

# Urbanistica tra corruzione e 'ndrangheta: il caso di Desio<sup>1</sup>

di *Francesco Chiodelli*\*

Il saggio analizza alcuni casi di corruzione, avvenuti in un contesto territoriale caratterizzato dalla presenza radicata della 'Ndrangheta, che si sarebbero verificati in relazione alla redazione del Piano di governo del territorio del 2009 di Desio. Tale studio permette di avanzare alcune ipotesi sulle determinanti istituzionali della corruzione in campo urbanistico. Il testo si chiude con una riflessione sulle azioni di contrasto alla corruzione e sul ruolo specifico del sapere tecnico.

**Parole chiave:** urbanistica; corruzione; 'Ndrangheta; criminalità organizzata; illegalità

## **Urban planning amidst corruption and 'Ndrangheta: The case of Desio**

The paper analyses some cases of corruption which, according to a judicial inquiry, took place with reference to the drawing and implementation of the 2009 Master Plan of Desio. These cases of corruption occurred in a context characterized by the presence of the 'Ndrangheta. This analysis builds hypotheses on the main institutional determinants of corruption in the planning domain, and it is an opportunity to raise questions about anti-corruption and anti-organised crime actions in the planning field.

**Keywords:** urban planning; corruption; 'Ndrangheta; organized crime; illegality

## **Introduzione: i fenomeni illeciti in campo urbanistico<sup>2</sup>**

Corruzione e la criminalità organizzata sono al centro di moltissimi studi nel campo delle scienze sociali. Pochissimi di questi studi, però, si soffermano sulla dimensione spaziale e sulla scala urbana di questi fenomeni; ancor meno sono le ricerche che si occupano specificatamente di corruzione e

<sup>1</sup> Inviato il 28 giu. 2016; nella forma rivista il 15 feb. 2017; accettato il 3 apr. 2017.

\* Francesco Chiodelli, Gran Sasso Science Institute, francesco.chiodelli@gssi.it.

<sup>2</sup> Desidero ringraziare Alessandro Bresmes, Luigi Fregoni, Elena Granata e Arturo Lanzani per il preziosissimo supporto, di diverso tipo, fornitomi durante lo svolgimento della ricerca sul campo da cui questo testo scaturisce.

di infiltrazione della criminalità organizzata in campo urbanistico<sup>3</sup>. Ciò appare particolarmente problematico se si considera la magnitudo di questi fenomeni nell'ambito del governo del territorio, tanto più in Italia (Chiodelli e Moroni, 2015; GRECO, 2009; Transparency International, 2013; Vannucci e Sberna, 2014).

Si noti anche che, tra le poche ricerche attualmente disponibili sul tema, mancano completamente approfonditi studi di caso, che permettano un avanzamento della conoscenza relativa al funzionamento reale delle pratiche corruttive e dei processi di infiltrazione criminale in campo urbanistico.

Il presente saggio è un primo tentativo di colmare queste lacune. In particolare, si offre un resoconto dettagliato di alcuni episodi di corruzione in campo urbanistico che, secondo la magistratura, sarebbero avvenuti recentemente nel comune di Desio, a pochi chilometri da Milano, in un contesto territoriale caratterizzato dalla pervasiva presenza della 'Ndrangheta. L'analisi fa luce su quali sono le forme prevalenti della corruzione in ambito urbanistico in relazione al caso analizzato, le principali poste in gioco, gli attori pubblici chiave e i momenti del processo urbanistico più vulnerabili. Tale analisi permette inoltre di avanzare alcune ipotesi sulle principali "determinanti istituzionali" della corruzione in ambito urbanistico e quale sia l'influenza della presenza della criminalità organizzata su tali pratiche.

A tal fine, il saggio è articolato come segue: nella prima sezione si forniscono alcuni elementi di informazione contestuale sulla presenza della criminalità organizzata a Desio. Nella seconda sezione si presenta un resoconto dettagliato degli episodi di corruzione emersi in relazione al Piano di governo del territorio (PGT) del 2009. Nella sezione successiva si individuano le forme prevalenti in cui la corruzione si è materializzata nel caso in questione. Successivamente si avanzano alcune ipotesi circa le principali determinanti istituzionali di tali episodi di corruzione e il ruolo della criminalità organizzata. Il saggio si conclude facendo riferimento al nuovo PGT di Desio, analizzato in particolare alla luce della propria efficacia nel prevenire il ripetersi di pratiche corruttive in ambito urbanistico.

