urbano reale di Brescello, un paese rimasto, in sostanza, circoscritto; il secondo è di natura prettamente economica, nei fatti far redigere un nuovo Piano urbanistico avrebbe previsto costi esagerati rispetto alle possibilità effettive dell'ente.

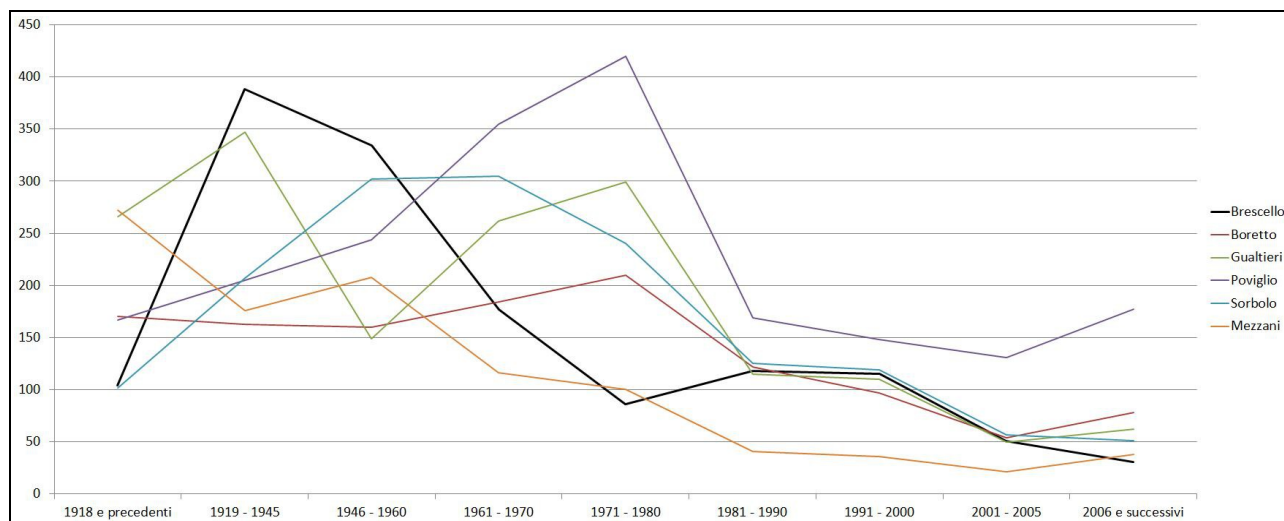


Fig.5 Dati ISTAT (inizio '900 - 2011) sulla produzione di edifici residenziali nei Comuni di Brescello, Boretto, Gualtieri, Poviglio, Sorbolo e Mezzani.

Per aver maggior chiarezza sul tema della crescita edilizia<sup>115</sup> di Brescello, vengono riportate tre tabelle nelle quali sono stati elaborati alcuni dati ISTAT: quelli riguardo alla produzione di edifici residenziali, quelli in merito alla produzione di abitazioni e quelli sulla popolazione residente. Si è deciso di effettuare un confronto, prendendo in considerazione cinque Comuni, oltre a Brescello, tutti della stessa zona: tre della provincia di Reggio Emilia (Boretto, Gualtieri e Poviglio) e due situati in quella di Parma (Sorbolo e Mezzani).

A Brescello, i dati sulla produzione di edifici residenziali, riflettono una crescita urbana particolarmente contenuta, tranne che per il periodo precedente la seconda guerra mondiale<sup>116</sup>.

<sup>115</sup> Si tenga conto che, nelle regioni del Sud Italia, la letteratura considera l'espansione del comparto delle costruzioni un fattore estremamente rilevante per la mafia (Sciarrone 2014).

<sup>116</sup> A Brescello, fino al 2011, in totale saranno realizzati 1.404 edifici di tipo residenziale; a Boretto 1.238; a Gualtieri 1.660; a Poviglio 1.956; a Sorbolo 1.508; a Mezzani 1.008 (ISTAT 2011).

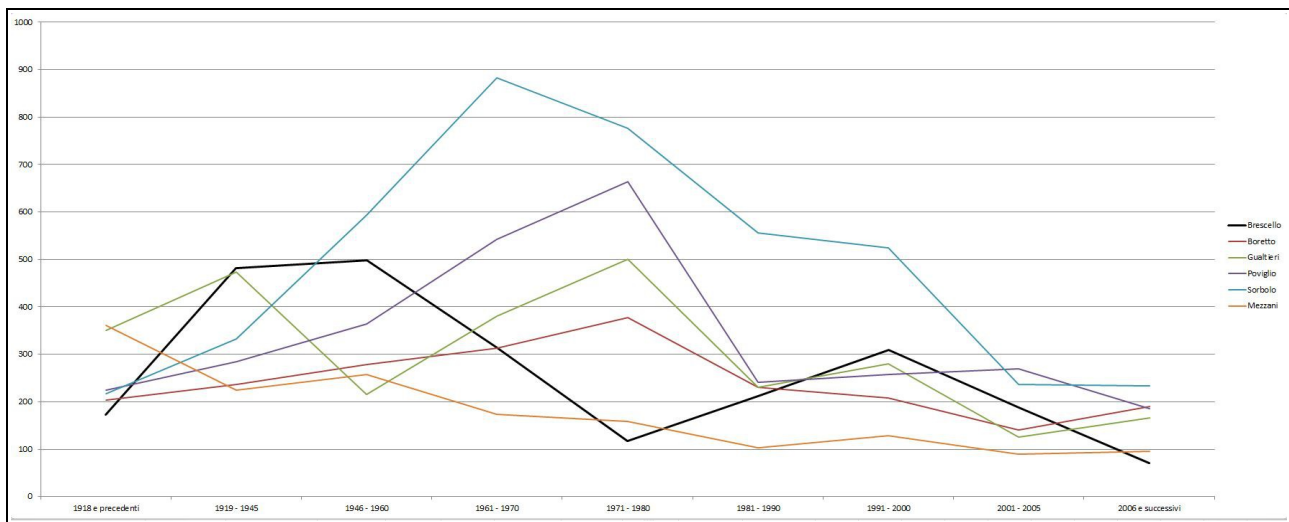


Fig.6 Dati ISTAT (inizio '900 - 2011) sulla produzione di abitazioni nei Comuni di Brescello, Boretto, Gualtieri, Poviglio, Sorbolo e Mezzani.

Ancora più contenuta appare la situazione riguardo le abitazioni costruite, i dati restituiscono un quadro caratterizzato da una bassa produzione abitativa<sup>117</sup>.

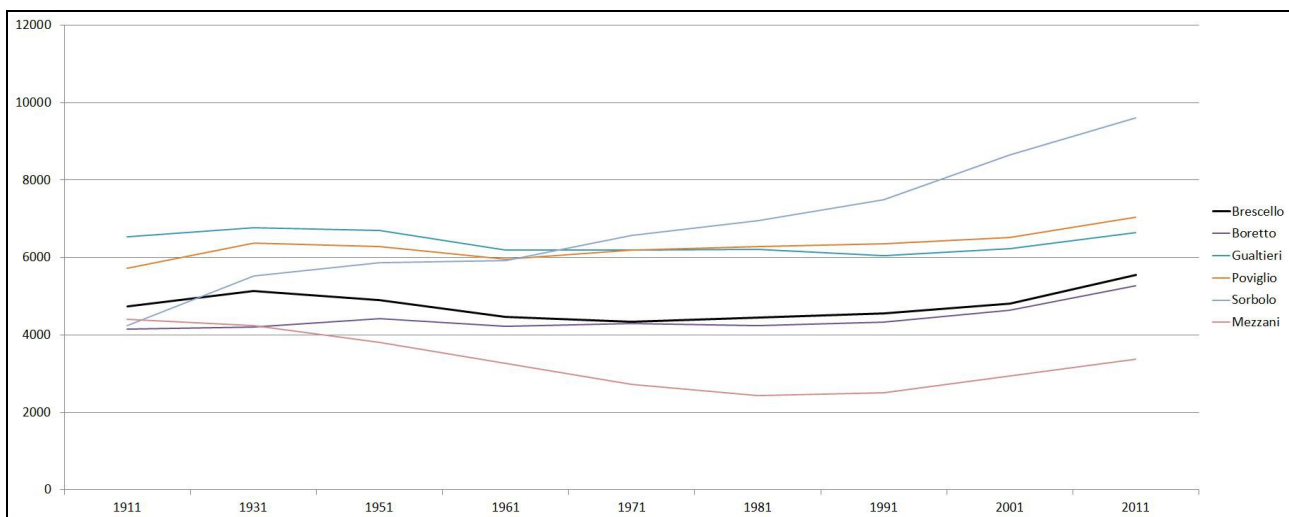


Fig.7 Dati ISTAT (1911 - 2011) sulla popolazione residente nei Comuni di Brescello, Boretto, Gualtieri, Poviglio, Sorbolo e Mezzani.

I dati sulla popolazione residente dimostrano, diversamente, una crescita continua, seppur leggera, dal 1911 al 2011; ad ogni modo la quantità di nuova popolazione rimane sempre molto contenuta<sup>118</sup>.

In questa situazione, intorno agli anni '90 prende avvio, nella zona di via Pirandello (area "Cutrello"), un Piano particolareggiato di iniziativa privata, presentato da una ditta chiamata "Edil

117 A Brescello, fino al 2011, in totale saranno realizzate 2.362 abitazioni; a Boretto 2.178; a Gualtieri 2.724; a Poviglio 3.032; a Sorbolo 4.354; a Mezzani 1.591 (ISTAT 2011).

118 Gli abitanti residenti a Brescello erano 4.743 nel 1911, 5.138 nel 1931, 4.896 nel 1951, 4.470 nel 1961, 4.344 nel 1971, 4.455 nel 1981, 4.558 nel 1991, 4.817 nel 2001 e 5.546 nel 2011.

2000<sup>119</sup>», successivamente fallita. Il Piano avrebbe dovuto permettere la costruzione di diverse abitazioni ma, soprattutto per via dell'andamento del mercato abitativo, locale e nazionale, in quel momento non troppo florido<sup>120</sup>, il suddetto strumento non riesce ad essere completato, insieme ad alcune delle opere di urbanizzazione previste<sup>121</sup>.

Secondo alcuni intervistati, siamo nello stesso momento in cui cominciano ad insediarsi i primi cittadini di origine calabrese, alcuni dei quali decidono anche di acquisire i lotti edificabili del comparto urbanistico che, proprio per questo motivo, sarebbe finito per essere denominato "Cutrello". Questi primi cittadini di origine calabrese comprano i lotti disponibili così da poter costruire la propria abitazione visto che molti di questi immigrati, erano muratori e manovali. Dunque, è questo il periodo - fine anni '80 inizio dei '90 - in cui a Brescello confluisce un consistente flusso migratorio proveniente dalla regione Calabria: in particolare dalle zone di Cutro e di Isola Capo Rizzuto<sup>122</sup>. Migranti calabresi che, sin da subito, accettano di abitare nelle vecchie case abbandonate - sia in campagna che in paese - o comunque in aree dove i brescellesi non avrebbero voluto risiedere; tra le quali figura anche la zona poi denominata "Cutrello". Quest'area, dalla popolazione locale, viene considerata non troppo appetibile: i lotti erano vicini l'uno con l'altro e troppo contenuti, tra le varie lottizzazioni non era stata neanche prevista la dotazione di verde e la zona risulta essere un po' troppo distante dal centro del paese; sono queste le motivazioni, in sostanza, per cui nella zona di via Pirandello oggi si trovano soprattutto calabresi. A questi elementi di fatto si potrebbe aggiungere la tendenza - riscontrabile in molte comunità migranti - a riunirsi, nei nuovi territori di arrivo, in gruppi di conterranei. Quelle «comunità nelle comunità alimentate dai nuovi ricongiungimenti famigliari tra generazioni, caratterizzate da più forti relazioni di vicinato e micro reti di assistenza, in cui si trasferiscono i modelli natali di relazioni civiche e sociali» (Dalla Chiesa, Panzarasa 2012: 151).

Ad un certo punto, quindi, la società proprietaria dell'area fallisce, lasciando alcuni lotti non edificati e soggetti a deterioramento; questi, una volta messi all'asta, vengono acquistati da un'altra società di Reggio Emilia (secondo un ex-Sindaco intervistato la CCPN cooperativa di Reggio Emilia), la quale, a sua volta, presenta un altro Piano particolareggiato di iniziativa privata<sup>123</sup>, il vecchio aveva perso di validità. Nel frattempo emerge, da parte degli stessi abitanti del quartiere, il bisogno di dotazione di verde<sup>124</sup>; per far fronte a questa legittima richiesta il Comune avrebbe concordato - con la nuova società proprietaria - di spostare due lotti edificabili (di 2.800 mq), previsti al centro del comparto, in un'area poco al di fuori del perimetro del Piano particolareggiato<sup>125</sup>: così da guadagnare 494 mq di parcheggi pubblici e 2.106 mq di verde pubblico<sup>126</sup>.

---

119 «RILEVATO che in via Alberotto nei decenni scorsi è stato edificato un quartiere residenziale mediante un piano particolareggiato di iniziativa privata attuato dalla ditta Edil 2000» (Comune di Brescello 2003).

120 Intervista ad un ex-Sindaco e ad alcuni consiglieri comunali.

121 «DATO ATTO che la ditta di cui sopra è fallita negli scorsi anni lasciando alcune opere di urbanizzazione da terminare» (Comune di Brescello 2003).

122 Secondo l'intervistato, nella sola provincia di Reggio Emilia dovrebbero risiedere circa 5.000 i calabresi, molti dei quali sono stati impiegati nell'edilizia.

123 «DATO ATTO che è stato presentato recentemente un piano particolareggiato di iniziativa privata per il completamento dei lotti non edificati, nel quale è stato concordato con l'Amministrazione Comunale la trasformazione di n.2 lotti edificabili in un parco pubblico e parcheggi, al fine di sopperire alla carenza di tali dotazioni» (Comune di Brescello 2003).

124 «VERIFICATO che in tale quartiere è emersa una forte richiesta da parte degli abitanti insediati di spazi da destinare a parcheggi e di aree verdi» (Comune di Brescello 2004).

125 «DATO ATTO che la superficie all'interno del comparto oggetto di variante (lotto A), è pari a mq. 2.600 per una cubatura edificabile di mc 3.120 che dovrà essere trasferita sull'area attualmente destinata a "Zona di rispetto dell'abitato" di mq. 2.805,16 (lotto B)» (Comune di Brescello 2003).

126 «RILEVATO CHE che per effetto della presente variante, si otterrà un incremento degli standards della zona così

L'operazione viene portata a termine attraverso una «variante parziale al Piano regolatore generale», come previsto dall'art. 15 della LR n.47 del 1978 che permette<sup>127</sup> variazioni, con approvazione da parte del Consiglio comunale, laddove queste non prevedano «incrementi complessivi della nuova capacità insediativa [...] superiori al 6% [...], e garantiscano nel contempo il rispetto delle dotazioni di standard previsti dalla legge regionale»<sup>128</sup>. Questa variante urbanistica parziale, dal punto di vista dell'aumento della capacità insediativa, deve essere considerata del tutto neutra visto che, con la sua applicazione, non viene concesso alcun aumento di volumetrie. In altri termini, i valori insediativi originariamente previsti dal PRG vigente non sono stati modificati: semplicemente si permette un trasferimento di volumi per ricavare verde e parcheggi. In questo caso, sembra possibile concludere che siamo davvero molto distanti da quanto sostenuto nella sintesi della relazione scritta dal prefetto: la variante “Cutrello” non ha permesso la «costruzione di un intero quartiere abitato da immigrati calabresi» (Prefettura di Reggio Emilia 2016) bensì, questo strumento ha permesso un trasferimento di volumetrie. Sostenere che proprio a partire da tale vicenda la consorteria mafiosa abbia trovato nel Comune «continuità di indirizzo politico favorevole» e una «struttura disponibile e non impermeabile al suo volere» sembra per lo meno fuorviante di fronte alla documentazione esaminata. Solo da una delle interviste effettuata all'inizio della ricerca è emerso qualche aspetto controverso; elementi però che non hanno trovato alcun riscontro, sia nei documenti analizzati e sia nelle altre interviste: anzi, queste ultime hanno smentito l'indiscrezione.

---

ripartiti: parcheggi pubblici mq 494, verde pubblico mq 2.106» (Comune di Brescello 2003).

127 Sostituito dall'art.11 della L.R. 23/80 e dall'art. 12 della L.R. 6/95 (Regione Emilia Romagna).

128 Art. 15 della LR n.47 del 1978: «Tutela ed uso del territorio»; sostituito dall'art. 11 della L.R. 23/80 e dall'art. 12 della L.R. 6/95 (Regione Emilia Romagna).

#### 4.4 PIANO DI RECUPERO AREA EX ARKOS: LA VARIANTE URBANISTICA PER LA REALIZZAZIONE DEL SUPERMERCATO “FAMILA”



Fig.8 L'area del “supermercato Famila”.

Grazie all'analisi della documentazione ottenuta dal Comune ed a numerose interviste effettuate sul campo, è stato possibile ricostruire in maniera accurata la vicenda che viene così riportata sulla relazione redatta dal prefetto di Reggio Emilia:

*«[...] tra le situazioni di maggior rilievo è emersa la vicenda della variante al piano urbanistico per la realizzazione di un supermercato in centro città denominato “Famila”. In data 25 maggio 2011 viene stipulata una convenzione urbanistica tra il comune di Brescello e la società ...omississ..., per la costruzione di detto supermercato, la quale a sua volta aveva acquistato l'area della ditta ...omississ... Quest'ultimo gruppo immobiliare è risultato essere amministrato da ...omississ... e ...omississ... entrambi cognati del capo cosca ...omississ..., e ...omississ... ed è risultato attivo dal 2007 al 2012, con l'evidente finalità di portare avanti proprio l'operazione in questione. La suddetta ...omississ... a tal fine, aveva chiesto al comune l'adozione di una variante al PRG per la modifica della destinazione d'uso dell'area. Nel rinviare per i dettagli della vicenda al paragrafo di riferimento della relazione ispettiva (4.8), si precisa che, grazie alla variante in questione, ...omississ... vendette alla ...omississ... per la cifra di 1.400.000 euro, l'area denominata ex ...omississ... acquistata a sua volta dalla ...omississ... per la cifra di 960.000 euro, con un ricavato quindi di ben 720.000 euro<sup>129</sup>. In sostanza, la variante in questione ha consentito di effettuare una rilevante operazione imprenditoriale, programmata e realizzata da soggetti controindicati, senza che l'Amministrazione abbia adeguatamente valutato le possibili ingerenze mafiose, pur a fronte di apposita missiva da parte della Presidente della Provincia che, per questa pratica, raccomandò*

<sup>129</sup> È facile notare il banale errore di calcolo, infatti, se il “Gruppo immobiliare” ha pagato l'area 960.000 euro, rivendendola successivamente per 1.400.000 euro, il suo guadagno è stato di 440.000 euro e non di 720.000 euro.

*massima cautela nella valutazione dei requisiti soggettivi dei contraenti. L'amministrazione comunale chiese l'informativa antimafia per la ditta ...omississ... ma non anche per la ditta ...omississ... di ...omississ... Va sottolineato, a tal proposito, che tra i consiglieri votanti la delibera di approvazione della variante e favorevoli alla stessa vi erano ...omississ... (allora anche componente della commissione urbanistica) e ...omississ... , e che assessore all'urbanistica era l'attuale Sindaco ...omississ... [...]» (Prefettura di Reggio Emilia 2016).*

Nell'area oggetto della variante, dove prima era localizzata una vecchia industria - ormai in disuso e fortemente degradata - originariamente era stato previsto un intervento di sviluppo residenziale, il quale avrebbe comportato la realizzazione di un cospicuo numero di abitazioni: vi erano «indici di fabbricabilità residenziale per circa 30 unità immobiliari di possibile fabbricazione» (Comune di Brescello 2010b). Dopo un lungo dibattito, durato circa un paio d'anni, l'amministrazione, di fronte ad una proposta ritenuta valevole sotto il profilo dell'interesse pubblico, accondiscende alla richiesta del gruppo immobiliare proprietario del comparto: adottare un Piano di recupero in variante al PRG vigente, così da consentire la bonifica dell'area tramite la realizzazione di una struttura di vendita di medie dimensioni.

Il Piano particolareggiato di iniziativa privata viene presentato nel gennaio del 2010<sup>130</sup> dal «Gruppo L.B. Immobiliare s.r.l.» - proprietario dell'area “ex-Arkos” con sede a Brescello – attraverso la consegna, presso gli uffici comunali, della richiesta di un Piano di recupero in variante al PRG vigente per la realizzazione di un nuovo supermercato alimentare e delle relative opere di urbanizzazione (Comune di Brescello 2010a, 2010b). Il progetto di recupero è stato presentato già con l'intenzione, una volta ottenuto il via libera del Comune, di rivendere il terreno ad un soggetto terzo. Infatti, nel maggio 2010, giunge al Comune di Brescello la comunicazione della stipula di un contratto (datato 3 luglio 2009) tra la «Morpho Rispoli Real Estate S.p.a.» ed il «Gruppo L.B. Immobiliare s.r.l.» proprietario, fino a quel momento, del comparto oggetto della variante: tale contratto comprovava l'acquisto e la conseguente cessione dell'area. Il 25 settembre 2009, la stessa società «Morpho Rispoli Real Estate S.p.a.», stipulava un altro contratto di compravendita con la «Società Commerciale Brendolan s.r.l.» marchio «Famila»; concordando la vendita dell'immobile finito al gruppo «Famila», successivo titolare delle autorizzazioni commerciali (Comune di Brescello 2010b).

L'area “ex-Arkos” era composta, inizialmente, da due zone classificate dal P.R.G. in maniera differente: la più grande ricadeva nelle «zone interessate da industrie da trasferirsi»<sup>131</sup> in cui, secondo le Norme tecniche d'attuazione del Comune era «consentita sia un'utilizzazione di fabbricati diversi dalla residenza ma compatibile con essa (produttive, esercizi commerciali, servizi, ecc.) sia una destinazione mista, residenziale produttivo»<sup>132</sup>; la più piccola, invece, nelle «zone di completamento di tipo 1»<sup>133</sup>. Gli indici previsti in tali aree consentivano di realizzare diversi metri cubi di costruzioni: 25.800 riguardo l'area “ex-Arkos” e 1.695 per la zona di completamento<sup>134</sup>: per un totale di 27.495 metri cubi (Comune di Brescello 2010b).

In sostanza, se da un lato l'area in questione era connotata da un forte stato di degrado e di abbandono (Comune di Brescello 2010b), dall'altro il progetto previsto dal Piano di recupero avrebbe consentito di «riqualificare il tessuto urbano ponendosi come elemento di ricucitura con il territorio circostante, con una riduzione della volumetria consentita e del corrispettivo carico urbanistico» (Comune di Brescello 2010b).

---

130 Presentazione Piano Particolareggiato di iniziativa privata, in variante al P.R.G., area “ex Arkos” in via della Repubblica / via Moro a Brescello (prot. n.554, Comune di Brescello).

131 Art. 64 delle Norme Tecniche di Attuazione del Comune di Brescello.

132 Art. 64 delle Norme Tecniche di Attuazione del Comune di Brescello.

133 Art. 55 delle Norme Tecniche di Attuazione del Comune di Brescello.

134  $(21.500 \text{ mc} + 20\%) + (1.413 \text{ mc} * 1,2) = 28.500 + 1.695 = 27.495 \text{ mc}$  (Comune di Brescello 2010).

Per poter portare avanti l'operazione viene attuata una variante parziale - normativa e cartografica - del P.R.G. vigente, con la quale entrambe le aree vengono trasformate in «zone D»<sup>135</sup> ovvero «zone commerciali d'espansione»<sup>136</sup>; accorrandole e ripermetrando in un unico comparto, per una superficie territoriale complessiva di 7.456 mq (Comune di Brescello 2010b). L'intervento prevedeva un aumento della superficie produttiva inferiore alla superficie territoriale disponibile e, contestualmente, una riduzione significativa dell'ipotesi di crescita della capacità insediativa residenziale generale, proprio per via del diniego alle trenta unità immobiliari previste in origine.

Per capire meglio, il P.R.G. vigente a Brescello (1990) quantificava le «zone produttive di nuovo impianto e quelle esistenti con capacità residua» in 622.724 mq; a tale cifra era possibile aggiungere ancora un incremento massimo - consentito dall'art. 15 della L.R. 47/78<sup>137</sup> - del 6%: per un totale di 37.363 mq<sup>138</sup>. Dunque, dato che per via della variante generale al PRG (2002) erano state approvate varianti parziali per una variazione sulle potenzialità edificatoria produttiva di soli 20.000 mq; restava la disponibilità di usufruire ancora di 17.363 mq di superficie territoriale. L'operazione oggetto di questa analisi rientrava nelle quantità permesse, comportando un aumento della superficie produttiva di soli 7.456 mq, dunque inferiore alla superficie territoriale totale disponibile (Comune di Brescello 2011b). Questo è un elemento cruciale perché ha permesso, al Comune di Brescello, di portare avanti il progetto elaborando soltanto una variante parziale, senza dover redigere una variante strutturale al PRG che avrebbe avuto un iter di approvazione certamente più lungo e complesso.

Dunque, per chiarezza, il Piano di recupero viene presentato dal «Gruppo L.B. Immobiliare s.r.l.» - il quale riesce ad ottenere un margine di profitto dalla compravendita successiva - ma la convenzione urbanistica è stata stipulata tra il Comune e la società immobiliare «Morpho Rispoli Real Estate S.p.a.». Lo dimostra quanto riportato nella delibera comunale di approvazione della variante: «vista la comunicazione pervenuta in data 19.03.2011 prot. 2288 da parte della società "Morpho Rispoli Real Estate S.p.a." in qualità di promissaria acquirente dell'area oggetto del Piano in variante al PRG, di proprietà di "L.B. Immobiliare s.r.l." (promittente venditrice), con la quale conferma di essere il soggetto che sottoscriverà con il Comune di Brescello la convenzione urbanistica relativa al Piano particolareggiato in variante al PRG, in quanto è in fase di perfezionamento la sopraindicata compravendita dell'area» (Comune di Brescello 2011b).

I sospetti della commissione d'indagine, riguardo questa vicenda, cadono sul soggetto per il quale il Comune di Brescello formula la richiesta di informativa antimafia<sup>139</sup> inviata alla Prefettura di Piacenza: «[...] l'amministrazione comunale chiese l'informativa antimafia per la ditta ...omississ... ma non anche per la ditta ...omississ... di ...omississ...»<sup>140</sup> (Prefettura di Reggio Emilia 2016). Eppure, per diversi fattori, è possibile sostenere che l'amministrazione comunale non avrebbe

135 Art. 66 delle Norme Tecniche di Attuazione del comune di Brescello.

136 Art. 66 bis e 66 ter delle Norme Tecniche di Attuazione del comune di Brescello.

137 Legge regionale dell'Emilia Romagna n.47 del 7 dicembre 1978: «Tutela ed uso del territorio».

138 (622.724 \* 6% = 37.363,00 mq totali).

139 Le informative antimafia - disciplinate dal Decreto legislativo n. 159 del 2011 - sono delle misure volte a contrastare la presenza delle organizzazioni criminali nelle attività economiche, con particolare riferimento agli appalti pubblici; esse sono poste a salvaguardia della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della pubblica amministrazione. In pratica, in presenza di "un pericolo di infiltrazione mafiosa" all'interno di un'impresa, ogni rapporto di questa con l'amministrazione viene precluso, impedendo così l'ottenimento di benefici economici. In tal caso subentra la revoca dell'aggiudicazione della gara o, se la stipula negoziale è già intervenuta, si opta per la completa risoluzione del contratto, procedendo anche alla restituzione delle erogazioni già percepite. È importante sottolineare il carattere preventivo di questa misura, la quale prescinde dall'accertamento di eventuali responsabilità penali andando così ad aggiungersi alle misure di prevenzione antimafia di natura giurisdizionale (Avviso Pubblico 2017).

140 Dalla lettura delle delibere comunali è possibile sostituire al primo «... omississ ...» «Morpho Rispoli Real Estate S.p.a.» ed al secondo il «Gruppo L.B. Immobiliare s.r.l.» di Francesco Lerose e Gaetano Brugellis.

avuto l'obbligo di richiedere la documentazione antimafia riguardo al «Gruppo L.B. Immobiliare s.r.l.». Il motivo più importante riguarda il fatto che ogni nota o provvedimento realizzato per contrastare possibili infiltrazioni mafiose nel settore dell'urbanistica e dell'edilizia privata sottende - per procedere con azioni di contrasto - l'avvio di un qualsiasi titolo abilitativo. Questo è vero sia se si prende in considerazione la Legge regionale emiliana n.11 del novembre 2010 «Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata», la quale dedica al tema l'art.12<sup>141</sup> «Efficacia del permesso di costruire»; sia se si considera la nota formulata dalla Provincia di Reggio Emilia<sup>142</sup> l'anno successivo, con la quale si raccomandava di «attivare controlli preventivi alla stipula di convenzioni edilizie ed urbanistiche», finalizzati ad evitare che la pubblica amministrazione e più in generale il tessuto economico, si esponesse a fenomeni di infiltrazioni di carattere mafioso<sup>143</sup>.

Ad ogni modo nel marzo 2011, il Comune di Brescello redige un proprio «atto di indirizzo» per richiedere «informative antimafia preordinate alla stipula di convenzioni edilizie ed urbanistiche», deliberando la necessità di richiedere informative antimafia finalizzate «al successivo rilascio di provvedimenti di carattere autorizzatorio/concessorio legati all'esercizio dell'attività edilizia ed urbanistica con riferimento particolare alla stipula di convenzioni in tale campo» (Comune di Brescello 2011a). Effettivamente nell'aprile del 2011, la Prefettura di Piacenza riceve da parte del Comune di Brescello la richiesta di un'informativa antimafia per la «Morpho Rispoli Real Estate S.p.a.», alla quale la Prefettura risponde, circa un mese dopo, così: «in riferimento alla richiesta in oggetto, visti gli atti d'ufficio e le risultanze degli accertamenti appositamente fatti esperire dalle Forze dell'Ordine, si comunica che nei confronti della Società e delle persone fisiche indicate nella richiesta medesima, non risultano sussistere le cause interdittive di cui all'art.10 della L.31/5/1965 n.575 nonché dell'art.4 del D.L.vo n.490 del 8/8/1994 e successive modificazioni» (Prefettura di Piacenza 2011).

In conclusione, da quanto sin qui riportato, è possibile sostenere che, se da un lato il «Gruppo L.B. Immobiliare s.r.l.» - gestito da individui legati da relazioni familiari con soggetti appartenenti alla 'ndrangheta calabrese (Prefettura di Reggio Emilia 2016) - è riuscito ad effettuare una operazione immobiliare che ha comportato loro un indubbio guadagno; dall'altro tale operazione giunge a completamento con modalità del tutto legittime. Non sembra, inoltre, di essere di fronte ad una speculazione edilizia anzi, è stata bonificata un'area cittadine degradata, lo dimostrano ampiamente le informazioni tecniche sopra riportate. In aggiunta, l'amministrazione di Brescello, sembra rispettare la procedura - almeno quella prevista dalla Provincia<sup>144</sup> - di controllo sulle possibili infiltrazioni di stampo mafioso nel settore dell'urbanistica<sup>145</sup>.

---

141 «[...] L'efficacia del permesso di costruire è altresì sospesa [...], fin tanto che il committente o il responsabile dei lavori non abbia trasmesso all'ente competente la documentazione attestante l'insussistenza delle condizioni di cui all'articolo 10 della legge 31 maggio 1965 n.575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), nei confronti delle imprese affidatarie ed esecutrici dei lavori oggetto del suddetto permesso di costruire. [...]» (Regione Emilia Romagna 2010).

142 Nota prot.1941 dell'otto marzo del 2011 registrata dal comune di Brescello e proveniente dalla provincia di Reggio Emilia.

143 In aggiunta, da uno scambio di mail (24 marzo 2017) e da una successiva comunicazione telefonica (24 maggio 2017) con un funzionario della prefettura di Reggio Emilia, è stato possibile appurare che anche le informazioni in mano alla Prefettura reggiana - riguardo il «Gruppo L.B. Immobiliare s.r.l.» - erano e sono carenti.

144 Infatti, dalla documentazione comunale analizzata, non è mai emerso alcun riferimento alla legge regionale n.11/2010; la quale veniva legiferata dall'amministrazione regionale emiliana, a cavallo tra l'adozione (luglio 2010) e l'approvazione (aprile 2011) della variante urbanistica comunale.

145 Sembra possibile credere a quanto sostenuto dal Sindaco in carica al momento dell'attuazione della variante urbanistica in questione; il quale sosteneva che il problema delle possibili infiltrazioni mafiose nel settore dell'urbanistica, era già stato sollevato tramite discussioni confidenziali avute con alcuni funzionari dello Stato: «io stesso, sia da quando ero consigliere o assessore ... che magari avevo partecipato a qualche incontro, oppure anche da

#### 4.5 REGIONE EMILIA ROMAGNA: LEGGI, PROTOCOLLI E ACCORDI SULLA LEGALITA' NEL SETTORE DEI LAVORI PUBBLICI E DELL'EDILIZIA PRIVATA

In questo capitolo viene riportato un resoconto delle leggi, dei protocolli e degli accordi sulla legalità e sul contrasto alle possibili infiltrazioni mafiose sviluppato, negli anni, dall'amministrazione regionale dell'Emilia Romagna; una delle regioni italiane più attente a monitorare il settore dei lavori pubblici e dell'edilizia privata con riguardo a possibili illeciti o infiltrazioni da parte della criminalità organizzata.

A partire dal 1999 la regione, in attuazione della Legge nazionale 144/99, istituisce il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, con l'obiettivo di «promuovere le attività di valutazione delle politiche pubbliche e di svolgere una funzione di orientamento e raccordo metodologico per la realizzazione di analisi e indagini conoscitive utili ai processi di valutazione delle politiche regionali<sup>146</sup>» (Regione Emilia Romagna 1999). Nel 2009 viene siglato un accordo di collaborazione tra la regione Emilia Romagna e la Presidenza del Consiglio dei Ministri per il monitoraggio degli appalti; un documento che prevedeva una «collaborazione tra le parti finalizzata alla progettazione ed alla realizzazione di un sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici<sup>147</sup>». Da questo accordo è stato stipulato un «Protocollo d'intesa tra la regione Emilia Romagna ed il Dipartimento della programmazione e coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri»<sup>148</sup>.

Il primo importante provvedimento che pone l'attenzione, oltre che sul comparto dei lavori pubblici anche sul settore dell'edilizia privata, è stata la Legge regionale n.11 del 26 novembre 2010 «Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata». Provvedimento con cui l'amministrazione regionale avviava l'impegno istituzionale «contro i fenomeni di infiltrazione mafiosa, del lavoro irregolare, dell'usura e dei comportamenti illegali che alterano il mercato del settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata»<sup>149</sup>. Per quello che interessa in questa sede – in relazione a quanto accaduto a Brescello - importa sottolineare che con la Legge in questione si tentava di arginare il fenomeno mafioso anche attraverso il controllo della procedura del rilascio del permesso di costruire<sup>150</sup>: «l'efficacia del permesso di costruire è sospesa [...] fintanto che il

---

Sindaco ... cioè quando partecipai a degli incontri del comitato per la sicurezza e l'ordine pubblico; oppure parlavo con le forze dell'ordine, con il colonnello dei carabinieri piuttosto che con il comandante di compagnia ... cioè loro mi dicevano di star tranquillo che sì, c'erano dei soggetti a Brescello che loro tenevano sotto controllo, ma nessuno ha mai posto il problema del tipo "siete circondati ci sono tutti i familiari" ...» .

146 <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/nucleo-valutazione>

147 <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/osservatorio/notizie/appalti-pubblici-siglato-accordo-tra-regione-e-presidenza-consiglio-dei-ministri-per-monitoraggio-investimenti-pubblici>

148 <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/osservatorio/accordi-e-protocolli-dintesa/regione-emilia-romagna-presidenza-del-consiglio-dei-ministri>

149 «Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata», Art.1 Legge regionale n.11 del 26 novembre 2011 (<http://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=46263b451ff5829ecb2effc96f201afe> e <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/osservatorio/notizie/disposizioni-per-la-promozione-della-legalita-e-della-semplificazione-nel-settore-edile-e-delle-costruzioni-a-committenza-pubblica-e-privata-1>).

150 Il permesso di costruire è definito come un titolo abilitativo, legato alle pratiche amministrative, che consente di eseguire lavori di costruzione, modifica o manutenzione di un edificio o di una sua parte. Esso sostituisce la vecchia concessione edilizia, ed è per questo motivo che deve essere presentato esclusivamente nel momento di effettuare interventi di nuova costruzione, di ristrutturazione urbanistica e di ristrutturazione edilizia trasformatori della volumetria complessiva degli edifici.

committente<sup>151</sup> o il responsabile<sup>152</sup> dei lavori non abbia trasmesso all'ente competente la documentazione attestante l'insussistenza delle condizioni di cui all'articolo 10 della legge 31 maggio 1965 n. 575 [Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso], anche straniera<sup>153</sup> [...]» (Regione Emilia Romagna 2010). In relazione a questo primo provvedimento, nel corso del 2011, quarantuno Comuni<sup>154</sup> e tre Unioni di Comuni<sup>155</sup> della provincia di Reggio Emilia, aderirono al «Protocollo di intesa per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti e concessioni dei lavori pubblici» stipulato a Reggio Emilia il 22 dicembre 2010 dalla Prefettura e dalla Provincia reggiana. Successivamente, il 5 marzo 2012, veniva firmato un documento d'intesa tra la regione Emilia Romagna e le nove prefetture presenti sul territorio: «Protocollo d'intesa tra regione Emilia Romagna e le prefetture dell'Emilia Romagna per l'attuazione della L.R. n.11 del 2010 “Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata”». L'obiettivo dichiarato era di «incrementare le misure di contrasto ai tentativi di infiltrazione mafiosa anche nel settore dell'edilizia privata, migliorando l'interscambio informativo tra le Pubbliche amministrazioni per garantire una maggiore efficacia delle azioni di controllo da parte di tutti i soggetti preposti» (Regione Emilia Romagna 2012). Veniva previsto, tra le altre cose, il riconoscimento dell'istituto della partecipazione alle decisioni tramite lo strumento della Consulta regionale del settore edile e delle costruzioni<sup>156</sup> ed il potenziamento delle funzioni dell'Osservatorio dei contratti e degli investimenti pubblici<sup>157</sup> modalità di rapporto con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, quest'ultima oggi accorpata all'Agenzia Nazionale Anticorruzione<sup>158</sup> (ANAC). Sempre nel 2010, veniva stipulato il «Protocollo d'intesa per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti e concessioni di lavori pubblici<sup>159</sup>», tra le nove prefetture del territorio e l'amministrazione regionale. Questo accordo prevedeva l'estensione della richiesta alla prefettura delle informazioni antimafia, anche per gli appalti e le concessioni di lavori pubblici di importo pari o superiore a 250.000 euro, per i sub-contratti di lavori, forniture e servizi di importo pari o superiore ai 50.000 euro e, indipendentemente dal valore, nei confronti dei soggetti operanti nelle forniture e nei servizi “sensibili<sup>160</sup>” (Regione Emilia Romagna 2010).

---

151 Il committente è il soggetto per conto del quale l'intera opera viene realizzata, nel caso di un appalto di un'opera pubblica il committente è il soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dell'appalto. Esso nomina: il direttore dei lavori, l'impresa esecutrice, il coordinatore della sicurezza in fase di progettazione e in fase di esecuzione, il progettista e il responsabile dei lavori.

152 Il responsabile dei lavori è una figura tecnica che può essere indicata dal committente ai fini della progettazione, della esecuzione o del controllo della esecuzione dell'opera. Nel caso di un appalto di un'opera pubblica il responsabile dei lavori è il responsabile unico del procedimento (Rup).

153 Il riferimento odierno è il Codice antimafia (D.Lgs 6 settembre 2011 n. 159), dal Capo III (art. 87-89 bis), al Capo IV (art. 90-95).

154 Albinea, Bagnolo in Piano, Baiso, Bibbiano, Boretto, Brescello, Cadelbosco di Sopra, Campagnola Emilia, Campegine, Canossa, Carpineti, Casalgrande, Casina, Castellarano, Castelnovo di Sotto, Castelnovo né Monti, Cavriago, Correggio, Fabbrico, Gattatico, Gualtieri, Guastalla, Luzzara, Montecchio Emilia, Novellara, Poviglio, Quattro Castella, Reggiolo, Rio Saliceto, Rolo, Rubiera, San Martino in Rio, San Polo d'Enza, Scandiano, Toano, Vetto, Vezzano sul Crostolo, Viano, Villa Minozzo, Ventasso.

155 Unione Pianura Reggiana, Unione Bassa Reggiana e Unione Appennino reggiano.

156 <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/osservatorio/consulta-regionale-del-settore-edile>

157 <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/osservatorio/cosa-fa-la-rer>

158 <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/>

159 <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/osservatorio/accordi-e-protocolli-d-intesa/regione-emilia-romagna-prefetture-delle-provincie-delle-emilia-romagna>

160 Cioè quelli a maggior rischio di infiltrazione mafiosa: ciclo del calcestruzzo e degli inerti, trasporto terra, forniture e trasporto bitume, trasporto di materiale a discarica, trasporto di smaltimento dei rifiuti, fornitura di ferro lavorato, noli a freddo di macchinari, fornitura con posa in opera e noli a caldo, servizi di autotrasporto e guardiania di cantiere).

Nel 2011 viene redatto il «Protocollo d'intesa tra la regione Emilia Romagna e le associazioni datoriali e sindacali<sup>161</sup>» con due obiettivi principali: implementare lo scambio dei dati tra i sistemi informatici dei soggetti partecipanti al progetto con lo scopo di promuovere la legalità, la semplificazione, la tutela e la sicurezza nei luoghi di lavoro; rendere più efficace possibile il sistema di controllo dei DURC<sup>162</sup> emessi ai fini di evitare il fenomeno delle falsificazioni e contraffazioni, sia nei lavori pubblici che in quelli privati.

Nel maggio del 2012 viene redatto il Protocollo d'intesa tra la regione Emilia Romagna e la provincia di Reggio Emilia per la sperimentazione dell'Osservatorio Provinciale degli appalti di lavori pubblici della provincia di Reggio Emilia denominato OPAL-RE. Le parti, con questo atto, si impegnavano alla realizzazione di un software specifico - indirizzato a perseguire la massima trasparenza nel settore dei lavori pubblici ed il contrasto del lavoro irregolare - «interconnesso e sincronizzato» con il sistema informatico SITAR<sup>163</sup> della regione.

A fine maggio 2012, dal 20 al 31 circa, l'area modenese, quella reggiana, quella ferrarese e quella bolognese vengono colpite da un forte evento sismico; nello specifico furono 54 i Comuni investiti dalla catastrofe, più i quattro capoluoghi e, in aggiunta, altri 48 municipalità limitrofe che subiranno danni soltanto ad alcuni edifici. Le vittime furono ventotto, 300 i feriti, 45.000 gli sfollati con una stima dei danni pari a tredici miliardi di euro. L'attività di ricostruzione si è svolta all'interno di un complesso quadro normativo, comprendente tra l'altro le cosiddette *white list*<sup>164</sup>, le linee guida del Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere (Ccasgo), approvate nel 2012 e, in particolare, il Protocollo d'intesa di legalità per la ricostruzione delle zone colpite dagli eventi sismici, sottoscritto il 27 giugno 2012<sup>165</sup>. Questo provvedimento era stato finalizzato ad incrementare le misure di contrasto ai tentativi di inserimento della criminalità organizzata nelle opere di ripristino e ricostruzione degli edifici danneggiati nelle provincie colpite. Inoltre, puntava al miglioramento delle operazioni di interscambio informativo così da garantire una maggiore efficacia delle azioni di prevenzione e controllo attraverso l'impegno ad estendere le verifiche antimafia a tutti gli interventi finanziati con fondi destinati alla ricostruzione. A questo, ha fatto seguito l'attuazione, tramite ordinanze commissariali, di alcuni importanti strumenti volti a semplificare e riorganizzare il panorama delle imprese operanti nei settori dell'edilizia privata e dei lavori pubblici. Uno di questi strumenti è stata l'Anagrafe degli esecutori, o l'istituzione dell'elenco di merito degli operatori economici del settore edile.

Sempre nello stesso anno è stato redatto il «Protocollo tra regione Emilia Romagna, ANCI, UPI e "Unioncamere" per promuovere la legalità in edilizia»; questo documento ha avuto come principale obiettivo una ulteriore promozione dell'interscambio informativo tra le pubbliche amministrazioni (regione, ANCI Emilia Romagna, UPI Emilia Romagna e Unioncamere Emilia Romagna) per garantire maggior efficacia alle azioni di contrasto nei cantieri pubblici e privati, a partire dall'utilizzo delle banche dati del Registro delle Imprese e dai servizi *ri.visual*, *ri.build* e

---

161 <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/osservatorio/accordi-e-protocolli-dintesa/regione-emilia-romagna-associazioni-datoriali-e-sindacali> a questo è legato un altro documento, il «Protocollo quadro d'intesa tra regione Emilia Romagna e CNCE (Commissione Nazionale Casse Edili)» <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/osservatorio/accordi-e-protocolli-dintesa/regione-emilia-romagna-cncc>

162 Il Documento Unico Regolarità Contributiva è il certificato che, sulla base di un'unica richiesta, attesta contestualmente la regolarità di un soggetto per quanto concerne gli adempimenti INPS, INAIL e Cassa edile (Regione Emilia Romagna 2011). <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/osservatorio/accordi-e-protocolli-dintesa/regione-emilia-romagna-associazioni-datoriali-e-sindacali/dg-2064-2010>

163 <https://www.sitar-er.it/index.aspx?JS=1>

164 Decreto legge n.74 del 2012 sull'istituzione degli elenchi dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori dei lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa.

165 Per avere maggiori informazioni su questa vicenda si consiglia di guardare la pagina web <http://www.regione.emilia-romagna.it/terremoto/cinque-anni-di-ricostruzione>

*ri.map.*

Il 18 novembre del 2015 il Comune di Reggio Emilia sottoscriveva con la Prefettura di Reggio Emilia il «Protocollo di legalità per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dell'edilizia privata e dell'urbanistica». Il 22 giugno 2016, la stessa prefettura ed i Comuni della provincia di Reggio Emilia stipulavano il «Protocollo di legalità per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dell'edilizia privata e dell'urbanistica tra la prefettura di Reggio Emilia e i comuni della provincia di Reggio Emilia».

Infine, il 28 ottobre 2016 viene varato dalla Regione il «Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili», 49 articoli in totale che accorpano i 170 esistenti precedentemente in materia. Gli obiettivi di questo importante provvedimento sono molteplici: dal riordino e la sistematizzazione di alcune importanti innovazioni di promozione della cultura della legalità, del contrasto ad usura e racket, al controllo sugli appalti, alla tutela occupazionale in aziende colpite da provvedimenti giudiziari, alla sicurezza sul lavoro, alle azioni per il recupero degli immobili sottoposti a sequestro e azioni di prevenzione e contrasto alla corruzione. È stato confermato e rafforzato il ruolo della Consulta regionale per la legalità e dell'Osservatorio regionale, è stato previsto un Piano annuale integrato delle azioni regionali in materia con l'obiettivo di individuare le risorse finanziarie e organizzative, tenendo conto del lavoro svolto sia dalla Consulta che dall'Osservatorio. Nello specifico è il titolo III, dall'articolo n.24 al 42, ad occuparsi del controllo del settore dei lavori pubblici e dell'edilizia privata, attraverso una riorganizzazione delle funzioni dell'Osservatorio e della Consulta, tramite una riduzione delle stazioni appaltanti e grazie ad un maggior controllo nei cantieri implementando, allo stesso tempo, quello sui titoli abilitativi rilasciati dai Comuni. Su questo ultimo punto «per gli interventi subordinati a permesso di costruire od a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), il cui valore complessivo superi i 150.000 euro, prima dell'inizio dei lavori edilizi, deve essere acquisita la comunicazione antimafia<sup>166</sup>, attestante l'insussistenza di misure di prevenzione<sup>167</sup>, con riferimento alle imprese affidatarie ed esecutrici dei lavori<sup>168</sup>. Nel caso di interventi soggetti a permesso di costruire, la comunicazione è acquisita nel corso dell'istruttoria della domanda [...]» (Regione Emilia Romagna 2016).

Concludendo, la regione Emilia Romagna può essere considerata, a tutti gli effetti, una delle amministrazioni locali più attenta al monitoraggio, al controllo ed al contrasto di possibili situazioni di illegalità o di tentativi di infiltrazione mafiosa nei settori dei lavori pubblici e dell'edilizia privata. Gli importanti provvedimenti in materia legiferati, i numerosi protocolli di legalità stipulati tra i diversi organi locali e tra questi e gli altri di scala nazionale, a partire dai primi anni 2000 sino ad oggi, lo dimostrano ampiamente. Similmente anche l'attenzione posta sullo scambio di informazioni tra l'amministrazione regionale, gli Enti dispiegati sul territorio e le associazioni di settore attraverso l'utilizzo del materiale presente nelle diverse banche dati; l'istituzione di nuovi organi di controllo e tutela con l'obiettivo di controllare e tutelare le diverse categorie di settore presenti sul territorio, restituiscono una lungimiranza sorprendente e la ferma intenzione di tracciare una linea netta, senza alcuno sconto, rispetto all'esistenza di una qualsiasi

166 La documentazione antimafia è costituita dai provvedimenti amministrativi (comunicazioni e informazioni) attraverso i quali la pubblica amministrazione può venire a conoscenza, preliminarmente, dell'esistenza, o meno, di divieti, impedimenti e situazioni indizianti di mafiosità a carico dei soggetti che si pongono in relazione con essa (licenze, autorizzazioni, stipula di contratti, ecc.). La comunicazione antimafia consiste nell'attestazione della sussistenza, o meno, di una delle cause di decadenza, di sospensione o divieto di cui all'art.67 del D.Lgs. 159/2011 (Codice antimafia).

167 Articolo n. 67 Codice antimafia (D.Lgs 6 settembre 2011 n. 159).

168 Le imprese affidatarie dei lavori sono quelle titolari del contratto di appalto con il committente che, nell'esecuzione dell'opera appaltata, possono avvalersi di imprese subappaltatrici. Le imprese esecutrici dei lavori sono quelle che eseguono un'opera, o parte di essa, impegnando proprie risorse umane e materiali.

situazione di malaffare.

Quanto accaduto a Brescello, in merito al Piano Particolareggiato di iniziativa privata (Piano di recupero), per la costruzione del “supermercato Famila”, dimostra però alcune debolezze del pur robusto sistema legislativo emiliano in materia. Con questa vicenda, siamo dunque nel settore dell'edilizia privata dove, sia per la legge n.11/10 (art.12) e sia per il Testo Unico (art.32) – è stato già sottolineato – per attivare azioni di contrasto a possibili infiltrazioni mafiose, è obbligatoria la presenza di un qualsiasi titolo abilitativo .... Un controllo a monte, ad esempio, sui soggetti o sulle società proprietari di immobili/terreni dove sono previste o possibili trasformazioni urbanistiche, ad oggi non è stato ancora perfezionato. Questi, infatti, una volta ottenuto il parere positivo da parte dell'amministrazione comunale per procedere con la trasformazione urbanistica, potrebbero cedere il titolo volturandolo, avvalorato dalle scelte a posteriori dell'amministrazione locale. Un'operazione condotta in maniera del tutto legittima che, in alcune situazioni, potrebbe nascondere interessi illeciti, come del resto sembra sia accaduto a Brescello.

#### 4.6 CONCLUSIONI

Per riuscire a comprendere a fondo le possibili interazioni tra mafia ed urbanistica sono stati presi in considerazione tre livelli di analisi: quello territoriale, quello politico e quello economico.

Il fattore territoriale riveste un ruolo importante nella composizione dello spazio di relazione tra mafie ed urbanistica: se da un lato le mafie si caratterizzano, da sempre, per un forte legame con il loro territorio – circoscritto - di riferimento (Sciarrone 2009; 2014); dall'altro, la regolazione/applicazione degli strumenti urbanistici è fortemente connessa alla dimensione territoriale locale. Per capire meglio questo legame può essere utile utilizzare il concetto di “radicamento mafioso”, ovvero quando i gruppi criminali si caratterizzano per una presenza stabile e consolidata in un dato territorio riuscendo ad acquisire una qualche forma di visibilità e di riconoscimento<sup>169</sup>. Il radicamento può sfociare anche in forme di controllo di settori di attività economica e di ingerenza nella vita politica locale (Sciarrone 2014) Nell'area reggiana è stata constatata una presenza di lunga data di gruppi di 'ndrangheta calabrese, in particolare provenienti dall'area di Cutro (KR), presenza che si svilupperà già a partire dalla metà degli anni '70 con l'arrivo di alcuni soggiornanti obbligati, e si consoliderà poi all'inizio degli anni '80 con l'arrivo di personaggi caratterizzati da un certo spessore criminale (Mete 2014).

Riguardo al fattore politico, sia i gruppi di mafia che il settore del governo del territorio sono fortemente interconnessi con la sfera politica: i primi sono soggetti capaci di azione politica (Sciarrone 2009) ed hanno come uno dei principali obiettivi la strutturazione di legami con il sistema di governo e l'interazione con le scelte da esso effettuate (Mete 2009; Sciarrone 2009, 2014; Sberna e Vannucci 2014; De Leo 2015); il secondo è diretta emanazione del sistema politico, «l'urbanistica altro non è che una decisione politica tecnicamente assistita» (De Luca 2014). Nel caso qui analizzato lo spazio di contatto tra mafie e governo del territorio prenderà forma sulla scelta, del tutto legittima, di valutare positivamente - dopo alcuni anni di dibattito e l'esistenza di

---

169 Come sottolinea Vittorio Mete, bisogna considerare con attenzione la «fluidità della presenza mafiosa nelle aree di destinazione», la quale «non può essere concettualizzata in maniera binaria come presenza/assenza (o successo/insuccesso del tentativo di insediamento). Nel corso del tempo» continua Mete «e in funzione dei mutamenti ambientali che investono il territorio, la presenza e le attività criminali possono variare grandemente, con fasi di latenza e di ripiegamento e altre di protagonismo criminale e imprenditoriale» (Mete 2014: 293).

altri progetti – la proposta di trasformare un vecchio sito industriale, in quel momento di proprietà del «Gruppo L.B. Immobiliare s.r.l.», in un nuovo supermercato alimentare del marchio «Famila». Ad ogni modo, anche se le scelte che ricadono all'interno della sfera del governo del territorio sono caratterizzate da una importante componente di discrezionalità (Sberna e Vannucci 2014; Moroni e Chiodelli 2014) questa non è di per sé un problema, ma potrebbe diventarlo nel caso in cui parte del sistema politico preposto al governo del territorio, non avesse come suo obiettivo principale perseguire esclusivamente interessi pubblici piuttosto che interessi particolaristici e collusivi. Le indagini svolte a Brescello dalla commissione d'accesso, hanno portato a considerare la presenza «[...] di un clima superficiale, permeato da una forte fragilità culturale rispetto alla presenza della criminalità organizzata», dove «[...] i fatti di cronaca ampiamente riportati nel tempo come le sentenze di condanna per mafia [...], gli intervenuti provvedimenti giudiziari di sequestro dei beni, un noto efferato omicidio accaduto nel 1992 [...] le varie vicende che avevano toccato direttamente Brescello con riferimento al radicamento di alcuni soggetti contigui alla criminalità organizzata ed alle relative attività economiche [...] avrebbero dovuto mettere in guardia la componente politica ed anche la struttura comunale sul rischio incombente di una insana contaminazione mafiosa del territorio [...]» (Prefettura di Reggio Emilia 2016). L'amministrazione, in definitiva, è stata accusata di non essere riuscita a riconoscere i soggetti malavitosi da anni residenti od operanti a Brescello e, di conseguenza, di non aver saputo reagire prontamente ai tentativi di manipolazione delle scelte amministrative.

Infine il fattore economico, una dimensione che caratterizza entrambe gli oggetti di questa ricerca: “urbanistica” e “mafie”; da un lato le operazioni ideate, sviluppate e realizzate all'interno dell'ambito del governo del territorio producono ricchezza (dalla concessione di appalti e sub-appalti, alle modifiche della destinazione d'uso dei terreni) dall'altro, l'obiettivo di entrarne in possesso condiziona il comportamento dei gruppi di mafia che, molto spesso, assumono usi e costumi dei soggetti non criminali. Nel caso specifico questa ammonta a 440.000 euro, infatti, il «Gruppo L.B. Immobiliare s.r.l.» acquista l'area “ex-Arkos” dalla «Emak Spa» per 960.000 euro e la rivende, avvalorata dal parere positivo dell'amministrazione comunale per poterla trasformare, alla società «Morpho Rispoli Real Estate S.p.a.» per 1.400.000 euro<sup>170</sup>.

Dunque, lo spazio di relazione tra l'ambito del governo del territorio e soggetti/gruppi riconducibili al crimine organizzato, può essere definito come luogo delle opportunità - lecite ed illecite – che attori politici, imprenditoriali, tecnici ecc. e mafiosi tentano di mettere a profitto, interagendo tra loro, tramite operazioni di trasformazione della città e del territorio. Nel caso oggetto di questa analisi, tale convergenza, prende forma attraverso la compravendita - tra il «Gruppo L.B. Immobiliare s.r.l.» e la società «Morpho Rispoli Real Estate S.p.a.» - della vecchia area industriale “ex-Arkos”; un'operazione resa maggiormente appetibile grazie all'approvazione, da parte dell'amministrazione di Brescello, di una variante parziale al PRG. In pratica, il gruppo immobiliare proprietario del comparto, riuscendo ad ottenere la variante, giova di un importante “valore aggiunto”, riuscendo così a mettere a frutto con un congruo guadagno una compravendita immobiliare con una società terza.

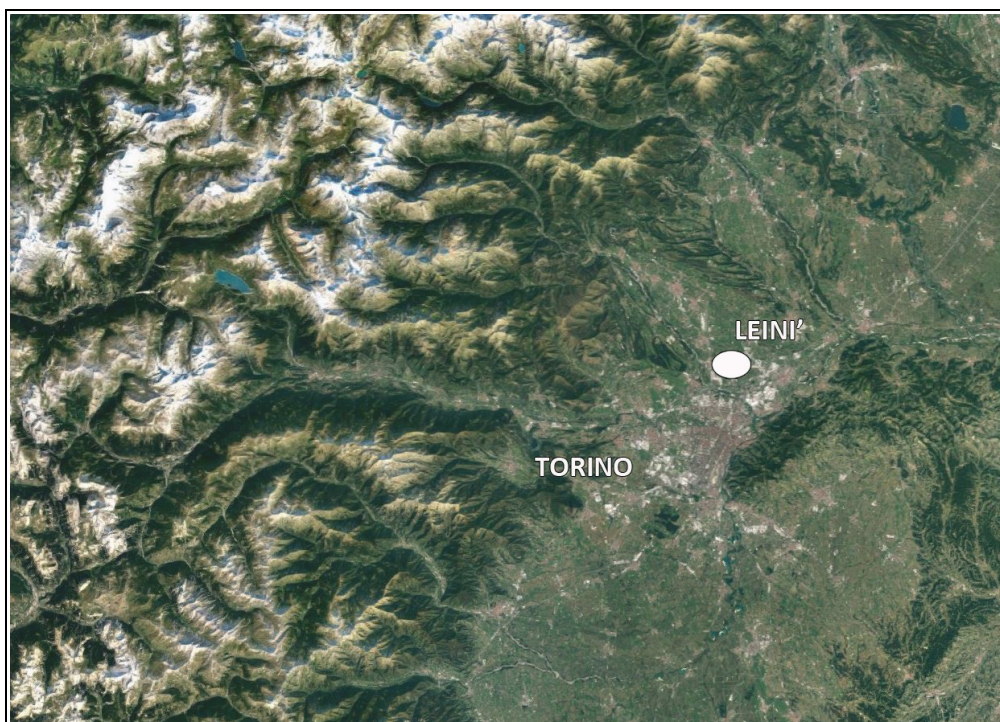
Concludendo è importante considerare un fattore ulteriore e cioè quello dei sistemi di valutazione e controllo, in questo caso viene restituita una duplice valutazione: da un lato la verifica della legittimità dell'atto urbanistico, dall'altro quella riguardo ai soggetti che partecipano operativamente alla realizzazione dell'atto. Il primo concerne lo scambio di pareri tra Comune e Provincia dato che, l'operazione urbanistica viene attuata attraverso la presentazione di una variante parziale al PRG vigente. Uno strumento che non obbliga, in merito alla valutazione

---

170 Va precisato che, in merito alla compravendita tra il «Gruppo L.B. Immobiliare s.r.l.» e la società «Morpho Rispoli Real Estate S.p.a.» poco si può obiettare, essendo questo un atto economico di natura privata.

dell'interesse pubblico e della compatibilità delle scelte fatte, al parere vincolante della Regione ma, invece, permette procedimenti di valutazione velocizzati, dando al Comune la possibilità di confrontarsi con il parere dell'amministrazione provinciale di riferimento. Il secondo, invece, riguarda l'attenzione dell'amministrazione comunale verso il tema delle possibili infiltrazioni mafiose nel settore della pianificazione urbanistica. Una sensibilità che si realizza a partire dalla formulazione dell'atto di indirizzo - prodotto dalla Giunta comunale - in ordine alla richiesta di informativa antimafia preordinata alla stipula di convenzioni edilizie ed urbanistiche. Eppure, nonostante la valutazione positiva sulla legittimità dell'atto urbanistico, da parte della Giunta provinciale di Reggio Emilia e nonostante il provvedimento comunale riguardo la richiesta di informativa antimafia, una società immobiliare gestita da soggetti legati da vincoli famigliari ad un gruppo riconducibile alla criminalità organizzata calabrese è riuscito a portare a compimento una consistente operazione di compravendita immobiliare.

## 5. IL CASO DI LEINI'



*Fig.8 Inquadramento territoriale di Leini (TO).*

### 5.1 INTRODUZIONE

In data 8 giugno 2011, nell'ambito dell'operazione denominata “Minotauro”, condotta dalle procure di Torino e di Reggio Calabria, sono state arrestate in diverse città d'Italia quasi centocinquanta persone, presunte affiliate a cosche di 'ndrangheta<sup>171</sup>. Tra gli arrestati figurava anche Nevio Coral, Sindaco di Leini per diversi anni - dal 1994 al 2005 - al quale sono stati contestati i reati di concorso esterno in associazione mafiosa e voto di scambio. Secondo le ricostruzioni investigative Coral è stato il principale interlocutore politico della 'ndrangheta in quel territorio, non è una vittima dell'organizzazione criminale bensì un attore “attivo” e “propulsivo” che ha mostrato di sapersi muovere in prima persona per recuperare le risorse a lui necessarie anche presso soggetti mafiosi (Ciccarello 2014). Il 18 luglio 2011 il gruppo politico di opposizione “Uniti per Leini”, dopo aver più volte richiesto le dimissioni del Sindaco – in quel momento Ivano Coral figlio di Nevio - e della maggioranza, sia in Consiglio comunale che a mezzo stampa, presenta le proprie dimissioni in blocco. Il Prefetto di Torino, con decreto del 16 agosto 2011, successivamente prorogato, nomina la commissione d'accesso agli atti per verificare l'eventuale condizionamento mafioso del Comune. Il 7 dicembre 2011 Ivano Coral si dimette dalla carica ed il 14 febbraio 2012 viene sciolto il Consiglio comunale, con contestuale avvio della procedura di

<sup>171</sup> Le inchieste della magistratura hanno svelato l'esistenza in Piemonte di un'organizzazione di 'ndrangheta imponente, alla quale aderiscono centinaia di affiliati (stimati dalla Procura di Torino in almeno 360 individui) radicata nella regione attraverso l'articolazione di undici locali (cellule strutturate di 'ndrangheta), cui si aggiunge un'organizzazione trasversale, il “crimine”, deputata alle azioni violente, e un gruppo non autorizzato dalla Calabria e chiamato perciò la “bastarda”. L'esistenza di queste due ultime strutture non è stata però riconosciuta nella sentenza di primo grado pronunciata dalla Corte del Tribunale di Torino il 22 novembre 2013 (Ciccarello 2014).

commissariamento ordinario (art. 141 D.Lgs 267/2000). Il 30 marzo 2012, con decreto del Presidente della Repubblica il Comune viene anche commissariato per infiltrazioni mafiose.

Le motivazioni sono diverse ma tutte ruotano intorno al nome di Nevio Coral che ha rivestito il ruolo centrale nel rapporto tra politica, imprenditoria e mafia (Prefettura di Torino 2012; Tribunale di Torino 2011), anche in qualità di imprenditore al vertice di società operanti nel campo edile e finanziario. La presenza dominante di questo amministratore ha caratterizzato fortemente l'attività del Comune di Leinì (Ministero dell'Interno 2012), territorio in cui le componenti mafiosa, politica e affaristica hanno agito in concorso tra loro ed in condizioni di sostanziale parità; dove, in altri termini, si è potuto parlare di una vera e propria *governance* politico-mafiosa. (Ciccarello 2014).

Con questo caso di studio vengono esaminate, in particolare, due vicende che hanno concorso alla scelta di commissariare per infiltrazioni mafiose il Comune di Leinì nella primavera del 2012; nello specifico due interventi pubblici, generati e portati a compimento, tramite una società *in house* con il ruolo anche di Società di Trasformazione Urbana. Uno concernente la costruzione di un cospicuo complesso residenziale pubblico tramite un Piano di Edilizia Convenzionata, un'altra riguardo la realizzazione dell'area sportiva polifunzionale denominata "Cittadella dello Sport" (CdS). In entrambi i casi, la distorsione generata dalla presenza della mafia è stata, in realtà, relativamente marginale, non tanto in termini di introiti economici, che in effetti ci sono stati, quanto di vero e proprio condizionamento delle politiche urbanistiche comunali. Sia nella vicenda delle "case Provana" e sia in quella della Cittadella dello Sport, i gruppi mafiosi non arrivano mai ad interferire con gli strumenti urbanistici, la loro azione, piuttosto, è limitata all'introito derivante dall'accaparramento degli appalti e dei sub-appalti.

Il caso di studio è suddiviso in nove paragrafi. I primi quattro approfondiscono vicende del passato della città con riguardo a fatti urbanistici e politici del Comune di Leinì, descrivendo brevemente i fatti più importanti - al fine di questa ricerca - accaduti in quasi cinquant'anni di storia cittadina. L'obiettivo è stato analizzare, da un lato, le vicende che hanno concorso alla presa del governo locale da parte di Nevio Coral negli anni '90, dall'altro i traguardi che, nel bene o nel male, Coral ha raggiunto durante i suoi mandati da Sindaco. Il quinto paragrafo approfondisce le dinamiche dello sviluppo edilizio cittadino, tema particolarmente importante in questo contesto, visto che è stato considerato il settore tramite il quale le mafie sarebbero riuscite ad entrare in stretti rapporti con un pezzo della politica cittadina. Nel sesto paragrafo viene descritta la società pubblica "Provana Spa", lo strumento utilizzato da Coral e dalle persone a lui vicino per controllare l'accesso ad alcune importanti risorse economiche comunali, anche attraverso la concessioni illegittima di appalti. I paragrafi sette ed otto entrano, invece, nello specifico della questione, prendendo in considerazione due delle vicende più importanti che, tra le altre, hanno concorso al commissariamento del Comune di Leinì: la prima si occupa di un cospicuo intervento di urbanistica pubblica, realizzata tramite la società "Provana Spa" che, insieme alle ditte affidatarie dei lavori delle quali alcune sospettate di essere vicini ad esponenti della malavita organizzata, riesce a portare a termine un'importante operazione di compravendita immobiliare; la seconda si concentra su un altro importante intervento pubblico, la costruzione della "Cittadella dello Sport", e pone l'attenzione in particolare sui meccanismi messi in atto dall'amministrazione comunale per acquisire i terreni da urbanizzare. In quest'ultima vicenda, come si vedrà, il ruolo giocato dalle imprese mafiose si esplica principalmente al momento della realizzazione delle opere edili, dunque, senza interferire con l'azione amministrativa messa in campo per entrare in possesso dei terreni privati. Infine, gli elementi raccolti, sono stati sistematizzati attraverso la formulazione di alcune considerazioni, con l'obiettivo di spiegare come - in presenza di specifici fattori - potrebbe prendere forma uno spazio di relazione tra soggetti riconducibili al crimine organizzato e

operazioni di trasformazione urbana.

## 5.2 BREVI CENNI SULLA STORIA URBANISTICA DI LEINI'

È possibile suddividere la storia urbanistica di Leini, fino al momento del commissariamento per mafia, in tre diversi momenti<sup>172</sup>.

Una prima fase che va dagli anni del dopoguerra fino agli anni '80, segnata da un consistente sviluppo edilizio avvenuto in maniera disordinata e disomogenea; una crescita urbana nata al di fuori di una qualsiasi visione urbanistica generale e consentita attraverso quello che da alcuni intervistati è stato definito “rilascio facile” delle concessioni edilizie; in totale assenza di uno strumento urbanistico strutturato e di un disegno organico dello sviluppo futuro del paese.

Una seconda fase che va dagli anni ottanta a metà degli anni novanta, caratterizzata da un sostanziale immobilismo urbanistico, è questo il periodo delle improduttive discussioni riguardo bozze e proposte di ipotetici piani regolatori; tutte soluzioni parziali che, in sostanza, non portarono mai alla formulazione di uno strumento urbanistico degno di questo nome. Il periodo è caratterizzato da un elevato numero di interventi regionali finalizzati a redarguire il governo municipale proprio sulla questione dell'approvazione del PRGC. A metà degli anni novanta viene sciolto il Consiglio comunale per uno scandalo che vede partecipi diversi membri della Giunta, legato alla compravendita di terreni agricoli candidati ad essere trasformati in edificabili, grazie proprio all'imminente redazione del PRGC.

Una terza fase, infine, nata dalla cenere dello scioglimento dell'amministrazione locale, compresa tra la metà degli anni novanta ed il primo decennio degli anni 2000; caratterizzata soprattutto dall'entrata in campo di Nevio Coral, dalla definizione del PRGC e dalla costituzione della società partecipata “Provana”. Si riprende a costruire e lo si fa, soprattutto, tramite numerosi interventi pubblici: nuove piazze, strade, edifici dedicati allo sport, ecc. un decennio caratterizzato da un sensibile aumento della popolazione residente. Un periodo vivo per la città di Leini, spezzato soltanto qualche anno dopo, nel 2011, con l'operazione “Minotauro” che porta alla luce la presenza sul territorio della 'ndrangheta, fortemente strutturata in ampie aree del Canavese. Nell'indagine sono stati coinvolti 191 soggetti, accusati di associazione mafiosa e di altri reati, e confiscati beni per circa 115 milioni di euro; si tratta soprattutto di immobili, esercizi commerciali, imprese edili e cooperative sociali (Sciarrone, Donatiello e Moiso 2014). A seguito di questa vicenda che vedrà coinvolto anche l'ex Sindaco di Leini Nevio Coral, il figlio Ivano Coral, in quel momento Sindaco del paese, presenta le proprie dimissioni. L'Ente viene sciolto con procedura ordinaria e, poco dopo, anche commissariato per sospette infiltrazioni mafiose.

## 5.3 IL PRIMO MOMENTO

A Leini, a partire dagli anni '60 e fino al 1994, secondo alcuni intervistati, sono sempre state due le formazioni politiche principali di governo cittadino: una era quella rappresentata dalla cosiddetta “Lista civica”, l'altra invece faceva capo alla Democrazia Cristiana. La prima, ovvero il gruppo prevalente, era composta soprattutto da professionisti – geometri in particolare - originari del

---

<sup>172</sup> Intervista ad un ex consigliere comunale e ad un ex assessore comunale (2017).

posto o, comunque, di origini piemontesi; da sempre in buoni rapporti con i molti agricoltori proprietari dei terreni introno alla città. Il leader del gruppo era il geometra Pietro Ballesio<sup>173</sup>, ricco proprietario terriero locale e figura politica di spicco. L'altra formazione era formata, invece, sia da una componente piemontese e sia da una calabrese<sup>174</sup>, quest'ultima guidata da Cataldo Principe<sup>175</sup> (legato alla figura di Silvio Lega<sup>176</sup>) ex assessore comunale ed ex assessore della provincia di Torino, e dall'ex Sindaco Giuseppe Cozza<sup>177</sup>. Le due compagini, negli anni, riuscirono ad occupare la maggioranza dei ruoli della Giunta comunale e la gran parte dei seggi in Consiglio.

La prima proposta di PRGC viene formulata dall'amministrazione Comunale di Leinì, poco prima della metà degli anni '60; un primo progetto di regolazione generale del territorio, bocciato però nel 1971 dal Ministero nazionale competente in materia. Un parere di diniego che perviene al Comune con un ritardo ragguardevole, quasi tre anni dopo l'invio della documentazione tecnica. In questo lasso di tempo, secondo alcuni quotidiani locali, prende avvio una vasta ed improvvisa crescita edilizia, fatta soprattutto di capannoni industriali realizzati, a partire dal 1967, in modo assolutamente disordinato e localizzati in zone che avevano tutt'altra funzione urbanistica<sup>178</sup>. Processi speculativi di questo tipo, in larga parte, prendono avvio per due motivi principali: per prima cosa interviene la scadenza della salvaguardia del Piano urbanistico bocciato, proprio in conseguenza del ritardo nella risposta riguardo la proposta di PRGC; in secondo luogo viene attuato – in modo improprio - l'art.17 della cosiddetta “Legge Ponte”, entrata in vigore proprio in quegli anni. Questo provvedimento, infatti, prevedeva per le aree residenziali il rispetto di precisi indici di cubatura, prescrizioni però del tutto assenti riguardo agli insediamenti industriali, per i quali esisteva soltanto il vincolo di coprire non più di un terzo dell'area di proprietà<sup>179</sup>. In realtà, meccanismi speculativi di questo tipo, artefici di una crescita urbana al di fuori di qualsiasi disegno organico di sviluppo, per alcuni intervistati era consueto anche prima del profilarsi del ritardo accumulato dalla regione Piemonte per la riposta sul PRGC<sup>180</sup>.

In pratica a Leinì, venivano rilasciate licenze per la costruzione di capannoni agricoli ai contadini-proprietari che, una volta realizzate le opere, riuscivano a rivenderli a qualche imprenditore interessato. Il quale cercava di ottenere, e spesso ci riusciva con estrema facilità, un cambio di destinazione d'uso del manufatto, passandolo da una funzione di annesso agricolo ad una destinazione artigianale/industriale<sup>181</sup>. Tali modalità di crescita, disordinate e fortemente clientelari, venivano perseguite soprattutto dal gruppo locale egemone dei geometri della “Lista civica” che aveva come unico scopo favorire, assecondandone le richieste, i contadini-proprietari

---

173 Sindaco di Leinì dal 1970 al 1975, consigliere ed assessore anziano dal 1985 al 1990, consigliere, assessore e vicesindaco dal 1990 al 1994.

174 Intervista ad un ex consigliere comunale.

175 Calabrese di nascita, assessore nel comune di Leinì dal 1985 al 1990, assessore alla provincia di Torino dal 1990 al 1995.

176 Politico italiano, esponente nazionale della Democrazia Cristiana e, successivamente, parlamentare europeo (Wikipedia, [https://it.wikipedia.org/wiki/Silvio\\_Lega](https://it.wikipedia.org/wiki/Silvio_Lega)).

177 Calabrese di nascita, Sindaco per due mandati dal 1985 al 1990 e dal 1990 al 1994.

178 «Da dieci anni a Leinì disordine edilizio» (La Stampa, 17 marzo 1977) [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,6/articleid,1092\\_01\\_1977\\_0055\\_0024\\_15579088/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,6/articleid,1092_01_1977_0055_0024_15579088/)

179 Legge “Ponte” n. 765/1967 del 6 agosto 1967 (GU n. 218 del 31/8/1967). Modifiche ed integrazioni alla Legge urbanistica 17 agosto 1942.

180 È questo il periodo in cui «si adottano politiche urbanistiche con l'esplicito obiettivo di mettere a frutto il ricco tessuto di terreni agricoli pianeggianti, variandone la destinazione d'uso. Una strategia tesa ad innescare un circolo apparentemente virtuoso in base al quale si crea e distribuisce ricchezza sul territorio, si aumenta il consenso tra il decisivo elettorato locale degli agricoltori-proprietari terrieri, si alimentano circuiti d'affari con imprenditori e artigiani edili, si producono nuove entrate per le casse comunali» (Sciarrone, Donatiello e Moiso 2014: 202).

181 Intervista ad un ex consigliere comunale e ad un ex assessore comunale (2017).

che, a loro volta, diventavano loro clienti e, in definitiva, loro elettori<sup>182</sup>. Al tempo, nel territorio di Leinì, era stata calcolata la perdita di 500.000 mq di terreno libero, in soli quattro anni (dal 1973 al 1977) e con modalità fortemente speculative<sup>183</sup>.

#### 5.4 IL SECONDO MOMENTO

Nel 1975 viene eletto Sindaco Giuseppe Cozza, d'ispirazione democristiana, che sin da subito promette di mettere mano alla complessa situazione urbanistica del Comune di Leinì; anche se, in realtà, il tentativo di formulare uno strumento urbanistico davvero efficace non prese mai il via. Le azioni intraprese furono tutte parziali ed inefficaci e, solo dopo le reiterate minacce da parte dell'assessore regionale piemontese Giovanni Astengo, di inviare un commissario ministeriale per provare a dare l'incarico di redigere il Piano ad un professionista esterno, qualcosa si mosse. Bisogna attendere il 1978 per avere una prima bozza, un progetto preliminare di PRGC, «non un documento rigido ma piuttosto un proposta politica [...] un piano di contenimento più che di sviluppo<sup>184</sup>». Proposta formulata dopo lunghe ed estenuanti discussioni - tra maggioranza ed opposizione - dovute soprattutto alla mancanza di una vera volontà politica di affrontare seriamente i problemi legati all'urbanistica e all'edilizia cittadina. Questo perché un nuovo Piano urbanistico avrebbe letteralmente sconvolto il modo di operare attuato sino a quel momento dai gruppi di potere locali, andando ad incidere fortemente sulla manipolazione delle scelte urbanistiche e, di conseguenza, sui proventi incamerati attraverso il controllo del mercato edilizio<sup>185</sup>.

Il progetto preliminare stilato, ad ogni modo, aveva come principale obiettivo non tanto consolidare un'idea futura di crescita della città, quanto ritoccare in maniera minuta i numerosi e parziali interventi edilizi sparsi nel territorio agricolo, permessi nel decennio precedente<sup>186</sup>. La bozza di Piano, discussa in pubblico con le forze sociali cittadine nel febbraio del 1978, era stata anche contestata dalle opposizioni di sinistra del tempo<sup>187</sup> che lamentavano il pessimo operato della Giunta comunale in carica. Questa, secondo i detrattori, aveva mosso i primi passi verso la redazione dello strumento urbanistico, soltanto con lo scopo di far ripartire l'edilizia locale sostanzialmente bloccata per l'assenza di un Piano regolatore, con la sola idea di ricompattare il proprio elettorato di contadini-proprietari. Nonostante tutto questo, ancora nel 1979 il Comune di Leinì veniva percepito come un territorio caratterizzato da una forte carenza abitativa, in particolare con una mancanza strutturale di case popolari<sup>188</sup>.

---

182 Intervista ad un ex consigliere comunale e ad un ex assessore comunale (2017).

183 «Da dieci anni a Leinì disordine edilizio» (La Stampa, 17 marzo 1977) [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,6/articleid,1092\\_01\\_1977\\_0055\\_0024\\_15579088/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,6/articleid,1092_01_1977_0055_0024_15579088/)

184 «Leinì: il piano regolatore» (La Stampa, 11 gennaio 1978). [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,9/articleid,1463\\_02\\_1978\\_0009\\_0009\\_20600686/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,9/articleid,1463_02_1978_0009_0009_20600686/)

185 Intervista ad un ex consigliere comunale.

186 Nel ventennio '81 - '00 a Leinì vennero realizzati 465 edifici residenziali totali, mentre a Settimo torinese ben 642; nel primo Comune si costruirono 1.381 abitazioni, mentre a Settimo 5.055.

187 «Leinì: il Piano regolatore» (La Stampa, 11 gennaio 1978). [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,9/articleid,1463\\_02\\_1978\\_0009\\_0009\\_20600686/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,9/articleid,1463_02_1978_0009_0009_20600686/)

188 «Alloggi requisiti anche a Leinì?» [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,9/articleid,1463\\_02\\_1978\\_0009\\_0009\\_20600686/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,9/articleid,1463_02_1978_0009_0009_20600686/)

Piccoli e grandi scandali legati ai processi di trasformazione territoriale, a Leinì, si erano in qualche modo ripetuti nel tempo ma, a partire dagli anni '80, le denunce cominciano ad avere una eco maggiore. Nel marzo del 1983, ad esempio, i gruppi di opposizione presenti in Consiglio comunale presentano un esposto in merito ad oneri di urbanizzazione non versati da alcuni privati, con l'avallo dell'amministrazione, e su alcune esecuzioni di lavori anomale rispetto a quanto concordato tramite le concessioni edilizie rilasciate. In aggiunta, nel marzo del 1986, vengono formulate dal Pretore diverse comunicazioni giudiziarie, Sindaco, assessori e 21 consiglieri comunali, di maggioranza e di minoranza, finiscono in una inchiesta – senza condanne - riguardo un appalto per la costruzione della locale caserma dei carabinieri. Un appalto dove, secondo le indagini, la ditta assegnataria era stata esentata dal pagare la cauzione prevista (11 milioni di lire) in cambio di un ulteriore ribasso d'asta<sup>189</sup>.

Nel 1993 prende corpo una grande crisi della politica locale a partire, dal mese di gennaio, dalle dimissioni dell'assessore all'urbanistica Piero Bianco; tra le diverse motivazioni che portano a tale scelta emerge la lentezza con cui vengono protratti i lavori per la redazione del nuovo Piano urbanistico. Inerzia dovuta, molto probabilmente, anche all'elevato numero dei membri della commissione edilizia, ben 18. Un altro motivo, sempre collegato al primo, riguardava la costruzione di numerose bozze di variante al preliminare di PRGC - ben sette - formulate e annullate dalla stessa commissione dagli anni '80 in poi<sup>190</sup>. A marzo l'amministrazione entra del tutto in crisi con molti membri della maggioranza a presentare le proprie dimissioni, tra i quali lo stesso Sindaco Cozza. Nel frattempo, all'inizio del mese di maggio, due delle bozze di variante del Piano urbanistico finiscono sotto la lente della magistratura torinese; alla fine dello stesso mese parte l'indagine della Procura, quella più corposa, a seguito di un esposto presentato da un cittadino di Leinì. A partire da questa segnalazione comincia ad emergere un vasto sistema di illegalità diffusa che finisce per travolgere quasi tutta la Giunta comunale. Il sistema illecito prende corpo proprio a partire dalla redazione del nuovo strumento urbanistico, tramite una fittizia compravendita immobiliare di un terreno di circa 12.000 mq, localizzato alla periferia del paese; si palesa un complesso sistema di corruzione generalizzato, segnato da clientelismo, pressioni e minacce. Tutto parte dalla denuncia di un privato cittadino, dopo l'acquisto di un terreno agricolo su consiglio di un amministratore pubblico locale (Vincenzo Camellino, assessore all'edilizia privata); suggerimento avvalorato dalla promessa di inserire il suddetto terreno tra le aree considerate edificabili dal PRGC in redazione. Da qui il tentativo di estorsione, messo in atto dall'ex assessore insieme ad un ex consigliere comunale, aggravato da pesanti minacce ai danni del privato cittadino, nel tentativo di farsi cedere - in maniera illecita - più della metà del terreno acquistato in precedenza e ormai edificabile<sup>191</sup>. A gennaio del 1994 l'inchiesta si allarga e, grazie anche alle intercettazioni e ai controlli sulla conservatoria dei registri immobiliari, vengono formulate quattro richieste di arresto per altrettanti assessori in carica - tra i quali anche Cataldo Principe ormai diventato assessore provinciale – e per il vicesindaco Pietro Ballesio. La magistratura scopre che molti terreni di quelli che poi sarebbero stati segnati come edificabili,

---

[ge,6/articleid,1072\\_01\\_1979\\_0088\\_0028\\_19740861/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,6/articleid,1072_01_1979_0088_0028_19740861/)

189 «Leinì, Sindaco ed assessori nei guai per la caserma dei carabinieri» (La Stampa, 30 marzo 1986). [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,21/articleid,0989\\_01\\_1986\\_0075\\_0021\\_13527232/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,21/articleid,0989_01_1986_0075_0021_13527232/)

190 «Leinì, urbanistica nel caos» (La Stampa, 12 gennaio 1993). [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,38/articleid,0770\\_01\\_1993\\_0011\\_0046\\_10864735/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,38/articleid,0770_01_1993_0011_0046_10864735/)

191 «Leinì, mezza Giunta in manette» (La stampa, 20 gennaio 1994). [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,34/articleid,0723\\_01\\_1994\\_0019\\_0036\\_10453241/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,34/articleid,0723_01_1994_0019_0036_10453241/)

appartenevano in parte agli stessi assessori incriminati ed in parte a loro parenti<sup>192</sup>. In aggiunta, gli architetti a cui era stata commissionata la redazione del Piano urbanistico, denunciano pressioni, minacce ed accordi intrapresi a tavolino al di fuori delle sedi preposte tra alcuni politici locali, proprio in merito all'edificabilità dei suoli. A Leinì, avrebbe spiegato un urbanista, «il Piano si decideva nelle case dei politici, nel corso di lunghe riunioni a cui era spesso presente anche Cataldo Principe, capogruppo DC in Comune»<sup>193</sup>.

In altri termini, il valore dei terreni a Leinì sarebbe aumentato in maniera considerevole proprio in conseguenza del cambio di destinazione d'uso (agricolo-edificabile) effettuato tramite l'approvazione delle varianti al nuovo PRGC. Decisioni, presumibilmente, incentrate su interessi particolaristici ed illeciti, proprio per via di quei soggetti finiti sotto inchiesta della magistratura. Gli stessi che grazie all'utilizzo di informazioni riservate - si pensi al “consiglio” dato dall'assessore al privato in merito al terreno che sarebbe dovuto diventare edificabile – avrebbero potuto dare e ricavare profitti. In aggiunta si tenga conto che a Leinì, ormai da tempo, vigeva un sistema di clientele e favoritismi messo in atto dai gruppi politici locali egemoni - proprio riguardo al rilascio di licenze edilizie - per via dei quali ancora nessuno strumento urbanistico era stato redatto. Una situazione, questa, segnata da bassi costi morali e da una negativa percezione della legalità nel settore dell'urbanistica e dell'edilizia. Un grande scandalo, dunque, travolge l'intera Giunta comunale proprio sulla questione PRG che, se non in maniera parziale, nel 1978 a Leinì non era riuscito ancora a prendere vita.