## **1. Il contesto: 'Ndrangheta, corruzione e governo del territorio a Desio**

A partire dagli anni '90, diverse indagini della magistratura hanno cominciato a svelare l'infiltrazione e il radicamento di organizzazioni criminali di

<sup>3</sup> Lo studio più significativo sulla corruzione in campo urbanistico è probabilmente Gardiner and Lyman (1979). In relazione all'Italia si segnalano: Cappelletti (2012); Granata e Savoldi (2012); De Leo (2016).

tipo mafioso in diverse regioni del Nord Italia, comunemente ritenute estranee a questo tipo di problemi (Sciarrone, 2014; Varese, 2006). Tra queste regioni vi è anche la Lombardia, in cui, in particolare a Milano e in alcuni comuni limitrofi, è significativa soprattutto la presenza della 'Ndrangheta (Chiavari, 2011; Ciconte, 2010; Rossi, 2015; Storti *et al.*, 2014). Una delle principali inchieste sulla presenza della 'Ndrangheta in Lombardia è la cosiddetta inchiesta “Infinito”, che ha portato nel 2011 alla condanna in primo grado di quasi 160 persone e ha svelato la presenza stabile e strutturata di diverse “locali”<sup>4</sup> di 'Ndrangheta in Lombardia. Tra queste un posto di rilievo è occupato dalla locale che opera a Desio, un comune di circa 40.000 abitanti situato a poco più di una decina di chilometri a nord di Milano.

Quello di Desio sarebbe uno dei primi tentativi di esportazione della 'Ndrangheta in Lombardia (Tribunale di Milano, 2010b). Secondo la magistratura, infatti, la locale di Desio è attiva già negli anni '70; è però soprattutto sul finire degli anni '80 che aumenta le proprie attività, in corrispondenza con l'arrivo in città del boss della 'Ndrangheta calabrese Natale Iamonte, trasferito a Desio nell'ambito di un procedimento di confino (Storti *et al.*, 2014). La locale di Desio ha interessi in diversi campi, tra cui anche quello immobiliare, nel quale opera con successo anche grazie a una serie di contatti stretti con esponenti del mondo politico e dell'amministrazione pubblica. Secondo i magistrati dell'inchiesta “Infinito”, infatti, la locale di Desio è riuscita a «permeare i gangli della vita politica comunale [...] tanto da poter affermare tranquillamente che gli appartenenti alla cosca mafiosa possono contare oggi su esponenti di rilievo della vita pubblica per risolvere problemi e ottenere vantaggi all'interno della Pubblica Amministrazione» (Tribunale di Milano, 2010b, p. 688).

Ancor prima di giungere a sentenza, l'inchiesta “Infinito” impatta profondamente sulla vita politica di Desio. Nel novembre 2010, a seguito della pubblicazione di alcuni materiali legati all'inchiesta, in cui «si evidenziava che numerosi personaggi politici e delle istituzioni desiane avevano relazioni e amicizie con personaggi della 'Ndrangheta» (Ricchiuti, 2013), la maggior parte dei consiglieri comunali di Desio (tutti i consiglieri di minoranza e i sei consiglieri della Lega Nord, allora in maggioranza insieme a Forza Italia) dà le dimissioni, causando la caduta della giunta. Le successive elezioni, nel maggio 2011, vengono vinte dalle forze che erano precedentemente all'opposizione, che da tempo denunciavano la presenza di pratiche poco trasparenti e sospette all'interno dell'amministrazione comunale. Il nuovo governo

<sup>4</sup> Per “locale” si intende un ramo dell'organizzazione criminale, che comprende di solito una o più 'ndrine (famiglie) provenienti dalla medesima zona geografica in Calabria. Ogni locale opera in un territorio circoscritto (ad esempio, uno o più comuni) in modo tendenzialmente esclusivo.

cittadino fa da subito della lotta ai fenomeni illeciti e alle attività della criminalità organizzata una delle proprie priorità, concentrandosi soprattutto sul campo dell'urbanistica e dello sviluppo urbano. È in questo quadro che si situano le vicende giudiziarie che riguardano il PGT di Desio del 2009. Un'inchiesta del Tribunale di Monza, infatti, ha evidenziato un diffuso sistema di corruzione legato in particolare alla redazione del piano, che avrebbe coinvolto politici, funzionari comunali e imprenditori<sup>5</sup>.