In conclusione sembra interessante sottolineare che una situazione del genere, segnata appunto da un pervasivo malaffare, avrebbe potuto offrire notevoli opportunità anche per le organizzazioni criminali - qualora fossero state già presenti nel territorio – anche se, in realtà, questo non è accaduto. D'altra parte, invece, la scoperta della magistratura del vasto sistema di corruzione e la conseguente promessa di spezzarlo da parte della politica locale, è stata una delle motivazioni principali che hanno condotto alla vittoria di Nevio Coral alle successive elezioni comunali e, col senno di poi, uno dei motivi che ha portato al commissariamento del Comune per infiltrazioni mafiose.

## 5.5 IL TERZO MOMENTO

Nevio Coral viene eletto la prima volta nel giugno del 1994, con Forza Italia, in una campagna elettorale fortemente condizionata dagli scandali di appena qualche mese prima, proprio in merito all'approvazione del PRGC: un «Piano regolatore per trasformare Leinì in una città a “misura d'uomo”, lontano da ogni sospetto di speculazione edilizia; questo lo slogan che domina la campagna elettorale di tutti e quattro i candidati a Sindaco»<sup>194</sup>. Coral in questo scenario, secondo un intervistato, «[...] si presentava come uomo nuovo, l'anti-politica nel paese, un politico

---

192 «Scandalo PRG a Leinì, in arrivo il commissario» (La Stampa, 18 febbraio 1994). [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,41/articleid,0727\\_01\\_1994\\_0048\\_0039\\_10489139/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,41/articleid,0727_01_1994_0048_0039_10489139/)

193 «Leinì, mezza Giunta in manette» (La stampa, 20 gennaio 1994). [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,34/articleid,0723\\_01\\_1994\\_0019\\_0036\\_10453241/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,34/articleid,0723_01_1994_0019_0036_10453241/)

194 «Leinì riparte dall'edilizia. Piano regolatore senza sospetti» (La Stampa, 2 giugno 1994). [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,44/articleid,0741\\_01\\_1994\\_0148\\_0046\\_10116980/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,44/articleid,0741_01_1994_0148_0046_10116980/)

vergine<sup>195</sup>». Da altre interviste effettuate, inoltre, è emerso che Nevio Coral a partire dal suo primo mandato da Sindaco, avrebbe avuto la possibilità di utilizzare cospicui fondi già presenti nelle casse comunali e mai utilizzati dalle precedenti amministrazioni, «[...] questi (con riferimento ai vecchi amministratori di Leinì) non spendevano nulla, quando arriva Coral trova subito pronti fondi da poter reinvestire<sup>196</sup>». In realtà l'ex Sindaco di Forza Italia, almeno inizialmente, non riesce a fare molto, anche se tra le poche azioni portate a termine, figura lo spostamento del palazzetto dello sport proprio vicino ai capannoni delle industrie Coral, nello stesso luogo dove di lì a qualche anno sorgerà la famigerata “Cittadella dello sport”. Questa vicenda, col senno di poi, «andrebbe considerata in tutto e per tutto l'operazione “apri-pista” del progetto della “Cittadella dello sport”, in quel momento ancora mantenuto sullo sfondo dal Sindaco<sup>197</sup>».

La prima “amministrazione Coral”, dunque, si sfalda quasi subito e già nel novembre 1994 cominciano i problemi; infatti, nonostante la parvenza di “uomo nuovo”, le prime critiche mossegli dalla parte “giovane” del suo stesso partito, riguardano proprio la presenza - nel gruppo politico - di alcuni vecchi personaggi pubblici della vita di Leinì, tra i quali l'ex Sindaco Cozza. Nel '95 il partito si spacca del tutto proprio per i forti dissidi interni, sette tra assessori e consiglieri di maggioranza insieme a tutti e sette i consiglieri di minoranza presentano le proprie dimissioni, l'amministrazione comunale si auto-scioglie di lì a poco.

Coral si ricandida alle successive elezioni, quelle del novembre 1995, ma questa volta con una nuova lista civica “Nuove Energie” e viene subito rieletto con il 48% delle preferenze, da questo momento egli riesce a governare per due mandati senza alcuna interruzione, 1995 - 2005. In questo lungo periodo di governo cittadino, l'ex Sindaco, si contraddistingue per un'azione politica tutt'altro che prudente, «[...] lui era molto bravo a procurarsi lavori [...] era un visionario, guardava lungo ... era un cacciatore di fondi<sup>198</sup>»; la città di Leinì è in pieno fermento urbanistico e le minoranze in Consiglio comunale, dal canto loro, spesso sul piede di guerra.

Nel mese di marzo del 1996 viene approvata dalla Giunta comunale la delibera programmatica per la variante al PRGC, con la quale si prevedevano diverse aree di sviluppo: produttivo, commerciale e residenziale; ipotizzando una crescita di Leinì per quasi 3.000 nuovi abitanti. Il Piano, redatto dall'architetto Bertoglio, lo stesso incaricato dalla Giunta Cozza negli anni '80, aveva tra i principali obiettivi quello di ricucire la “frastagliata” situazione edilizia del territorio comunale. Per questo era stato previsto il completamento delle aree residenziali esistenti ed un ampliamento urbano attraverso la previsione di alcune nuove aree di espansione, ubicate vicino a zone già urbanizzate. Inoltre, era stato previsto un sensibile ampliamento delle aree industriali, cercando così di ricucire quelle già esistenti. Quando Bertoglio prende in mano il progetto preliminare del Paino, prevede il massimo incremento di popolazione insediabile permesso dalla Regione, il 30% in più; Leinì in quel momento aveva 12.000 abitanti, dunque una ipotesi che aveva l'obiettivo di raggiungerne almeno 15.000<sup>199</sup>. La minoranza in Consiglio comunale attacca duramente la formulazione di questo atto, accusando Sindaco e Giunta di agire sostanzialmente in solitudine, estromettendo le opposizioni ed impedendo loro di ricoprire un qualsiasi ruolo all'interno della commissione urbanistica.

A maggio, intanto, cominciano i lavori di realizzazione del nuovo palasport finanziato dal Coni, nel 1994, per un miliardo e trecento milioni di lire. A luglio dell'anno successivo prende avvio la discussione sulle osservazioni pervenute dalla Regione sul PRGC con un sensibile ridimensionamento delle prospettive di crescita urbanistica.

Secondo un ex consigliere comunale da sempre all'opposizione, l'idea di Coral era di far diventare

---

195 Intervista ad un ex consigliere comunale (2017).

196 Intervista ad un ex consigliere comunale (2017).

197 Intervista ad un ex consigliere comunale (2017).

198 Intervista ad un ex consigliere comunale (2017).

199 Intervista ad un ex assessore comunale (2017).

Leinì un paese di «almeno 25.000 abitanti», un progetto contro cui l'opposizione si «oppose tenacemente» perché secondo molti rifletteva «una visione allucinante del futuro». Eppure, leggendo i quotidiani dell'epoca, proprio in occasione di una importante discussione sull'avanzamento del Piano urbanistico, pesarono le assenze sia dei membri dell'opposizione che di quelli della maggioranza, presenti, in quel conteso, soltanto con due assessori su sei e con tre consiglieri su undici. Nell'agosto del '97, intanto, l'amministrazione Coral riesce a mettere a segno un altro importante obiettivo grazie, in parte ad un finanziamento regionale e in parte ad una quota messa a disposizione da alcuni privati, per nove miliardi di lire totali; tramite questi fondi il Comune lancia il progetto per realizzare una nuova area di 23.000 mq totali dedicata al mercato cittadino, coperto e scoperto, e per riqualificare una porzione importante del centro storico.

Nella primavera del 1998 viene costituita la società partecipata «Provana Spa» - di cui si parlerà più approfonditamente in seguito - un provvedimento accompagnato da una dura protesta dei consiglieri di opposizione durata fino al gennaio del 1999, momento in cui, viene presentato da parte di alcuni cittadini di Leinì insieme ad un gruppo facente capo alla Lega Nord del Comune di Rivarossa, un esposto in Procura. La «Provana Spa» intanto continuava a raccogliere consensi da numerose amministrazioni - almeno 30 in pochi anni - interessate a partecipare, ognuna con una quota di capitale, al progetto messo in piedi principalmente da Coral.

In ottobre la Regione approva il PRGC che però rimane fermo per tutto il 1999, in conseguenza della formulazione - da parte dell'amministrazione comunale - delle controdeduzioni, per questo motivo bisogna aspettare il 2000 per avere un PRGC del tutto operativo. A dicembre dello stesso anno l'amministrazione Coral sviluppa un'altra operazione di rilievo urbanistico, ovvero la riqualificazione della centralissima piazza Vittorio Emanuele II, insieme al rifacimento di altre due piazze minori, tutto grazie all'intercettazione di un finanziamento europeo. Nel mese di aprile del 2000 a Leinì si vota di nuovo e Coral si ripresenta con una lista civica venendo di nuovo rieletto, questa volta con il 55,7% delle preferenze per un totale di 4.294 voti. A settembre viene siglato il «Patto integrato del Canavese» tra Leinì ed altri 20 Comuni della provincia di Torino e, tre anni dopo, i progetti di 15 Comuni, tra i quali figurava Leinì, vengono finanziati dalla regione Piemonte. Nel 2002 viene portata a termine la nuova piazza «Primo maggio» e si comincia a discutere della realizzazione di un futuro progetto di «centro per gli anziani». Lo stesso PRGC, approvato appena due anni prima, viene rimesso in discussione, «sono passati solo pochi anni dall'approvazione del Piano Regolatore Comunale – dice Marco Eandi – assessore all'edilizia privata e all'urbanistica di Leinì, ma è tale lo sviluppo e il desiderio di migliorarsi da parte della cittadinanza e degli operatori economici del territorio, che lo strumento tanto voluto è superato dal fermento che ha indotto l'amministrazione a dar corso all'incarico per la revisione del piano della viabilità, dei parchi e dei parcheggi. [...]»<sup>200</sup>. È interessante sottolineare che il PRGC di Leinì è stato modificato da numerose varianti parziali<sup>201</sup> - ben 15 in totale - legiferate a partire dal 2000 fino ad arrivare a novembre del 2016; una serie di modifiche che attraversa, dunque, il governo dei Coral, padre e figlio, la Commissione prefettizia e l'ultima legislatura di Gabriella Leone: sedici anni di vita amministrativa della città.

Nel 2005 subentra a Nevio il figlio Ivano che guida il Comune fino al 2011, anno in cui presenta le

---

200 «Leinì, nuove case immerse nel verde» (La Stampa, 27 aprile 2002). [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,10/articleid,0274\\_01\\_2002\\_0113\\_0043\\_2314765/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,10/articleid,0274_01_2002_0113_0043_2314765/)

201 Queste varianti nel tempo hanno previsto: riguardo le aree per *standards* urbanistica e per servizi sociali, comprendenti attrezzature pubbliche e di uso pubblico un decremento di 87.444,72 mq e, in corrispettivo, un incremento pari a 94.116,94 mq; riguardo la superficie territoriale o gli indici di edificabilità previsti per le attività produttive, direzionali, commerciali, turistico-ricettive un incremento totale di 92.948 mq. Nessun incremento, invece, risulta in merito alla capacità insediativa residenziale prevista all'atto dell'approvazione del PRG.

dimissioni a seguito dei ripetuti scandali degli negli ultimi anni del suo mandato. Nevio Coral, a partire dal 2005 - anche se ormai soltanto consigliere comunale – mantiene numerose ed importanti deleghe, tra le quali quella per continuare a «collaborare con il Sindaco, con l'assessore ai lavori pubblici e con l'assessore all'edilizia privata [...] nell'esame delle pratiche edilizie inerenti la costruzione di opere di urbanizzazione da realizzarsi [...] al fine di rendere più omogeneo lo sviluppo delle infrastrutture comunali e ottimizzare i futuri costi di gestione e di manutenzione delle infrastrutture stesse». Una ulteriore delega gli permette di «collaborare con il Sindaco e gli assessori comunali [...] nel curare i rapporti con la società “Provana Spa” nella ricerca di risorse finalizzate alla realizzazione del programma dell'amministrazione comunale». Un'altra ancora riguarda invece la possibilità di «collaborare con il Sindaco e l'assessore comunale competente, per il coordinamento e l'attuazione delle iniziative di promozione della cooperazione internazionale». Tutto questo per via della sua «decennale esperienza di Sindaco in cui ha maturato una profonda conoscenza del territorio comunale e del funzionamento della pubblica amministrazione» (Prefettura di Torino 2012: 36-37). In conclusione, secondo la commissione prefettizia, Nevio Coral ha continuato ad essere il Sindaco di fatto della città di Leinì, non rinunciando a riscoprire anche formalmente un ruolo primario nella “cabina di regia” che si occupava della gestione degli appalti pubblici. Di fatto egli svolgeva funzioni di rappresentanza della “Provana Spa” nei rapporti con altri Comuni al fine di procacciare ulteriori partecipazioni nel capitale della società (Prefettura di Torino 2012).

## 5.6 ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLO SVILUPPO EDILIZIO DI LEINÌ

L'amministrazione di Leinì dal dopoguerra e per molti anni a seguire non è riuscita a dotarsi di uno strumento urbanistico generale, similmente sono state molte le amministrazioni dell'area del Canavese che hanno vissuto una situazione simile. «Ancora nei primi anni '90, in uno studio sulle possibilità di riconversione del sistema economico-produttivo canavesano, Arnaldo Bagnasco poneva al centro delle sue riflessioni la questione della regolazione e sottolineava quanto fosse indispensabile “porsi in modo più deciso il problema di come immaginare l'organizzazione spaziale del Piemonte Nord-ovest lasciandola meno all'azione di forze spontanee” [Bagnasco 1990: 18]» (Sciarrone, Donatiello e Moiso 2014: 184).

Leinì, bisogna ricordarlo, figurava anche tra le 23 municipalità<sup>202</sup> incluse nel progetto di «Piano Regolatore Intercomunale Torinese» che si sarebbe dovuto occupare dell'organizzazione dell'area metropolitana di Torino<sup>203</sup>; uno strumento di pianificazione e regolazione del territorio, avviato nel

---

202 I Comuni, inseriti dal Piano Regolatore Intercomunale Torinese, nella prima cintura metropolitana erano: Alpignano, Baldissero, Beinasco, Borgaro, Cambiano, Caselle, Chieri, Collegno, Druento, Grugliasco, Leinì, Moncalieri, Nichelino, Orbassano, Pecetto, Pianezza, Pino Torinese, Rivalta, Rivoli, San Mauro Torinese, Settimo Torinese, Trofarello e Venaria Reale.

203 Tra gli anni '50 e gli anni '60, il problema più urgente per la città di Torino era stato riuscire a gestire la massiccia immigrazione proveniente dal Sud e da altre parti d'Italia. Nel periodo 51 – 65 la popolazione torinese era aumentata del 54% e, nei comuni limitrofi la situazione era ben peggiore. All'inizio degli anni '60 venne promossa la costituzione di un consorzio destinato a facilitare la requisizione di aree di edilizia popolare tra i 23 comuni della periferia e il capoluogo, cogliendo almeno nelle intenzioni le opportunità aperte nel 1962 dalla “Legge Ripamonti”. Il provvedimento prevedeva, nel caso di comuni minori limitrofi al capoluogo, l'opportunità di formare un consorzio per la stesura di un unico «Piano regolatore intercomunale». L'impostazione data al progetto, presentato sotto l'etichetta della “grande Torino”, si scontrò immediatamente con la difesa delle autonomie locali, condotta dalle forze politiche dell'opposizione del tempo che, seppur disposte ad appoggiare la nascita del consorzio, temevano che attraverso tale

1954 ed adottato dal Consiglio comunale di Torino nel 1964, ma mai reso operativo perché ancora in attesa di analoga adozione dalla maggior parte dei Comuni inclusi nel Piano stesso. Una riflessione di questo tipo conduce a considerare le dinamiche - sociali e territoriali - che hanno investito il Comune di Leinì, non esclusivamente convergenti verso i processi intervenuti nell'area del Canavese<sup>204</sup>; la città, infatti, è in una posizione di cerniera tra Torino e l'area canavesana. Dunque, per questo motivo, se si vuole formulare alcune considerazioni sul tema dello sviluppo edilizio avvenuto nel Comune oggetto di questa analisi – elemento da più parti considerato come uno di quelli che più di altri avrebbe favorito le attenzioni dei gruppi mafiosi già localizzati tra Torino ed il Canavese – vanno certamente presi in esame dati che permettano una lettura binaria. D'altro canto la stessa Commissione di indagine aveva sottolineato che, in un territorio connotato da una forte percentuale di residenti di origine calabrese, inserito in un contesto provinciale più vasto in cui la presenza della 'ndrangheta era fortemente radicata e dove si era deciso di operare un imponente sviluppo edilizio, poteva essere alto il rischio che soggetti politici - per acquisire e consolidare il proprio potere – potessero scendere a compromessi con ambienti legati alla criminalità (Prefettura di Torino 2012).

Il confronto dei dati ricavati dall'ISTAT dimostra, riguardo “l'imponente sviluppo edilizio” di Leinì, una situazione in parte diversa; per questo territorio, infatti, non è del tutto corretto parlare di un “boom” edilizio grazie al quale, secondo molti, le mafie sarebbero riuscite a crescere e prosperare, anche se non localizzate direttamente in questo Comune ma comunque qui operanti. Ad esempio, se confrontiamo il numero di edifici residenziali costruiti a Leinì con quello di alcuni Comuni del Canavese<sup>205</sup>: Chivasso, Cirié, Cuorné, San Giusto Canavese, Volpiano, Rivarolo Canavese, San Maurizio Canavese, l'immagine che si ottiene non riflette un territorio segnato da una espansione edilizia imponente, o almeno, si potrebbe parlare di un territorio con dinamiche edilizie tutto sommato in linea con il contesto di riferimento. Su otto Enti presi in esame Leinì si posiziona solo al quinto posto, con 2.127 edifici realizzati in totale al 2011<sup>206</sup>; dunque in posizione più bassa rispetto a Chivasso, Cirié, Volpiano e Cuorné.

---

organismo si volesse far passare una modifica dei confini comunali a tutto svantaggio dei comuni minori. Il progetto del «piano regolatore intercomunale» fu ripreso con nuovo vigore nel 1965 e avrebbe costituito il tentativo più organico compiuto dall'amministrazione torinese per coordinare lo sviluppo caotico e senza regole che aveva sino ad allora caratterizzata la crescita dell'area metropolitana; ma anche questo secondo tentativo era comunque destinato a fallire. La politica delle singole amministrazioni portò infatti ad attriti e a insanabili conflitti di interesse (Castagnoli 1995).

204 Il rapporto di Leinì con l'area del Canavese è parte integrante del contributo «La 'ndrangheta in Piemonte. Affari e politica nel Canavese» pubblicato nel volume «Mafie del Nord» (2014: 175-215); gli obiettivi primari di quella pubblicazione sono differenti da quelli che hanno guidato questo lavoro di ricerca.

205 In quattro di questi, a Chivasso, a Volpiano, a San Giusto Canavese e a Cuorné sono state segnalate altrettante locali di 'ndrangheta (Sciarrone, Donatiello e Moiso 2014).

206 A Chivasso risultano in totale 3.833 edifici, a Cirié 2.774, a Volpiano 2.404, a Cuorné 2.275, a San Maurizio Canavese 1.839, a Rivarolo Canavese 1.686 e a San Giusto Canavese 1.029 (ISTAT 2011).

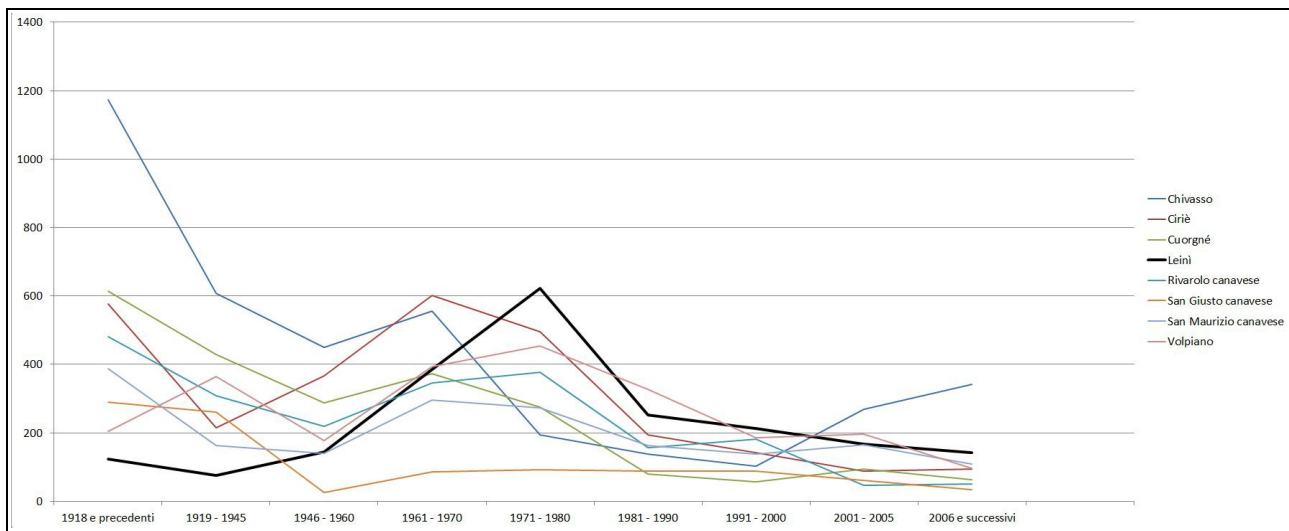


Fig.9 Dati ISTAT (inizio '900 - 2011) sulla produzione di edifici residenziali nei Comuni di Leini, Cirié, Chivasso, Cuornè, Rivarolo Canavese, San Giusto Canavese, San Maurizio Canavese e Volpiano.

Similmente, se confrontiamo lo stesso dato con alcuni centri della prima “cintura” metropolitana Nord torinese: Settimo torinese, Caselle torinese, Borgaro torinese, San Mauro torinese, Venaria Reale, Druento e Collegno; Leini si posiziona al quarto posto: sotto Collegno, Settimo torinese e San Mauro<sup>207</sup>, anche in questo caso, dunque, in linea con le dinamiche del territorio circostante.

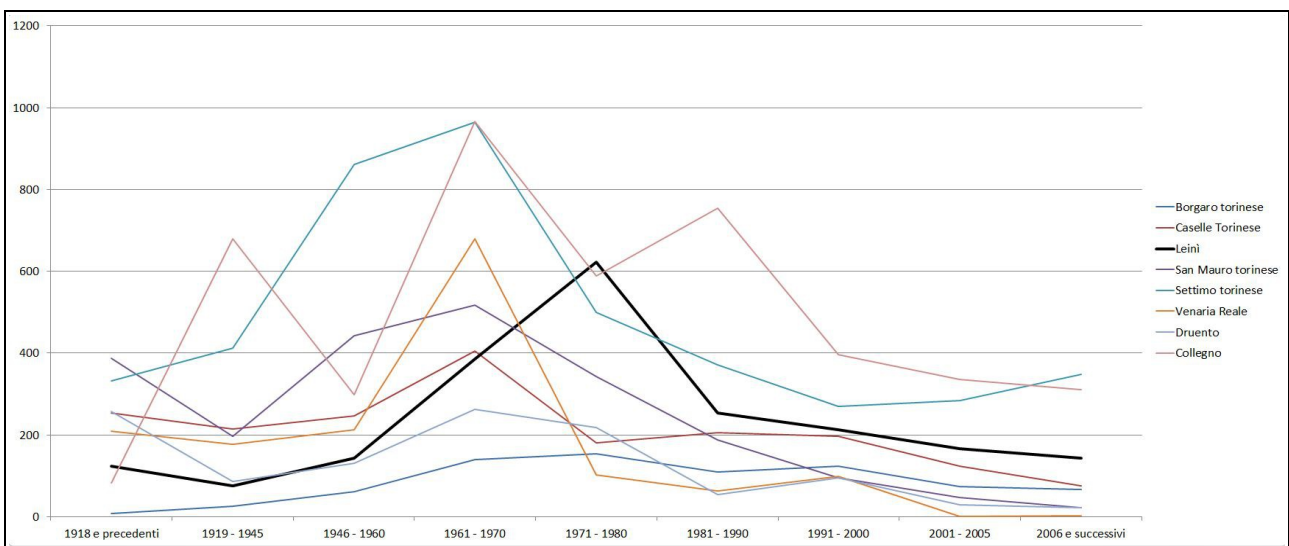
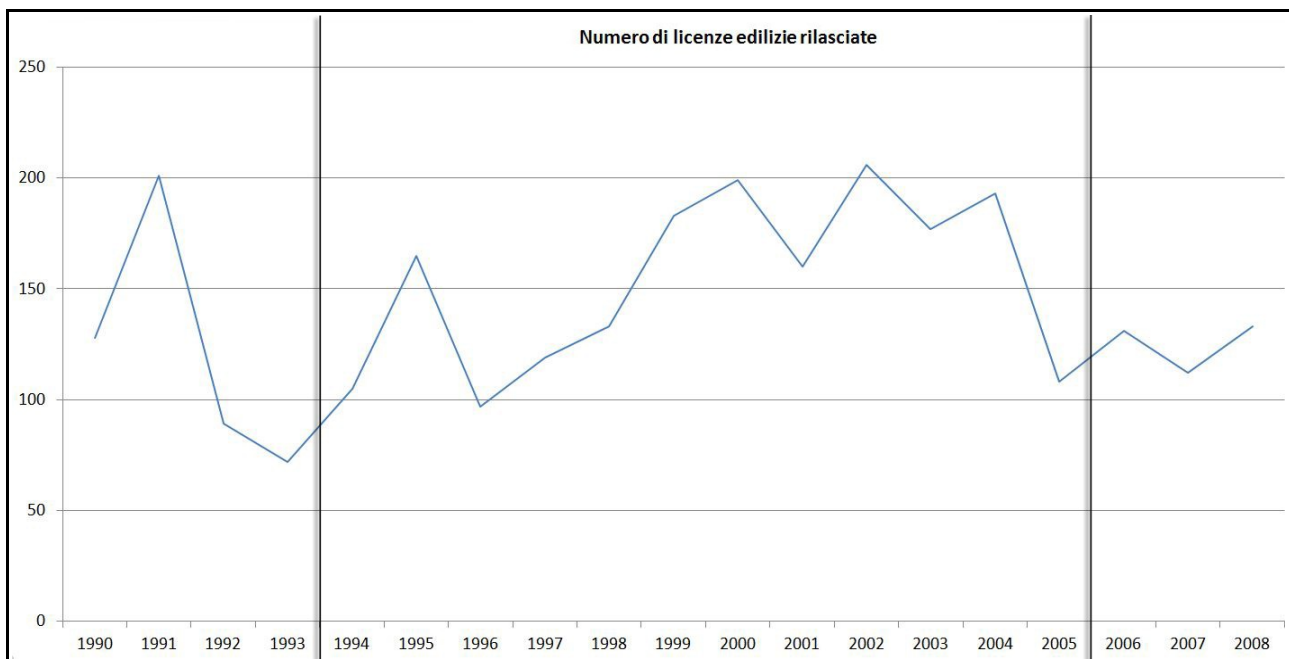


Fig.10 Dati ISTAT (inizio '900 - 2011) sulla produzione di edifici residenziali nei Comuni di Leini, Borgaro torinese, Caselle torinese, Collegno, Druento, San Mauro torinese e Settimo torinese e Venaria reale.

Ad ogni modo un elevato picco nella produzione edilizia avviene a Leini tra il 1971 ed il 1980, con 622 edifici residenziali costruiti in appena dieci anni, il numero maggiore sia in rapporto con il gruppo dei centri del Canavese e sia con il gruppo dell'area metropolitana torinese: in quel decennio nessun Comune edifica come Leini. Dunque se si vuol parlare di un periodo di “boom edilizio”, si deve per forza guardare indietro a più di dieci anni prima dell'affermarsi di Nevio Coral.

207 A Settimo torinese in totale risultano 761 edifici residenziali, 1.903 a Caselle torinese, 2.240 a San Mauro torinese, 4.343 a Settimo torinese, 1.546 a Venaria Reale, 1.156 a Druento e 4.412 a Collegno (ISTAT 2011).



*Fig.11 Licenze edilizie rilasciate a Leini dal 1990 al 2008 (Ufficio tecnico Comune di Leini).*

Il periodo in cui Nevio Coral ha governato Leini è stato interpretato, a posteriori e da molti osservatori - con particolare riguardo verso l'attività edilizia - come un momento di "corsa al cemento". Coral avrebbe permesso a Leini di ripartire dopo un lungo sonno edilizio, caratterizzando il suo mandato con una sostanziale assenza di inibizioni rispetto, ad esempio, al numero di licenze edilizie concesse. Dunque, potrebbe essere di qualche interesse riuscire ad avere una lettura - seppur parziale - di tali aspetti, tentando di analizzare le licenze edilizie rilasciate dall'amministrazione comunale in rapporto agli eventi accaduti. È stato possibile risalire a questo dato per un lasso di tempo abbastanza consistente e comprensivo dell'intero periodo di governo di Nevio Coral. Dati alla mano, dunque, è possibile sostenere che certamente quello presieduto da Coral non sia stato un "periodo morto" per l'attività edilizia locale ma, e si nota chiaramente, anche in questo lasso di tempo si sono vissuti intervalli di segno positivo e negativo. Nel grafico si nota subito una brusca caduta, nel periodo appena precedente al governo Coral, dal 1991 al 1993, probabile conseguenza dello scandalo che spazzò via buona parte della Giunta comunale, accaduto proprio in quegli anni nel merito della formulazione dello strumento urbanistico. Una successiva forte crescita nel primo - seppur breve - mandato di Coral, dal 1994 al 1995, un ribasso di licenze in concomitanza con il periodo in cui decade la prima amministrazione Coral e, subito dopo, una costante crescita per quattro anni consecutivi - dal 1997 al 2000 - momento in cui viene, tra le altre cose, costituita la «Provana Spa» (1998), fino all'entrata in vigore del PRGC (2000). Subito dopo questo momento le licenze rilasciate subiranno un decremento consistente per poi - appena un anno dopo - toccare l'apice con 206 permessi concessi, dal 2002 il numero di licenze diminuisce in maniera costante fino alla fine del secondo mandato Coral<sup>208</sup>.

<sup>208</sup> Non è stato possibile risalire ai nominativi delle imprese che, nel tempo, hanno ottenuto questi permessi, sarebbe stato utile per cercare di comprendere se e quanto le imprese, poi sospettate di essere in odor di mafia, effettivamente hanno operato sul territorio di Leini.

## 5.7 LA "PROVANA SPA"

La "Provana Spa" è stata una società a partecipazione pubblica, con il Comune di Leinì come maggior azionista; nasce nel 1998 per iniziativa personale degli allora sindaci di Leinì, Nevio Coral, e di Rivarossa, Marco Ferrero, che insieme ne decisero la costituzione al fine di gestire "servizi pubblici locali"<sup>209</sup>. Una società per azioni a totale capitale pubblico che ha visto come azionisti 68 Comuni (quasi tutti piemontesi) e l'Università di Torino (Prefettura di Torino 2012: 93).

Nevio Coral ha sempre attribuito molta importanza alla gestione della "Provana" sulla quale, proprio in qualità di Sindaco di Leinì, ha esercitato un ruolo decisivo in ogni sua fase e fin dalla sua costituzione, scegliendone amministratori e dirigenti, tra persone ritenute di totale fiducia<sup>210</sup>. Tutto il progetto di sviluppo della Società viene da lui ideato e gestito attraverso la formulazione di indicazioni in qualità di legale rappresentante dell'azionista di riferimento; un ruolo che avrebbe mantenuto anche una volta cessata la carica di primo cittadino, quando si è visto assegnare dal figlio - nuovo Sindaco di Leinì - la delega che prevedeva di fatto anche il controllo delle attività della società "Provana" (Prefettura di Torino 2012: 90). Alla società era stata demandata la fornitura, l'organizzazione e la gestione dei servizi pubblici o comunque destinati a soddisfare esigenze pubbliche, comprese le relative consulenze - di ogni ordine e specie - di rilevanza economica e sociale; nonché la realizzazione di infrastrutture e di lavori pubblici (Prefettura di Torino 2012: 95-96). «La "Provana" in un certo momento gestiva qualsiasi cosa, c'era la "Provana poste", la "Provana telefono", la "Provana mensa", la "Provana porgetti" ... tutto il Comune era esternalizzato<sup>211</sup>». Un soggetto definito *in house*<sup>212</sup>, la "Provana Spa", che ha operato come promanazione dell'ente-amministrazione attraverso l'esercizio diretto dell'attività del Comune; in un rapporto che avrebbe dovuto vedere da un lato il Comune con l'obbligo di controllo identico a quello esercitato sui propri servizi e dall'altro una società tenuta all'assoluto rispetto delle procedure previste per l'ente pubblico (Prefettura di Torino 2012: 97). In pratica però, la costituzione di società partecipate ha consentito, talune volte, una gestione discrezionale degli appalti; le aziende partecipate pubbliche o miste pubblico-private, utilizzate come strumento di governo locale, si sono prestate anche ad usi inattesi e creativi, rivelandosi capaci di generare profitto e conseguentemente in grado di offrire poste in gioco a *player* privati (Sciarrone,

---

209 Deliberazione del Consiglio comunale n.40 del 2000, con la quale nel trasferire una serie di servizi in carico al Comune di Leinì alla "Provana Spa" conformemente all'art.22 comma 3 lett. e) e legge 142/90 modificata ed integrata dall'art.17 comma 58 legge 127/97 ora art. 113/bis comma 1 lett. e) T.U.E.L. 267/2000 si approvavano anche le relative bozze di convenzione tra il Comune di Leinì e la anzidetta Società (Comune di Leinì). Tra i servizi che la "Provana Spa" ha fornito al Comune di Leinì figurano: mensa scolastica, servizio navetta, servizio trasporto scolastico, manutenzione programmata ed integrata, gestione servizio pulizie, manutenzione degli estintori e manichette antincendio.

210 Il suo personale, fin dalla sua costituzione, è stato quasi per intero proveniente dal Comune di Leinì (Prefettura di Torino 2012: 99-100).

211 Intervista alla sindaca in carica Gabriella Leone.

212 L'affidamento *in house* è possibile solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente pubblico eserciti sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi, e questa persona giuridica realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano. La società *in house* agisce come un vero e proprio organo dell'amministrazione dal punto di vista sostanziale e, per questo, è richiesto il requisito del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi dell'amministrazione aggiudicataria e della destinazione prevalente dell'attività dell'ente *in house* in favore dell'amministrazione stessa (Prefettura di Torino 2012). La società *in house* ha, o dovrebbe avere, un rapporto di completa subordinazione gerarchica rispetto all'Amministrazione controllante da cui dipende anche strutturalmente, con la conseguenza che i suoi dipendenti possono essere preposti ad uffici della predetta Amministrazione o comunque chiamati ad espletare funzioni riconducibili direttamente nell'alveo delle competenze dell'Ente pubblico (Prefettura di Torino 2012).

Donatiello e Moiso 2014). Proprio per questo, l'affidamento di servizi pubblici locali, con modalità *in house*, è stata sottoposta a stringenti requisiti di legittimità, i quali non dovrebbero permettere agli Enti locali di fare ricorso all'affidamento diretto in qualsivoglia situazione ovvero quale modalità ordinaria di affidamento dei servizi pubblici. Questo perché, tali servizi, costituiscono economie offerte all'utenza in regime di monopolio e, pertanto, dovrebbe essere assicurato il "ricorso al mercato" attraverso procedure competitive per la scelta della impresa offerente. Attivando, quindi, una concorrenza che assicuri la scelta dell'operatore più idoneo ad effettuare gli investimenti necessari e offrire il servizio migliore al minor costo (AGCM 2006). Inoltre, le condizioni alle quali è consentito agli Enti locali erogare direttamente tali servizi – evitando il ricorso al mercato ed il confronto previsto da una "gara" - andrebbero valutate ed applicate in senso restrittivo, anche per via dell'obiettivo conflitto d'interesse che tale modalità di affidamento potrebbe determinare in capo agli Enti locali. I quali risultano essere al tempo stesso affidatari del servizio, azionisti, amministratori della società di gestione dei servizi e componenti degli organismi chiamati a vigilare e disciplinare la medesima (*Ibid.*).

La "Provana Spa", in aggiunta, è stato un organismo che attraverso l'istituto della S.T.U. (Società di Trasformazione Urbana<sup>213</sup>) ha operato anche nel mercato dell'edilizia<sup>214</sup>; avendo ampie possibilità di realizzare interventi immobiliari, attraverso l'acquisizione, la trasformazione e la successiva commercializzazione delle aree in cui erano previste operazioni urbanistiche dal PRGC di Leinì. Tramite la sua partecipata "Canavese Progetti Engineering Srl", costituita nel 2012, la "Provana" è riuscita a svolgere - per conto proprio e di terzi pubblici e privati - la prestazione di tutti i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria anche integrata, esecuzioni di studi, consulenze, ricerche, progetti preliminari, definiti ed esecutivi, direzione e contabilità lavori, collaudi tecnici, statici ed amministrativi, nel campo dell'ingegneria civile, industriale, ambientale, dell'architettura e dell'urbanistica, valutazione di congruità tecnico-economica, studi di impatto ambientale, valutazioni di compatibilità ambientali, servizi attinenti all'urbanistica ed alla paesaggistica, servizi affini di consulenza scientifica e tecnica, servizi di sperimentazione tecnica ed analisi, applicazione informatiche, ecc. (Prefettura di Torino 2012).

Le città metropolitane ed i Comuni, secondo l'art.120 del D.Lgs. 267/2000, anche con la partecipazione della Provincia e della Regione, possono costituire società per azioni per progettare e realizzare interventi specifici di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici. Ad ogni modo le deliberazioni dovrebbero prevedere che i *partners* privati delle società siano scelti tramite procedura ad evidenza pubblica; a Leinì, grazie alle indagini svolte riguardo ad alcune vicende legate alla "Provana Spa", sembra che così non sia sempre avvenuto. L'aspirazione, pure legittima, ad una maggiore efficacia/efficienza degli strumenti di pianificazione e dell'interazione pubblico-privato è stata tradotta, in questo caso, senza le necessarie cautele, nei termini di una diffusa contrattualizzazione e negoziazione prive di un esplicito orientamento etico condiviso (De Leo 2012). Anche a Leinì, ad un orientamento che ha visto la pubblica amministrazione recedere sempre più da una funzione di *provider* (fornitore diretto di beni e servizi ) per assumere un ruolo

---

213 «A livello comunale sono previste ipotesi in cui si verifica una esternalizzazione di compiti di pianificazione: basti pensare ai piani attuativi di iniziativa privata. In alcuni casi, il coinvolgimento di interessi privati sfocia in soluzioni organizzative. Sotto tale profilo, l'esempio più rilevante è senza dubbio quello delle Società di Trasformazione Urbana (STU). Introdotta dalla legge nazionale n.127/1997, le STU sono oggi regolate dall'art. 120 del testo unico sugli enti locali (D.Lgs. 267/2000). Esso prevede che le città metropolitane ed i Comuni anche con la partecipazione della Provincia e della Regione, possono costituire società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti» (Casini 2009: C4).

214 Deliberazione di Consiglio comunale n.15 del 2001, con la quale si disponeva in capo alla "Provana Spa" la funzione di redazione degli interventi urbanistici relativi al vigente PRGC; deliberazione di Consiglio comunale n. 179 del 2000 con la quale si disponeva in capo a "Provana Spa" la lottizzazione di terreni comunali per l'edilizia residenziale (Comune di Leinì 2001).

di *enabler* (regista e animatore), è corrisposta una maggiore apertura verso nuovi interessi e soggetti del privato, investiti del compito di tradurre in pratica alcune importanti politiche pubbliche (Savoldi 2012). In altri termini, attraverso una particolare regolazione dell'economia locale Nevio Coral - manipolando per proprio tornaconto le non troppo chiare possibilità concesse dalla legge ad una società come la "Provana Spa" - avrebbe selezionato l'ingresso di specifici soggetti in attività remunerative chiedendo in cambio sostegno elettorale (Tribunale di Torino 2011; Prefettura di Torino 2012). Questo è accaduto anche tramite un'interazione attiva tra Coral ed alcuni esponenti vicini alla criminalizzata organizzata, considerati tra gli altri, come interlocutori preferenziali. Scambi avvenuti a cavallo tra economia e politica, tra la distribuzione di permessi, concessioni e l'affidamento diretto di lavori di edilizia pubblica - assegnati appunto attraverso la "Provana" - e la promessa, mantenuta o meno, di pacchetti di voti. Grazie a questi meccanismi il sistema economico e quello politico sono diventati pericolosamente interdipendenti, con una crescente sovrapposizione di ruoli, risorse, pratiche e persone (Sciarrone, Donatiello e Moiso 2014) sfociata anche in azioni illegali.

## 5.8 LE "CASE PROVANA"



Fig.12 L'area delle "case Provana".

La vicenda delle "case Provana" riguarda l'urbanizzazione di due distinte aree agricole, considerate dagli strumenti urbanistici comunali come un unico intervento di sviluppo; formate in parte da terreni di proprietà del Comune di Leinì ed in parte da terreni di privati cittadini<sup>215</sup>. Le zone erano localizzate in aperta campagna, ai margini della perimetrazione urbana, ed erano già considerate edificabili dal PRGC del 2000. Nelle due aree di superficie catastale totale pari a 58.941 mq (di cui

<sup>215</sup> I terreni passarono al Comune tramite il lascito di una "opera pia" oggi scomparsa che, storicamente, si era occupata di accudire i nullatenenti di Leinì (Intervista ex consigliere comunale 2017).

49.030 mq di proprietà del Comune), era stata prevista la realizzazione di due cospicui complessi immobiliari di edilizia economica popolare<sup>216</sup>: uno concernente 49 villette a schiera<sup>217</sup>, di due piani ciascuna, con una superficie utile lorda di 7.635 mq; l'altro formato da 17 piccoli condomini composti da 85 alloggi, con una superficie utile lorda di 7.311 mq. L'intervento è stato realizzato tramite lottizzazione, il primo lotto aveva riguardato la realizzazione di 70 alloggi (2004) disposti su 14 edifici, il secondo di altri quindici alloggi disposti su 3 edifici e di 24 villette (2006), il terzo la costruzione di 25 villette (2006).

Nel mese di agosto del 2000, la "Provana Spa" - tramite la sua società partecipata "Canavese Progetti Engineering srl" - viene incaricata dal Comune di Leinì di predisporre uno studio di fattibilità propedeutico alla realizzazione del Piano attuativo. In ottobre il Comune delibera a favore di "Provana" per la realizzazione dell'intervento, permettendo in questo modo l'acquisizione, la trasformazione e la commercializzazione delle aree, attraverso la presentazione di un Piano di edilizia convenzionata ovvero un Piano particolareggiato di iniziativa pubblica. Il quale veniva successivamente adottato dal Consiglio comunale nel mese di dicembre, e approvato nel mese di aprile del 2004<sup>218</sup>.

L'operazione è stata un grande affare per la "Provana Spa" - visto anche le poche spese sostenute - con l'acquisto dei terreni comunali per 2.600.500 euro<sup>219</sup> e provvedendo, in aggiunta, alle spese di esproprio dei terreni di proprietà privata, pagando circa un milione d'euro di costi per gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria. Allo stesso tempo però, non era stata obbligata a pagare i costi della concessione ad edificare visto che si trattava di edilizia convenzionata (Comune di Leinì 2003). Facendo un semplice calcolo, è possibile ipotizzare un introito ragguardevole dalla commercializzazione degli immobili in questione; ad esempio, per gli 85 alloggi dei 17 piccoli condomini, pensando ad una superficie di circa 100 mq per ciascun alloggio e ad un prezzo di vendita di 1.450,00 euro/mq<sup>220</sup>, la "Provana Spa" potrebbe aver incassato dalla compravendita più di 12 milioni di euro. A questo bisogna aggiungere il guadagno ottenuto dalla vendita delle 49 villette dove, ipotizzando 150 mq circa per ciascuno alloggio, un alloggio per ogni villetta suddiviso su due piani, ad un prezzo di vendita di 1.810,00 euro/mq<sup>221</sup>, la Società potrebbe aver incassato più di 13 milioni di euro. Per ipotesi, dunque, potremmo essere vicini ai 25 milioni di euro di ricavo complessivo dalla vendita delle "case Provana", guadagno a cui vanno sottratte le spese di cui sopra). Siamo di fronte, quindi, ad una operazione immobiliare di una certa consistenza nella quale, oltre alla "Provana" che ha potuto includere gli introiti ottenuti dalla compravendita nel proprio bilancio, oltre alle ditte direttamente impegnate nella realizzazione dei lavori, anche le piccole e medie imprese occupate nei lavori dati in subappalto avrebbero potuto auspicare sostanziosi e duraturi profitti.

Dagli accertamenti effettuati dalla commissione prefettizia è stato stabilito che la "Provana Spa" - riguardo in particolare la costruzione dei primi due lotti dedicati alla costruzione dei 17 condomini - non seguendo le procedure proprie dell'evidenza pubblica, avrebbe "invitato" a partecipare alla gara per l'affidamento dei lavori, dodici imprese edili. In altri termini, Nevio Coral ed i soggetti a lui vicino, utilizzando lo "strumento" "Provana Spa" e grazie alle possibilità che l'utilizzo di tale organo

216 Legge regionale del Piemonte n.56 del 1977 «Tutela ed uso del suolo», art.40 «Formazione, approvazione ed efficacia del piano particolareggiato», art. 41 «Piano per l'edilizia economica e popolare».

217 In origine 49 poi divenute 51 (Prefettura di Torino 2012: 84).

218 Nel 2009 verrà legiferata una variante di Piano particolareggiato per la realizzazione di un altro edificio comprendente dieci nuovi alloggi, realizzato sempre tramite la «Provana Spa».

219 Perizia redatta dall'Agenzia del Territorio di Torino (Comune di Leinì 2003).

220 Convenzione relativa al piano di iniziativa pubblica per la realizzazione di un complesso residenziale in edilizia convenzionata (Comune di Leinì 2003).

221 Convenzione relativa al piano di iniziativa pubblica per la realizzazione di un complesso residenziale in edilizia convenzionata (Comune di Leinì 2003).

poteva creare, sarebbe riuscito ad affidare ad imprese “amiche” - tra le quali la “Iso Scavi Costruzioni di Occhiuto Rocco & C.”, la “Evidal Srl” e la “Canavesana Costruzioni Srl”<sup>222</sup> - tutti i lavori di costruzione dei condomini e delle opere annesse. La “Canavesana Costruzioni Srl”, in particolare, sarebbe stata riconducibile ad Albino Bellino<sup>223</sup> e, trasversalmente, anche alla famiglia Zucco<sup>224</sup> che includeva diversi esponenti già inseriti nelle indagini formulate nell'inchiesta “Minotauro” (Prefettura di Torino 2012; Tribunale di Torino 2011). Similmente, anche per il secondo lotto (riguardo gli ultimi tre condomini) la “Provana Spa” - nonostante il riconoscimento, in sede di scrutinio delle offerte, dell'esistenza di una procedura arbitrale avviata nei confronti della impresa edile «Canavesana Costruzioni Srl»<sup>225</sup> - affida proprio a quest'ultima la realizzazione delle opere edili e strutturali (Prefettura di Torino 2012).

Se da un lato, non si può obiettare nulla sull'effettivo coinvolgimento nella costruzione delle “case Provana”, di soggetti poi finiti nell'indagine “Minotauro”, ovvero direttamente o indirettamente collegabili ad alcuni gruppi di 'ndrangheta calabrese; dall'altro, alcune riflessioni specifiche andrebbero fatte in merito al procedimento di affidamento dei lavori. Infatti, secondo la Prefettura di Torino, la “Provana Spa” - un organismo cioè di diritto pubblico, soggetta quindi alla disciplina del Codice dei contratti pubblici e all'evidenza pubblica - che doveva procedere per l'affidamento di incarichi di progettazione o di appalti di lavori a terzi, mediante specifiche procedure di evidenza pubblica, non avrebbe potuto accordarsi con un soggetto terzo per l'acquisizione di un progetto concernente un'opera pubblica o l'affidamento di un appalto di lavori (Prefettura di Torino 2012). Eppure, da quanto riportato nella delibera del Consiglio comunale di affidamento dei lavori della realizzazione delle “case Provana”, alla “Provana Spa”, le possibilità di azione in capo alla società *in house* sulle procedure di affidamento degli appalti, sembrano prestarsi piuttosto ad un'altra lettura. In pratica, per la realizzazione delle “case Provana”, «trattandosi di intervento di trasformazione urbana, il “soggetto attuatore”», in questo caso la “Provana Spa”, avrebbe potuto «liberamente avvalersi di società proprie controllate o partecipate o di terzi appaltatori di comprovata capacità ed esperienza, non essendo previsto per tali interventi l'assoggettamento alle procedure di cui alla normativa relativa alle OO.PP (opere pubbliche)» (Comune di Leinì 2003). Inoltre, la Società, poteva «come previsto dalla circolare 11.12.2000 n.622/segr. del Ministero dei Lavori Pubblici, utilizzare i meccanismi di gara ritenuti, al momento, più idonei per ogni singola attività, anche facendo ricorso a meccanismi non tipizzati dalle disposizioni di legge sugli appalti<sup>226</sup>» (Comune di Leinì 2003). In aggiunta, anche da alcune

---

222 Per la prefettura di Torino, in considerazione della mancanza di documentazione utile a comprovare la formalità di attribuzione dei lavori alla «Canavesana Costruzioni Srl», è ragionevole sostenere che, nell'affidamento di tale incarico, sia stata usata una forte arbitrarietà da parte della «Provana Spa» e, di conseguenza, della stessa amministrazione di Leinì (Prefettura di Torino 2012).

223 Nel rapporto tra la “Canavesana Costruzioni Srl” e la “Provana Spa” un ruolo di fondamentale importanza viene svolto da Albino Bellino, un personaggio per molti versi simile a Coral: Sindaco del comune di Locana (socio della «Provana Spa») per tre mandati - giugno 1985, aprile 1995 - e successivamente dal 1999 fino al 2004 amministratore unico della “Canavesana Costruzioni” (Prefettura di Torino 2012: 112).

224 L'unico documento, analizzato per questa ricerca, in cui si riscontra un nome riconducibile alla famiglia Zucco è una richiesta di fornitura di energia elettrica pervenuta all'ENEL da parte, appunto, di Giuseppe Zucco a cui fa riferimento l'impresa “Consedile” (ENEL 2004).

225 Il 30 giugno del 2005 i carabinieri di Leinì eseguirono un controllo all'interno di un cantiere delle “case Provana”, al cui interno riscontrarono la presenza, tra le altre, di alcune ditte subappaltatrici riconducibili a soggetti mafiosi: la «Consedil Srl» la «Ari Costruzioni» di Urbano Zucco e la «R.G.A. Ponteggi Sas di D'Agostino Francesco & C». Nell'occasione verrà rilevata la presenza di lavoratori extracomunitari non regolari sul territorio nazionale e, per questo, Giuseppe Zucco, Antonio Zucco ed Urbano Zucco verranno deferiti all'Autorità Giudiziaria competente (Prefettura di Torino 2012).

226 Verbale di deliberazione del consiglio comunale n.61 del 22/10/2003. Oggetto: realizzazione del piano di edilizia convenzionata nelle aree R3/3 e R3/4 del vigente PRGC - incarico alla società “Provana Spa” (Comune di Leinì 2003).

interviste effettuate in Comune a Leini è emerso che la società “Provana Spa”, essendo una società *in hosue*, avrebbe avuto ampia disponibilità di gestire operazioni immobiliari comunali, come quella delle “case Provana”<sup>227</sup>, potendo incaricare imprese terze scelte attraverso le modalità del massimo ribasso sui preventivi di spesa.

Ad ogni modo è possibile concludere che, se da più parti è stato sottolineato l'assoluto obbligo, da parte della “Provana”, di formulare “gare” ad evidenza pubblica per la scelta delle imprese private con cui avviare collaborazioni ovvero affidatarie dei lavori di costruzione dei progetti urbanistici; le mosse dell'amministrazione comunale, lo dimostra una delibera approvata dal Consiglio di Leini nel 2003, sembrerebbero aver legittimato gli organi della “Provana Spa”, alla libera scelta di decidere i meccanismi di affidamento dei lavori da loro considerati più appropriati.

## 5.9 LA “CITTADELLA DELLO SPORT”



Fig.13 L'area della “Cittadella dello sport”.

In questo paragrafo viene analizzata la vicenda della “Cittadella dello Sport” situata in via Volpiano a Leini; una rilevante operazione pubblica avviata nel 2003, con l'approvazione «del progetto definitivo e particellare d'esproprio delle aree necessarie alla realizzazione dell'intervento<sup>228</sup>», inaugurata nel 2005 e portata a termine all'incirca nel 2012. La “Cittadella dello sport”, progettata interamente dalla “Provana Spa” tramite la sua controllata “Canavese Progetti Engineering srl”, è stata un'operazione urbanistica imponente che, almeno nella fase iniziale, aveva previsto una spesa complessiva di quasi 20 milioni di euro<sup>229</sup>; un grande complesso sportivo polifunzionale realizzato su 75.482 mq di terreno, per un valore di 1.736.086 di euro. L'idea originaria era costruire la C.d.S. in due lotti distinti: il primo, costato più di 11 milioni di euro, realizzato grazie a 7 milioni e mezzo di finanziamenti regionali, due milioni di fondi comunali e l'utilizzo, per il saldo

227 Intervista ad un ex consigliere comunale ed intervista all'attuale sindaca (2017).

228 Deliberazione di Giunta comunale di Leini n.89 del 14 aprile 2003.

229 Delibera di Giunta comunale n.87 11 aprile 2003.

finale, degli oneri di urbanizzazioni incassati dal Comune, era composto da una pista d'atletica, una palestra da 1.200 mq con campi da squash e spazi per il *fitness*, un'arena per manifestazioni e spettacoli con spazi verdi, un padiglione da 4.000 mq con tre piscine e due campi da calcio in erba con spogliatoi e tribune e un campo sintetico per il calcio a nove; il secondo, mai realizzato, avrebbe dovuto prevedere diversi impianti sportivi per le discipline olimpiche.

Sotto la lente della Commissione d'accesso finiscono in particolare due questioni, la prima riguarda la modalità di acquisizione dei terreni privati attuata dal Comune, la seconda concerne le procedure seguite per la realizzazione del Centro servizi gestionale del complesso. Riguardo le modalità di acquisizione dei terreni, l'amministrazione di Leinì, decide di procedere in due modi: da un lato palesa ai proprietari interessati la possibilità di richiedere un'indennizzo di esproprio, deciso per un corrispettivo convenzionale di 23,00 euro/mq<sup>230</sup>; dall'altro, come alternativa permette loro l'opzione di procedere tramite il meccanismo della "perequazione compensativa", una modalità volta proprio a sostituire l'indennità per l'acquisizione di un'area destinata a servizi e gravata da vincoli espropriativi. Nel secondo caso – strada intrapresa inizialmente da tutti i proprietari<sup>231</sup> - a fronte della cessione bonaria delle aree da parte dei privati, il Comune avrebbe assicurato loro il trasporto del «diritto di usufruire della capacità edificatoria», già assegnato ai terreni in questione dal PRGC, in altre aree edificabili anche non contigue di proprietà dell'Ente<sup>232</sup>. Dalle norme tecniche si evince che, la capacità edificatoria trasportata, avrebbe potuto essere distribuita sull'intera superficie comunale successivamente alla stipula di convenzioni urbanistiche<sup>233</sup>, tenendo in considerazione un punto fermo, ovvero assumere di volta in volta un indice territoriale paritetico a quello dei terreni previsti per "l'atterraggio". In realtà, per via dell'ampiezza dell'intervento, soltanto una piccola parte della capacità edificatoria trasportata avrebbe potuto essere "atterrata" su aree residue e diverse del territorio comunale, senza bisogno di prevedere modifiche sostanziali agli strumenti urbanistici vigenti. La maggior parte della capacità<sup>234</sup>, viceversa, per essere ricollocata avrebbe avuto bisogno della predisposizione di un iter *ad hoc* che, nello specifico, vista l'entità della volumetria realizzabile e delle superfici interessate, doveva prevedere – inevitabilmente - l'adozione di una variante strutturale al PRGC<sup>235</sup>. Questo è dimostrato anche dal fatto che l'amministrazione, ad un certo punto, si sia trovata obbligata a provvedere alla formulazione di un «Indice medio» specifico per gestire la consistente capacità edificatoria trasportata dalla "Cittadella dello Sport", questo per evitare che si conformasse una pressione insediativa troppo consistente. Una operazione, nel merito della capacità edificatoria da smistare, che avrebbe dovuto permettere l'utilizzo delle prescrizioni riportate nell'art. 11.4 lett.b delle Norme tecniche comunali, ossia poter utilizzare un indice territoriale paritetico a quello delle aree edificabili dove tale capacità sarebbe stata ridistribuita.

---

230 La cifra offerta risulta per via del valore venale del terreno. Con sentenza della Corte Costituzionale n.348 del 2007 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della disciplina nazionale che prevedeva che l'indennità di espropriazione fosse raggugliata al valore agricolo del terreno, con applicazione di moltiplicatori; inoltre con la successiva Legge n.244 del 2007 il legislatore ha previsto che l'indennità di espropriazione debba essere rapportata al valore venale del terreno.

231 Parere legale richiesto dalla Commissione prefettizia; Verbale di deliberazione del consiglio comunale n.34 del 15/06/2010. Oggetto: Criteri di selezione e indirizzi progettuali per l'utilizzo della capacità edificatoria residua del PRGC vigente (Comune di Leinì 2010).

232 La capacità edificatoria dell'area polifunzionale di via Volpiano può essere distribuita su tutto il territorio comunale (NTA del PRGC del comune di Leinì).

233 La cessione bonaria dei terreni è stata decisa attraverso un accordo raggiunto con i privati, e sarà concretizzata con una serie di convenzioni sottoscritte dal 27 marzo 2009 al 19 maggio 2011; le quali avranno valore di Piano Esecutivo Convenzionato o di Permesso di Costruire Convenzionato.

234 Sono stati subito smistati 2.158,15 mq, per un residuo di 73.323,85 mq (Comunicazione personale funzionario tecnico Comune di Leinì 2017).

235 Parere legale richiesto dalla Commissione prefettizia.

Da alcuni pareri legali richiesti dalla Commissione prefettizia, dalla relazione di commissariamento e dalle interviste effettuate ad alcuni funzionari comunali è emerso, invece, che l'amministrazione di Leinì, nonostante quanto appena riportato, avrebbe voluto agire tramite l'adozione di cinque varianti parziali. Le quali però, avrebbero comportato un esubero troppo consistente della volumetria realizzabile rispetto alle capacità di sviluppo dell'abitato previste nello strumento urbanistico vigente. Nonostante questo, dalla lettura della delibera del Consiglio comunale n.34 del 2010, sembra che l'allora Sindaco Ivano Coral avesse palesato anche la possibilità di agire tramite variante strutturale, «ritenuto che l'Amministrazione comunale, dovendo procedere ad individuare nuove aree edificabili per consentire il trasferimento della capacità edificatoria delle aree a servizi in oggetto, tramite apposite varianti parziali o strutturali al PRGC [...]»<sup>236</sup>» Ad ogni modo le varianti suddette, al di là della determinazione delle linee di indirizzo, non raggiungono mai l'approvazione, probabilmente anche per via della presenza della Commissione d'indagine prefettizia<sup>237</sup> in quel momento già insediata in Comune. Ancora oggi, non tutta la capacità edificatoria espressa dalle aree per servizi cedute al Comune, è stata trasferita su altre aree edificabili disponibili; sono stati smistati 6.239,95 mq totali e sono stati pagati - ai proprietari che hanno optato per l'indennizzo economico - 372.348,00 euro. Allo stesso tempo quasi tutte le aree di completamento e di nuovo impianto previste dal PRGC vigente sono state già edificate, esse dunque non possono più ospitare ulteriori consistenze insediative, nonostante manchino da “atterrare” ancora 53.066,05 mq di superficie fondiaria<sup>238</sup>.

La seconda vicenda, differentemente, riguarda le procedure seguite per la realizzazione del Centro servizi gestionale del complesso “Cittadella dello Sport”, dove, secondo la Commissione d'indagine, per la costruzione dell'edificio la “Provana Spa” avrebbe utilizzato procedure usuali per l'affidamento di piccole opere in ambito privatistico che consentono al committente di contattare direttamente le ditte esecutrici (Prefettura di Torino 2012). In ambito pubblico, invece, la modalità esecutiva utilizzata è ammessa soltanto in casi specifici e limitati o comunque giustificati da situazioni di estrema urgenza. Tale modus operandi, ovvero affidare parti del medesimo progetto ad opera di una pluralità di imprese, avrebbe costituito un artificioso frazionamento, un'elusione delle soglie di importo fissate dalla normativa ai fini delle modalità di gara e pubblicità. In questo modo, inoltre, sarebbe stato violato il principio generale secondo cui un lotto di un'opera deve essere sempre funzionale all'opera stessa. In pratica i lavori per realizzare le fondamenta sono stati considerati arbitrariamente frazionati in due lotti, una procedura insolita e ai limiti della legalità visto che l'opera avrebbe dovuto essere considerata una ed indivisibile, per la quale non doveva essere consentita la parcellizzazione del lavoro. In aggiunta i lavori una volta frazionati sarebbero stati affidati a ditte riconducibili ancora alla famiglia Zucco.

Nonostante l'enorme spesa sostenuta dal Comune per realizzare la struttura, questa, una volta ultimata e in virtù di una convenzione tra l'Ente e l'Università di Torino è stata affidata gratuitamente alla Scuola Universitaria Interfacoltà in Scienze motorie.

---

236 Verbale di deliberazione del consiglio comunale n.34 del 15/06/2010. Oggetto: Criteri di selezione e indirizzi progettuali per l'utilizzo della capacità edificatoria residua del PRGC vigente (Comune di Leinì 2010).

237 Intervista all'attuale sindaca di Leinì (2017).

238 Comunicazione personale con un funzionario comunale.

## 5.10 CONCLUSIONI

Per riuscire a comprendere a fondo le possibili interazioni tra mafia ed urbanistica sono stati presi in considerazione, anche qui come per Brescello, tre livelli di analisi: quello territoriale, quello politico e quello economico.

Il fattore territoriale riveste un ruolo importante nella composizione dello spazio di relazione tra mafie ed urbanistica: se da un lato le mafie si caratterizzano, da sempre, per un forte legame con il loro territorio – circoscritto - di riferimento (Sciarrone 2009; 2014); dall'altro, la regolazione/applicazione degli strumenti urbanistici è fortemente connessa alla dimensione territoriale locale. Per capire meglio questo legame può essere utile utilizzare il concetto di “radicamento mafioso”, ovvero quando i gruppi criminali si caratterizzano per una presenza stabile e consolidata in un dato territorio riuscendo ad acquisire una qualche forma di visibilità e di riconoscimento<sup>239</sup>. Il radicamento può sfociare anche in forme di controllo di settori di attività economica e di ingerenza nella vita politica locale (Sciarrone 2014). Nell'area piemontese è stata constatata una presenza di lunga data di gruppi di 'ndrangheta calabrese (Sciarrone 2009, 2014; Varese 2011), il Piemonte, infatti, è una delle regioni del Nord Italia in cui, con maggiore evidenza, si è manifestata una presenza consolidata di alcune famiglie riconducibili alla criminalità organizzata fino al punto di configurare, in determinati contesti, vere e proprie forme di “radicamento” territoriale (Sciarrone 2009).

Riguardo al fattore politico, sia i gruppi di mafia che il settore del governo del territorio sono fortemente interconnessi con la sfera politica: i primi sono soggetti capaci di azione politica (Sciarrone 2009) ed hanno come uno dei principali obiettivi la strutturazione di legami con il sistema di governo e l'interazione con le scelte da esso effettuate (Mete 2009; Sciarrone 2009, 2014; Sberna e Vannucci 2014; De Leo 2015); il secondo è diretta emanazione del sistema politico, «l'urbanistica altro non è che una decisione politica tecnicamente assistita» (De Luca 2014). Ad ogni modo, anche se le scelte che ricadono all'interno della sfera del governo del territorio sono caratterizzate da una importante componente di discrezionalità (Sberna e Vannucci 2014; Moroni e Chiodelli 2014) questa non è di per sé un problema, ma potrebbe diventarlo nel caso in cui parte del sistema politico preposto al governo del territorio, non avesse come suo obiettivo principale perseguire esclusivamente interessi pubblici piuttosto che interessi particolaristici e collusivi.

Il Sindaco Nevio Coral, avvalendosi della sua posizione avvantaggiata di Sindaco e di ideatore/animatore della società pubblica “Provana Spa”, è riuscito a collocarsi come interlocutore privilegiato per una vasta schiera di soggetti – anche mafiosi – che hanno avuto l'interesse di intervenire/investire<sup>240</sup> sul territorio di Leinì. Questo è avvenuto mettendo in pratica un'azione politico-amministrativa dalla doppia faccia: una presentabile con cui rivolgersi alla popolazione in cerca di consensi, una più subdola e sfacciata indossata per contrattare e svendere alcune delle sue scelte a particolari “operatori economici” (Ciccarello 2014). «A Leinì il protagonista è

---

239 Come sottolinea Vittorio Mete, bisogna considerare con attenzione la «fluidità della presenza mafiosa nelle aree di destinazione», la quale «non può essere concettualizzata in maniera binaria come presenza/assenza (o successo/insuccesso del tentativo di insediamento). Nel corso del tempo» continua Mete «e in funzione dei mutamenti ambientali che investono il territorio, la presenza e le attività criminali possono variare grandemente, con fasi di latenza e di ripiegamento e altre di protagonismo criminale e imprenditoriale» (Mete 2014: 293).

240 Su questo punto, dalle intercettazioni effettuate dai carabinieri e finite nel faldone delle indagini preliminari dell'inchiesta “Minotauro”, emerge un particolare di estremo interesse. Durate una cena in cui Coral incontrò diversi “imprenditori calabresi”, uno dei commensali precisò che a loro non interessavano grandi guadagni, piuttosto guadagni certi: «se siamo qua vuol dire che non siamo qua per prenderci in giro o ... non abbiamo parole per ringraziarvi dei gesti che ci ... ma se al posto di un piatto di pasta mi mangiavo un panino era uguale, no?» (Tribunale di Torino 2011: parte III).

indubbiamente Coral e non la mafia: i soggetti criminali fanno parte della rete di relazioni che egli intreccia tra sfera economica e politica, da cui prende forma una vasta ed eterogenea “area grigia”» (Sciarrone, Donatiello e Moiso 2014: 214). Lo strumento manipolato per questo fine è stata una società pubblica *in house* sulla quale, l'amministrazione comunale, avrebbe dovuto esercitare un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ma che, diversamente, ha soprattutto consentito una ragguardevole libertà di azione per il Sindaco e per pochi altri soggetti, a discapito del rispetto delle regole e dell'interesse pubblico. Uno strumento di governo locale potenziato, inoltre, dal fatto di essere stato organizzato anche come Società di Trasformazione Urbana (STU) ovvero strutturato per l'acquisizione, la trasformazione e la commercializzazione degli immobili. Nonostante questo, è utile ricordarlo, sia le società *in house* che le STU non possono essere considerate criminogene a prescindere, non sono strumenti nati per permettere a qualcuno di infrangere le regole condivise dell'amministrazione pubblica e del governo del territorio. Il problema, piuttosto, potrebbe essere ricondotto verso quella sorta di debolezza caratteristica - soprattutto ma non solo - delle amministrazioni locali medio-piccole; incapaci di governare una parte dei cambiamenti e delle innovazioni che hanno investito, e stanno investendo, i territori odierni, organismi complessi che esigono, quantomeno, lungimiranza e costruzione di nuove competenze interne di regia (Cfr. Savoldi 2012).

Infine il fattore economico, una dimensione che caratterizza entrambe gli oggetti di questa ricerca: “urbanistica” e “mafie”; da un lato le operazioni ideate, sviluppate e realizzate all'interno dell'ambito del governo del territorio producono ricchezza (dalla concessione di appalti e sub-appalti, alle modifiche della destinazione d'uso dei terreni) dall'altro, l'obiettivo di entrarne in possesso condiziona il comportamento dei gruppi di mafia che, molto spesso, assumono usi e costumi dei soggetti non criminali. Nel caso specifico non è stato possibile risalire all'effettivo guadagno, suddiviso per ogni soggetto che ha operato illecitamente a Leinì e finiti nell'inchiesta “Minotauro”. D'altra parte, dalla relazione stilata dalla commissione d'accesso, sembra possibile poter sostenere che per i due appalti di costruzione delle “case Provana”, aggiudicati dalla “Canavesana Costruzioni Srl”, si arrivi a quota un milione di euro (Prefettura di Torino 2012); in aggiunta, per quelli relativi alla costruzione delle opere edili del Centro Servizi Gestionale della Cittadella dello Sport, si può stimare una quota superiore ai 500.000 euro.

Dunque, lo spazio di relazione tra l'ambito del governo del territorio e soggetti/gruppi riconducibili al crimine organizzato, può essere definito come luogo delle opportunità - lecite ed illecite - che attori politici, imprenditoriali, tecnici ecc. e mafiosi tentano di mettere a profitto, interagendo tra loro, tramite operazioni di trasformazione della città e del territorio. Nel caso oggetto di questa analisi, tale convergenza, prende forma a partire dalla strumentalizzazione di una società *in house* e Società di trasformazione urbana; una manipolazione perpetrata nel tempo da Nevio Coral e da persone a lui vicine, con l'intento di affidare appalti per la realizzazione di importanti interventi urbanistici pubblici e privati - eludendo le regole dell'evidenza pubblica - a soggetti illeciti che, in cambio, promettevano soprattutto appoggio elettorale (effettivo o presunto).

Concludendo è importante considerare un fattore ulteriore e cioè quello dei sistemi di valutazione e controllo, in questo caso viene restituita una duplice valutazione: da un lato la verifica della legittimità dell'atto urbanistico, dall'altro quella riguardo ai soggetti che partecipano operativamente alla realizzazione dell'atto. Il primo riguarda la convenzione allegata alla delibera della realizzazione del Piano di Edilizia Convenzionata “case Provana”, un punto delicato che in base alle previsioni dell'art.120 del D.Lgs. 267/2000 dovrebbe disciplinare i rapporti tra l'Ente locale ed il “soggetto attuatore” dell'intervento ovvero la STU. Nel caso delle “case Provana” tra gli obblighi del secondo vi era la presenza di un brano controverso, «trattandosi di un intervento di trasformazione urbana il soggetto attuatore potrà liberamente avvalersi di società proprie

controllate o partecipate o di terzi appaltatori di comprovata capacità ed esperienza, non essendo previsto per tali interventi l'assoggettamento alle procedure di cui alla normativa relativa alle OO. PP. La società potrà, come previsto dalla circolare 11.12.2000 n. 622/segr. Del Ministero dei Lavori Pubblici, utilizzare i meccanismi di gare ritenuti, al momento, più idonei per ogni singola attività, anche facendo ricorso a meccanismi non tipizzati dalle disposizioni di legge sugli appalti» (Comune di Leinì 2003). Passaggio che si scontra con quanto sostenuto dalle norme in tema di Società di Trasformazione urbana, le quali obbligano alle procedure con evidenza pubblica per la scelta delle collaborazioni di natura privata. La delibera, bisogna ricordarlo, è stata approvata dal Consiglio comunale con quattordici voti favorevoli su sedici consiglieri presenti. Il secondo concerne la certificazione antimafia riguardo l'impresa "Canavesana Costruzioni Srl", una delle società edili messe sotto accusa, sia dal Tribunale di Torino (2011) che dalla Prefettura (2012), ritenuta in quegli anni una delle più importanti imprese edili di tutta l'area del Canavese (Tribunale di Torino 2011). Questa, nei fatti, è risultata l'impresa esecutrice dei lavori delle 17 palazzine nell'operazione delle "Case Provana"(Tribunale di Torino 2011; Prefettura di Torino 2012). A seguito di una richiesta fatta alla Prefettura di Torino, sulla informazione antimafia riguardo la "Canavesana Costruzioni Srl", l'Ente ha così risposto: «[...] si comunica che agli atti di questo Ufficio la società "Canavesana Costruzioni Srl" [...], non risulta essere stata destinataria di certificazione antimafia [...]» (Prefettura di Torino 2017). In modo simile a quanto accaduto nel caso di Brescello, anche a Leinì sembra possibile sostenere che, la Prefettura di riferimento, non sarebbe stata in grado di segnalare alcuna irregolarità dell'impresa edile dal punto di vista delle infiltrazioni mafiose.

## 6. IL CASO DI BARDONECCHIA

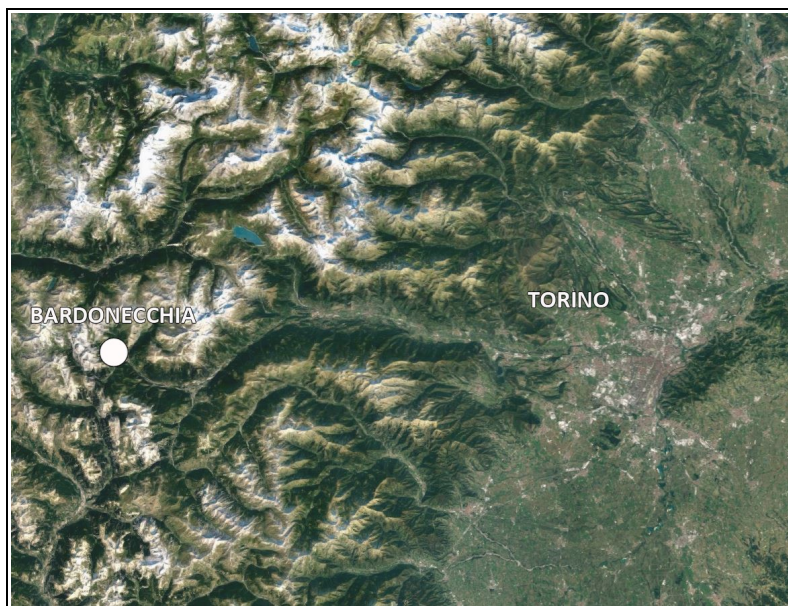


Fig.14 Inquadramento territoriale di Bardonecchia (TO).

### 6.1 INTRODUZIONE

È in Piemonte che per la prima volta, nel 1995, viene applicato il provvedimento relativo al commissariamento per infiltrazioni mafiose ad una amministrazione comunale del Centro-Nord, precisamente a Bardonecchia. Località sciistica alpina – situata nel comparto delle alte valli Susa e Chisone - molto frequentata dai torinesi in vacanza e segnata da un forte sviluppo edilizio, legato ad un turismo soprattutto di tipo residenziale<sup>241</sup>. Il territorio delle alte valli Susa e Chisone, a cavallo tra gli anni '60 e la metà degli anni '80, subisce una radicale trasformazione legata all'affermazione dell'industria sciistica, un cambiamento che stravolge in maniera consistente il paesaggio locale. Tale industria è stata associata soprattutto allo sviluppo di seconde case, oltre che di alberghi e *residence*, sostenuta dal potenziamento delle infrastrutture viarie, legato anche alle manifestazioni olimpiche del 2006, una serie di elementi che avrebbe modificato profondamente l'uso e la percezione del territorio di questo frangente alpino.

In particolare, è proprio attorno al mercato delle seconde case che a Bardonecchia si sono affermati «imprenditori venuti dal nulla» (Sciarrone 2009), attirati dall'improvviso e forte sviluppo

---

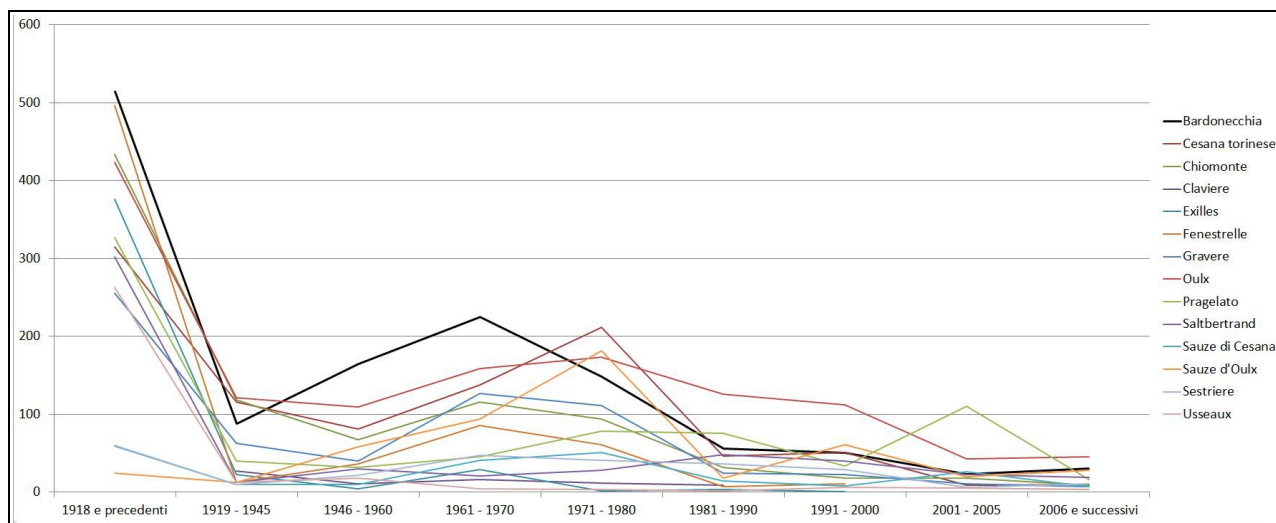
241 Da un articolo di giornale del 1962 «[...] Negli ultimi anni a fianco del borgo nuovo e dell'antico borgo, è sorta una città moderna: sono stati costruiti 700 alloggi e altri 600 saranno finiti quest'anno o l'anno prossimo [...]» («Bardonecchia spenderà 3 miliardi per ospitare i suoi villeggianti» La Stampa, archivio storico, anno 96, n.141, 15/06/1962).

[http://www.archiviola stampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,11/articleid,0086\\_01\\_1962\\_0141\\_0011\\_16960602/](http://www.archiviola stampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,11/articleid,0086_01_1962_0141_0011_16960602/)

E ancora «[...] Gli alberghi dispongono di un migliaio di letti, altri tremila si affittano in case private, circa diecimila si stipano nei condomini e nelle ville [...]» («Quindicimila a Bardonecchia» La Stampa, archivio storico, anno 97, n.307, 29/12/1963).

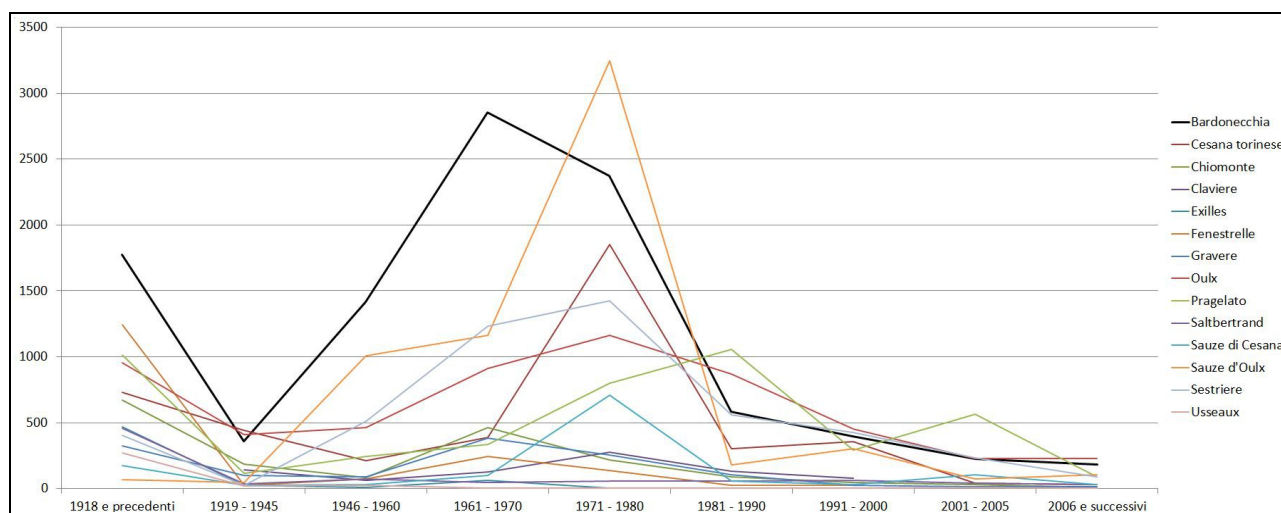
[http://www.archiviola stampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,11/articleid,0020\\_01\\_1963\\_0307\\_0011\\_24704908/](http://www.archiviola stampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,11/articleid,0020_01_1963_0307_0011_24704908/)

edilizio e, in parallelo, dalla carenza di imprese costruttrici locali. Una particolare situazione di crescita che ha permesso l'inserimento di individui di provenienza esterna, in particolare dal Sud Italia, capaci di conquistare una posizione di preminenza del settore.



*Fig.15 Dati ISTAT (inizio '900 - 2011) sulla produzione di edifici residenziali nei Comuni di Bardonecchia, Cesana torinese, Chiomonte, Claviere, Exilles, Fenestrelle, Graverè, Oulx, Pragelato, Saltbertrand, Sauze di Cesana, Sauze d'Oulx, Sestriere ed Usseaux.*

Dai dati ISTAT sulla produzione di edifici residenziali è possibile notare come quella di Bardonecchia (linea nera) sia stata una delle amministrazioni - dell'ambito territoriale delle alti valli di Susa e Chisone - con la maggiore propensione a costruire edifici residenziali, almeno fino agli anni '80<sup>242</sup>.



*Fig.16 Dati ISTAT (inizio '900 - 2011) sulla produzione di abitazioni nei Comuni di Bardonecchia, Cesana torinese, Chiomonte, Claviere, Exilles, Fenestrelle, Graverè, Oulx, Pragelato, Saltbertrand, Sauze di Cesana, Sauze d'Oulx, Sestriere ed Usseaux.*

242 A Bardonecchia saranno realizzati, al 2011, 1.299 edifici residenziali, con un picco di 225 edifici nel decennio 1961-1970; solo Oulx supererà di poco tale quantità, con 1.311 totali costruiti. Gli altri Comuni sono: Cesana torinese (978 edifici); Chiomonte (905 edifici); Pragelato (758 edifici); Fenestrelle (710 edifici); Graverè (661 edifici); Saltbertrand (524 edifici); Sauze d'Oulx (497 edifici); Exilles (438 edifici); Usseaux (317 edifici); Sestriere (262 edifici); Sauze di Cesana (226 edifici) e Claviere (87 edifici).

In merito alla produzione totale di abitazioni, Bardonecchia (linea nera) si attesta nettamente al primo posto, in confronto a tutti gli altri Comuni dell'ambito territoriale della Val di Susa; fattore questo che rispecchia la forte vocazione turistica del Comune e la grande prevalenza di un'accoglienza basata soprattutto su seconde case e case vacanza<sup>243</sup>.

Anche in merito alla popolazione residente, Bardonecchia si attesta nella posizione più alta del comparto, con una crescita costante a partire dagli anni '50 fino ad arrivare al decennio degli '80<sup>244</sup>.

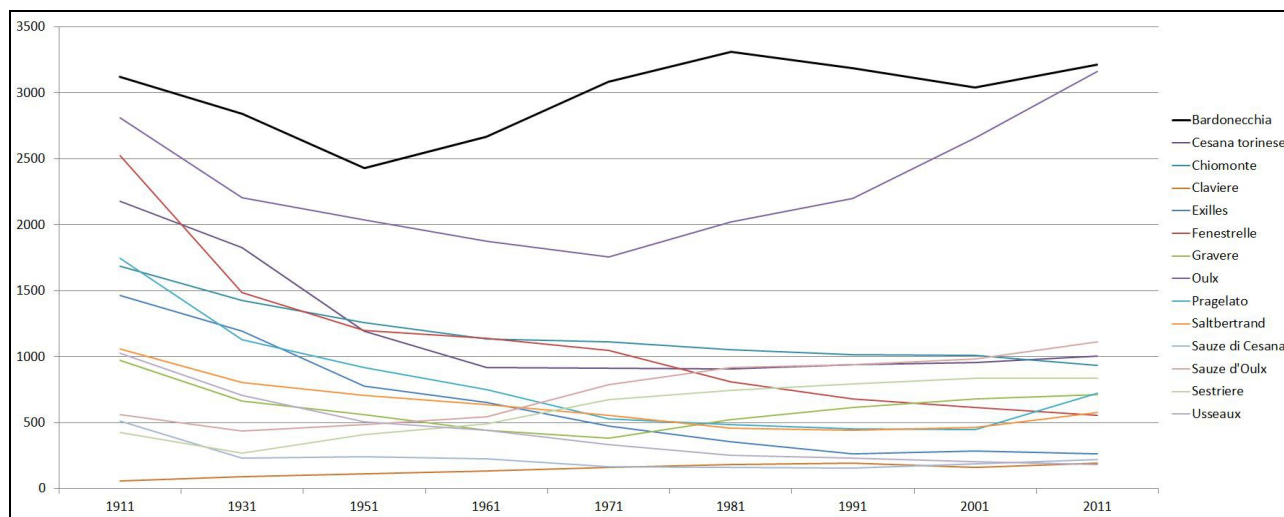


Fig.17 Dati ISTAT (1911 - 2011) sulla popolazione residente nei Comuni di Bardonecchia, Cesana torinese, Chiomonte, Claviere, Exilles, Fenestrelle, Graverè, Oulx, Pragelato, Saltbertrand, Sauze di Cesana, Sauze d'Oulx, Sestriere ed Usseaux.

Dato che il Comune di Bardonecchia è stato commissariato per infiltrazioni e collusioni di alcuni soggetti riconducibili alla 'ndrangheta con esponenti del sistema politico e imprenditoriale locale, si è reso necessario un approfondimento in merito alla presenza calabrese nel territorio. In aggiunta, una riflessione più approfondita concerne la presenza di immigrati provenienti da Gioiosa Ionica e Marina di Gioiosa Ionica, luoghi di provenienza di due esponenti di spicco della mafia calabrese residenti a Bardonecchia e inclusi nelle indagini della magistratura e della prefettura torinesi.

Grazie alla collaborazione dell'Ufficio anagrafe del Comune è stato possibile risalire ad alcuni dati più specifici, sulla presenza di cittadini nati in Calabria ma residenti a Bardonecchia in un lasso di tempo che va dal 1985 al 1995<sup>245</sup>. Un periodo questo in cui il Comune della Val di Susa vede diminuire la propria popolazione, che passa da 3.308 residenti censiti nel 1981 ai 3.186 censiti nel

243 A Bardonecchia, al 2011, sono state prodotte 10.167 abitazioni in totale, con un picco nel periodo 1961-70, quando si sono realizzate 2.856 unità abitative, ed un altro nel periodo 1971-80 con 2.371 abitazioni costruite; il secondo Comune per produzione abitativa è Sauze d'Oulx con 6.194 abitazioni in totale, gli altri Comuni sono: Oulx (5.682 abitazioni); Cesana torinese (4.953 abitazioni); Sestriere (4.907 abitazioni); Pragelato (4.522); Chiomonte (1.801 abitazioni); Fenestrelle (1.776 abitazioni); Graverè (661 abitazioni); Sauze di Cesana (1.271); Saltbertand (863 abitazioni); Claviere (820 abitazioni); Exilles (574 abitazioni) e Usseaux (338 abitazioni).