Si noti che l'inchiesta sul PGT di Desio è formalmente indipendente dall'inchiesta "Infinito" e non si focalizza esplicitamente sulle attività della 'Ndrangheta. A tal proposito, però, si tengano in considerazione due punti. In primo luogo, dalle indagini della magistratura è emerso che alcuni personaggi chiave dell'inchiesta sul PGT avrebbero avuto contatti di diversa natura con persone legate alla 'Ndrangheta. Per esempio, Rosario Perri, al tempo dirigente dell'ufficio tecnico del Comune di Desio, sarebbe stato "appoggiato" dalla locale di 'Ndrangheta di Desio (Tribunale di Milano, 2010b, p. 697). Inoltre, Massimo Ponzoni, al tempo assessore regionale all'ambiente e coordinatore regionale di Forza Italia, oltre che imprenditore nel campo immobiliare attivo a Desio, avrebbe avuto diversi contatti con esponenti della 'Ndrangheta di Desio (Tribunale di Milano, 2010a), che, tra l'altro, secondo la magistratura, avrebbe veicolato su di lui voti durante le elezioni regionali del 2005 (Tribunale di Monza, 2012). In secondo luogo, si consideri che i casi di corruzione scoperti dalla magistratura si situano in un contesto di illegalità diffusa in relazione allo sviluppo urbano di Desio, connesso sia all'operato diretto della 'Ndrangheta, sia al clima di intimidazione, omertà e impunità generato a Desio dalla presenza della criminalità organizzata<sup>6</sup>.

## **2. Il PGT di Desio del 2009**

### *2.1. Gli episodi di corruzione*

Nell'aprile 2014 il tribunale di Monza emette la sentenza di primo grado del processo che riguarda alcune vicende legate al PGT di Desio del 2009.

Al centro del processo ci sono tre persone, tutte condannate in primo grado a diversi anni di carcere: Massimo Ponzoni, Antonino Brambilla e Rosario Perri. Al tempo dei fatti oggetto dell'inchiesta, il primo era assessore Regionale all'Ambiente e coordinatore regionale di Forza Italia, il secondo

<sup>5</sup> In questo testo si fa riferimento al processo di I grado, conclusosi nel 2014. Nel momento in cui questo saggio è stato scritto (set. 2016) era in corso il processo di II grado.

<sup>6</sup> Dall'intervista a L. Fregoni, dirigente dell'Area governo del territorio, lavori pubblici e patrimonio del Comune di Desio dal 2011 (8 apr. 2016).

era assessore all'urbanistica di Desio, il terzo era dirigente dell'ufficio tecnico di Desio. In molti dei casi oggetto dell'inchiesta della magistratura, il meccanismo corruttivo sarebbe stato, secondo il Tribunale di Monza (2012; 2014a), di questo tipo: Massimo Ponzoni avrebbe fatto pressione sull'assessore all'urbanistica di Desio e sul responsabile dell'ufficio tecnico affinché fossero prese decisioni urbanistiche favorevoli a specifiche persone o società, da cui Ponzoni avrebbe ricevuto in cambio benefici vari (per esempio, soldi per sé o per la propria attività politica). Brambilla e Perri, in cambio del proprio operato, grazie all'intervento di Ponzoni avrebbero ottenuto consulenze per enti pubblici e per società private, cariche pubbliche (per esempio, sia Perri, sia Brambilla sono stati nominati assessori della Provincia di Monza e Brianza), soldi e benefici materiali di altro tipo (Tribunale di Monza, 2014a).

Gli episodi di corruzione più rilevanti oggetto dell'inchiesta riguardano vicende molto simili, in cui, in termini generali, il PGT del 2009 rende edificabili ampie aree precedentemente a destinazione agricola, con presunto beneficio (di diverso tipo, diretto o indiretto) degli imputati o di persone a essi connesse. Si ricostruisce a titolo di esempio la vicenda che riguarda l'Ambito di Trasformazione 2 (ATR2, cfr. fig. 1).