244 La popolazione residente a Bardonecchia raggiungerà il suo apice all'inizio degli anni '80 quando, grazie al censimento del 1981, risulteranno insediate 3.308 persone; fino a quel momento, saranno realizzati 1.140 edifici residenziali e ben 8.779 abitazioni.

245 Sono stati presi in considerazione i dieci anni appena antecedenti il commissariamento per mafia del Comune; un periodo in cui sono comprese anche due elezioni amministrative: quelle del 1988 e quelle del 1993. Inoltre, in questi anni, ricade buona parte dell'iter urbanistico del progetto "Campo Smith".

1991, ai 3.038 del 2001. I cittadini nati in Calabria e residenti nel Comune di Bardonecchia erano soltanto nove nel 1985 (tutti maggiorenni), ben 165 nel 1986 (152 maggiorenni), 167 nel 1987 (156 maggiorenni), 173 nel 1988 (160 maggiorenni), 175 nel 1989 (160 maggiorenni), 186 nel 1990 (170 maggiorenni), 184 nel 1991 (169 maggiorenni), 185 nel 1992 (168 maggiorenni), 172 nel 1993 (157 maggiorenni), 169 nel 1994 (155 maggiorenni) e 168 nel 1995 (156 maggiorenni). Di questi, inoltre, non tutti provenivano dalla provincia di Reggio Calabria<sup>246</sup>: nel 1985 soltanto due, nel 1986 erano 123, nel 1987 erano 124, nel 1988 erano 129, nel 1989 erano 132, nel 1990 erano 138, nel 1991 erano 137, nel 1992 erano 138, nel 1993 erano 131, nel 1994 erano 129, nel 1995 erano 127. Gli altri si dividevano tra le province di Cosenza, Catanzaro, Crotone e Vibo Valentia.

Solo a titolo di esempio è interessante sottolineare che nel 1986 - ma la stessa vicenda si ripresenta anche nel 1987 - dei 165 residenti di origine calabrese, soltanto 16 provenivano dal Comune di Gioiosa Ionica<sup>247</sup> e dieci da Marina di Gioiosa Ionica: dunque, complessivamente, il 16%; cioè meno di un quarto del totale. Sempre a titolo di esempio nel 1991 - anno del censimento ISTAT - dei 3.186 residenti totali censiti a Bardonecchia - minorenni e maggiorenni insieme - solo 165 provenivano dalla regione Calabria, con una incidenza sul totale del 5,7%<sup>248</sup>. In tale prospettiva, dunque, mettendo in discussione l'etnicità del voto, «è probabile che a Bardonecchia i soggetti criminali millantassero un controllo sul voto superiore a quello che riuscivano effettivamente a esercitare» (Sciarrone 2009: 297).

Ad ogni modo, è attraverso il controllo della manodopera meridionale nel campo dell'edilizia che, in Piemonte e di conseguenza anche a Bardonecchia, prendono forma i primi tentativi di infiltrazione mafiosa in settori formalmente legali, come quello del controllo dei lavoratori nel campo edile (Sciarrone 2009; Varese 2011). Segnali della presenza di un «racket delle braccia»<sup>249</sup> tra gli immigrati meridionali si configurano già prima degli anni sessanta, in particolare, a Torino nella zona di Porta Palazzo dove vengono reclutati i lavoratori meridionali che finiscono a lavorare in nero nei cantieri edili della cintura torinese e della Val di Susa, anche nella zona di Bardonecchia (Sciarrone 2009). L'attenzione degli organi di stampa e delle autorità competenti sulla questione si deve, in particolare, ad un caso di cronaca eclatante; un regolamento di conti nel giro del «racket delle braccia» a Torino, con l'uccisione di quattro calabresi in un bar di piazza Vittorio Veneto il primo maggio del 1971<sup>250</sup>.

246 Territorio di provenienza di Rocco Lo Presti e di Francesco Mazzaferro, accusati di essere i rappresentanti principali della 'ndrangheta in Val di Susa.

247 Comune di provenienza di Rocco Lo Presti.

248 Federico Varese attribuisce una importanza maggiore, riguardo il peso elettorale, alla presenza calabrese nel territorio della Val di Susa. Secondo l'autore, «il Sindaco di Bardonecchia scoprì dai dati del censimento del 1971 che circa 300 persone, tutte originarie della zona di provenienza di Lo Presti in Calabria, avevano spostato al residenza a Bardonecchia. Questo numero corrispondeva quasi per intero all'aumento della popolazione dal censimento precedente. Poiché il numero di iscritti alle liste elettorali era di circa 1500 – 1600 adulti, i nuovi residenti avrebbero potuto rappresentare fino al 19% dell'elettorato (non sappiamo se tutti fossero maggiorenni, e quindi avessero diritto di voto, ma il Sindaco ne sembrava convinto)» (Varese 2011: 66-67).

249 «Molte piccole imprese edili consistono soltanto del titolare, di un geometra e di qualche muratore altamente qualificato per la sorveglianza dei lavori. Le varie operazioni in cui si divide la costruzione di una casa – scavo, strutture in cemento armato, muratura e scale, servizi idraulici ed elettrici, rifiniture (tra cui la cosiddetta «scagliola», cioè l'intonaco), pavimentazione e verniciatura – vengono di solito appaltate ad un cottimista. Il cottimista è un muratore specializzato in ciascuno di questi settori, che organizza e dirige il lavoro dei manovali. Li deve reclutare, di volta in volta, sul «mercato delle braccia», ogni giorno a Porta Palazzo o a Porta Nuova. Ma può reclutarli solo con l'approvazione del «racket» e l'approvazione costa una «tangente» [...]» («*Quattro calabresi uccisi a Torino a rivoltellate in un bar dal "paesano" taglieggiato.* (La mafia dei cantieri si riproduce fra gli immigrati al Nord)» (La Stampa – archivio storico – anno 103, n.98, 03/05/1971). [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,1/articleid,0137\\_02\\_1971\\_0098\\_0001\\_4783351/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,1/articleid,0137_02_1971_0098_0001_4783351/)

250 («*Quattro calabresi uccisi a Torino a rivoltellate in un bar dal "paesano" taglieggiato.* La mafia dei cantieri si

Oltre a questi fatti di cronaca, nell'area della Val di Susa, già a partire dal 1960 vi sono cospicue presenze di mafiosi, o presunti tali, per via del soggiorno obbligato, ben 26 persone<sup>251</sup>. Ancora negli anni '90, la Commissione parlamentare antimafia segnala la presenza - in tutto Piemonte - di 192 mafiosi sparsi nei piccoli centri regionali, luoghi «dove hanno assunto l'atteggiamento di capifamiglia rispettati da tutti e mantengono nella zona di residenza un comportamento irrepreensibile (operano, però, fuori dal territorio piemontese)» (Cpa 1994: 179). In generale, la Commissione mette in relazione la presenza mafiosa con la crescita economica che in quel momento stava vivendo la regione Piemonte, in altri termini «la presenza attiva delle organizzazioni malavitose provenienti dall'Italia meridionale si spiega [...] con l'elevato livello economico del Piemonte e della Valle d'Aosta (è stato segnalato, ad esempio, il tumultuoso sviluppo edilizio di Bardonecchia, che ha incoraggiato gli investimenti della grande criminalità)<sup>252</sup>» (Cpa 1994: 179). Anche la prefettura di Torino, grazie alle indagini sfociate poi nel commissariamento dell'Ente comunale per presunte infiltrazioni mafiose, evidenzia la «sussistenza di gravi elementi di compromissione dell'attività amministrativa»<sup>253</sup> e ancora «tentativi di infiltrazione mafiosa in appalti per lavori edili»<sup>254</sup>. Secondo la Commissione prefettizia, infatti, i riscontri acquisiti permettono di affermare che a Bardonecchia si era insediato un vero e proprio comitato d'affari che, soprattutto in materia urbanistica ed edilizia, avrebbe coinvolto persone estranee all'istituzione comunale, le quali avrebbero esplicato una influenza condizionante sulle scelte e sull'attività degli organi del Comune (Prefettura di Torino 1995). Per un trentennio, nel territorio della Val di Susa, l'impianto accusatorio ruota attorno alla figura di Rocco Lo Presti - appartenente alla famiglia 'ndranghetista dei Mazzaferro - che sembra essere il primo ad arrivare a Bardonecchia, introno agli anni '60, in soggiorno obbligato e non cautelare dall'area di Gioiosa Ionica. Dopo di lui arriva, insieme a tutta la famiglia, Francesco Mazzaferro che impianta una ditta di escavazioni e movimento terra; a *Sauze d'Oulx* troviamo, inoltre, il fratello di Francesco, Vincenzo Mazzaferro, ucciso nel gennaio del '93 in agguato mafioso a Gioiosa Ionica. Proprio a Bardonecchia, dunque, si sarebbe radicata a cavallo tra gli anni sessanta e settanta, un'organizzazione mafiosa attenta ad accaparrarsi gli introiti realizzati nel campo dell'edilizia (Sciarrone 2009; Varese 2011). Un gruppo criminale capace di fornire manodopera, ottenendo per questo compensi dalle imprese che, a loro volta, riuscivano a risparmiare sul costo del lavoro evadendo i contributi previdenziali e le norme antinfortunistiche. Un contesto in cui i lavoratori, spesso meridionali e senza alcuna tutela<sup>255</sup>, venivano “taglieggiati” dai mafiosi con la trattenuta

---

riproduce fra gli immigrati al Nord» *La Stampa*, archivio storico, anno 103, n.98, 03/05/1971); (Cfr Sciarrone 2009: 281).

[http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,1/articleid,0137\\_02\\_1971\\_0098\\_0001\\_4783351/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,1/articleid,0137_02_1971_0098_0001_4783351/)

251 «Soggiorno cautelare, 83% di si a Bardonecchia» *La Stampa*, 13/06/1995).

[http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,41/articleid,0710\\_01\\_1995\\_0157\\_0043\\_10542068/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,41/articleid,0710_01_1995_0157_0043_10542068/)

252 Sempre secondo la Commissione, al riguardo, massima attenzione andava posta sul grande flusso migratorio di lavoratori calabresi, che avvenne a partire dall'immediato dopoguerra, in particolare nel settore dell'edilizia (nella sola provincia di Torino risiedevano 120.000 calabresi) (Cpa 1994).

253 DPR 02/05/1995, «Scioglimento del consiglio comunale di Bardonecchia (GU Serie Generale n.157 del 7-7-1995)».

[http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario;jsessionid=5lmCdK1nAO6DD5vRpwgOcQ\\_\\_ntcas2guri2aatto.dataPubblicazioneGazzetta=19950707&atto.codiceRedazionale=095A3897&elenco30giorni=false](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario;jsessionid=5lmCdK1nAO6DD5vRpwgOcQ__ntcas2guri2aatto.dataPubblicazioneGazzetta=19950707&atto.codiceRedazionale=095A3897&elenco30giorni=false)

254 DPR 02/05/1995, «Scioglimento del consiglio comunale di Bardonecchia (GU Serie Generale n.157 del 7-7-1995)».

[http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario;jsessionid=5lmCdK1nAO6DD5vRpwgOcQ\\_\\_ntcas2guri2aatto.dataPubblicazioneGazzetta=19950707&atto.codiceRedazionale=095A3897&elenco30giorni=false](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario;jsessionid=5lmCdK1nAO6DD5vRpwgOcQ__ntcas2guri2aatto.dataPubblicazioneGazzetta=19950707&atto.codiceRedazionale=095A3897&elenco30giorni=false)

255 Questo sistema di reclutamento favoriva sia gli operai immigrati non sindacalizzati sia le imprese edili, facendo sì

forzosa di una quota dei salari (Sciarrone 2009). La metà dei lavoratori dell'edilizia è in quel momento alle dipendenze dei capi-cottimo e cottimisti - l'80% delle imprese edili utilizzavano l'opera dei cottimisti – ed è sintomatico allora che alla “Cassa Edili” risultavano iscritti 22.000 lavoratori, contro i 45.000 effettivamente occupati all'epoca in quel settore. Sugli oltre 40.000 edili di Torino e provincia, intorno agli anni '60, circa 10.000 erano vittime di questo sfruttamento, mentre due o tre mila erano del tutto senza libretto e altri con libretto falso. Secondo la stampa del periodo, molte responsabilità andavano ricondotte verso alcune grosse imprese e verso gli organi di controllo professionale ovvero il vecchio ispettorato del lavoro. Tutte e tre le sigle sindacali - Cgil, Cisl e Uil - affermavano: «sono anni che denunciavamo questa situazione, il cottimismo è vietato dalla legge, ma tutti lo praticano, nessuno ha mai preso provvedimenti e le nostre quotidiane denunce si insabbiano [...]»<sup>256</sup>. Dello stesso pensiero anche la relazione di maggioranza predisposta dal Presidente della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia in Sicilia (VI legislatura), senatore Luigi Carraro, dal titolo «Le ramificazione territoriali della mafia». Anche questo documento poneva l'attenzione sulla vicenda del racket delle braccia a Torino e provincia, infatti, «secondo le dichiarazioni dei dirigenti dell'ispettorato provinciale del lavoro e dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali, il fenomeno raggiunse la sua massima estensione nel biennio 1969-1971, interessando fino al 70-80% della manodopera impiegata nel settore dell'edilizia composta da circa 55.000 unità»<sup>257</sup> (Cfr Sciarrone 2009: 280). Le aziende ed i lavoratori non assunti attraverso il «racket» venivano sottoposti ad intimidazioni e poi costretti ad abbandonare il mercato e, con l'espansione del controllo criminale, un numero sempre maggiore di aziende locali prese ad utilizzare personale in nero, con il risultato che molte imprese – alcune locali, altre appena arrivate dalla Calabria – finivano per affidarsi ai lavoratori procurati dai calabresi (Varese 2011). In pratica, l'improvvisa espansione della domanda di seconde case a Bardonecchia, non avendo trovato una corrispettiva presenza di manovali e muratori locali, permette a nuove imprese edili – soprattutto calabresi – di inserirsi nell'ampio panorama delle opportunità di lavoro nel comparto delle costruzioni (Varese 2011). Più nello specifico, almeno secondo alcuni autori, la mafia a Bardonecchia sarebbe stata in grado di assicurare la soluzione dei conflitti tra dipendenti e datori di lavoro, facendo uso della violenza e senza preoccuparsi troppo dei diritti, oltre a regolare l'entrata nel mercato. Una situazione, questa, che avrebbe permesso l'inserimento di individui di provenienza esterna capaci di conquistarsi una posizione di preminenza nel settore, appunto gli imprenditori venuti dal nulla (Sciarrone 2009). La via principale attraverso cui si era consolidato il potere di questi individui era, dunque, il controllo del mercato del lavoro locale, uno spazio di manovra importante dove i mafiosi erano riusciti ad affermarsi come imprenditori della protezione privata (Sciarrone 2009; Varese 2011).

Vale la pena ricordare, però, che l'amministrazione comunale di Bardonecchia aveva cercato di arginare le diverse spinte speculative che avevano portato verso un'espansione edilizia di una certa consistenza. Già nel 1972, l'allora Commissario prefettizio alla guida della città, aveva incaricato un gruppo di tecnici della progettazione di un nuovo P.R.G., predisponendo in questo modo un tentativo di adeguare lo strumento urbanistico generale alla nuova realtà edilizia di Bardonecchia. Il vecchio P.R.G. approvato dal consiglio comunale nel 1956 e rimasto in vigore per

---

che i lavoratori non potessero rivolgersi ai sindacati in caso di conflitto con i datori di lavoro, e che questi ultimi non potessero ricorrere agli organi ufficiali in caso di dissidi con i loro dipendenti (Varese 2011).

256 («Denuncia contro il racket. Le radici della stage del Primo maggio a Piazza Vittorio» La Stampa, archivio storico, anno 103, n.98, 03/05/1971) [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,5/articleid,0137\\_01\\_1971\\_0100\\_0005\\_4597167/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,5/articleid,0137_01_1971_0100_0005_4597167/)

257 Relazione conclusiva di maggioranza della Commissione parlamentare antimafia – VI legislatura – senatore Luigi Carraro, parte terza: Genesi e caratteristiche della mafia, capitolo quarto: Le ramificazioni territoriali della mafia.

quindici anni, sembrava ormai inadatto al periodo di prorompente sviluppo edilizio che stava vivendo la città, e pesavano le scelte delle amministrazioni succedutesi al governo di Bardonecchia che non avevano avvertito la necessità di adottare nessuna preziosa prescrizione in difesa dell'ambiente. C'era, dunque, l'intenzione di evitare nuove opere in contrasto con gli intendimenti del P.R.G. in attuazione che avrebbe dovuto prevedere la salvaguardia delle zone verdi e la definizione di poli di espansione con un orizzonte di almeno 10 anni<sup>258</sup>.

## 6.2 IL PROGETTO "CAMPO SMITH"



Fig.18 L'area interessata dal progetto "Campo Smith".

Lo scopo del progetto "Campo Smith"<sup>259</sup>, ovvero la realizzazione di un «complesso integrato di attività sportive, ricreative, di servizio, turistiche, commerciali, ricettive e residenziali» (Comune di Bardonecchia 1993), era stato quello di incrementare sia la vocazione turistica del paese e sia la disponibilità di posti letto. A partire dagli anni '70, infatti, da parte del Comune prese campo l'intenzione di costruire nuovi complessi alberghieri; per questo motivo, nel PRG del 1978, era stata inserita la previsione di un premio di cubatura che prevedeva un 80% in più per gli alberghi di nuova costruzione (Comune di Bardonecchia 1984). Questo, principalmente, nel tentativo di arginare l'enorme sviluppo residenziale fatto soprattutto di seconde case e di *residence* per le vacanze; un settore di accoglienza turistica che aveva sferrato un duro colpo all'industria

---

258 («Un freno alle costruzioni per "salvare" Bardonecchia. Quasi pronto il nuovo Piano regolatore» La Stampa, anno 104, n.25, 31/01/1972).  
[http://www.archiviola stampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,8/articleid,0141\\_02\\_1972\\_0025\\_0008\\_4787953/](http://www.archiviola stampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,8/articleid,0141_02_1972_0025_0008_4787953/)

259 Adottato nel 1984 e approvato nel definitivamente nel 1986.

alberghiera locale<sup>260</sup>. L'operazione immobiliare, complessivamente, prevedeva la realizzazione di circa settecento nuovi posti letto spalmati su un'area, compresa all'interno di un Piano particolareggiato d'intervento, pari a 156.800 mq di cui: 105.790 di proprietà comunale e 24.885 ricadenti in una Z.I.S.<sup>261</sup> Il progetto era stato presentato all'epoca, come una nuova grande opportunità per l'industria alberghiera della città e, per poterlo portare a termine, il Comune mise a disposizione un vasto terreno donato, nel 1932, da una delle famiglie benestanti che avevano frequentato Bardonecchia al volgere del secolo<sup>262</sup>. La cessione, però, era avvenuta ad una precisa condizione, ovvero che l'amministrazione si impegnasse ad edificare su quella zona soltanto impianti sportivi<sup>263</sup>. La parte restante dei terreni, invece, era di proprietà della società privata *Colomion* e di altri soggetti privati minori.

L'iter del progetto può essere suddiviso, sostanzialmente, in tre momenti: 1) una prima fase - dal 1982 al 1987 - introduttiva, di studio e formulazione degli indirizzi generali di natura urbanistica e dello specifico piano particolareggiato di zona costruita attraverso 32 delibere comunali, 8 di Consiglio e 26 di Giunta; 2) una seconda fase - dal 1986 al 1987 - caratterizzata dall'interesse e dalle conseguenti trattative avviate con la "Intercostruzioni Spa"; 3) un'ultima fase - dal 1987 in poi - più operativa, conseguente all'interesse dell'amministrazione comunale verso la proposta avanzata dalla società "Immobiliare Marina di Alessandro Srl".

La realizzazione delle previsioni del Piano particolareggiato, al cui interno ricadeva il progetto "Campo *Smith*", aveva rivestito la massima importanza per il Comune di Bardonecchia; questo perché, un'operazione del genere, avrebbe consentito un netto incremento della capacità ricettiva "a rotazione", rendendo possibile un più prolungato e razionale periodo di soggiorno per i turisti, sia nella stagione invernale che in quella estiva. Il Comune, inoltre, aveva stabilito anche altri punti fermi alla base del progetto: oltre a trovare un operatore immobiliare e finanziario, infatti, occorreva avere un operatore gestionale capace di collegare le strutture turistiche locali al sistema economico nazionale ed estero. Non solo edificazione, dunque, ma un intervento economico capace di creare nuovi posti di lavoro a garanzia di occupazione, soprattutto per le fasce giovanili, e attento all'articolazione delle "stagioni" con interscambi fra le diverse località turistiche. Data la cospicua quantità di terreni in mano pubblica, inoltre, il Comune si sarebbe trovato nella possibilità di incidere positivamente sulla realizzazione del complesso, non solo tramite la strumentazione urbanistica, ma anche agendo come proprietario immobiliare ed utilizzando tale veste nel pubblico interesse. Tutto questo con un duplice obiettivo: (1) la tutela del patrimonio immobiliare comunale; (2) il suo utilizzo attivo, allo scopo di promuovere migliori condizioni per le attività turistiche, base dell'economia di Bardonecchia. Per far questo il Comune aveva provveduto ad ottenere l'autorizzazione alla sdemanializzazione dei terreni comunali ricadenti nel Piano particolareggiato, ad approvare la perizia di stima in merito al valore dei suddetti terreni, ad

---

260 «[...] il boom della seconda casa [...] ha portato alla chiusura di quattro alberghi tra il 1968 ed il 1975, ed attualmente la conca di Bardonecchia ha poco più di 1.000 posti letto in alberghi. Anche una norma di premio di cubatura per la costruzione di edifici alberghieri è rimasta praticamente inutilizzata [...]». («Nuovi grandi hotel per Bardonecchia. Verranno raddoppiati i posti letto» *La Stampa*, anno 117, n.66, 20/03/1983. [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,21/articleid,1025\\_01\\_1983\\_0066\\_0029\\_14318254/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,21/articleid,1025_01_1983_0066_0029_14318254/)

261 «Sono definite zone integrate di sviluppo turistico le parti di territorio comunale suscettibili di sviluppo complementare all'attività turistico-ricettiva in connessione con impianti di risalita o comunque di interesse turistico generale. Esse sono di massima individuate in prossimità delle località sedi di stazioni di partenza e di arrivo degli impianti principali di risalita [...]» (art.25, Norme Tecniche di Attuazione, Comune di Bardonecchia)

262 Con l'esplicita clausola però di destinarlo a parco pubblico e mantenerlo tale a tempo indefinito (Varese 2011).

263 («Campo *Smith* altri "avvisi". E il Sindaco torna in libertà» *La Stampa*, 06/10/1994). [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,39/articleid,0757\\_01\\_1994\\_0273\\_0047\\_10748991/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,39/articleid,0757_01_1994_0273_0047_10748991/)

avviare in proprio la realizzazione della piscina coperta ricadente nel Piano particolareggiato e a favorire l'intervento di operatori privati per altri beni immobili ricompresi nel Piano particolareggiato (anche se con funzioni accessorie). Il Comune, inoltre, aveva l'intenzione di concedere le aree necessarie per gli *standards* urbanistici in "diritto di superficie" ai privati, con l'obiettivo così di realizzare le opere e i servizi previsti dal Piano particolareggiato. In questo caso, l'utile per la collettività, sarebbe pervenuto dalla possibilità di utilizzare i servizi predisposti in questo modo dai privati concessionari. Riguardo ai terreni con indice di cubatura, invece, il Comune avrebbe voluto attuare - in linea di massima e salvo più favorevoli opportunità - una riconversione del proprio patrimonio immobiliare, vendendo le proprie aree dietro acquisito alla pari di fabbricati o di loro porzioni (cosiddetto cambio/camere). L'amministrazione, dal canto suo, non aveva alcun interesse a conservare la pura proprietà dei terreni, dandone ad altri il "diritto di superficie" ma, diversamente, avrebbe voluto puntare a divenire proprietario di parte degli immobili da costruire. L'obiettivo era, infatti, quello di convertire e valorizzare il proprio patrimonio immobiliare, cercando di diventare soggetto economico attivo nel processo di rinnovo dell'apparato turistico<sup>264</sup>.

Il 27 gennaio 1987 il ragioniere Bruno Agui, in qualità di amministratore delegato della "Marina di Alessandro Srl", manifesta il proprio interesse per la realizzazione del progetto, accogliendo con formali assicurazioni e valide indicazioni, tutte le condizioni generali e specifiche avanzate dal Comune per la realizzazione delle Z.I.S. La proposta presentata da Agui, infatti, avrebbe permesso di «collegare gli aspetti patrimoniali con quelli di una nuova apertura a favore del Comune nelle prospettive urbanistiche, attraverso l'offerta di una permuta di aree ubicate in altra ZIS ponendo, in tal modo, la premessa per un esauriente sviluppo della strategia complessiva in campo urbanistico» (Comune di Bardonecchia 1987).

Qualche mese più tardi, a cavallo della la proposta di Agui, un altro gruppo di soggetti interessati al progetto si fa avanti: il consorzio "Asso-Casa"<sup>265</sup>. Un interesse che prende avvio a partire da una lettera del 27 aprile 1987 e ripreso, successivamente, con un altro telegramma l'8 settembre 1987; un'ipotesi, però, che si presentava «priva di indicazioni concrete, pur esprimendo una richiesta esplicita di partecipare alla trattativa, nel rispetto delle condizioni poste dal Comune» (Comune di Bardonecchia 1987).

Prima di questi due operatori economici, una terza società aveva mantenuto rapporti con l'amministrazione comunale, nell'intento di portare a termine il grande progetto turistico di "Campo Smith", la "Intercostruzioni Spa" che, però, ad un certo punto rinuncia all'affare. Una vicenda, quest'ultima, segnalata come sospetta nella relazione riepilogativa degli accertamenti effettuati dalla commissione d'accesso: «una terza società [...] che fino dal 1983 aveva proposto un intervento su "Campo Smith", improvvisamente ed inspiegabilmente comunica nel mese di agosto la propria rinuncia» (Prefettura di Torino 1995). In realtà, la questione dell'abbandono della trattativa da parte della "Intercostruzioni Spa", è ben spiegata nei documenti comunali; ad esempio, nella delibera n.669 del 14 novembre del 1986, viene riportato quanto segue: «[...] sottolineato che nel periodo di tempo intercorrente tra l'adozione del P.P. ed oggi, il Comune ha attivamente mantenuto i contatti con la società "Intercostruzioni Spa", la quale - in un primo tempo - si era detta disposta a realizzare tutti gli interventi oggetto del P.P.; che tali contatti non sono giunti a positiva conclusione, per mutate strategie aziendali della citata Società; e che il Comune da un lato, e la società "Intercostruzioni" dall'altro, sono venuti concordemente nella

---

264 Il Comune tuttavia - nel periodo decennale di validità del PP - non ha mai escluso la possibilità di concedere "diritti di superficie" sui propri beni immobili, sempre se tale soluzione si fosse rivelata la più opportuna per perseguire le finalità del Piano particolareggiato in oggetto (Comune di Bardonecchia 1987).

265 Un consorzio di imprese e di imprese associate, tra le quali la maggiore sarebbe stata la C.C.P.L. (Lega delle cooperative emiliane).

determinazione di interrompere le trattative in corso, di fronte alla impossibilità pratica di perfezionarle, e ciò senza che nessuna delle parti avanzasse riserve o rivendicazioni per il comportamento dell'altra; [...]» (Comune di Bardonecchia 1986). In un'altra delibera ancora, l'amministrazione auspicava, per il compimento del progetto "Campo *Smith*", «l'opportunità di superare i tempi morti burocratici, evitando che ritardi o fasi interlocutorie troppo lunghe, riproducano la situazione di stallo con possibile, successiva rinuncia, come è accaduto per la proposta della società "Intercostruzioni Spa". [...]» (Comune di Bardonecchia 1987). D'altro canto uno degli fattori che avevano segnato l'iter del progetto "Campo *Smith*", riscontrato in numerosi documenti, è proprio quello dell'urgenza, i tempi della trattativa fra il Comune e la "Intercostruzioni" si erano dilatati troppo facendo sì che, per entrambi i soggetti, non fosse più conveniente portare avanti l'affare.

Il consiglio comunale, con deliberazione n.856 del 29.9.1987, decise di accogliere la proposta presentata dalla società "Marina di Alessandro" preferendola a quella del consorzio "Asso-Casa". A questo proposito, per la prefettura di Torino, la scelta della società assegnataria del progetto "Campo *Smith*", si sarebbe profilata con contorni poco chiari, tali da suscitare alcune perplessità: «normalmente, per giungere alla individuazione del soggetto attuatore del Piano si ricorre all'istituto dell'asta pubblica in base al quale, qualunque operatore economico è invitato a partecipare alla gara ed a presentare un proprio progetto. Avvenuta l'individuazione dell'operatore e del progetto più affidabile, si procede all'esproprio<sup>266</sup> dei terreni necessari alla realizzazione delle opere ed alle successive convenzioni e concessioni edilizie. L'amministrazione comunale, pure essendo emersa la suesposta possibilità, sia nel corso di una riunione della commissione urbanistica consultiva, tenutasi il 24 settembre 1987, sia nel parere legale redatto dagli avvocati Mortarino e Coletto, ritiene di dover preferire la strada della trattativa privata» (Prefettura di Torino 1995: 5-6). In realtà, dalla lettura del parere degli avvocati Mortarino e Coletto, emerge una situazione alquanto diversa; infatti, se è vero che anche per i due legali, «il metodo più seguito in caso di vendita di beni patrimoniali di proprietà di Enti pubblici è quello dell'asta o pubblico incanto», è anche vero che «nel caso di specie tale tipo di procedura non poteva essere proponibile né ammissibile<sup>267</sup>» (Comune di Bardonecchia 1987). Questo in quanto la vendita era condizionata dalla disciplina urbanistica in quel momento vigente per le aree ricomprese nella Zona Integrata di Sviluppo (Unità di intervento n.11). In particolare, le norme di attuazione del piano particolareggiato, prescrivevano un intervento edilizio che non poteva essere realizzato in modo frazionato, sottolineando l'obbligo di regolarlo tramite un'unica convenzione urbanistica. Convenzione che avrebbe avuto l'obbligo di includere l'impegno, da parte del soggetto attuatore, di garantire la contestualità dell'intero programma a gestire e mantenere tutto il complesso turistico. Dunque, visto che i terreni di proprietà comunale erano solo una parte dell'area edificabile della Z.I.S. (circa il 50%), l'asta pubblica o pubblico incanto non poteva essere

---

266 Queste sono le parole pronunciate, dall'avvocato Giorgio Mortarino, durante la riunione della commissione urbanistica del 24 settembre 1987, riportate sul verbale comunale: «[...] dal contenuto di quanto emerge dalla riunione parrebbe che l'operazione "Campo *Smith*" interessi almeno due parti. Conferma che il piano particolareggiato, regolarmente approvato, consente al Comune di ricorrere all'istituto dell'esproprio per attuare il piano stesso. [...]» (Comune di Bardonecchia 1987).

267 La questione era in parte emersa anche a partire da una osservazione presentata dai consiglieri di minoranza Corino, Simonelli e Foca, e riportata nella delibera di approvazione del P.P. "Campo *Smith*" (n.669 del 1986); osservazione alla quale l'amministrazione rispose con queste parole: «[...] La via del "Progetto-Concorso" poteva essere percorribile solo se l'area oggetto del P.P./11 – ed in particolare, le sue porzioni edificabili – fossero state interamente di proprietà comunale. Nel caso in esame non poteva che seguirsi la politica dell'accordo tra Comune ed altri proprietari privati, presenti nell'area del P.P./11. La pubblicità di tale accordo, le stime asseverate dei beni ed il parere degli organi di controllo garantiscono – anche sotto il profilo di legge – la correttezza degli accordi stipulandi dal Comune. [...]» (Comune di Bardonecchia 1986).

una strada percorribile, dal momento che la scelta del contraente da parte del Comune era, in sostanza, vincolata. In altre parole, il trasferimento della proprietà dei terreni ricompresi nella Z.I.S. a privati, sarebbe potuto avvenire solo a favore del soggetto in possesso della totalità delle residue aree non comunali interessate dall'intervento in questione (Comune di Bardonecchia 1987). È possibile sostenere che, dunque, l'amministrazione comunale non sia andata contro il parere dei due avvocati ma, viceversa, abbia perseguito la strada della trattativa privata seguendo le indicazioni contenute nel parere legale.

Come già sottolineato, nel mese di aprile, si inserisce nell'affare la società "Asso-Casa" che, con una lettera – a cui il Comune risponde con una comunicazione del 2 giugno 1987 - e con un telegramma del mese di settembre<sup>268</sup>, si dimostra interessata alla realizzazione del progetto. A questo proposito, la prefettura di Torino sottolinea però che l'amministrazione comunale decise – il 14 settembre - di concedere al consorzio "Asso-Casa" «soltanto otto giorni per far pervenire per iscritto una proposta organica» (non oltre il 22 settembre 1987). Per questo motivo, sempre secondo l'indagine della prefettura, i tempi concessi e le modalità di svolgimento delle trattative avrebbero dimostrato «più l'esistenza di una scelta già operata che la possibilità di una concreta concorrenza nell'affare» (Prefettura di Torino 1995). In realtà, il consorzio "Asso-Casa", avendo manifestato il proprio interesse per l'operazione "Campo *Smith*" nel mese di aprile del 1987, non avrebbe avuto soltanto otto giorni di tempo ma, piuttosto, quasi cinque mesi. Il Sindaco di allora, dal canto suo, aveva già sottolineato la questione nel verbale di deliberazione del consiglio comunale n.856: «[...] da un'analisi delle date mi permetto di esternare una mia osservazione: mentre un operatore ha cominciato prima – in gennaio, ed è andato avanti, bene o male, per gradi, contattando i privati per i terreni, facendo operazioni sulla tipologia edilizia ecc. e, più di tutto, contattando la società di gestione, gli altri operatori, per questioni loro, hanno avuto un vuoto che va da aprile all'undici agosto. Obiettivamente hanno sfruttato meno bene il tempo a disposizione. [...]» (Comune di Bardonecchia 1987). Inoltre, sia dal verbale prodotto durante la riunione della commissione urbanistica del 24 settembre e sia da quanto riportato nella delibera n.856 del 29 settembre, emerge che la C.C.P.L. (la Lega delle cooperative emiliane) – uno dei soggetti più grandi all'interno del consorzio "Asso-Casa" - avrebbe, da un lato, dimostrato il proprio interesse per il progetto ma, dall'altro, richiesto tempi troppo lunghi (almeno due mesi e mezzo) per approfondire ulteriormente la questione in oggetto.

### 6.3 LA SCELTA DELLA "MARINA DI ALESSANDRO"

Dopo una prima fase di contatti con la "Intercostruzioni Spa", il 27 gennaio del 1987 subentra la società "Marina di Alessandro" di Bruno Agui e, una serie di comunicazioni indirizzate al Comune, dimostra chiaramente l'interesse da parte di Agui per il progetto "Campo *Smith*"; la prima lettera è del 27 gennaio 1987, una seconda del 27 giugno, una del 6 luglio ed un'altra del 12 settembre 1987. La proposta di Agui, già nel mese di febbraio 1987, era stata considerata dall'amministrazione comunale valevole di approfondito esame, «dal momento che nessuna concreta iniziativa era stata assunta da altri operatori idonei a realizzare il complesso urbanistico-edilizio regolato dal Piano particolareggiato» (Comune di Bardonecchia 1987).

La proposta avanzata dalla società immobiliare "Marina di Alessandro" si componeva di questi punti: (1) permuta dei terreni di proprietà comunale compresi nell'Unità di intervento n.11 (località "Campo *Smith*"), definita dal P.R.G.C. come Z.I.S., da cedere alla società privata

---

268

proponente, in cambio di altri terreni siti nella Z.I.S. localizzata in "regione *Horres*", da cedere al Comune; (2) costruzione, da parte del proponente, di un fabbricato ad uso pubblico nell'area comunale di "Casa *Suspize*", con entità tale da parificare le partite in permuta; (3) accettazione di una convenzione urbanistico-edilizia rispettosa delle disposizioni urbanistiche vigenti e dei contenuti e delle prescrizioni del Piano particolareggiato; (4) indicazione concreta di un ente gestore di livello internazionale, per i nuovi insediamenti legati alla multiproprietà e all'interscambio di flussi turistici, compresa la conduzione delle strutture sportive di interesse comunale.

Qualche mese più tardi, a cavallo della la proposta di Agui, un altro gruppo di soggetti interessati al progetto si fa avanti: il consorzio "Asso-Casa". La proposta avanzata dal gruppo, invece, si componeva di questi punti: (1) acquisizione del "diritto di edificazione", secondo gli indici di cubatura fissati dal P.R.G.C. e dal P.P. di zona per la Z.I.S. di "Campo *Smith*", relativamente alle aree di proprietà comunale inserite nello stesso Piano particolareggiato; (2) monetizzazione diretta ad interventi di importo equivalente (esempio sull'area "Casa *Suspize*"), applicando i valori individuati nella perizia fatta svolgere dalla pubblica amministrazione e che costituisce la base di trattativa con la società concorrente; (3) disponibilità di impegno ad incentrare tutta l'operazione sui punti qualificanti indicati dalla pubblica amministrazione, con proposta di riduzione dei volumi di edilizia residenziale a favore di un maggior numero di volumi per la ricettività (da 1.200 a 10.000 mc); (4) assicurazione generica di successiva gestione dei "complessi" in progetto, con agenzia o società "serie" che operano nel settore del turismo-ricettivo a livello nazionale ed internazionale, con disponibilità di partecipare nelle forme indicate dal Comune alla conduzione delle strutture sportive di interesse comunale.

La coppia di legali assoldata per una valutazione giuridica delle due proposte di intervento avevano ritenuto, in realtà, entrambe carenti in un punto essenziale delle proposizioni operative poste dall'amministrazione comunale: «la disponibilità reale di tutti i terreni insistenti nelle zone integrate da parte di chi propone interventi attuativi». Ma, auspicando una soluzione tempestiva dei problemi della ricettività che in quel momento gravavano su Bardonecchia, essi suggerirono al Comune di individuare una formulazione di "contratto condizionato" con il proponente che, in quel momento, sembrava dare le migliori garanzie, ovvero la società "Marina di Alessandro" di Bruno Agui (Comune di Bardonecchia 1987). La quale, soprattutto, proponeva una soluzione che permetteva una permuta di terreni idonea a consentire la conservazione del patrimonio comunale. Dunque, al netto dell'obbligo, da parte del proponente, di acquisire l'intera disponibilità delle aree comprese nell'Unità di intervento, la proposta della "Marina di Alessandro" avrebbe dovuto essere considerata più vantaggiosa per il Comune soprattutto per tre motivi: (1) uno di carattere economico - restituito da una perizia tecnica dettagliata - concernente la possibilità per l'amministrazione di entrare in possesso di una porzione considerevole di terreno (61.795 mq della Z.I.S. in località *Horres*), offerta in permuta dal privato proponente; (2) uno legato alle possibilità di sviluppo locale dato che, l'amministrazione, tramite la realizzazione delle Z.I.S., avrebbe potuto portare a termine l'obiettivo di costruire un raccordo ottimale tra i vari comprensori sciistici della zona; (3) uno di carattere sociale per via della realizzazione compensativa quantificata nella costruzione, sull'area "Casa *Suspize*", di un centro per anziani e della farmacia comunale.

Un ulteriore elemento da prendere in considerazione - a dimostrazione della legittimità della scelta del Comune di propendere verso la società "Marina di Alessandro" - emerge dalla lettura del verbale redatto durante la riunione della commissione urbanistica. Tutti gli intervenuti in quell'incontro, anche alcuni consiglieri comunali sia di maggioranza che di opposizione, si trovarono d'accordo nel considerare la proposta avanzata da Agui come quella più vantaggiosa per Bardonecchia.

Per il Sindaco Alessandro Gibello, ad esempio, la proposta di Agui si presentava più completa, l'altra, ovvero quella di "Asso-Casa", era accompagnata da uno studio meno aggiornato. Per Giuseppe Gaglione del partito socialista, Agui dimostrava di «conoscere la realtà di Bardonecchia e la necessità che Bardonecchia si adoperasse per meglio accogliere la domanda di turismo [...] pena la distruzione dell'intera economia». Maurizio Robbiano, rappresentante del gruppo "Amici di Bardonecchia" e della società "Colomion Spa" ammetteva che Agui era riuscito ad affrontare «il problema molto più radicalmente, con decisione verso una possibile conclusione contattando imprenditori sia per il finanziamento, sia per la gestione che per la vendita, portando in Comune delle prove e non solo delle parole dei contatti presi». Riguardo l'Asso-Casa, invece, non vi erano delle «reali prove o garanzie dell'interesse per l'intervento se non parole più o meno discutibili [...] penso sia necessario portare avanti la trattativa con Agui facendo il possibile per non creare una guerra di concorrenza fra le due imprese e far sì che tutti i terreni siano disponibili per il decollo del progetto definitivo, pur garantendosi il Comune tutte le garanzie». Silvio Durante del partito comunista italiano e, similmente, anche Livio Gerard rappresentante della "Coldiretti", ritenevano «[...] più seria la proposta di Agui, in particolare per la previsione di una sicura gestione e per l'acquisizione dei terreni di *Horres* - così da condizionare la salvaguardia della zona - e per la possibilità di avere insediamenti spazi sociali nella "Casa *Suspize*". [...]». Anche secondo Piero Bosticco del "Tourissport", il signor Agui aveva fatto buona impressione e, in particolare, «per come ha condotto le trattative e per l'acquisto dei terreni della "società *Colomion*". Rosanna Roncatti, dell'associazione commercianti, dal canto suo esprimeva accordo alla linea seguita dall'amministrazione comunale, con l'auspicio che «le imprese capaci di portare a compimento tali iniziative, trovassero il più ampio appoggio da tutte le categorie [...]»; dello stesso parere era Francesco Durando del C.A.I., che concordava massimamente con la linea emersa durante la riunione. Infine, lo stesso Mario Corino, definito come «il Sindaco antimafia di Bardonecchia» (Varese 2011: 69) durante la riunione sostenne che, Agui, fosse «adatto e preparato per la complessa operazione» di "Campo *Smith*".

A seguito di tutti questi pareri, infatti, la commissione deliberava di individuare «nell'offerta e nella documentazione prodotta dalla società "Marina di Alessandro" la proposta più approfondita, tecnicamente, più credibile e ad oggi quella che offre le maggiori garanzie soprattutto per la gestione». Di ritenere, inoltre, «importante l'acquisizione dei terreni di *Horres* al patrimonio comunale, di continuare ad usare la massima trasparenza nei rapporti con gli operatori interessati rivendicando pari atteggiamento dagli stessi. Infine di richiamare l'urgenza dell'esecuzione dell'intervento, stante la necessità di rilanciare e riqualificare Bardonecchia, consentendole di accedere ai più importanti mercati turistici nazionali ed esteri, con un'offerta adeguata e aggiornata. Questo perché, come ricordava il Sindaco Gibello, nella seduta del consiglio del 29 settembre, «[...] le sorti del turismo di Bardonecchia sono troppo legate a cercare di avere presenza distribuite al maggior numero di mesi possibile. Per questo è estremamente importante avviare e cogliere tutte le possibilità che si presentano senza lasciarle cadere. Per far partire presto questo tipo di intervento, un criterio fondamentale è quello dell'urgenza. Le risposte da dare all'operatore privato, che manifesta l'intenzione di prendere in esame l'intervento che suona in cifre da 20 ai 30 miliardi, debbono essere tempestive. Ciò perché di operatori di questo livello non se ne trovano molti e ancora meno quelli disposti ad attendere degli anni per avere una risposta, tenendo fermi i capitali. [...] Se vogliamo vedere realizzati questi interventi dobbiamo essere rapidi. [...] Questo concetto di urgenza, è giustificato - come ho detto prima - dalla necessità di dare risposta rapida all'operatore. Nel settore del turismo la concorrenza è fortissima: i vicini francesi si muovono velocemente e con grosso dispendio di capitali forniti dallo Stato è quindi più che mai necessario muoversi tempestivamente. [...] Credo che possa essere condivisa, da tutto il

consiglio comunale, questa idea e la necessità di fare presto, cercando di fare bene» (Comune di Bardonecchia 1987).

#### 6.4 LE PERIZIE E LA SOTTOSTIMA DEL VALORE DEI TERRENI

Come condizione essenziale e necessaria, posta dal Comune, per la concreta realizzazione della "Zona integrata di Sviluppo" "Campo *Smith*" (Unità di intervento n.11), era stata prevista l'attuazione di uno scambio tra l'amministrazione comunale ed il soggetto proponente del progetto. La trattativa aveva previsto da un lato il conferimento dei terreni di proprietà pubblica al soggetto proponente del Piano particolareggiato - la società "Marina di Alessandro" - già proprietario di altre aree comprese nel comparto urbanistico; dall'altro la cessione al Comune, da parte di questa, di suoi terreni<sup>269</sup> ubicati in altra zona e, in aggiunta, il rifacimento di una porzione di un immobile pubblico, caratterizzato in quel momento da uno stato di degrado diffuso<sup>270</sup> (Comune di Bardonecchia 1987; 1990). Per formalizzare tale scambio venivano redatte tre perizie: una nel 1983, una nel 1987 ed una nel 1990<sup>271</sup>.

**A)** La prima, formulata il 27 marzo 1983, dal titolo "Descrizione e valutazione dei terreni di proprietà comunale posti in regione "Campo *Smith*" e inseriti nel P.R.G.C. nelle "Zone integrate di sviluppo turistico", calcolava il «controvalore esigibile, in caso di permuta, commisurato in superficie agibile o abitabile e accessori della volumetria costruibile» (Comune di Bardonecchia 1987). Secondo questo testo - redatto prima della formulazione del Piano particolareggiato dell'Unità di intervento n.11 - il valore commerciale dei terreni pubblici di "Campo *Smith*" sui quali era possibile prevedere un'edificazione, 2.343,50<sup>272</sup> dei 24.855 mq totali, doveva essere quantificato in 3.853.140.000 di lire, pari al valore commerciale del terreno pubblico, con un valore unitario medio dei fabbricati ipotizzabili di 1.644.182 di lire per metro quadrato. Detto valore, una volta suddiviso per 24.885 mq, cioè tutta la superficie di terreno considerata nell'Unità di intervento n.11, poteva essere quantificato in 155.000 lire per metro quadrato (Comune di Bardonecchia 1987). In questa perizia non erano stati considerati né il costo di costruzione, né il costo delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

**B)** Nella seconda perizia invece, con l'entrata in scena della "Marina di Alessandro", venivano redatte nell'ordine: una valutazione dei terreni e dei fabbricati privati in "regione *Horres*"; una perizia asseverata di stima per i terreni comunali situati in "Campo *Smith*" ed il computo metrico estimativo afferente gli interventi ipotizzabili sul fabbricato comunale denominato "Casa *Suspize*"

---

269 Compresi in parte in un'altra Zona Integrata di Sviluppo (47.546 mq), in parte in zona agricola (7.122 mq), in parte in zona "A" (6.682 mq) ed in parte in area di interesse pubblico (445 mq), comprensivi di due fabbricati rurali (sedimi di 303 mq).

270 Sul quale il Comune aveva già previsto un progetto: la costituzione di un Centro polivalente di carattere sociale (farmacia comunale, punto di incontro e locali per la convivenza di anziani) per una superficie di 1.003,50 mq, oltre che una parte a vocazione privatistica composta da due negozi previsti al piano terra e undici alloggi, suddivisi tra cinque al primo piano e sei al secondo, di 1.538,00 mq, per un totale di 2.541 mq.

271 Dall'intervento del consigliere comunale Mario Corino, sul punto inerente al Piano Particolareggiato di "Campo *Smith*": definizione dei rapporti tra Comune di Bardonecchia e la Immobiliare Marina di Alessandro, sembra che le perizie effettuate siano state in tutto quattro (Comune di Bardonecchia 1990). Presumibilmente, venne fatta una perizia prima del 1983, della quale però non è stato possibile risalire alla documentazione.

272 Nella perizia asseverata nell'aprile del 1983, si ipotizzava sui terreni comunali (24.885 mq) la realizzazione di edilizia alberghiera, a rotazione, di tipo tradizionale e per attività di servizio, stabilendo il valore del terreno rispettivamente nello 0,20 del valore edificato per i primi due tipi di edilizia e nello 0,25 per gli altri due (Comune di Bardonecchia 1987).

(Comune di Bardonecchia 1987). Detta perizia, si sviluppava partendo dal computo metrico del fabbricato progettato sull'area "Casa *Suspize*", questo al fine di ottenere un costo di costruzione unitario a metro quadrato ed il conseguente valore di costruzione del fabbricato cedibile in permuta al Comune. Successivamente si procedeva alla perizia dei terreni comunali di "Campo *Smith*", con valori rapportati al costo di costruzione delle volumetrie sugli stessi inseribili e, infine, si periziavano gli immobili privati in "regione *Horres*" (Comune di Bardonecchia 1987). Nel documento del 1987, dunque, il costo dei lavori di ristrutturazione di 1.200 mq dell'immobile "Casa *Suspize*", a carico della società immobiliare "Marina di Alessandro", veniva quantificato in 1.221.600.000 di lire; mentre il valore dei terreni privati ubicati in località "Horres" (62.098 mq) era di 438.503.300 di lire, per un valore complessivo di 1.660.103.300 di lire. Il valore dei terreni comunali localizzati in "Campo *Smith*" e ricadenti nella Z.I.S. (24.885 mq) era stato quantificato in 1.660.439.000 di lire, ovvero 66.805 lire al metro quadrato. Il numero risultava considerando la porzione sulla quale era prevista la possibilità di edificare - cioè 2.343,50 mq - ridotta però a 1.631,08 mq, per via dell'utilizzo di un coefficiente (il rapporto tra superficie convenzionale e superficie commerciale: 0,696) calcolato precedentemente nella stima dell'immobile "Casa *Suspize*" e, in secondo luogo, per via del costo unitario di costruzione al metro quadrato (1.018.000 di lire) e del costo delle opere di urbanizzazione primarie e secondarie (147.000 al mq). Un valore minore - proprio dei terreni di proprietà comunale - se confrontato con quello della prima perizia: ben 2.192.701.000 di lire in meno. Questo, secondo l'autore della perizia, accadeva per diversi motivi: per prima cosa l'incarico del 1987 imponeva una stima che potesse essere confrontata con altri valori, tra i quali quello dell'immobile "Casa *Suspize*"; inoltre veniva sottolineato che «[...] il valore commerciale di fabbricati a destinazione alberghiera, residenziale a rotazione e per attività di servizio, non era sostanzialmente mutato per vari fattori di mercato, come la cospicua offerta a fronte di una richiesta quasi inesistente, un calo della componente inflazionistica sul piano nazionale che sconsiglia l'acquisizione del così detto "bene rifugio" già individuato nell'edilizia, l'eccessivo costo gestionale della seconda casa, ecc. [...]» (Comune di Bardonecchia 1987). Al netto di tutto questo, lo scambio tra i terreni comunali di "Campo *Smith*" (1.660.439.000 di lire) e la sommatoria dei valori del rifacimento di una porzione dell'immobile comunale "Casa *Suspize*" insieme alla cessione dei terreni localizzati in "regione *Horres*" (1.660.103.300 di lire), risultava - anche se per una cifra trascurabile - uno scambio sfavorevole all'amministrazione comunale. La quale però, sempre secondo il documento di perizia, avrebbe avuto ben altri vantaggi dall'operazione: (1) un rilancio dell'attività alberghiera con un contestuale completamento delle infrastrutture urbanistiche, (2) la realizzazione di infrastrutture sociali e (3) l'acquisizione di un'area - quella localizzata in "regione *Horres*" - che avrebbe consentito di gestire direttamente la promozione e realizzazione di un nuovo Piano particolareggiato libero da proposizioni di parte privata.

Dunque, con la delibera n.859 del 1987 il Comune conferiva 24.885 mq (di cui 1.833 mq da acquisire dal demanio) di terreni comunali localizzati nella zona di "Campo *Smith*" alla società immobiliare "Marina di Alessandro". Questo però, soltanto nel momento in cui, il proponente privato avesse dimostrato «la reale disponibilità delle necessarie aree di proprietà privata comprese nel Piano particolareggiato». Allo stesso modo acquisiva, quale parziale contropartita, terreni e fabbricati fino a quel momento di proprietà della "Marina di Alessandro", ubicati in "regione *Horres*" e ricompresi a loro volta in una Z.I.S., suddivisa in "Zona A" e "Zona agricola", di 62.098 mq totali. In aggiunta, quale ulteriore contropartita, il proponente privato si impegnava a realizzare almeno 1.000 mq dell'immobile comunale "Casa *Suspize*"; questo progetto prevedeva la costruzione di un centro polivalente di carattere sociale (farmacia comunale, punto di incontro e locali per la convivenza degli anziani).

C) Tre anni dopo, nel 1990, «non essendosi verificata tale permuta ed a seguito di una nuova situazione venutasi a creare nella zona di “Campo *Smith*” e di una nuova e diversa impostazione dello studio del nuovo fabbricato “Casa *Suspize*”» (Comune di Bardonecchia 1990), la Giunta municipale richiedeva un ulteriore studio con il quale si calcolavano diversi elementi: la valutazione a costo di costruzione di nuovo edificio a vocazione pubblica e privata sull'area comunale “Casa *Suspize*”; la valutazione dei terreni comunali in regione “Campo *Smith*”; valutazione di immobili privati in “regione *Horres*” (Comune di Bardonecchia 1990).

Riguardo alla “Casa *Suspize*”, il costo di costruzione dei 1.319 mq della parte a destinazione pubblica, veniva quantificato in 1.523.445.000 di lire - per un costo di costruzione al metro quadrato di 1.155.000 di lire - la parte a vocazione privata, cioè 1.026 mq, avrebbe invece richiesto un investimento pari a 1.185.030.000 di lire. Il valore dei terreni e dei fabbricati ubicati in località “*Horres*” raggiungeva, con questa nuova perizia, la cifra di 570.054.290 di lire, mentre quello dei terreni comunali localizzati in “Campo *Smith*” (24.885 mq) veniva quantificato in 2.076.066.300 di lire, 83.527 lire al metro quadrato. Il dato risultava considerando per prima cosa la porzione sulla quale era prevista la possibilità di edificare - cioè 2.343,50 mq - ridotta però a 1.797,46 mq, causa l'utilizzo del coefficiente risultato dal rapporto tra superficie convenzionale e superficie commerciale (0,767), calcolato nella stima dell'immobile “Casa *Suspize*”; e, in secondo luogo, dal costo unitario di costruzione al metro quadrato di 1.155.000 di lire (Comune di Bardonecchia 1990). In conclusione, il Comune, avrebbe acquisito 1.319 mq di superficie convenzionale – la parte a vocazione pubblica - dell'immobile “Casa *Suspize*” (contro i 1.200 mq previsti dalla perizia del 1987), per un valore di 1.523.445.000 di lire. In aggiunta, sarebbe entrato in possesso dei terreni e dei fabbricati localizzati in “regione *Horres*” (62.098 mq), per un valore di 570.054.290 di lire. Dal canto suo, avrebbe ceduto al proponente privato i terreni di “Campo *Smith*” periziati in 2.076.066.300 di lire. Per un conseguente guadagno, in termini monetari, di 17.400.000 di lire.

Sulla base dell'ultima perizia, il Consiglio comunale con la delibera n.465 del 7 agosto 1990, riconfermava la validità degli obiettivi e delle finalità dell'operazione “Campo *Smith*” - sia sotto l'aspetto urbanistico che sotto quello amministrativo – approvando il documento di perizia che attribuiva: ai terreni comunali di “Campo *Smith*” un valore pari a 2.076.066.300 di lire; ai 1.319 mq convenzionali di “Casa *Suspize*” un valore di 1.523.445.000 di lire; ai terreni in “regione *Horres*” un valore di 570.054.290 di lire. Con un vantaggio finale per il Comune, in termini monetari, di 17.400.000 di lire. L'amministrazione comunale trasferiva alla società immobiliare “Marina di Alessandro” 24.885 mq di terreno, tutti compresi nel perimetro del P.P. U.U.I. n.11 di “Campo *Smith*”, visto che la Società aveva dimostrato la disponibilità delle altre aree private di quel comparto, necessarie all'esecuzione dell'operazione edilizia. Il tutto valorizzato dalla scelta - come futuro gestore dei servizi comuni e delle porzioni aventi destinazione para-alberghiera fatta dalla Società Immobiliare - dell'organizzazione “Eurotel Italia Srl” (Comune di Bardonecchia 1990).

## 6.5 IL PARERE DELL'UFFICIO TECNICO ERARIALE E LA DURA INVETTIVA DEL CONSIGLIERE MARIO CORINO

Il 28 agosto 1990 il Comune formula la richiesta, al Prefetto di Torino, di emissione del decreto autorizzativo<sup>273</sup> afferente l'operazione immobiliare "Campo *Smith*" e, per questo motivo, il 4 marzo del 1991, la Prefettura risponde trasmettendo i risultati del parere dell'Ufficio Tecnico Erariale di Torino del 28 febbraio 1991. Secondo questo documento si sarebbe dovuto procedere ad un conguaglio a favore dell'Ente comunale - da parte della società "Marina di Alessandro" - pari ad un miliardo di lire in più rispetto ai 17.400.000 di lire originari. La questione è riportata anche nella relazione riepilogativa degli accertamenti espletati dalla Commissione d'accesso, «[...] nell'ambito del procedimento prefettizio di cui alla L. 21.6.1896, n.218 per l'autorizzazione alla permuta, l'Ufficio Tecnico Erariale di Torino accerta che i terreni di proprietà comunale era stati sottostimati di circa 1 miliardo e 600 milioni» (Prefettura di Torino 1995). Anche Federico Varese (2011) riprende la vicenda: «in sostanza, un terreno di grande valore, adibito a verde pubblico, era stato venduto sottocosto a un costruttore [...] al quale erano state concesse tutte le licenze necessarie per costruirvi. L'area del valore stimato di 1 miliardo e 600 milioni di lire nel 1995, fu venduta per 17 milioni di lire. Gli inquirenti valutarono in seguito il valore complessivo della lottizzazione in 90 miliardi di lire». In realtà, tralasciando il fatto che i terreni di "Campo *Smith*" non erano stati venduti soltanto per 17 milioni di lire, la sottostima era stata di un miliardo e non di un miliardo e 600 milioni; infatti, riporta il documento dell'Ufficio Tecnico Erariale<sup>274</sup> «si ritiene che il conguaglio deliberato sia esiguo e si esprime pertanto il parere che la progettata permuta possa essere effettuata con un conguaglio a favore del Comune di lire 1.000.000.000 = (un miliardo)» (Comune di Bardonecchia 1992). Ad ogni modo, gli elementi che hanno palesato l'effettiva sottostima della valutazione dei terreni localizzati in zona "Campo *Smith*" erano stati: (1) la loro vicinanza alla stazione di partenza della seggiovia; (2) la prossimità allo stadio ed alla pista di pattinaggio; (3) l'accessibilità dovuta alla presenza di comoda strada asfaltata e la preesistenza di attrezzature per il turismo invernale, che li rendevano particolarmente appetibili anche per le attività ad esso connesse. Riguardo i terreni di proprietà privata, invece, siti in "regione *Horres*"<sup>275</sup>, la stima periziale redatta nel 1990 sembrava rispettarne il giusto valore: 570.054.290 di lire. Dunque, secondo il parere dell'Ufficio Tecnico Erariale, se da un lato si poteva considerare il valore dei terreni di proprietà privata, in linea di massima, accettabile; altrettanto non poteva dirsi per le aree di proprietà comunale, il cui valore adottato nelle perizie risultava molto inferiore a quello normalmente attribuibile sul mercato. Per questo alla cifra di 3.599.511.300, risultato dalla somma del valore periziato dei terreni di "Campo *Smith*"<sup>276</sup> (2.076.066.300) e da quello dell'intervento sull'immobile "Casa *Suspize*" (1.523.445.000); andava aggiunto un miliardo di lire in più, non considerando però i 17.400.000 lire già conteggiati: cioè 982.600.000 di lire in totale. Inoltre, è in

273 Ai sensi della legge n.218 del 21 giugno del 1896.

274 Prot. 9721/2232/90, Resp. foglio 4/9/90, Sett.1/H/22 n.1022/90.

275 «I terreni di proprietà privata siti in "regione *Horres*" con annessi fabbricati rurali diroccati, sono ubicati in località di alta montagna con scomodo accesso e giacitura in pendio. Gli stessi formano per la maggior parte un corpo con entrostanti porzioni di terzi proprietari ed annessi piccoli appezzamenti sparsi. Ricadono in larga misura in zona ZIS scarsamente appetibile per insediamento turistico alberghiero sia per la scomodità degli accessi che per la totale mancanza di collegamento con il concentrico abitato e con la zona ricreativa e commerciale del capoluogo. In particolare le aree ricadono: in zona agricola (7.122 mq); in zona sottoposta a tutela storico ambientale (6.682 mq); in zona destinata ad attrezzature di interesse comune (445 mq); in Z.I.S. (47.546 mq)» (U.T.E. Torino 1991).

276 «Una superficie catastale complessiva di 24.855 mq, destinata ad attività turistiche alberghiere, para-alberghiere e residenziali (zona ZIS), dove sarebbe stato possibile realizzare fabbricati per una volumetria complessiva di 28.471 metri cubi dei quali 5.694 destinati alla residenza e 22.777 destinati ad attività ricettiva alberghiera, para-alberghiera o similare (case albergo, multiproprietà, residenze turistico sociali)» (U.T.E. Torino 1991).

questo momento - con la delibera n.602 del 31 gennaio 1992 - che l'amministrazione comunale, sentito il parere di tutto il Consiglio, accoglie il suggerimento del gruppo democristiano finalizzato ad «incamerare la somma relativa alla ristrutturazione di “Casa *Suspize*” (mq 1.319 convenzionali) oltre all'eventuale conguaglio a favore del Comune di Bardonecchia [...]».

A questo punto l'operazione permutativa fra il Comune di Bardonecchia e la società immobiliare “Marina di Alessandro” si componeva di questi elementi: (1) cessione dei terreni comunali di “Campo *Smith*” alla società “Marina di Alessandro” (24.855 mq per 2.076.066.300 di lire); (2) acquisizione da parte del Comune di terreni della società immobiliare siti in “regione *Horres*” (61.795 mq per 570.054.290 di lire); (3) controvalore derivante dalla monetizzazione di quanto la società avrebbe dovuto realizzare, per conto del Comune, nell'immobile comunale “Casa *Suspize*” (1.523.445.000 di lire); (4) somma a conguaglio segnalata dalla Prefettura di Torino (1.000.000.000 di lire). Nella relazione riepilogativa degli accertamenti espletati dalla Commissione d'accesso, la vicenda è così riportata, «venuta meno la volontà per il Comune di ristrutturare l'immobile di “Casa *Suspize*”, la società “Marina di Alessandro” accetta di versare, in favore del Comune, in conformità ai valori stimati dall'U.T.E. la somma di lire 3 miliardi, di cui 1 miliardo per conguaglio e 2 miliardi a fronte della mancata ristrutturazione» (Prefettura di Torino 1995). In verità, al netto del miliardo di conguaglio, la cifra versata dalla società immobiliare per monetizzare l'intervento previsto in origine sull'immobile “Casa *Suspize*”, non è stata di due miliardi ma di 1.523.445.000 di lire. A questi bisogna aggiungere, inoltre, i 2.076.066.300 di lire pagati per i terreni di “Campo *Smith*”, e la cessione dei terreni ubicati in “regione *Horres*”.

Nell'ultima perizia tecnica effettuata - delibera n.465 del 1990 - è allegata, inoltre, una dura invettiva scritta dal consigliere comunale Mario Corino, «inerente al Piano particolareggiato di “Campo *Smith*” sulla definizione dei rapporti tra Comune di Bardonecchia e la immobiliare “Marina di Alessandro”» (Comune di Bardonecchia 1990). Nonostante Federico Varese lo definisca un “Sindaco antimafia”<sup>277</sup>, in tale occasione, nessun riferimento veniva fatto riguardo a possibili infiltrazioni nella realizzazione del progetto turistico “Campo *Smith*”, da parte di attori illeciti ancorché vicini alla criminalità organizzata. D'altra parte però, quanto scritto dall'allora consigliere comunale, faceva emergere importanti questioni riguardo alcuni punti di carattere urbanistico.

L'intervento può essere funzionalmente suddiviso in quattro sezioni: (A) una parte concentrata sull'analisi degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria; (B) una parte riguardante il diritto di superficie sull'area pubblica di “Casa *Suspize*”, «secondo l'uso privatistico del cambio camere»; (C) una parte sul pericolo di danno al patrimonio immobiliare del Comunale, legato all'intenzione di trasferire la farmacia comunale; (D) un'ultima parte dedicata al problema delle garanzie a tutela del Comune.

**A)** Per quanto riguardava le opere di urbanizzazione primaria eseguite direttamente dalla “Marina di Alessandro”, veniva individuata da Corino una «surrettizia ed indebita “lievitazione”, con l'abnorme tentativo di calcolare il “di più” a scomputo delle opere di urbanizzazione secondaria». Questo perché le opere di urbanizzazione primaria sono «finanziariamente meno controllabili e, per loro naturale fisionomia, non hanno chiari i confini tra ciò che è “nuovo” [...] e ciò che è preesistente». In altri termini, un'anomalia dei costi di un insieme di voci indicate tra gli interventi di urbanizzazione primaria, troppo alti in rapporto alla effettiva realizzazione e, in parallelo, la stretta pertinenza di altre voci ad esigenze chiaramente privatistiche della costruzione. Secondo il consigliere il costo complessivo delle opere di urbanizzazione primaria, pari a circa due miliardi e mezzo di lire, andava ridotto fino a 700 o 800 milioni di lire. Per gli oneri di urbanizzazione secondaria il problema era inverso, investimenti troppo lievi (sarebbero dovuti essere superiori ai trecento milioni di lire), calcolati tenendo in considerazione i soli volumi destinati alla residenza

---

277 Sindaco tra il 1972 ed il 1978, consigliere di opposizione dal 1988 al 2001.

escludendo, in pratica, quelli destinati alla ricettività. Questo, secondo Corino, era da considerarsi dannoso per due motivi principali: da un lato appariva antiggiuridico, in quanto la legge urbanistica non prevede scomputi al riguardo; dall'altro appariva ingiustamente sfavorevole al Comune e favorevole alla parte privata, in quanto i volumi destinati ad attività ricettiva erano già agevolati da un minor importo degli oneri di costruzione. In aggiunta, l'area del Piano particolareggiato era stata già oggetto di una minore valutazione rispetto al prezzo di mercato (proprio perché sarebbero occorsi interventi di urbanizzazione) e, quindi, avrebbe dovuto profilarsi piuttosto un punto di riequilibrio, attraverso un intervento qualificato ed adeguato nel campo dell'urbanizzazione.

**B)** Sul tema del diritto di superficie, dall'ultima perizia redatta, veniva confermata l'intenzione di utilizzare il modello "cambio-camere", «concetto diffuso nei rapporti di natura privatistica, ma che avrebbe costituito – sul piano pubblico e dell'interesse comunale – una ricompensa di natura patrimoniale spropositata a favore della parte e autolesiva dell'interesse del Comune [...]»<sup>278</sup>. Il Sindaco, ricordava il consigliere Corino, prevedendo la necessità di richiedere alla "Marina di Alessandro" un impegno finanziario maggiore del dovuto, introdusse legittimamente il concetto del "ripianamento dell'eccedenza" con altra permuta di beni comunali. D'altro canto però, con il conferimento del "cambio-camere" il Comune sembrava orientato - travalicando i propri compiti istituzionali - a permettere alla società proponente, l'utilizzo di aree di sua proprietà per la costruzione di alloggi residenziali. Da questa operazione, che in sede di vendita avrebbe potuto fruttare almeno il doppio del prezzo di costo, il Comune avrebbe ricevuto un 25% del guadagno. Secondo Corino però, un'amministrazione pubblica, non avrebbe potuto, mentre avanzava un quadro di permuta a compensazione di un'area ("Campo *Smith*"), mettere in gioco con la stessa società immobiliare una seconda rivalsa. Così facendo, infatti, ne sarebbero risultati sconvolti i criteri stessi della compensazione, favorendo incautamente il proponente privato che, da parte sua, tornava in possesso di notevoli porzioni di quanto conferiva al Comune in pagamento dei terreni di "Campo *Smith*". Inoltre, un'amministrazione pubblica avrebbe dovuto considerare che devolvere parte di una propria area di edilizia residenziale tradizionale, mediante conferimento del diritto di edificazione a privati, esula dalle proprie competenze. Allo stesso modo, al di là degli stretti vincoli giuridici, non avrebbe potuto trasformare un'area avuta in eredità in destinazione privatistica, con un conseguente stravolgimento della volontà testamentaria.

**C)** Anche l'ipotesi di spostare la farmacia comunale, già localizzata nel borgo vecchio di Bardonecchia, preoccupava il consigliere Corino. Per prima cosa, lo spostamento del servizio avrebbe abbassato il valore patrimoniale dell'immobile in cui esso già risiedeva e, per questo, si sarebbe potuta verificare una situazione precaria dal punto di vista del patrimonio pubblico. In secondo luogo, prima dell'avvio del progetto "Campo *Smith*", il Comune aveva a sua disposizione tre consistenti beni, ognuno con una precisa e quantificabile valenza: i terreni di "Campo *Smith*", la "Casa *Suspize*" e l'immobile dove risiedeva la farmacia comunale; dopo la realizzazione del progetto, l'amministrazione avrebbe avuto a disposizione, invece, soltanto un punto di riferimento immobiliare, oltre ai terreni in "regione *Horres*". Questo perché, in virtù dei valori convenuti, il nuovo immobile sull'area di "Casa *Suspize*" sarebbe stato un puro intervento sostitutivo dei terreni di "Campo *Smith*" con un pericolo reale di sminuire il consistente complesso dei beni patrimoniali del Comune. I motivi erano principalmente due: uno dei beni, ovvero "Casa *Suspize*", sarebbe stato abbattuto e sostituito; l'altro bene, dove era localizzata la farmacia comunale, sarebbe stato invece depauperato dal trasferimento e lasciato privo di prospettive reali.

<sup>278</sup> La questione emerge anche dalla lettura delle perizie - 1987 e 1990 - degli interventi previsti su "Casa *Suspize*": il primo incarico, infatti, riguardava la «valutazione a costo di costruzione di nuovo edificio a vocazione pubblica sull'area comunale "Casa *Suspize*»»; il secondo, invece, la «valutazione a costo di costruzione di nuovo edificio a vocazione pubblica e privata sull'area comunale "Casa *Suspize*»».

D) Infine, in una operazione così complessa e nella quale i valori patrimoniali poggiavano essenzialmente su permutate (con scambio non contestuale di beni), le garanzie sarebbero dovute essere proporzionate alle specifiche situazioni giuridiche ed operative, riguardando una vasta gamma di condizioni: i terreni ed i beni patrimoniali; il rispetto delle norme urbanistiche sugli oneri di urbanizzazione; i problemi del lavoro, della manodopera, degli appalti e dei subappalti; il rispetto del vincolo della ricettività senza sconfinamenti su posizioni di residenzialità di fatto. Tutte queste clausole di garanzia, secondo Corino, non si sarebbero dovute risolvere, genericamente, con formule tradizionali; i terreni ed i beni patrimoniali, per via delle permutate, avrebbero dovuto trovare spunti di protezione sostanziale e per tutto il periodo necessario a conferire assoluta sicurezza.

## 6.6 STIPULA DELLA CONVENZIONE EDILIZIA E COMMISSARIAMENTO DEL COMUNE PER INFILTRAZIONI MAFIOSE

Il 3 giugno del 1993 viene stipulata la convenzione edilizia tra il Comune di Bardonecchia, la società immobiliare "Marina di Alessandro" (soggetto realizzatore principale) e la società "SPAI Srl" subentrata alla società "Organizzazione Eurotel Italia Srl", con il ruolo di gestore dei servizi e delle singole unità immobiliari per le porzioni aventi destinazione para-alberghiera. La "Marina di Alessandro" infatti, era riuscita ad ottenere tutti gli immobili (terreni ed edifici) compresi nella "Zona Integrata di Sviluppo", facenti parte dell'Unità di Intervento n.11 "Campo *Smith*" e richiesti per procedere alla realizzazione del progetto: 49.350 mq totali. Nei terreni in questione venivano edificati gli immobili denominati con la sigla "2F" e "3D", con relative opere di urbanizzazione ed interventi edilizi minori. Le aree di pertinenza degli edifici a destinazione para-alberghiera ("2F") equivalevano a 11.500 mq, quelle a destinazione residenziale ("3D") a 1.850 mq, per un totale di 13.350 mq; la volumetria prevista per il primo tipo di intervento era di 41.000 mc, quella per il secondo era di 12.000 mc, per un totale di 53.000 mc. La superficie prevista per le opere di urbanizzazione primaria era di 27.327 mq<sup>279</sup>, quella per le opere di urbanizzazione "indotta" era di 7.800 mq. Secondo il calcolo sintetico delle tabelle parametriche approvate dal Consiglio comunale, gli oneri di urbanizzazione primaria erano stati stimati in 935.000.000 di lire, quelli per l'urbanizzazione secondaria in 928.000.000 di lire; mentre il contributo relativo al costo di costruzione per l'edificio para-alberghiero equivaleva a 263.000.000 di lire, quello invece previsto per l'edificio residenziale a 71.000.000 di lire, per un valore complessivo di 2.197.000.000 di lire. In realtà, però, i costi delle sole opere di urbanizzazione primaria raggiunsero, successivamente, quota 3.677.150.000 di lire<sup>280</sup>, quelle di urbanizzazione secondaria invece 502.000.000 di lire<sup>281</sup>, da corrispondere sotto forma di pagamento. Da notare che, almeno in parte, sembrano concretizzarsi

---

279 A questi andavano aggiunti 7.650 mq del parcheggio "principale" e 150 mq di verde delle fasce di protezione stradale.

280 Risultanti dalla somma dei costi del sistema viario pedonale e veicolare, per gli spazi di sosta e di parcheggio, per la realizzazione di un ponte sulla "Dora di *Melezet*", per i sedimi stradali, per la costruzione dei marciapiedi, per tutti gli allacciamenti, collettori, sistema di distribuzione energia, realizzazione del ponte di accesso al complesso dei parcheggi e degli impianti di risalita di "Campo *Smith*", per le opere di difesa spondale nella fascia di tutela del torrente "Valle Stretta" (che da sole raggiungevano la cifra di 1.120.500.000 di lire).

281 «[...] la somma maggiore risultante dal confronto tra [...] gli oneri di urbanizzazione secondaria, quali risultanti dall'applicazione delle tabelle parametriche comunali e la quota del costo della piscina comunale (3.700 milioni) da aggiornare rapportata all'incidenza della volumetria dell'edificio residenziale "3D" (12.000 mc), rispetto alla volumetria totale ricompresa nel PP (88.150 mc)» (Comune di Bardonecchia 1993).

le preoccupazioni in merito al calcolo degli oneri di urbanizzazione, formulate da Corino tre anni prima, troppo alti quelli della primaria e troppo bassi quelli della secondaria ma, almeno questi ultimi, in aumento se confrontati con la prima stima. Ad ogni modo, la convenzione edilizia stipulata – dove le cifre effettivamente calcolate erano più alte di quelle risultate dall'applicazione dei parametri economici previsti dalle tabelle regionali - tutelava la posizione del Comune. «Ove il costo di dette opere, eseguite direttamente dal proponente a scapito degli oneri di urbanizzazione primaria, ecceda l'ammontare degli stessi, al proponente stesso [...] non è dovuto da parte del Comune alcun rimborso, compenso o scapito di altri oneri a qualsiasi titolo determinati. In caso opposto verrà monetizzata la differenza a favore del Comune» (Comune di Bardonecchia 1993).

Dopo aver stipulato la convenzione edilizia con il Comune di Bardonecchia Bruno Agui, titolare della società immobiliare “Marina di Alessandro”, induce altri tre soci del gruppo a cedere le proprie quote, nonostante questi abbiano contribuito ad un notevole aumento di capitale: da cinque a sette miliardi di lire (Sciarrone 2009). Le quote cedute successivamente passano alla “Edil-Gi Sas” che, con l'approssimarsi dell'inizio dei lavori di costruzione del progetto turistico, viene trasformata in Srl con un relativo aumento di capitale che passa dagli iniziali 3 a centocinquanta milioni di lire (Sciarrone 2009: 292-293). A quest'ultima impresa edile vengono affidati i lavori<sup>282</sup> in sub-appalto per la costruzione del complesso “Campo Smith”<sup>283</sup>. Secondo il tribunale di Torino “sezione misure di prevenzione”, l'intera operazione avrebbe visto all'opera un'associazione mafiosa facente capo a Rocco Lo Presti e, i giudici, per questo motivo nell'ottobre del 1994 firmano un'ordinanza di sequestro dei cantieri e commissariano le due società al centro di questa vicenda: la “Edil.GI” e la “Marina di Alessandro”. L'indagine penale si concentra sul cambio di destinazione d'uso della zona di progetto, la quale non avrebbe dovuto essere considerata area di sviluppo turistico-residenziale, bensì zona per impianti sportivi. L'accusa arriva ad ipotizzare la demolizione di quanto sino a quel momento costruito, una possibilità però rigettata sia dalla commissione prefettizia e sia dalla regione Piemonte<sup>284</sup>. Ad ogni modo, il tribunale accetta la richiesta del Procuratore della Repubblica, e dispone il regime di sorveglianza speciale per Rocco Lo Presti, considerato l'effettivo *dominus* della società “Edil.GI”, risultata beneficiaria dell'intera operazione immobiliare con l'ottenimento del sub-appalto dei lavori da parte della società immobiliare “Marina di Alessandro”, proprietaria dei terreni (Sciarrone 2009; Varese 2011; Prefettura di Torino 1995). Secondo l'accusa Lo Presti sarebbe stato un socio occulto della “Edil.GI” e, buona parte degli investimenti utilizzati per portare avanti il progetto urbanistico, avrebbero avuto una provenienza illecita (Sciarrone 2009; Varese 2011; Prefettura di Torino 1995). Dietro “Campo Smith”, inoltre, ci sarebbero state anche pressioni da parte di Bruno Agui sui consiglieri Comunali di opposizione, nel tentativo di metterli a tacere o di fargli tenere un atteggiamento compiacente nei confronti del progetto. Per la Prefettura di Torino, dunque, le vicende accadute attorno alla “Marina di Alessandro” potevano farla ritenere al centro di un

---

282 «Campo Smith altri “avvisi”. E il Sindaco torna in libertà» La Stampa, 06/10/1994. [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,39/articleid,0757\\_01\\_1994\\_0273\\_0047\\_10748991/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,39/articleid,0757_01_1994_0273_0047_10748991/)

283 Altri lavori vennero subappaltati alle ditte «Edilizia scavi» di Filippo Marceca, «Edilizia Sas» di Francesco Bonelli e alla ditta «Risigione Ernesto», che annoverano tra i propri dipendenti pregiudicati per reati connessi allo spaccio di stupefacenti, contro il patrimonio e la persona e che parrebbero tutte collegate in qualche modo a Rocco Lo Presti. Egli – insieme al cognato Francesco Saverio Mazzaferro – era sospettato di aver controllato il boom del mattone nell'Alta Val di Susa e il mercato delle braccia che materialmente lo ha realizzato.

284 Deduzioni difensive del Comune di Bardonecchia contro la “Pro-natura Piemonte”, nei confronti della “Marina di Alessandro”, nonché nei confronti della “regione Piemonte”, nel ricorso promosso per l'annullamento della deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte n.10-18412 del 21 aprile 1997 e della Deliberazione del Consiglio Comunale di Bardonecchia n.48 del 6 ottobre 1997.

riuscito tentativo di infiltrazione da parte della "Edil.GI"<sup>285</sup> (Cfr. Prefettura di Torino 1995; Sciarrone 2009).

Nel settembre del 1994 vengono condannati in primo grado e arrestati, il Sindaco di Bardonecchia Alessandro Gibello<sup>286</sup> e l'amministratore delegato della società incaricata dell'operazione "Campo Smith" Bruno Arguì; entrambi accusati di abuso in atti d'ufficio e, solo l'imprenditore, anche per falso in bilancio. Reclusi per circa sette giorni (Cfr. Sciarrone 2009: 291) saranno poi prosciolti in appello e risarciti. La vicenda era stata da tempo al centro di polemiche e contrasti e poi oggetto di scontro tra l'amministrazione comunale e la società immobiliare "Marina di Alessandro", ed era stata sfiorata dall'indagine diretta dalla Procura distrettuale antimafia contro la 'ndrangheta localizzata in Piemonte. Per questo motivo, nell'ottobre del 1994 i giudici decisero di mettere sotto sequestro i cantieri di "Campo Smith". Neanche una settimana più tardi, le indagini della magistratura si allargavano coinvolgendo un maggiore numero di indagati per il reato di abuso di ufficio: l'ex responsabile dell'Ufficio tecnico comunale e il geometra locale Romano Jacob; quest'ultimo, in particolare, era stato il funzionario comunale che aveva redatto le diverse stime di perizia per conto dell'amministrazione comunale. Un altro avviso di garanzia, sempre per falso in bilancio, colpiva anche il progettista dei lavori e componente della commissione edilizia del Comune, Pierpaolo Maggiora<sup>287</sup>. Ad ogni modo, al processo di appello l'ex Sindaco, il segretario comunale, i periti e il costruttore furono assolti da tutte le imputazioni (Varese 2011).

Il 25 gennaio del 1995 comincia l'accesso della Commissione prefettizia, per indagare sulle presunte infiltrazioni mafiose all'interno dell'amministrazione comunale<sup>288</sup>; il 21 marzo dello stesso anno il Prefetto di Torino redige una relazione con cui evidenzia la «sussistenza di gravi elementi di compromissione dell'attività amministrativa scaturiti dalle convergenti influenze della criminalità organizzata nella cosa pubblica, progressivamente inseritasi nella vita politica del Comune»<sup>289</sup> ed ancora, «i tentativi di infiltrazione mafiosa in appalti per lavori edili», tutte questioni emerse anche dall'inchiesta avviata a sua volta dalla Direzione distrettuale antimafia di Torino. Il 27 aprile del 1995 viene redatta la relazione da parte del Ministro dell'Interno Antonio Brancaccio, il giorno dopo viene adottata la deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri, il 2 maggio del 1995 il Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio dei Ministri, emette il decreto di scioglimento dell'ente comunale per infiltrazioni della criminalità organizzata calabrese. L'indagine mossa dalla Prefettura ripercorre, principalmente, il rapporto della Procura distrettuale antimafia che, a sua volta, partiva dai risultati delle indagini sulle numerose licenze edilizie concesse ad imprese/soggetti sospettati di essere in stretti rapporti con esponenti della criminalità organizzata calabrese. Da molti anni, secondo quei documenti, a Bardonecchia si ravvisano gli stessi funzionari nei posti chiave dell'amministrazione e gli stessi professionisti (noti architetti ed ingegneri torinesi)

---

285 «C'è la mafia a Bardonecchia. Sotto sequestro il cantiere di "Campo Smith"» La Stampa, 05/10/1994. [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,34/articleid,0757\\_01\\_1994\\_0272\\_0034\\_10747747/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,34/articleid,0757_01_1994_0272_0034_10747747/)

286 Figlio di un costruttore molto attivo in città nel periodo del boom edilizio locale e con ampi quote di mercato (Varese 2011).

287 «[...] Egli è stato progettista del complesso edilizio, accusato per falso in bilancio come "Sindaco" dell'immobiliare "Marina di Alessandro" e membro della commissione edilizia del Comune di Bardonecchia proprio negli anni – dal 1987 al 1990 - in cui si decideva sul progetto "Campo Smith" [...]» «Maggiora sulla graticola per l'affare "Campo Smith"» La Stampa, 19/10/1994. [http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,34/articleid,0759\\_01\\_1994\\_0285\\_0038\\_10764772/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,34/articleid,0759_01_1994_0285_0038_10764772/)

288 Relazione riepilogativa degli accertamenti espletati presso il Comune di Bardonecchia in esecuzione dell'incarico conferito dal Prefetto della Provincia di Torino con decreto n. 9400058/Gab. Datato 23.1.1995.

289 Decreto del Presidente della Repubblica 2 maggio 1995. Scioglimento del consiglio comunale di Bardonecchia (GU Serie Generale n.157 del 7-7-1995)

nei ruoli di consulenti del Comune e progettisti di fiducia<sup>290</sup>.

Nei diversi filoni di indagine condotti dalla magistratura, ripresi poi anche dalla Prefettura del capoluogo piemontese, risultavano coinvolti oltre ad alcuni pregiudicati di origine calabrese, amministratori locali, imprenditori e liberi professionisti che avrebbero partecipato a vario titolo alle attività di un'organizzazione criminale di tipo mafioso (Sciarrone 2009: 281-282). Anche a Bardonecchia, come nelle aree di più antico insediamento mafioso, soggetti e gruppi criminali sembravano aver trovato favorevoli opportunità di radicamento, riuscendo a stabilire rapporti di collusione con il mondo della politica e dell'imprenditoria (*Ibid.*). Costoro, secondo la Prefettura, sarebbero riusciti a monopolizzare l'attività economico – imprenditoriale del Comune, lasciando spazi limitatissimi e residuali alle iniziative altrui (Prefettura di Torino 1995). Una situazione preoccupante che indicava l'esistenza di un “comitato di affari” indirizzato a condizionare l'attività comunale al cui interno vedeva coinvolti il Sindaco, la Giunta, il capo dell'Ufficio tecnico comunale, la maggioranza dei componenti della commissione edilizia, imprenditori e professionisti del luogo, nonché “personaggi” senza scrupoli attratti dalla possibilità di facili guadagni. Dagli accertamenti effettuati emersero, inoltre, tentativi di infiltrazione mafiosa in appalti per lavori edili dei quali, molti, portavano la firma di Rocco Lo Presti. Egli veniva considerato a tutti gli effetti un elemento rappresentativo della mafia calabrese - facente capo alla famiglia Mazzaferro - con un ruolo primario proprio nelle vicende edili ed urbanistiche, con particolare attenzione riguardo al progetto “Campo Smith”. Il Ministro dell'Interno, nella propria relazione su Bardonecchia, scriveva di un clima di grave condizionamento e degrado in cui versava il Consiglio comunale, la cui libera determinazione risultava soggetta alle scelte della locale organizzazione criminale. Una palese inosservanza del principio di legalità nella gestione dell'Ente, un uso distorto della cosa pubblica, una devianza degli organi comunali dall'osservanza dei principi di legalità, imparzialità, trasparenza e un loro condizionamento da parte della criminalità organizzata per il perseguimento di fini contrastanti con l'interesse pubblico» e un generale «assoggettamento alla criminalità locale (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 1995). Veniva evidenziata l'esistenza di una complessa struttura, per pluralità di persone e mezzi, che avrebbe agito per garantire il buon esito dell'affare “Campo Smith”: struttura che avrebbe operato intervenendo sulla vita politico-amministrativa locale, procacciandosi il controllo di un'impresa edile, con l'estromissione dei precedenti soci, acquisendo quote importanti del capitale; intervenendo direttamente per il migliore risultato pratico dell'operazione, anche attraverso la gestione della manodopera impiegata. Il tutto facendo anche ricorso alla violenza ed alla intimidazione nei confronti di quanti, nell'ambiente economico e nelle sedi istituzionali, cercarono di opporsi al progetto (Sciarrone 2009; Varese 2011). Lo Presti dunque, risultava concretamente impegnato nella realizzazione del progetto di “Campo Smith”, con particolare attenzione nell'individuare subappaltatori e selezionare la manodopera e i fornitori di materiale edilizio.