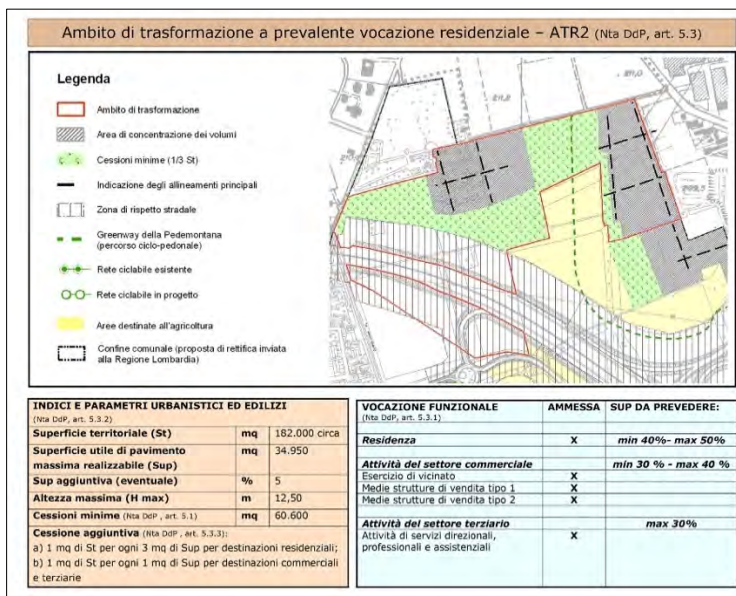
L'ATR2 interessa una porzione di territorio a nord-est di Desio, in prossimità del confine con Seregno. È un'area prevalentemente agricola, in cui sorge un piccolo borgo rurale del XVII secolo. Il PGT del 2009 prevede il cambio di destinazione d'uso dell'area, da agricola a edificabile. Due sono gli interventi principali previsti: la realizzazione di edifici residenziali in prossimità del borgo rurale e la realizzazione di strutture commerciali e terziarie nella porzione orientale dell'area (fig. 1). L'ATR2 interessa un'area di 182.000 mq, su cui il piano prevede la realizzazione di circa 35.000 mq di superficie di pavimento (Comune di Desio, 2009a, pp. 183-184). Secondo uno dei consulenti dei giudici, il solo cambio di destinazione d'uso di quest'area avrebbe fruttato ai proprietari un guadagno di circa 16 milioni di euro (Tribunale di Monza, 2012, p. 97), a cui si sarebbe aggiunto, naturalmente, il valore generato dalla vendita (o dall'affitto) degli immobili qui realizzati.

È interessante sottolineare che il PGT autorizza questa radicale trasformazione dell'area nonostante, altrove, lo stesso piano riconosca come questa sia una delle pochissime zone di rilevanza paesaggistica, storica e ambientale rimaste a Desio (Comune di Desio, 2009a, pp. 145-147). Questo è tra l'altro il motivo per il quale la Provincia di Milano esprime un dettagliato giudizio negativo rispetto alla trasformazione in questione, chiedendone di conseguenza la cancellazione:

gli ambiti di trasformazione ATR2 e ATR3 si inseriscono in un complesso di alta sensibilità paesistica [...] per la presenza del complesso

della villa, parco e chiesa Buttafava, assoggettato a tutela ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs 42/2004 [Codice dei beni culturali e del paesaggio]. L'area di concentrazione volumetrica della residenza è adiacente [...] ai sopra richiamati beni vincolati [...], in un contesto di notevole valenza paesistica e storica che verrebbe definitivamente snaturato da tale intervento. [...] Pertanto le trasformazioni previste [...] per dimensione e localizzazione contrastano con gli obiettivi strategici del PTCP [Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale]<sup>7</sup> (Tribunale di Monza, 2012, pp. 95-96).

Fig. 1 – Scheda tecnica dell'ATR2



Fonte: Comune di Desio (2009a, p. 184)

In termini di legge, i contenuti del PTCP non sono vincolanti per il PGT, ma hanno solo valenza di indirizzo; tuttavia, in caso di contrasto tra PGT e PTCP, il Comune deve argomentare in modo convincente la propria decisione, in modo da rimuovere le perplessità della Provincia (soprattutto quando queste riguardano questioni relative alla tutela ambientale o alla salvaguardia di ambiti destinati all'agricoltura). La risposta del Comune di Desio alla Provincia di Milano è tuttavia, secondo il Tribunale di Monza

<sup>7</sup> La Provincia di Milano sottolinea anche che questi interventi sono in contrasto con il progetto strategico di una rete ecologica provinciale che interessa l'area. Si noti che, nelle osservazioni della Provincia, l'ATR2 viene sempre considerato congiuntamente all'ATR3. Ciò è dovuto al fatto che, per quanto formalmente distinti, i due ambiti sono funzionalmente connessi.