---

290 «Bardonecchia, comune chiuso per mafia. Il governo scioglie il consiglio del centro turistico» La Stampa, 29/04/1995.

[http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com\\_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,10/articleid,0704\\_01\\_1995\\_0113\\_0010\\_10412095/](http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,10/articleid,0704_01_1995_0113_0010_10412095/)

## 6.7 CONCLUSIONI

Per riuscire a comprendere a fondo le possibili interazioni tra mafia ed urbanistica sono stati presi in considerazione, anche qui come per Brescello e Leinì, tre livelli di analisi: quello territoriale, quello politico e quello economico.

Il fattore territoriale riveste un ruolo importante nella composizione dello spazio di relazione tra mafie ed urbanistica: se da un lato le mafie si caratterizzano, da sempre, per un forte legame con il loro territorio – circoscritto - di riferimento (Sciarrone 2009; 2014); dall'altro, la regolazione/applicazione degli strumenti urbanistici è fortemente connessa alla dimensione territoriale locale. Per capire meglio questo legame può essere utile utilizzare il concetto di “radicamento mafioso”, ovvero quando i gruppi criminali si caratterizzano per una presenza stabile e consolidata in un dato territorio riuscendo ad acquisire una qualche forma di visibilità e di riconoscimento<sup>291</sup>. Il radicamento può sfociare anche in forme di controllo di settori di attività economica e di ingerenza nella vita politica locale (Sciarrone 2014). Nell'area piemontese è stata constatata una presenza di lunga data di gruppi di 'ndrangheta calabrese (Sciarrone 2009, 2014; Varese 2011), il Piemonte, infatti, è una delle regioni del Nord Italia in cui, con maggiore evidenza, si è manifestata una presenza consolidata di alcune famiglie riconducibili alla criminalità organizzata fino al punto di configurare, in determinati contesti, vere e proprie forme di “radicamento” territoriale (Sciarrone 2009).

Riguardo al fattore politico, sia i gruppi di mafia che il settore del governo del territorio sono fortemente interconnessi con la sfera decisionale: i primi sono soggetti capaci di azione politica (Sciarrone 2009) ed hanno come uno dei principali obiettivi la strutturazione di legami con il sistema di governo e l'interazione con le scelte da esso effettuate (Mete 2009; Sciarrone 2009, 2014; Sberna e Vannucci 2014; De Leo 2015); il secondo è diretta emanazione del sistema decisionale, «l'urbanistica altro non è che una decisione politica tecnicamente assistita» (De Luca 2014). Ad ogni modo, anche se le scelte che ricadono all'interno della sfera del governo del territorio sono caratterizzate da una importante componente di discrezionalità (Sberna e Vannucci 2014; Moroni e Chiodelli 2014) questa non è di per sé un problema, ma potrebbe diventarlo nel caso in cui parte del sistema politico preposto al governo del territorio, non avesse come suo obiettivo principale perseguire esclusivamente interessi pubblici piuttosto che interessi particolaristici e collusivi. A Bardonecchia, come sostenuto anche dalla commissione d'accesso insediata per indagare sulle possibili infiltrazioni e ingerenze mafiose nell'attività politica locale, è stata documentata l'esistenza di un vero e proprio “comitato d'affari” teso ad indirizzare l'attività comunale. Al suo interno svolgevano un ruolo il Sindaco, la Giunta, il capo dell'Ufficio tecnico comunale, la maggioranza dei componenti della commissione edilizia, imprenditori e professionisti del luogo, nonché personaggi senza scrupoli attratti dalla possibilità di facili guadagni. Dal lato della mafia, le prime infiltrazioni in Piemonte si verificano attraverso il controllo della manodopera meridionale nel campo dell'edilizia (Sciarrone 2009; Varese 2011; CPA 1974). Segnali della presenza di un “racket delle braccia” tra gli immigrati meridionali erano evidenti già alla fine degli anni '60, manovali poveri e con poche tutele finivano spesso nei territori dell'alta Val di Susa per costruire le numerosissime unità immobiliari realizzate per accogliere il consistente flusso turistico della montagna. La via principale attraverso cui, nel territorio valsusino, si afferma il potere dei

---

291 Come sottolinea Vittorio Mete, bisogna considerare con attenzione la «fluidità della presenza mafiosa nelle aree di destinazione», la quale «non può essere concettualizzata in maniera binaria come presenza/assenza (o successo/insuccesso del tentativo di insediamento). Nel corso del tempo» continua Mete «e in funzione dei mutamenti ambientali che investono il territorio, la presenza e le attività criminali possono variare grandemente, con fasi di latenza e di ripiegamento e altre di protagonismo criminale e imprenditoriale» (Mete 2014: 293).

soggetti illeciti è proprio quella del controllo del mercato del lavoro; i mafiosi riescono a diventare, come nelle zone di tradizionale origine del fenomeno, imprenditori della protezione privata e garanti dell'ordine sociale in un ambiente, sostanzialmente, dominato dalla sfiducia e dall'incertezza (Sciarrone 2009; Varese 2011).

Infine il fattore economico, una dimensione che caratterizza entrambi gli oggetti di questa ricerca: "urbanistica" e "mafie"; da un lato le operazioni ideate, sviluppate e realizzate all'interno dell'ambito del governo del territorio producono ricchezza (dalla concessione di appalti e sub-appalti, alle modifiche della destinazione d'uso dei terreni) dall'altro, l'obiettivo di entrarne in possesso condiziona il comportamento dei gruppi di mafia che, molto spesso, assumono usi e costumi dei soggetti non criminali. Nel caso di Bardonecchia non è possibile stimare utilmente il guadagno ottenuto dalle diverse ditte edili che hanno operato all'interno dell'operazione "Campo Smith" (la società "Immobiliare Marina Di Alessandro") e dei sub-appalti ad essa collegati (la "Edil.GI", la "Edilizia scavi", la "Edilia Sas", la "Risiglione Ernesto") ma, analizzando le notizie riportate dai quotidiani dell'epoca, le cifre sembrano aggirarsi attorno alla quota dei cento miliardi di lire. D'altra parte anche l'amministrazione comunale sarebbe riuscita ad incamerare quote di tutto rispetto, tra quelle previste per il contributo di costruzione e quelle riguardo alle opere di urbanizzazione: oltre i due miliardi di vecchie lire (Par. 6.4).

Dunque, lo spazio di relazione tra l'ambito del governo del territorio e soggetti/gruppi riconducibili al crimine organizzato, può essere definito come luogo delle opportunità - lecite ed illecite - che attori politici, imprenditoriali, tecnici ecc. e mafiosi tentano di mettere a profitto, interagendo tra loro, tramite operazioni di trasformazione della città e del territorio. Nel caso oggetto di questa analisi, tale convergenza prende forma a partire dalla costruzione di un ampio complesso residenziale-turistico, sub-appaltato a ditte in odor di mafia che sarebbero riuscite a condizionare le scelte degli organi comunali per raggiungere i propri obiettivi. A Bardonecchia, inoltre, sono emersi alcuni aspetti controversi riguardo, da un lato, all'effettivo ruolo giocato dai soggetti sospettati di essere rappresentanza della criminalità organizzata in alta Val di Susa, anche in relazione alla presenza di un vero e proprio "comitato d'affari", dall'altro, riguardo al loro reale potere di ingerenza e di condizionamento delle scelte urbanistiche degli organi politici e tecnici del Comune. Per comprendere il primo aspetto abbiamo bisogno di un ulteriore esercizio di riflessione, distogliere per un attimo l'attenzione dagli attori accusati di essere promanazione della mafia calabrese a Bardonecchia concentrandosi, piuttosto, sulla presenza del "comitato di affari" ovvero sul tema dell'area grigia (Sciarrone 2014). Uno "spazio", questo, composto da una molteplicità di soggetti con obiettivi comuni, al confine tra lecito ed illecito, propensi a scambi corrotti e ad "alleanze nell'ombra, con una propria autonomia rispetto all'organizzazione criminale (*Ibid.*). Se ingerenza da parte di attori mafiosi è avvenuta, a Bardonecchia, questi sembrano aver rivestito un ruolo tutt'altro che centrale; ogni elemento del "comitato d'affari" ha generato un proprio tornaconto: l'amministrazione comunale "collusa", attraverso l'incameramento degli oneri di urbanizzazione e del contributo di costruzione; i progettisti ed i tecnici "compiacenti", grazie ai numerosi incarichi professionali personalizzati; la società immobiliare "infiltrata", tramite la vendita delle abitazioni costruite; le imprese costruttrici "mafiose", grazie all'accaparramento dei sub-appalti, delle forniture e dell'utilizzo di manodopera di fiducia.

Il secondo aspetto, invece, concerne l'effettivo potere dei soggetti legati alla criminalità organizzata calabrese di condizionare l'operato dell'amministrazione comunale. Non è possibile dubitare sulla presenza, nel territorio di Bardonecchia, di soggetti legati o vicini alla criminalità organizzata ma, a sollevare qualche dubbio sembra intervenire quanto riportato nella relazione prefettizia di commissariamento del Comune. Le informazioni sul conto di Rocco Lo Presti - quale punto di riferimento di una attività illecita intesa a condizionare direttamente l'azione

amministrativa - non sempre queste sono state suffragate da riscontri obiettivi. Non sempre, inoltre, vi è stata la possibilità di acquisire prove sicure per dimostrare l'esistenza di una organizzazione criminale a cui poter addebitare il condizionamento dell'azione del Comune (Prefettura di Torino 1995). Infatti, anche se per essere applicata la normativa sul commissariamento degli Enti locali non ha bisogno di prove di rilievo penale (Mete 2009, 2011, 2016), l'analisi del caso di studio ha dimostrato - in più di un frangente – che la lettura emersa dall'indagine della Commissione d'accesso, sui fatti che hanno riguardato le scelte urbanistiche prese dall'amministrazione di Bardonecchia, non è stata sempre chiara ed efficace, mostrandosi spesso debole e in parte faziosa. Prospettando un'opacità di contenuti proprio sulla scelta di procedere o meno al commissariamento per mafia, un cortocircuito comune a numerose situazioni sparse in tutta Italia: «l'intero meccanismo che ruota intorno agli scioglimenti è decisamente opaco. [...] Al di là degli aspetti formali, nell'iter che conduce allo scioglimento il prefetto ed il Ministero dell'Interno procedono in perfetta solitudine» (Mete 2009: 168).

## 7. CONCLUSIONI

Esiste un nesso importante tra la sfera del governo del territorio e quella della legalità<sup>292</sup>, una relazione fondamentale che dovrebbe far riflettere in modo profondo chi si occupa di politiche e pratiche di pianificazione. Siamo di fronte ad un preoccupante indebolimento del sistema amministrativo locale (tra gli altri De Leo 2012; Pileri e Granata 2012; Lanzani 2012; Lanzani e Granata 2014), segnato da scarse disponibilità economiche, caratterizzato da scarse risorse di personale e di competenze specifiche, penalizzato, per questo, a stretti orizzonti di sviluppo futuro. Una situazione di difficoltà generalizzata che potrebbe condurre verso la formulazione di “decisioni anomale e particolaristiche”, all'interno dei processi di governo della città e del territorio. Dalle amministrazioni locali, troppo spesso, vengono formulati indirizzi e progetti non adeguatamente inquadrati all'interno di progetti e visioni integrate di tutela, valorizzazione, crescita e sviluppo. I Comuni sono centri di potere circoscritti, sottoposti a pressioni di varia natura dove, in alcuni casi specifici, possono configurarsi condizionamenti illeciti o collusivi; tra cui, in talune aree del nostro paese, potrebbero annoverarsi anche particolari interessi mafioso-criminali che si «manifestano in varie forme ed esercitano una varietà di controlli e pressioni sulla società e l'economia» (Cremaschi e Marino 2010: 43).

Le mafie, o soggetti ad esse riconducibili, anche al di fuori delle aree di genesi storica, tentano di interagire con i settori dell'economia legale e, tra questi, non di rado le organizzazioni criminali scelgono quelli riconducibili al campo dell'urbanistica e dell'edilizia pubblica e privata. I motivi che possono condurre verso questa situazione sono diversi: da un lato, le mafie privilegiano i settori economici cosiddetti “protetti”, ossia legati a forme di regolazione pubblica dell'economia, caratterizzati da concorrenza ridotta e da situazioni di rendita (Sciarrone 2009; cfr. Sberna e Vannucci 2014 e Cappelletti 2012); dall'altro, per alcuni autori, esisterebbero fattori intrinseci al governo del territorio capaci di rendere questo ambito uno di quelli più permeabili all'azione del crimine organizzato ed alle pratiche corruttive. (Sberna e Vannucci 2014 e Cappelletti 2012). È noto, inoltre, che le mafie ambiscono a ricoprire posizioni rilevanti sul mercato del lavoro, avendo come obiettivo accrescere il più possibile la loro sfera di “controllo del territorio” (Sciarrone 2009; Mete 2009). In aggiunta, è attraverso i canali economici della pianificazione urbanistica (si pensi soltanto al cosiddetto “ciclo del cemento”) che le organizzazioni mafiose cercano opportunità di guadagno e di reinvestimento del capitale illecitamente raccolto (Sciarrone 2009; dalla Chiesa 2012, 2016; Varese 2011). Infine, gli obiettivi che spingono i gruppi mafiosi a ricercare interazioni col sistema politico locale – pensiamo alle ingerenze mafiose nei Comuni - si legano ai tentativi di controllo del settore dell'urbanistica e dell'edilizia pubblica e privata, considerate a tutti gli effetti come *attività tradizionali* delle mafie. Sono carenti le analisi e gli studi approfonditi, realizzati da urbanisti, sulle modalità messe in campo dai soggetti/gruppi mafiosi nel tentativo di interferire con l'ambito del governo del territorio in città dell'Italia centro-settentrionale. I lavori di ricerca che hanno avuto tra i propri obiettivi analizzare i possibili modi di interazione tra presenza di criminalità organizzata e pianificazione urbanistica spesso hanno preso in considerazione soltanto territori del Mezzogiorno e, in alcuni casi, sono frutto del lavoro di sociologi, criminologi, magistrati o giornalisti<sup>293</sup>.

---

292 Si rimanda al programma “Urbanistica e legalità” organizzato a partire dal 2014 da Alberto Ziparo e da chi scrive, del Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze. [http://www.lapei.it/?page\\_id=1192](http://www.lapei.it/?page_id=1192)

293 «[...] nell'ultimo decennio è complessivamente cresciuto lo spazio editoriale dedicato ai fenomeni mafiosi, è altrettanto vero che la qualità di molti testi lascia a desiderare. Sui comuni sciolti per mafia non sono rari i reportage giornalistici che ricostruiscono le vicende di un singolo caso o le descrizioni degli accadimenti schiacciate sulla cronaca o sulla prospettiva giudiziaria (Mete 2011: 32).

Questa ricerca è stata organizzata e costruita con l'intenzione di apportare un proprio contributo al dibattito accademico sul tema, tenendo in considerazione tutti i fattori sopra riportati. L'analisi dei tre casi di studio – tutti Comuni del Centro-Nord commissariati per infiltrazioni mafiose - a partire, naturalmente, dalla ricomposizione del quadro delle ricerche precedenti a questo lavoro<sup>294</sup>, ha permesso di impostare una prima risposta alla domanda *in che modo le mafie possono interagire con il settore del governo del territorio in aree di non tradizionale presenza? Come si configura lo spazio di relazione tra mafie e governo del territorio nell'Italia centro-settentrionale?*

In altri termini è stato possibile costruire una prima gamma di modi di interazione con cui soggetti e gruppi riconducibili alla criminalità organizzata hanno tentato di interferire, ottenendo risultati alterni, con il settore del governo del territorio. Spazi di relazione che hanno restituito tre modalità di convergenza: (1) lo sviluppo di una compravendita immobiliare riguardo un'area industriale in disuso, avvalorata dall'approvazione di una variante urbanistica parziale (Brescello); (2) l'aggiudicazione di appalti e sub-appalti tramite affidamento diretto, grazie alla manipolazione di una società a partecipazione pubblica “in house” (Leini); (3) l'accaparramento di appalti e sub-appalti, tramite l'interazione con un “comitato d'affari”, nella realizzazione di un grande progetto turistico (Bardonecchia). I tre casi di studio, naturalmente, non esauriscono tutte le possibili modalità di interazione tra soggetti/gruppi riconducibili alla criminalità organizzata e l'ambito del governo del territorio. Per riuscire a comprendere a fondo le possibili interazioni tra mafia ed urbanistica, dunque, sono stati presi in considerazione tre fattori: quello territoriale, quello politico e quello economico. (1) Il fattore territoriale riveste un ruolo importante nella composizione dello spazio di relazione tra mafie ed urbanistica, se da un lato, le mafie, si caratterizzano per un forte legame con il loro territorio – circoscritto - di riferimento (Sciarrone 2009; 2014), dall'altro la regolazione/applicazione degli strumenti urbanistici è fortemente connessa alla dimensione territoriale locale. Tali relazioni possono essere meglio comprese utilizzando, ad esempio, il concetto di “radicamento mafioso”; ovvero quando soggetti o gruppi riconducibili al crimine organizzato si caratterizzano per una presenza stabile e consolidata in un dato contesto, e riescono ad acquisire una qualche forma di visibilità e di riconoscimento<sup>295</sup>. Il radicamento può sfociare anche in forme di ingerenza o, in casi più rari, di controllo della vita politica ed economica locale (Sciarrone 2014). (2) Riguardo al fattore politico, sia i gruppi di mafia che il settore del governo del territorio sono fortemente interconnessi con la sfera decisionale, i primi sono soggetti capaci di azione politica (Sciarrone 2009) ed hanno come uno dei principali obiettivi la strutturazione di legami con il sistema politico e l'interazione con le scelte da esso effettuate (Mete 2009; Sciarrone 2009, 2014; Sberna e Vannucci 2014; De Leo 2015); il secondo è diretta emanazione del sistema decisionale, «l'urbanistica altro non è che una decisione politica tecnicamente assistita» (De Luca 2014). Ad ogni modo, anche se le scelte che ricadono all'interno della sfera del governo del territorio sono caratterizzate da una importante componente di discrezionalità (Sberna e Vannucci 2014; Moroni e Chiodelli 2014) questa non è di per se un problema, ma potrebbe diventarlo nel caso in cui, parte del sistema politico preposto al governo del territorio, non avesse come suo obiettivo principale quello di perseguire esclusivamente interessi pubblici piuttosto che interessi particolaristici e collusivi. (3) Infine il fattore economico, ovvero una dimensione che caratterizza entrambe gli oggetti della ricerca, “urbanistica” e “mafie”,

---

294 Su tutti De Leo 2015.

295 Come sottolinea Vittorio Mete, bisogna considerare con attenzione la «fluidità della presenza mafiosa nelle aree di destinazione», la quale «non può essere concettualizzata in maniera binaria come presenza/assenza (o successo/insuccesso del tentativo di insediamento). Nel corso del tempo» continua Mete «e in funzione dei mutamenti ambientali che investono il territorio, la presenza e le attività criminali possono variare grandemente, con fasi di latenza e di ripiegamento e altre di protagonismo criminale e imprenditoriale» (Mete 2014: 293).

da un lato le operazioni ideate, sviluppate e realizzate all'interno dell'ambito del governo del territorio producono ricchezza - dalla concessione degli appalti e dei sub-appalti, alle modifiche della destinazione d'uso dei terreni - dall'altro, l'obiettivo di entrarne in possesso condiziona il comportamento dei gruppi di mafia che, spesso, assumono usi e costumi dei soggetti non criminali. Dunque, lo spazio di relazione tra l'ambito del governo del territorio e soggetti/gruppi riconducibili al crimine organizzato, può essere definito come luogo delle opportunità - lecite ed illecite - che attori politici, imprenditoriali, tecnici e mafiosi tentano di mettere a profitto, interagendo tra loro, tramite operazioni di trasformazione della città e dell'ambiente.

Oltre a questi tre tipi di fattori, la ricerca ha messo in luce altri elementi di estremo interesse.

**(A)** Il primo elemento d'interesse, che si riscontra in particolare proprio al di fuori delle aree di genesi storica delle mafie, è quello del loro «ri-conoscimento» (Sciarrone 2014; Santoro 2015). Secondo La Spina, ad esempio:

*«[...] il problema del riconoscimento si pone quando occorre stabilire se in un dato contesto qualcosa che di per sé non si presenta in modo facilmente visibile sia presente o meno. [...] Gran parte dei fenomeni di illegalità tendono a non avvenire alla luce del sole, per l'ovvia esigenza di sfuggire alle sanzioni. E ciò è vero anche per la gran parte delle attività delle organizzazioni mafiose, che devono essere poco visibili. Non è quindi scontato, in questo senso, che la mano mafiosa sia sempre riconoscibile anche nei territori in cui è notorio che quel tipo di sodalizio criminale risulta endemico. A maggior ragione il tema del riconoscimento diventa saliente quando ci si chiede se la mafia sia presente e come operi nelle aree di suo non tradizionale radicamento»* (La Spina 2015: 97).

Un ragionamento di questo tipo conduce verso riflessioni specifiche nel merito della questione relativa a che cosa la mafia sia, ovvero verso l'individuazione - e appunto il riconoscimento - dei confini che dovrebbero definirla, tenendo conto della specificità e della variabilità dei contesti in cui è presente (Sciarrone 2014). In parte sono state già discusse alcune definizioni di mafia e talune modalità di espansione mafiosa in “territori nuovi” (Cap. 1.1 e 2.4), altre ancora emergono dalla lettura di testi specifici sul tema (Cfr. La Spina 2015). Ma, se da un lato, questo dimostra la viva attenzione che accompagna lo studio del fenomeno mafioso e, parallelamente, un adeguato livello di approfondimento e conoscenza; dall'altro, ammette l'esistenza di scomode sovrapposizioni proprio riguardo alla definizione dell'oggetto “mafia” e, ugualmente, riguardo alle sue modalità di espansione in territori diversi da quelli di genesi storica. Similmente, anche a livello giudiziario, a partire da alcune mancate sentenze di applicazione del *416 bis*<sup>296</sup> (Cfr. Visconti 2016), emergono quantomeno delle discrasie nei modi di leggere, comprendere e punire il fenomeno<sup>297</sup>. Il delitto di associazione mafiosa si presta ad interpretazioni divergenti, soprattutto

---

296 «Chiunque fa parte di un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione da dieci a quindici anni. Coloro che promuovono, dirigono o organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da dodici a diciotto anni. L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali. [...] Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla camorra, alla 'ndrangheta e alle altre associazioni, comunque localmente denominate anche straniere, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso». (art.416 bis, Codice penale)

297 «[...] l'applicazione dell'arsenale giuridico-penale antimafioso ai fenomeni nordisti di addensamento 'ndranghetista ha sollevato in giurisprudenza non pochi problemi di tipo tecnico interpretativo. Talora vi sono stati giudici che hanno ritenuto non applicabile il reato di associazione mafiosa previsto dall'art. 416 bis in alcune vicende processuali. [...]» (Visconti 2016: 5).

quando si tratta di applicarlo in aree non tradizionali – cioè fuori dalle regioni più permeate dall'attivismo di sodalizi riconducibili alle “mafie storiche” - o nei confronti di soggetti stranieri provenienti da comunità etniche insediate nel territorio italiano» (Visconti 2015: 353). Se, dunque, anche per gli “addetti ai lavori” risulta complicato leggere e definire in maniera chiara ed univoca il fenomeno mafioso, lo stesso problema, anche se posto su un piano diverso, sembra ripresentarsi anche per imprenditori, funzionari e politici locali.

*«Una schiera non piccola di politici, imprenditori e altri soggetti, di cui sono state portate alla luce relazioni “pericolose” con esponenti mafiosi, ha sostenuto che non era a conoscenza del carattere criminale dei loro interlocutori oppure che questi ultimi non sembravano mafiosi e che non era possibile distinguerli come tali. Nella maggior parte dei casi si tratta di argomentazioni meramente giustificative [...] in altri casi si tratta di un più generalizzato atteggiamento minimalista o, ancor più, negazionista rispetto alla presenza delle mafie nel Nord. In altri casi ancora, tuttavia, emerge un deficit di conoscenza che porta a leggere il fenomeno in modo distorto e fuorviante [...]»* (Sciarrone 2014: 7).

La questione del «ri-conoscimento» delle mafie risulta di estremo interesse anche per gli urbanisti-ricercatori che scelgono di approfondire temi di questo tipo; i casi studio, infatti, hanno dimostrato che lo spazio di relazione tra soggetti e gruppi riconducibili alla criminalità organizzata e governo del territorio, non sempre si compone di chiare e leggibili azioni di illegalità o di “rassicuranti” elementi di degrado ambientale e urbanistico (eccessivo consumo di suolo, presenza di abusivismo edilizio, speculazioni urbanistiche ecc.). D'altro canto, anche se questi elementi comparissero, non sempre potrebbero essere conseguenza diretta del controllo messo in atto in un dato territorio, da soggetti legati al crimine organizzato. Sarebbe molto più utile, piuttosto, prendere in considerazione il fatto che

*«[...] in molte zone del Centro-nord sembra consolidata la configurazione di un'area grigia che coinvolge figure diverse, che agiscono ai confini del lecito e dell'illecito, facendo ricorso a scambi corrotti e ad “alleanze nell'ombra”. Un'area grigia che ha una sua autonomia rispetto ai mafiosi, che in qualche caso è persino preesistente al loro arrivo e in molti altri viene costruita insieme attraverso relazioni di collusione, accordi comuni e giochi a somma positiva. [...] Il problema più rilevante è che questa area grigia potrebbe continuare a funzionare anche senza la presenza dei mafiosi»* (ivi: XIX).

Non bisogna dimenticare inoltre che, i soggetti riconducibili alle organizzazioni criminali, molto spesso tentano di interagire con operazioni immobiliari o con appalti pubblici già previsti dagli strumenti urbanistici vigenti; dunque, progetti di trasformazione del territorio distanti dall'essere diretta conseguenza di pressioni illecite o criminali<sup>298</sup>. In aggiunta questo tipo di interazione - è emerso anche dai casi di studio - avviene con modalità in larga parte legittime che non sempre sono guidate da obiettivi speculativi o che comportano degrado territoriale<sup>299</sup>. Le organizzazioni criminali infatti, «non sono soltanto anti-stato, contro-potere, ma per lo più un soggetto, a suo modo, competente e in grado di muoversi abilmente nei confini deboli e sfrangiati della *rule of law* per indirizzare le proprie logiche di accumulazione» (De Leo 2012: 50). Infine, la “speranza” di

298 «[...] dinamiche simili si realizzano anche e soprattutto senza episodi di corruzione, ma attraverso i più classici meccanismi del voto di scambio a sostegno degli amministratori attenti alle istanze di nuova edificabilità prontamente presentate dalle proprietà o di scambi di favori rivolti agli stessi» (Lanzani 2012: 61).

299 Ad avallare questo tipo di ragionamento e cioè che, non di rado, i soggetti mafiosi si comportano, in larga parte, come soggetti economici leciti, concorre anche quanto scrive Mete: «leggendo le relazioni ministeriali che accompagnano i decreti di scioglimento è facile dedurre che l'azzeramento di un'amministrazione locale segue quasi sempre un evento clamoroso che scuote l'opinione pubblica locale e/o che allerta le forze dell'ordine o il prefetto. La decisione di inviare la commissione d'accesso scatta, in genere, all'indomani dell'arresto di un assessore, del ferimento di un consigliere comunale, di indagini della magistratura che mettono in luce un sistema di malaffare che coinvolge mafiosi e amministratori locali » (Mete 2011: 36)

scorgere la presenza delle mafie soltanto in corrispondenza di importanti operazioni immobiliari, potrebbe condurre verso una lettura fuorviante del fenomeno, «fino a non riuscire a vederlo se non quando è portato alla luce in modo clamoroso dalle indagini delle forze dell'ordine e della magistratura» (Sciarrone 2014: 7). Piuttosto andrebbe tenuto in considerazione che, se i territori sono in crisi, le imprese sono in crisi, le amministrazioni locali sono in crisi, anche le mafie che in tali contesti operano, probabilmente lo sono. In questi casi, dunque, ai soggetti illeciti non resta che adeguarsi alla reale portata degli affari possibili: «[...] i mafiosi non sono attori, nemmeno indiretti, dello sviluppo<sup>300</sup>; [...] se lo sviluppo non c'è i mafiosi finiscono per andare in crisi, questo almeno nelle aree non tradizionali» (Colussi 2012: 25). In uno dei casi studio, infatti, è emersa con chiarezza dalle intercettazioni effettuate dalle forze dell'ordine, la situazione in cui soggetti mafiosi in rapporto con politici locali, avessero più interesse nel riuscire a lavorare, anche tramite piccole operazioni, piuttosto che ottenere grandi appalti o poter condizionare importanti progetti urbanistici<sup>301</sup>. D'altra parte, la sottovalutazione del fenomeno, anche dal punto di vista degli esperti del territorio e delle politiche territoriali, è stata foriera di scelte ambigue e compiacenti con le mafie e, troppo spesso, la cultura tecnica si è accontentata di fare ricadere il proprio operato entro i confini della legittimità preoccupandosi poco dell'eticità e della responsabilità professionale delle proprie scelte.

*«Il ruolo del tecnico si è così ridotto sempre più a pratica di notaio, indifferente alle storie locali e ai poteri criminali [...]. Possiamo immaginare che in simili contesti, più che altrove, all'urbanista siano richieste due cose, come precondizioni del suo agire. [...] riuscire a riconoscere e nominare gli interessi in campo e tra questi le famiglie e le associazioni criminali che nei contesti locali hanno trovato spazio [...]. In secondo luogo, l'urbanistica deve ritornare a proporre visioni di futuro per le città e i territori in cui opera [...] ritrovare autonomia disciplinare nella costruzione di una visione di futuro che si misuri con la lunga durata e che abbia valore costituzionale [...] ricercare condivisione attorno a questa visione e ritornare ad argomentare le ragioni del piano, a renderle comprensibili a tutti [...].»* (Granata e Lanzani 2014: 71-73).

**(B)** Riguardo alle capacità di valutazione e controllo della legittimità e della legalità degli atti di governo del territorio, possedute dagli organi politici locali preposti a questo ruolo, anche in relazione alla presenza di società partecipate municipali *in house*<sup>302</sup> e di Società di Trasformazione Urbana (STU), i casi di studio hanno dimostrato elementi di interesse di scala generale.

Non di rado e in particolare nelle aree di non tradizionale presenza della criminalità organizzata, l'azione dei mafiosi «assume i connotati tipici della criminalità dei colletti bianchi, che risulta più difficile da individuare e contrastare e, al tempo stesso, si presta a essere sostenuta da strategie di negazione e di giustificazione» (Sciarrone 2014: 200). Anche in queste aree, dunque, «la diffusione

300 Anche se, per De Leo, questi dovrebbero essere considerati non più, unicamente “ostacolo allo sviluppo” o causa/effetto della difficile modernizzazione del Mezzogiorno [...], ma vero e proprio “elemento di dominio capace di interferire sulla conformità dell'ordine spaziale” (De Leo 2015).

301 Di un'altra idea è Marco Cappelletti «La criminalità organizzata è un attore che non è necessariamente presente negli scambi occulti nel governo del territorio. Quando presente, facilita, protegge ed accelera i rapporti tra interessi speculativi, i politici, i burocrati. Si manifesta dunque in occasione di grandi interventi di trasformazione urbanistica o di spesa pubblica [...]. Ma è del tutto assente negli episodi più “spicci” di corruzione, nella forma cosiddetta di clientelismo locale, in cui il rapporto pubblico-privato è diretto e immediato» (Cappelletti 2012: 203).

302 «Realtà preposte a sostenere interessi collettivi ma in cui sono spesso proliferate che hanno seguito logiche opportunistiche e clientelari. Sono infatti soggetti a cui viene affidata la gestione e la spesa di risorse pubbliche, e che creano circuiti in cui tende ad affievolirsi la capacità di controllo dei cittadini e ad aumentare la discrezionalità degli amministratori [Scarpa, Bianchi, Bortolotti, Pellizzola 2010; Citroni, Lippi, Profeti 2012]. In queste arene, in cui diversi attori negoziano accordi che hanno rilevanza economico-sociale, si riproduce il potere locale e avvengono scambi di natura politica, si saldano forme di reciprocità e si dischiudono opportunità di fare affari. Si tratta quindi di strumenti privati di azione pubblica, funzionali “a rafforzare e ad espandere il ruolo imprenditoriale degli enti pubblici”, ma anche a “fuggire dalle procedure di gara per l'affidamento degli appalti” [Dugato 2011: 5]» (Sciarrone 2014: 184).

di pratiche illegali è garantita dalla disponibilità di una serie di professionisti, in particolare commercialisti, notai, avvocati, geometri, architetti. Grazie alla loro “consulenza”, i mafiosi riescono a usufruire di competenze specializzate in molteplici direzioni [...]» (Ivi: 201). Una situazione del genere, infatti, potrebbe complicare notevolmente l'identificazione di ipotetiche irregolarità di natura illecita, rendendo, in questo modo, potenzialmente inefficace la verifica amministrativa della legittimità degli atti di governo del territorio da parte degli organi comunali, provinciali o regionali. Valutazioni di legittimità degli strumenti urbanistici che, non di rado, si dimostrano tutt'altro che scrupolose. Ad ogni modo, anche i casi di studio analizzati hanno dimostrato che gli strumenti e le informazioni in mano agli Enti locali, per effettuare accertamenti nel merito dei diversi attori che partecipano alla progettazione ed alla realizzazione delle trasformazioni urbanistiche, potrebbero non essere sufficienti a contrastare possibili situazioni di illegalità, ancorché messe in atto da soggetti riconducibili alla criminalità organizzata<sup>303</sup>.

D'altra parte, all'interno dei Comuni commissariati per sospette infiltrazioni della criminalità organizzata, non è possibile insinuare una collusione politico-mafiosa generale; sarebbe infatti, quantomeno fuorviante, immaginare interi Consigli comunali o provinciali collusi con le mafie. Piuttosto, anche in questo caso per gli amministratori locali, riemergerebbe il problema del «riconoscimento» delle mafie e delle ingerenze da queste messe in campo, nel settore urbanistico e dei lavori pubblici. Una capacità di lettura e di contrasto delle pratiche illegali che sia per motivi giustificativi, sia per atteggiamenti minimalisti o per deficit di conoscenza potrebbe risultare pericolosamente offuscata. A questo si potrebbe aggiungere il generale indebolimento dell'etica delle professioni<sup>304</sup> che sembra riguardare, sia gli operatori che agiscono sul territorio e sia il sistema amministrativo locale e le leggi che lo sovrintendono (Savoldi e Granata 2012). A tale indebolimento generalizzato dovrebbe essere messo in relazione il ricorso sistematico, da parte delle amministrazioni comunali, a pratiche di *outsourcing*, un'azione giustificata facendo appello all'efficienza amministrativa ma che, in alcuni casi, costituisce un vero e proprio varco rispetto agli interessi della criminalità organizzata (Savoldi 2012). Gli Enti esternalizzano per diversi motivi tra i quali, il più importante, è l'obiettivo legittimo di mantenere efficienti nel tempo i molteplici livelli di servizio pubblico fornito. D'altra però,

*«i caratteri di un governo urbano fortemente centrato su strategie di esternalizzazione di opere e servizi pubblici, su forme di cooperazione con i promotori privati spesso regolate da accordi deboli, oltre che su processi intensivi di finanziarizzazione delle trasformazioni della città, possono contribuire a rendere più permeabile alle infiltrazioni mafiose anche contesti e mercati urbani settentrionali [...]»* (Savoldi 2012: 36).

In un caso di studio, in particolare (Cap.5), è emerso con chiarezza che la diffusione di comportamenti illegali, anche correlati alla presenza della criminalità organizzata, potrebbe essere

---

303 «Nelle politiche di governo del territorio sono almeno tre i profili che producono opportunità criminali: l'elevata discrezionalità delle decisioni (e non decisioni); la bassa inclusività dei processi (scarsa partecipazione di attori terzi e organizzati non consultati prima delle decisioni di *policy*); limitata *accountability* orizzontale (controllo tra organi decisionali di pari grado) e verticale (tra istituzioni di diverso livello di *governance*) (Sberna e Vannucci 2014: 233).

304 «Il sapere tecnico spesso si è accontentato di fare ricadere il proprio operato entro i confini della legittimità preoccupandosi poco dell'eticità e delle responsabilità professionale delle proprie scelte, o valutando in modo critico se il proprio operato rispondesse a criteri di imparzialità, di buon andamento e di correttezza della pubblica amministrazione. Il ruolo del tecnico si è così ridotto sempre più a pratica di notaio, indifferente alle storie locali e ai poteri criminali operanti in quei contesti. E questo è certamente stato l'esito del fatto che l'urbanistica è stata descritta e 'appresa' come una scienza o una tecnica oggettiva, che doveva operare in maniera 'bendata e cieca' rispetto agli interessi locali: quindi mai conoscere i nomi dei proprietari delle aree da trasformare, anonimato delle decisioni, una razionalità tutta interna alle ragioni di un piano ben fatto e ben costruito, dunque 'legittimo'. Il mito di un'urbanistica distinta dalla politica e dagli interessi privati e collettivi è da tempo tramontato» (Granata e Savoldi 2012: 30).

ricondata verso quella sorta di debolezza caratteristica - soprattutto ma non solo - delle amministrazioni locali medio-piccole; incapaci di governare una parte dei cambiamenti e delle innovazioni che hanno investito, e stanno investendo, i territori odierni, organismi complessi che esigono, quantomeno, lungimiranza e costruzione di nuove competenze interne di regia (Cfr. Savoldi 2012). In conclusione, si dovrebbe tendere verso l'utilizzazione di metodi e dispositivi orientati a ridurre la discrezionalità delle scelte – le stesse che, in qualche caso, conducono verso meccanismi clientelari e corruttivi - favorendo invece trasparenza e coerenza nelle procedure. Una interazione legittima tra gli interessi pubblici e privati è possibile, infatti, soltanto assumendo un criterio di procedimento urbanistico altamente partecipato e non riconducibile alla mera fase delle osservazioni del Piano adottato<sup>305</sup>. Prendendo, dunque, le distanze dalla deregolamentazione, dall'annullamento e dalla straordinarietà delle regole, puntando, viceversa, verso la formulazione di norme semplici, chiare e uguali per tutti. Occorre, in aggiunta, implementare i saperi delle figure che partecipano al governo del territorio, perché la formazione e l'informazione sono gli strumenti strategici fondamentali per ridurre a minimi termini i rischi di pratiche corruttive e di ingerenze mafiose; nella consapevolezza che le infiltrazioni della criminalità organizzata si manifestano anche per via dell'ignoranza, oltre che per connivenza<sup>306</sup>. Per aumentare il livello di conoscenza di simili fenomeni, potrebbero essere costituiti gruppi interdisciplinari<sup>307</sup> di ricerca e formazione, con il supporto di esperti e professionisti provenienti da diversi ambienti culturali (urbanisti, sociologi, criminologi, magistrati) capaci di «ri-conoscere» le pratiche illecite, corruttive e mafiose. L'obiettivo dovrebbe essere approfondire nuovi studi sul tema e supportare l'implementazione professionale degli amministrazioni locali; il tema è infatti di grande interesse, oltre che scientifico, civile e richiede di essere approfondito facendo dialogare saperi e competenze che riguardano la sfera del governo territoriale e lo studio dei fenomeni mafiosi (Savoldi 2012). Allo stesso tempo, la formazione universitaria degli urbanisti dovrebbe, quantomeno, disporre anche di insegnamenti su questo tipo di tematiche; l'analisi delle vicende accadute nei numerosi Comuni commissariati per supposte infiltrazioni mafiose<sup>308</sup> potrebbero fungere da piattaforma di osservazione, conoscenza e ricerca.

**(C)** Un altro importante elemento emerso dai risultati dei casi di studio, già considerato e sottolineato dalla letteratura specifica sul tema<sup>309</sup>, è quello che concerne l'ampia discrezionalità utilizzata nell'operazione che conduce allo scioglimento degli Enti locali per presunte infiltrazioni mafiose. Un procedimento tutto interno all'esecutivo che, molto spesso, si dimostra piuttosto

---

305 La trasparenza del procedimento deve passare attraverso il vaglio di soggetti esterni valutatori, [...] nonché di quelle associazioni locali organizzate capaci di rendere pubbliche le potenziali o celate asimmetrie tra pubblico e privato, rendendo palesi e mettendo in agenda criteri di risoluzione dei potenziali conflitti di interesse (Sberna e Vannucci 2014: 233).

306 «L'esercizio delle forme di discrezionalità ad alto rischio-corruzione va però imbrigliata e delimitata attraverso la professionalizzazione del personale politico e amministrativo dell'ente, favorendo lo scambio di conoscenze sulle esperienze "virtuose" e l'acquisizione continua di competenze [...]» (Sberna e Vannucci 2014: 233).

307 «La proposta è dunque di istituire un osservatorio permanente e multidisciplinare sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose negli enti locali. Così facendo, così facendo si costruirebbe uno strumento di conoscenza a sostegno sia degli organi centrali e periferici dello Stato sia delle forze migliori della classe politica locale, col risultato di produrre un'azione di contrasto più efficace» (Mete 2009: 196). L'associazione "Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie" si è, ormai da tempo, attrezzata per procedere verso questa direzione.

308 Nel 2017 sono stati 26 i D.P.R. emanati, 21 quelli che effettivamente hanno condotto ad un commissariamento, mentre 5 sono stati quelli di proroga di provvedimenti già esistenti (Avviso Pubblico 2017); ai quali si potrebbe aggiungere il Comune di Seregno dove, un numero consistente di consiglieri e assessori, hanno presentato le loro dimissioni. Questo avrebbe evitato lo scioglimento del Comune per mafia, già al centro di un filone di indagini per presunte infiltrazioni della criminalità organizzata.

309 Vittorio Mete ha messo in luce più di una volta, il problema generale dell'ampia discrezionalità alla base dell'avvio del procedimento sullo scioglimento degli Enti locali (Mete 2009, 2011, 2014, 2016).

opaco (Mete 2009), offrendo deboli garanzie di difesa per le amministrazioni accusate di essere colluse con la criminalità organizzata (Mete 2009, 2011, 2016). La norma prevede che, qualora emergano elementi che facciano ipotizzare un condizionamento dei mafiosi sugli amministratori locali o rispetto ai funzionari pubblici, anche solo potenziale<sup>310</sup>, il governo possa intervenire facendo decadere dalla carica Sindaco, Giunta e Consiglio comunale, assegnando le loro funzioni ad una terna commissariale di nomina ministeriale (Mete 2009, 2011). Lo scioglimento degli Enti locali che impegna soprattutto il Ministero dell'Interno e le sue articolazioni territoriali è, infatti, una misura antimafia preventiva, in cui la magistratura ha uno spazio tutto sommato ristretto e limitato nella fase istruttoria, dove, inoltre, non è previsto alcun confronto tra le parti ossia amministrazione locale e governo centrale (Mete 2009, 2011). Ad ogni modo, anche se la discrezionalità insita nel provvedimento potrebbe essere considerata come uno dei punti di forza di questa politica antimafia – non soggetta alla pesantezza probatoria del circuito penale e applicabile anche in assenza di ipotesi di reato a carico degli amministratori locali - la vaghezza dei criteri e l'assenza di poteri di difesa, potrebbero essere letti anche come elementi di debolezza della normativa che gode, anche per questo, di scarsa popolarità (Mete 2009, 2016). Uno dei problemi “strutturali” di questo provvedimento, ovvero l'ampia discrezionalità che caratterizza fortemente le scelte prefettizie e ministeriali di procedervi, sembra riguardare anche le modalità con cui vengono condotte, almeno in alcuni casi, le indagini che concernono le vicende illecite che ricadono nell'ambito dell'urbanistica, dei lavori pubblici e dell'edilizia. Dalle sintesi delle relazioni prefettizie emerge, in almeno due dei casi di studio analizzati (Bardonecchia e Brescello), un'analisi piuttosto grossolana delle vicende accadute in quei territori, fino a sfiorare l'errore di valutazione vero e proprio. Per ovviare a questo problema, dovrebbero essere costituiti dei gruppi di lavoro, da utilizzare nel momento dell'accesso investigativo presso le amministrazioni indagate, formati da almeno un urbanista, o un architetto o un ingegnere esperti. A Leinì il gruppo di indagine, supportato da un architetto e da un ingegnere esperti in materia, appunto, ha dimostrato di saper lavorare molto bene<sup>311</sup>, riuscendo per questo a far luce sull'articolato sistema illecito messo in piedi all'interno di quel Comune (Cap.5).

**(D)** Alcuni autori, infine, per contrastare possibili ingerenze mafiose nei processi di governo del territorio, considerano di grande efficacia la formalizzazione di appositi protocolli di legalità; costruiti di concerto con gli uffici territoriali di governo e le forze dell'ordine, estesi, oltre che agli appalti dell'Ente locale, anche all'accertamento antimafia per le iniziative di carattere edilizio, produttivo e commerciale (Cremaschi e Marino 2010; Righini e Gibelli 2012). I protocolli, per questi autori, devono essere considerati strumenti di supporto permanente all'attività amministrativa e la loro utilizzabilità, nel contrasto agli interessi della criminalità organizzata, dovrebbe essere garantita soprattutto dal valore dello scambio di informazioni - non solo limitate all'ambito giudiziario – riguardo eventuali e specifiche connessioni con la mafia di ditte o soggetti interessati. Dall'analisi dei casi di studio, però, è emersa una situazione in parte più complessa, anche per quanto riguarda l'applicazione di alcuni strumenti “antimafia” operanti nel settore dell'imprenditoria. Per prima cosa, sia a Brescello che a Leinì, le informazioni in mano alle rispettive Prefetture di riferimento, sulle società/imprese edili poi accusate dalla di essere in odor

---

310 «Consapevole di questi e di altri evidenti limiti della normativa e della sua applicazione, il legislatore ha introdotto nell'estate del 2009 alcune modifiche, almeno sulla carta, di un certo rilievo. La novità più radicale riguarda i presupposti stessi che devono sussistere per procedere ad uno scioglimento. Se prima bastava riscontrare dei non meglio precisati “collegamenti diretti e indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare”, ora c'è bisogno che emergano “concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti ed indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare”» (Mete 2011: 38).

311 Questo è sostenuto anche dall'attuale Sindaco di Leinì Gabriella Leone che, invece, non è altrettanto soddisfatta del lavoro svolto dalla Commissione insediatasi successivamente alla guida dell'Ente.

di mafia, non sarebbero state sufficienti a scongiurare l'azione dei soggetti illeciti<sup>312</sup>. In secondo luogo, in almeno uno dei Comuni presi in considerazione, localizzato in una regione molto attiva sul fronte dell'antimafia istituzionale e civile (Cap. 4.5)<sup>313</sup>, promotrice di numerosi e validi documenti di legalità e di leggi sfociati poi in un corposo e strutturato Testo unico<sup>314</sup>; alcuni soggetti sospettati di essere vicini alla criminalità organizzata calabrese sono comunque riusciti a portare a termine una operazione immobiliare per l'edificazione di un supermercato alimentare. Dunque, almeno in un caso, è possibile sostenere che la presenza di protocolli e leggi antimafia non sia stata un deterrente significativo per contrastare efficacemente i tentativi di ingerenza illecita. I componenti del gruppo immobiliare, parenti di alcuni soggetti riconducibili alla 'ndrangheta residenti a Brescello, sono riusciti nel loro intento di portare a termine un'operazione immobiliare e, va sottolineato, la loro presenza ed il loro ruolo nell'operazione è stata riscontrata solo alcuni anni dopo e grazie ad indagini avviate per tutt'altro motivo<sup>315</sup>. In terzo luogo, sempre nel caso di Brescello, l'applicazione dell'istituto della certificazione antimafia non si è dimostrata né chiara né efficace. Nel caso specifico, infatti, la normativa regionale emiliana di certo all'avanguardia sull'utilizzo di tale istituto "antimafia" ha invece mostrato alcune debolezze, non riuscendo a contrastare in modo efficace le mire economiche di una società immobiliare coordinata da soggetti sospettati di essere in stretto contatto con alcuni esponenti del crimine organizzato. Come già sottolineato, bisogna considerare che ogni nota o provvedimento legiferato per contrastare possibili infiltrazioni mafiose nel settore imprenditoriale che partecipa alla realizzazione di operazioni di trasformazione del territorio, sottende - per procedere con azioni di contrasto - l'attivazione di un qualsiasi titolo abilitativo, ciò che accade a monte sfugge all'iter di controllo della certificazione antimafia. Nonostante ciò, un dispositivo di questo tipo, alieno alle modalità più proprie del governo delle trasformazioni territoriali, in assenza di un contributo specifico della legislazione urbanistica, si configura come un provvedimento in grado di mettere in atto una forma di controllo, se non sull'uso almeno sugli utilizzatori del territorio (Cremaschi e Marino 2010). D'altro canto però, per garantire una efficace valutazione di legittimità delle operazioni di trasformazione del territorio proposte da attori privati, a partire dal controllo dei permessi di costruire, le verifiche "antimafia" andrebbero effettuate anche ai soggetti o alle società proprietarie delle aree soggette a futura trasformazione. Concentrandosi anche sugli attori che potrebbero avere l'intenzione di cedere il titolo abilitativo in loro possesso - volturandolo - prima di cominciare effettivamente l'urbanizzazione di un'area. Dunque non soltanto con riferimento alle imprese affidatarie o a quelle esecutrici dei lavori<sup>316</sup> ma, in aggiunta, anche ai

---

312 Sia la Prefettura di Reggio Emilia che quella di Torino non avevano informazioni riguardo i soggetti imprenditoriali poi finti sotto indagine per rapporti, nel primo caso presunti nel secondo caso comprovati dalla magistratura, con soggetti legati alla 'ndrangheta calabrese.

313 Tra gli altri si segnala il sito dell'associazione *Cortocircuito*. <http://www.cortocircuito.re.it/>

314 «Testo Unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili» (LR n.18 del 28/10/2016).

315 Indagini avviate a seguito delle dichiarazioni dell'allora Sindaco di Brescello in merito ad un esponente mafioso residente sul territorio da lui amministrato. Si rimanda sempre al sito dell'associazione *Cortocircuito*. Anche a Leini, il commissariamento del Comune, è stato conseguenza di uno dei filoni d'indagine della più vasta operazione "Minotauro".

Su questo aspetto anche Mete «Leggendo le relazioni ministeriali che accompagnano i decreti di scioglimento è facile dedurre che l'azzeramento di un'amministrazione locale segue quasi sempre un evento clamoroso che scuote l'opinione pubblica locale e/o che allerta le forze dell'ordine o il prefetto. La decisione di inviare la commissione d'accesso scatta, in genere, all'indomani dell'arresto di un assessore, del ferimento di un consigliere comunale, di indagini della magistratura che mettono in luce un sistema di malaffare che coinvolge mafiosi e amministratori locali [...]» (Mete 2011: 36).

316 Il riferimento va sia alla legge n.11 del 26/11/2010, «Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata», art.12 «Efficacia del permesso

soggetti o alle società proprietarie delle aree edificabili che si adoperano per portare a termine operazioni di trasformazione urbanistica al di sopra di una certa soglia economica (Cfr. Lanzani 2012; Lanzani e Savoldi 2014).

---

di costruire», che alla legge n.18 del 28/10/2016, «Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili», art.32 «Efficacia dei titoli abilitativi». Entrambe legiferate dalla regione Emilia Romagna.

## 8.BIBLIOGRAFIA

### 8.1 VOLUMI, RIVISTE, ARTICOLI

- Abbott A. 1999, *Departement and Discipline: Chicago Sociology at one Hundred*, University of Chicago Press, Chicago.
- Aitala R. 2013, "Fenomenologia dei poteri mafiosi", in *Limes* n. 10, pp. 13-23.
- Alcalini A., Berni F. (a cura di) 2016, *Le municipalità sciolte per mafia e gli urbanisti*, in *Urbanistica informazioni* n.269-270, INU Edizioni, Roma, pp. 66-84.
- Alcalini A., Ziparo A., 2017, *Abusivismo edilizio e mafie: convergenze e distanze*, in Atti XIX Conferenza SIU, pp. 1746-1755.
- Arlacchi P. 1983, *La mafia imprenditrice. L'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Il Mulino, Bologna.
- Asso P. F., Trigilia C., 2011, *Mafie ed economie locali. Obiettivi, risultati e interrogativi di una ricerca*, in *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, a cura di R. Sciarrone, Donzelli, Roma.
- Bagaglini M. 2009, "Sicurezza, sviluppo e diritti nella città multiculturale: quali politiche?", in *Territorio* n.49, FrancoAngeli, Milano, pp.128-133.
- Balducci A. 1985, *Una riconcettualizzazione dell'abusivismo: le ricerche su Roma e Milano*, in *Urbanistica* n.79, INU Edizioni, Roma, pp.89-93.
- Bazzi A., 2010, "Urbanistica quotidiana a Villabate", in *Urbanistica informazioni* n.232, INU Edizioni, Roma, pp.9-12.
- Bazzi A. 2012, *La piazza è mia. Cronache dall'interno di un Comune straordinario*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli.
- Bagnasco A. 1999, *Tracce di comunità*, il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C. 2001, *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, il Mulino, Bologna.
- Barbagallo F. 2010, *Storia della camorra*, Laterza, Roma-Bari.
- Becchi A. 2000, *Criminalità organizzata. Paradigmi e scenari delle organizzazioni mafiose in Italia*, Donzelli, Roma.
- Becchi A., Rey G. M. 1994, *L'economia criminale*, Laterza, Roma-Bari.
- Bellicini L. 1989, "In periferia. Temi, percorsi e immagini", in *Meridiana* n.5, Viella, Roma, pp.
- Bellicini L. 1997, "Mediterraneo mediterranei: semiperiferie e centralità", in *Urbanistica*, n.108, INU Edizioni, Roma, pp. 5-19.
- Belloni G., 2012, *Camorra e criminalità ambientale in Veneto*, in *Meridiana* n.73-74, Villa, Roma, pp. 133-150.
- Berdini P. 2010, *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia: dal ventennio fascista al prossimo futuro*, Donzelli, Roma.
- Biagi F. Ziparo A. 2014, "Drammi meridionali o problemi nazionali? Abusivismo, illegalità e degrado", in *Urbanistica e informazione* n.258, INU Edizioni, Roma, pp.73-76.
- Block A. 1980, *East Side West Side. Organizing Crime in New York 1930-1950*, University College Cardiff Press, Cardiff.
- Blok A. 2000 [1974], *La mafia di un villaggio siciliano. 1860-1960*, Edizioni di Comunità, Torino.

- Bonomi A. 2004, *Prefazione. Dalle comunità operose alle comunità maledette*, in *Un vaso di coccio: dai governi locali ai governi privati. Comuni sciolti per mafia e sistema politico istituzionale in Calabria*, Cavaliere C. Rubbettino editore, Soveria Mannelli.
- Brancaccio L. 2014, "Paese che vai clan che trovi", in *Limes* n.11, pp. 131-141.
- Calderoni F. 2011, Where is the Mafia in Italy? Measuring the Presence of the Mafia Across Italian Provinces, in *Global crime* n.XII, 1.
- Caneppele S. (a cura di), 2014, *Le mafie dentro gli appalti. Casi studio e modelli preventivi*, FrancoAngeli, Milano.
- Cannarozzo T. 2009, *La governance mafiosa e l'assalto al territorio*, in Leone M., Lo Piccolo F., Schilleci F. (a cura di) *Il paesaggio agricolo nella Conca d'oro di Palermo*, Alinea editrice, Firenze, pp.39-51.
- Cannarozzo T. 2010, "Palermo: il ruolo dei beni confiscati", in *Urbanistica informazioni* n.232, INU edizioni, Roma, pp.16-17.
- Cappelletti M. 2012, *La corruzione nel governo del territorio*, Book sprint edizioni, Romagnano al Monte.
- Castells M., Borja J. 1997, *Local&Global*, Earthscan/Taurus (trad.it. *La città globale* DeAgostini, Novara).
- Casini L. 2009, *Assetto amministrativo e profili organizzativi della disciplina*, in Benevolo L., Benevolo A., Casini L., Cervellati P. L., Dematteis G., Martinotti G., Pratesi F., Tintori S., Viviani M., Villa F., Zambrini M. (a cura di) 2009, *Il nuovo manuale di urbanistica*, Gruppo Mancuso editore, Roma, pp. C2-C10.
- Castells M. 2000, *End of Millennium*, Blackwell Publishing Ltd, Oxford (trad.it *Volgere al millennio*, EGEA, Milano).
- Catanzaro R., 1988, *Il delitto come impresa. Storia sociale della mafia*, Liviana, Padova.
- Cavaliere C. 2004, *Un vaso di coccio: dai governi locali ai governi privati. Comuni sciolti per mafia e sistema politico istituzionale in Calabria*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Chiodelli F. Moroni S. 2014, *Corruption in land-use issues: a crucial challenge for planning theory and practice*, in "Town Planning Review" n. 86, pp. 437-455.
- Ciccarello E., 2012, *Politica e 'ndrangheta nel Nord Italia. Il caso di Leinì*, in *Meridiana* n.79, Viella, Roma, pp.221-241.
- Ciconte E. 2010, *'Ndrangheta padana*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Ciconte E., Forgione F., Sales I. (a cura di), 2012, *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura. Volume primo*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli.
- Ciconte E., Forgione F., Sales I. (a cura di), 2013, *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura. Volume secondo*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli.
- Ciconte E. 2013, *'Ndrangheta International*, in *Limes* n. 10, pp. 35-42.
- Clementi A., Perego F. (a cura di) ,1983, *La metropoli spontanea. Il caso di Roma*, Dedalo, Bari.
- Colaprico P. 2013, "Plati, Brianza", in *Limes* n. 10, pp. 67-74.
- Colombo L. 2003, *Città spontanea e piano del consenso* in Moccia F.D., De Leo D. (ed), *I nuovi soggetti della pianificazione*, Atti della VI conferenza nazionale SIU, FrancoAngeli, Milano, pp.
- Colussi G. 2012, "Trent'anni dopo. Com'è mutata l'azione delle mafie al Nord", in *Territorio* n.63, FrancoAngeli, Milano, pp.20-25.
- Cornago D. 2014, "L'anticittà mafiosa e gli urbanisti", in «Urbanistica informazioni» n.258, INU edizioni, Roma, p.69.

- Corona G., Sciarrone R., 2012, *“Il paesaggio delle ecocamorre”*, in *Meridiana* n.73/74, Viella, Roma, pp.13-35.
- Corona G., Sciarrone R., 2012, *“I crimini contro il territorio. Conversazione con Raffaele Cantone”*, in *Meridiana* n. 73-74, Viella, Roma, pp. 81-88.
- Corona G. (2015) *“Questione meridionale come questione territoriale. Il caso della Campania”*, in *Parolechiave* n.54, Carocci editore, Roma, pp. 153-165.
- Cremaschi M. 1990, *“L'abusivismo meridionale: realtà e rappresentazione”*, in *Meridiana* n.9, Viella, Roma, pp.127-153.
- Cremaschi M., Coppo M. 1994, *Strutture territoriali e questione abitativa*, FrancoAngeli, Milano
- Cremaschi M. 2007, *“The dark side of social cohesion: organised crime and illegal development in Southern Italy”*, XXI Aesop Conference, Napoli.
- Cremaschi M. 2008 (a cura di), *Tracce di quartiere. Il legame sociale nella città che cambia*, FrancoAngeli, Milano.
- Cremaschi M. 2009a, *“Il territorio delle organizzazioni criminali”*, in *Territorio* n.49, FrancoAngeli, Milano, pp. 115-118.
- Cremaschi M. 2009b, *“Mafie e territori: note per una ricerca”*, in *Territorio* n.49, FrancoAngeli, Milano, pp.134-138.
- Cremaschi M. Marino M. 2010, *“Mafia e territorio, una priorità nazionale”*, in *Urbanistica* n.142, INU Edizioni, Roma, pp. 44-45.
- Cremaschi M. 2014, *“Tecno-smart o radicamento sociale? Imparare dalla rigenerazione”*, in *Urbanistica informazioni* n.258, INU Edizioni, Roma, pp. 76-78.
- Crosta P. L. (a cura di) 2009, *Casi di politiche urbane. La pratica delle pratiche d'uso del territorio*, FrancoAngeli, Milano.
- Curci F., Formato E., Zanfi F. (2015) *Sull'abusivismo edilizio. I nodi da sciogliere per riaprire la questione* in *Parolechiave* n. 54, pp. 91-104.
- Curci F., Formato E., Zanfi F., (a cura di) 2017, *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Donzelli, Roma.
- dalla Chiesa N. Panzarasa M. 2012, *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*, Einaudi, Torino.
- dalla Chiesa N., 2015, *L'espansione delle organizzazioni mafiose. Il Nord-Ovest come paradigma*, in *Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono*, a cura di M. Santoro, il Mulino, Bologna.
- dalla Chiesa, 2016, *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, edizioni GruppoAbele, Torino.
- de Chiara A. (1989), *L'abusivismo edilizio nelle aree urbane*, Cedam, Padova.
- De Gaspari M. 2012, *“Pioltello: tra speculazioni edilizie e governo responsabile”*, in *Territorio* n.63, FrancoAngeli, Milano, pp. 42-46.
- De Leo D. 2008, *Luoghi e spazi dell'eccezione*, in Cremaschi M. (a cura di), *Tracce di quartiere*, FrancoAngeli, Milano, pp. 30-48.
- De Leo D. 2009, *“Forme periferiche del disordine”*, in *Territorio* n.49, FrancoAngeli, Milano, pp.139-143.
- De Leo D. 2010a, *Contrasto alla criminalità e pratiche urbane*, in *Urbanistica informazioni* n.232, INU Edizioni, Roma, pp. 7-8.
- De Leo D. 2010b, *Bagheria: il territorio di Urban-Italia*, in *Urbanistica* n.142, INU Edizioni, Roma, pp. 45-47.
- De Leo D., 2011, *Tra tecniche, sregolazioni e anomalie: pratiche urbane di contrasto in*

- territori contesi*, in Atti XIV conferenza SIU.
- De Leo D. 2012, *Leggere i fenomeni criminali in una prospettiva neoliberaista*, in *Territorio* n.63, FrancoAngeli, Milano, pp.49-53.
  - De Leo D. 2015, *Mafie & urbanistica. Azioni e responsabilità dei pianificatori nei territori contesi alle organizzazioni criminali*, FrancoAngeli, Milano.
  - della Porta D., Vannucci A. 1994, *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, il Mulino, Bologna.
  - della Porta D., Vannucci A. 2007, *Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza, Bari-Roma.
  - De Luca G. 2014, *Urbanistica: una decisione politica tecnicamente assistita*, in *Urbanistica informazioni* n.258, INU Edizioni, Roma, pp. 70-71.
  - di Gennaro A. 2012, *Un piano per uscire da Gomorra*, in Sciarrone R., Corona G. (a cura di), *Il paesaggio delle ecocamorre*, Viella, Roma, pp. 191-208.
  - Di Girolamo, 2009, *Mafie, politica, pubblica amministrazione. E' possibile sradicare il fenomeno mafioso dall'Italia?*, Guida Editore, Napoli.
  - Di Lorenzo A. 2012, *L'anticità della camorra: la condizione disurbana della provincia di Napoli*, in Sciarrone R., Corona G. (a cura di), *Il paesaggio delle ecocamorre*, Viella, Roma, pp. 173-190.
  - Di Maria F. (a cura di), 2005, *La polis mafiosa. Comunità e crimine organizzato*, FrancoAngeli, Milano.
  - Dino A., 2002, *Mutazioni. Etnografia del mondo di Cosa Nostra*, La Zisa, Palermo.
  - Di Risio A. P., 2010, Gela: città e politica, in *Urbanistica* n.142, INU Edizioni, Roma, pp.44-45.
  - Donolo C. 2001, *Disordine. L'economia criminale e le strategie della sfiducia*, Donzelli, Roma.
  - Donolo C, 2015a, *Questione meridionale*, in *Parolechiave* n.54, Carocci Editore, Roma, pp. 5-20.
  - Donolo C., 2015b, *Territori tra speranza e disperazione: note per una postfazione*, in De Leo D. *Mafie & urbanistica. Azioni e responsabilità dei pianificatori nei territori contesi alle organizzazioni criminali*, FrancoAngeli, Milano, pp.115-121.
  - Erbani F. 2012, *Desio rompe la gabbia di cemento voluta dalla 'ndrangheta-urbanista*, in *Territorio* n. 63, FrancoAngeli, Milano, pp.47-48.
  - Fantino S., 2011, *Bordighera, il viale del tramonto*, in *Narcomafie* n.29, pp. 47-50.
  - Favilla G. Madonia M. E. 2010, La legalità del patrimonio edilizio sottratto alla mafia, in *Urbanistica informazioni* n. 232, INU Edizioni, Roma, pp. 18-19.
  - Fiandaca G., Costantino S. (a cura di) 1994, *La mafia, le mafie*, Laterza, Roma-Bari.
  - Forgione F., 2016, *I tragediatori. La fine dell'antimafia e il crollo dei suoi miti*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli.
  - Fortini D., 2012, *Rifiuti urbani e rifiuti speciali: i fattori strutturali delle ecocamorre*, in *Meridiana* n. 73-74, Viella, Roma, pp. 89-102.
  - Gambetta D. 1992, *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Einaudi, Torino.
  - Garibaldi A., Massari A., Preve M., Salvaggiulo G., Sansa F. 2010, *La colata. Il partito del cemento che sta cancellando l'Italia*, Chiarelettere editore, Milano.
  - Gibelli M. C. – Righini S. 2012, La legalità come strumento di contrasto al consumo di suolo, in *Territorio* n. 63, FrancoAngeli, Milano, pp.38-41
  - Giudice M. Gallione M. 2010, Il mestiere dell'urbanista, in *Urbanistica informazioni* n. 232,

- INU Edizioni, Roma, pp. 4-5
- Granata E. Savoldi P. 2012, Gli habitat delle mafie nel Nord Italia, in *Territorio* n. 63, FrancoAngeli, Milano, p. 16.
  - Granata E. Savoldi P. 2012, Prediche inutili. Perché parlare di mafie e urbanistica, in *Territorio* n. 63, FrancoAngeli, Milano, pp. 17-19.
  - Granata E. Pileri P. 2012, La forza delle mafie sta fuori dalle mafie, in *Territorio* n. 63, FrancoAngeli, Milano, pp. 26-32.
  - Granata E. Lanzani A. 2014, Al Nord. Astuzie mafiose in un sistema fragile, in *Urbanistica informazioni* n. 258, INU Edizioni, Roma, pp. 71-73.
  - Green Stuart P. 2014, *I crimini dei colletti bianchi. Mentire e rubare tra diritto e morale*, Università Bocconi Editore, Milano.
  - Gribaudo G. 2009, *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Bollati Boringhieri, Torino.
  - Guicciardo G. (1999), *La legge e l'arbitrio. L'abusivismo edilizio in Italia. Il caso della Valle dei Templi di Agrigento*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli.
  - Ippolito F. (2003) *Elementi di rischio antropico. Abusivismo e auto-costruzione. Il litorale domotico come campo di sperimentazione*, in Moccia F.D., De Leo D. (ed), *I nuovi soggetti della pianificazione. Atti della VI conferenza nazionale SIU*, FrancoAngeli, Milano.
  - Ischia U. 1985, *Ricerche sull'abusivismo*, in *Urbanistica* n.79, INU Edizioni, Roma, p.88.
  - Ischia U. 1985, *Autocostruzione spontanea: un problema di ricerca «qualitativa»*, in *Urbanistica* n.79, INU Edizioni, Roma, pp. 94-95.
  - Isenburg T. 2000, *Legale/illegale una geografia*, Edizioni Punto Rosso, Alessandria.
  - Jacob J. 2000 [1961], *Vita e morte delle grandi città*, Edizioni di Comunità, Torino.
  - Lamberti A. 1994, *Struttura, dimensioni e caratteristiche dei fenomeni di criminalità organizzata in Campania negli anni '90*, Fiandaca G., Costantino S. (a cura di) 1994, *La mafia, le mafie*, Laterza, Roma-Bari, pp. 41-64.
  - Lanzani A. 2012, Un'esperienza inaspettata. Indizi della 'ndrangheta in Lombardia, in *Territorio* n. 63, FrancoAngeli, Milano, pp. 54-63.
  - La Spina A., Centorrino M., Signorino G. 1999, *Il nodo gordiano. Criminalità mafiosa e sviluppo nel Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari.
  - La Spina A. 2005, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
  - Liotta A. 2010, *Gela città della legalità*, in *Urbanistica informazioni* n. 232, INU Edizioni, Roma, 14-15.
  - Lupo S. 1993, *Storia della mafia*, Donzelli, Roma.
  - Lupo S. 2008, *Quando la mafia trovò l'America. Storia di un intreccio intercontinentale, 1888-2008*, Einaudi, Torino.
  - Magnaghi A. 2000, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
  - Magnaghi A. (a cura di), 2001, *Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, Alinea, Firenze.
  - Manella G. 2013, *Chicago e gli studi urbani. L'attualità della Scuola Ecologica*, FrancoAngeli, Milano.
  - Mangoni F. 2010, *Angelo Vassallo, un Sindaco, un progetto di territorio*, in *Urbanistica informazioni* n.232, INU Edizioni, Roma, p. 3.
  - Marino M. 2010, *L'urbanista nei commissariamenti*, in *Urbanistica informazioni* n.232, INU Edizioni, Roma, pp. 12-13.
  - Marino M. 2014, La giornata di un'urbanista antimafia, in *Urbanistica informazioni* n.258, INU Edizioni, Roma, pp. 78-79.

- Marmo M., 2012, *Passato/presente della camorra: dimensione sociale e dimensione politica*, in *Meridiana* n.73-74, Viella, Roma, pp.37-62.
- Martone V., 2012, *La camorra nella governance del territorio*, in *Meridiana* n.73-74, Viella, Roma, pp. 103-131.
- Mela A. 2014 [2006], *Sociologia della città*, Carocci editore, Roma.
- Mete V. 2009, *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Acireale-Roma.
- Mete V., 2011, Dove governano i commissari, in *Narcomafie* n.29, pp. 30-42.
- Mete V., di Gioia R. 2011, Non solo Comuni, in *Narcomafie* n.29, pp. 43-46.
- Mete V., Vannucci A. Magri M. 2014, *Il ruolo degli Enti locali nel contrasto alle mafie. Dallo scioglimento all'implementazione di buone pratiche amministrative attraverso il lavoro di rete degli Enti locali*, Avviso Pubblico.
- Mete V., 2016, La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali, in *Stato e Mercato* n.108, pp. 391-424.
- Moroni S. 2007, *La città del liberalismo attivo. Diritto, piano, mercato*, CittàStudi edizioni, Torino.
- Nocifora E. (1994), *La città inesistente. Seconda abitazione e abusivismo edilizio in Sicilia*, FrancoAngeli, Milano.
- Oliva F. (a cura di), 2010, *Giuseppe Campos Venuti: città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.
- Park R. E., Burgess E. W., McKenzie R. D. 1999 [1938], *La città*, Edizioni di Comunità, Torino.
- Péraldi M. 2009, *Economia criminale e mondo degli affari a Tangeri*, in *Territorio* n.49, FrancoAngeli, Milano, pp. 119-123.
- Petrella B. De Biase C. 2010, *Casal di Principe: recupero a Gomorra*, in *Urbanistica informazioni* n.232, INU Edizioni, Roma, pp. 20-21.
- Pezzino P. 1995, *Mafia: industria della violenza*, La nuova Italia Editrice, Scandicci.
- Pignedoli S., 2015, *Operazione Aemilia. Come una cosca di 'ndrangheta si è insediata al Nord*, Imprimatur, Reggio Emilia.
- Pini D. 1985, *Habitat informale e politiche di interventi nei paesi di sottosviluppo*, in *Urbanistica* n.79, INU Edizioni, Roma, pp. 97-101.
- Provenzano C., 2016, *Scioglimento dei comuni per mafia. Quando lo stato sequestra democrazia e libertà*, Città del sole edizioni, Reggio Calabria.
- Quattrone R. 2010, *Reggio Calabria: etica per il riuso*, in *Urbanistica informazioni* n.232, INU Edizioni, Roma, pp. 22-23.
- Rolli R., Il Comune
- Rosa B. Cantone R. 2014, *Per crescere serve abbattere la corruzione*, in *Limes* n.11, pp. 77-83.
- Rossi U., Vanolo A. 2010, *Geografia politica urbana*, Laterza, Roma -Bari.
- Sales I. 2009, *Criminalità urbana e periferie criminogene: il caso di Napoli*, in *Territorio* n.49, FrancoAngeli, Milano, pp. 124-127.
- Sales I., 2012, La questione rifiuti e la camorra, in *Meridiana* n.73-74, Viella, Roma, pp. 63-79.
- Sales I. 2013, *A Napoli il caos si è fatto sistema*, in *Limes* n. 10, pp. 43-49.
- Sales I. 2014, *La mafia come metodo e modello*, in *Limes* n. 11, pp. 111-123.
- Sales I. 2015, *Storia dell'Italia mafiosa. Perché le mafie hanno avuto successo*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

- Santino U. 1994, *La mafia come soggetto politico. Ovvero: la produzione mafiosa della politica e la produzione politica della mafia*, in Fiandaca G., Costantino S. (a cura di) 1994, *La mafia, le mafie*, Laterza, Roma-Bari, pp. 118-141.
- Santino U. 1995, *La mafia interpretata. Dilemmi, stereotipi, paradigmi*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Santoro M. (a cura di) 2015, *Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono*, il Mulino, Bologna.
- Saviano R. 2006, *Gomorra. Viaggio nell'impero economico e nel sogno di dominio della camorra*, Mondadori, Milano.
- Savoldi P. 2012, *Efficienza amministrativa, beni pubblici e interessi privati*, in *Territorio* n. 63, FrancoAngeli, Milano, pp. 33-37.
- Sberna S. Vannucci A. 2014, *Le mani sulla città. Corruzione e infiltrazioni criminali nel governo del territorio*, in Frgolent L. Savino M. (a cura di) 2014, *Città e politiche in tempo di crisi*, Franco Angeli editore, Milano, pp. 195-434.
- Sciarrone R. 2009, *Mafie vecchie mafie nuove*, Donzelli, Roma.
- Sciarrone R. (a cura di) 2011, *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma.
- Sciarrone R. (a cura di) 2014, *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma.
- Sciarrone R. 2015, *La linea della palma e i confini mobili della legalità*, in *Parolechiave* n.54, Carocci editore, Roma, pp. 137-151.
- Siebert R. (a cura di) 2000, *Relazioni pericolose. Criminalità e sviluppo nel Mezzogiorno*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Trocchia N., 2009, *Federalismo criminale. Viaggio nei comuni sciolti per mafia*, Nutrimenti, Roma.
- Trocchia N., 2011, *Ritorni in sella*, in *Narcomafie* n.29, pp. 51-53.
- Turner J. C. 1963, *Dwelling resources in South America*, in *Architectural Design* n.8, vol. XXXIII, pp. 360-389.
- Vannucci A. 2012, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Vannucci A., 2015, *Imperfette simbiosi. Protezione, corruzione, estorsione tra mafia e politica*, in *Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono*, a cura di Santoro M., Il Mulino, Bologna.
- Varese F. 2011, *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Einaudi, Torino.
- Visconti C., 2016, *“La mafia è dappertutto”. Falso!*, Laterza, Bari-Roma.
- Yin R. K., 2003, *Case Study Research. Design and Methods. Third Edition* (trad.It, *Lo studio di caso nella ricerca scientifica. Progetto e metodi*, Armando editore, Roma).
- Zanfi F. (2008), *Città latenti. Un progetto per l'Italia abusiva*, Mondadori, Milano.

## 8.2 ATTI AMMINISTRATIVI E GIUDIZIARI

### Camera di Commercio di Reggio Emilia

- 2016, *Visura storica società di capitale "Gruppo L.B. Immobiliare S.r.l."*.

Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare (CPA)

- 1994, *Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti e infiltrazioni di soggetti e organizzazioni di stampo mafioso in aree non tradizionali*, XI Legislatura, doc. XXIII, n.11, Roma.

### Comune di Bardonecchia

- 1984, verbale di deliberazione del Consiglio comunale n.104: *adozione del Piano particolareggiato della zona di Campo Smith (unità d'intervento n.11)*.
- 1986, verbale di deliberazione del Consiglio comunale n.669: *approvazione definitiva del Piano particolareggiato dell'unità d'intervento n.11 "Campo Smith" del vigente PRGC*.
- 1987, *verbale di deliberazione*
- 1987b, verbale di deliberazione del Consiglio comunale n.859: *proposta di realizzazione del Piano particolareggiato di Campo Smith – condizioni di carattere giuridico, patrimoniale, urbanistico. Deleghe specifiche al Sindaco ed alla Giunta municipale*.
- 1990, verbale di deliberazione del consiglio comunale n.465: *definizione dei rapporti fra il Comune di Bardonecchia e la Immobiliare Marina di Alessandro relativamente al P.P. di Campo Smith (U.U.I. n.11)*.
- 1991, verbale di deliberazione del Consiglio comunale n.513: *Piano particolareggiato dell'U.U.I. n.11 "Campo Smith" controdeduzioni alle osservazioni presentate ed approvazione del Piano (art.40 – 2° comma – LR 56/77 e successive modifiche ed integrazioni)*.
- 1992, verbale di deliberazione del Consiglio comunale n.609: *ulteriore definizione dei rapporti fra il Comun di Bardonecchia e la Società Immobiliare "Marina di Alessandro" relativamente al P.P. di Campo Smith (U.U.I. n.11)*.
- 1993a, verbale di deliberazione del Consiglio comunale n.681: *variante 1992 al Piano particolareggiato della U.U.I. n.11 – Campo Smith – Esame osservazioni pervenute. Approvazione definitiva del Piano particolareggiato*.
- 1993b, *Piano particolareggiato esecutivo dell'Unità Urbanistica di Intervento n.11 "Campo Smith", convenzione edilizia relativa agli aspetti urbanistici, edilizi, attuativi e gestionali del complesso turistico-ricettivo*.
- 1997a, verbale di deliberazione del Consiglio comunale n.859: *proposta di realizzazione del Piano Particolareggiato di CAMPO SMITH – Condizioni di carattere giuridico, patrimoniale, urbanistico. Deleghe specifiche al Sindaco ed alla Giunta Municipale*.
- 1997b, verbale di deliberazione del Consiglio comunale n.48: *seconda variante al Piano particolareggiato dell'unità urbana di intervento n.11 del PRGC "Campo Smith" - determinazioni*.
- 1998, *Ricorso promosso per l'annullamento della Deliberazione della Giunta regionale del*

*Piemonte n.10-18412 del 21 aprile 1997 e della Deliberazione del Consiglio Comunale di Bardonecchia n.48 del 6 ottobre 1997.*

#### Comune di Brescello

- 2002, *Piano Regolatore Generale, Norme Tecniche d'Attuazione.*
- 2003, verbale di deliberazione del Consiglio comunale n.43: *adozione variante al PRG ex art.15 LR 47/78 per trasferimento volumetria residenziale in via Pirandello.*
- 2004, verbale di deliberazione del Consiglio comunale n.56: *approvazione definitiva variante PRG adottata con delibera di C.C. n.43/2003 per trasferimento volumetria residenziale in via Pirandello.*
- 2010a, *Presentazione Piano Particolareggiato di iniziativa privata, in variante al P.R.G., area "ex Arkos" in via della Repubblica / via Moro a Brescello.*
- 2010b, verbale di deliberazione del Consiglio comunale n.32: *Piano di recupero area ex Arkos. Adozione variante al PRG per cambio destinazione urbanistica.*
- 2011a, verbale di deliberazione della Giunta comunale n.34: *Atto di indirizzo in ordine alla richiesta di informativa antimafia di cui al D.P.R. 252/1998 preordinata alla stipula di convenzioni edilizie ed urbanistiche.*
- 2011b, verbale di deliberazione del Consiglio comunale n.11: *Piano di recupero area ex Arkos in variante al PRG: approvazione.*

#### Comune di Leinì

- 2003, verbale di deliberazione del Consiglio comunale n.61: *realizzazione del Piano di edilizia convenzionata nelle aree R3/3 e R3/4 del vigente PRGC . Incarico alla società Provana Spa.*
- 2003, verbale di deliberazione del Consiglio comunale n.71: *Piano particolareggiato di iniziativa pubblica per la realizzazione da parte della soc. Provana Spa di un complesso residenziale in edilizia convenzionata – zona residenziale R 3/3 via San Francesco al Campo, R ¾ via Lombardore – adozione progetto ai sensi dell'art.40 LR 56/77.*
- 2003, *Convenzione relativa al Piano particolareggiato di iniziativa pubblica per la realizzazione di un complesso residenziale in edilizia convenzionata di cui agli articoli 17 e 18 del T.U. Dell'edilizia (DPR 380/01 e smi ex artt. 7 ed 8 della L. 10/77 – art. 38 – LR n.56/77).*
- 2004, verbale di deliberazione della Giunta comunale n.132: *Piano particolareggiato esecutivo di iniziativa pubblica per la realizzazione di un complesso residenziale di edilizia convenzionata zona residenziale R 3/3 via San Francesco al Campo, R ¾ via Lombardore – provvedimenti.*
- 2004, *Relazione tecnica illustrativa: Progetto per nuova costruzione di n.14 edifici di civile abitazione (per complessivi 70 alloggi) e relative recinzioni in ambito di Piano particolareggiato esecutivo di iniziativa pubblica per la realizzazione di un complesso residenziale in edilizia convenzionata. Zona residenziale R3/3 via San Francesco al Campo R3/4 via Lombardore, "il Mulino".*
- 2004, *Relazione finanziaria: Progetto per nuova costruzione di n.14 edifici di civile abitazione (per complessivi 70 alloggi) e relative recinzioni in ambito di Piano*

*particolareggiato esecutivo di iniziativa pubblica per la realizzazione di un complesso residenziale in edilizia convenzionata. Zona residenziale R3/3 via San Francesco al Campo R3/4 via Lombardore, "il Mulino".*

- 2004, *Richiesta di permesso di costruire n.53/04 (prot. 1161).*
- 2009, verbale di deliberazione di Consiglio comunale n.35: *Variante a Piano particolareggiato Esecutivo di iniziativa pubblica per la realizzazione di un complesso residenziale in edilizia convenzionata zona residenziale "R 3/4" via Lombardore – adozione progetto.*
- 2009, verbale di deliberazione del Consiglio comunale n.51: *Variante a Piano particolareggiato Esecutivo di iniziativa pubblica per la realizzazione di un complesso residenziale in edilizia convenzionata zona residenziale "R 3/4" via Lombardore – approvazione progetto.*
- 2009, *Richiesta di variante a Piano particolareggiato esecutivo (prot. 538).*
- 2009, *Relazione tecnica – bozza di schema di convenzione – allegati: variante a Piano particolareggiato esecutivo di iniziativa pubblica per la realizzazione di un complesso residenziale in edilizia convenzionata zona residenziale R ¾ via Lombardore.*
- 2010, verbale di deliberazione del Consiglio comunale n.34: *criteri di selezione e indirizzi progettuali per l'utilizzo della capacità edificatoria residua del PRGC vigente.*
- 2013, verbale di deliberazione della Commissione straordinaria n.187: *trasferimento diritti capacità edificatoria da area di Volpiano – indirizzi operativi al settore urbanistica – edilizia privata.*
- 2014, verbale di deliberazione della Commissione straordinaria n.77: *trasferimento diritti capacità edificatoria di aree in via Volpiano – presa d'atto intendimenti delle proprietà ed adozione provvedimenti di conseguenza.*
- 2016, verbale di deliberazione della Giunta comunale n.34: *trasferimento diritti capacità edificatoria da aree di via Volpiano – proposta al Consiglio comunale della proroga dei termini.*
- *Parere legale n.1: procedimento per l'attuazione delle convenzioni per il trasferimento di capacità edificatoria.*
- *Parere legale n.2: procedimento per l'attuazione delle convenzioni per il trasferimento di capacità edificatoria.*

#### Direzione nazionale antimafia (DNA)

- 2009, *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2008 – 30 giugno 2009.*

#### Prefettura di Piacenza

- 2011, *Informazioni ai sensi dell'art. 4 D.Lg.vo 490/1994 e dell'art. 10 del D.P.R.252/1998: MORPHO RISPOLI REAL ESTATE S.p.a. con sede in Piacenza.*

#### Prefettura di Reggio Emilia

- 2016, *Sintesi della relazione della Commissione d'accesso sugli accertamenti effettuati*

*presso il Comune di Brescello.*

#### Prefettura di Torino

- 1995, *Relazioni riepilogativa degli accertamenti espletati presso il comune di Bardonecchia in esecuzione dell'incarico conferito dal Prefetto della Provincia di Torino con decreto n.9400058/gab. datato 23.1.1995.*
- 2012, *Relazione sugli accertamenti effettuati presso il comune di Leinì.*
- 2017, *Informazioni sulla documentazione antimafia in merito alla Canavesana Costruzioni Srl, con sede a Castellamonte (TO).*

#### Provincia di Reggio Emilia

- 2010, *Registro delle Deliberazioni della Giunta della Provincia di Reggio Emilia n.376: esame Piano particolareggiato denominato "ex Arkos", adottato in variante al PRG vigente dal Comune di Brescello, con deliberazione consiliare 01 luglio 2010 n.32 – senza osservazioni – rif.prot.2010/53966 – 35/2010.*

#### Regione Emilia Romagna

- 1978, *Legge regionale n.47, Tutela ed uso del territorio.*
- 2010, *Legge regionale n.11, Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata.*
- 2016, *Legge regionale n.18, Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili.*

#### Regione Piemonte

- *Legge regionale n.56 del 1977: Tutela ed uso del suolo.*

#### Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

- 2017, *Sentenza sul ricorso per l'annullamento del D.P.R. del 20 aprile 2016, pubblicato in G.U. n.108 del 10 maggio 2016.*

#### Tribunale di Torino

- 2011, *Ordinanza di applicazione della misura cautelare della custodia in carcere nei confronti di Agostino Nicodemo più 190.*