(2014a), “parziale e superficiale”, e non prende in considerazione alcuna delle specifiche critiche mosse dalla Provincia. Il Comune si limita infatti a dichiarare che le trasformazioni previste dall’ATR2 e dell’ATR3 avrebbero permesso l’acquisizione pubblica di 72.000 mq di terreno, che sarebbero stati mantenuti a verde. La mancanza di una giustificazione adeguata è, secondo i giudici, sintomo della deviazione della decisione dall’interesse pubblico, per favorire illecitamente specifici interessi privati (ivi).

Il caso degli altri ambiti di trasformazione previsti dal piano è analogo: le aree passano da agricole a residenziali, commerciali, produttive o terziarie. Ciò avviene quasi sempre in contrasto con le previsioni del PTCP, e senza che il Comune risponda mai in modo convincente alle puntuali osservazioni della Provincia in proposito. In tutti questi casi, secondo la magistratura, la ragione per la quale queste aree sono rese edificabili sarebbe da ricondurre a pressioni illecite e episodi di corruzione. Si consideri che, complessivamente, il valore del suolo dei quattro ambiti di trasformazione previsti dal PGT passa, grazie al cambio di destinazione d’uso, da 8,7 milioni a 62,3 milioni di euro (Tribunale di Monza, 2012, p. 97).

Atteggiamenti illeciti non riguarderebbero solo il cambio di destinazione d’uso di queste aree. Per esempio, secondo la magistratura, nel caso dell’ATR4 le aree cedute dallo sviluppatore immobiliare al Comune in cambio della trasformazione permessa sono meno del dovuto (54.000 mq invece di 72.000 mq), gli oneri di urbanizzazione versati sono inferiori a quanto previsto dalla legge (2,7 milioni di € invece di 5,7), la superficie lorda di pavimento effettivamente concessa dal Comune allo sviluppatore immobiliare è superiore a quanto dovuto (di circa 3.000 mq). Si noti che questi ultimi aspetti non sono specificati nel PGT, ma sono definiti all’interno del Piano di attuazione e della Convenzione urbanistica relativi all’ambito di trasformazione interessato<sup>8</sup>. A ciò si aggiunga che una parte delle aree di questo ambito di trasformazione (per una superficie complessiva di circa 2.000 mq), che la società immobiliare privata ha dovuto acquisire dal Comune per poter

<sup>8</sup> Come noto, un procedimento di attuazione urbanistica in Italia è composto da due documenti. Il primo è il Piano attuativo, che specifica tutti i dettagli della trasformazione (per esempio, la collocazione e il volume dei singoli edifici, la collocazione delle strade, ecc.). Il secondo è la Convenzione di lottizzazione (o Convenzione urbanistica). Quest’ultimo è un documento redatto dopo una fase di negoziazione tra il Comune e lo sviluppatore privato, in cui si specificano, tra le varie questioni, le aree che il privato deve cedere gratuitamente al Comune per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria e le somme che deve versare come contributo alla realizzazione di tali opere. Una parte di questi obblighi è fissata per legge, un’altra è negoziabile. Senza la firma della Convenzione urbanistica non è possibile completare l’iter del Piano attuativo, dunque avviare i lavori di costruzione. Nei casi di trasformazioni di piccole dimensioni in aree già urbanizzate è invece previsto un processo attuativo semplificato (il cosiddetto Permesso di costruire convenzionato), che prevede solo la firma della Convenzione urbanistica.

attuare la trasformazione, secondo la magistratura vengono vendute al privato a un prezzo inferiore al valore di mercato (160.000 €, invece di un più probabile valore di mercato stimato in circa 400.000 €). Inoltre, alcuni problemi relativi alla proprietà dell'area non sarebbero in considerazione dal Comune per non rallentare l'iter urbanistico, nonostante siano noti: sebbene la legge imponga come requisito per l'approvazione di un Piano attuativo il fatto che il soggetto che propone la trasformazione possieda tutte le aree oggetto dell'intervento, nel caso dell'ATR4, al momento dell'approvazione del Piano attuativo, la società sviluppatrice non possiede alcune delle aree, che sono invece ancora di proprietà di alcuni soggetti pubblici (Tribunale di Monza, 2014a).

Secondo la magistratura, comportamenti illeciti si sarebbero verificati anche in relazione ad altre trasformazioni urbanistiche, di minor rilievo di quelle citate (si tratta di trasformazioni relative ai cosiddetti Ambiti di completamento, individuati nel Piano delle regole)<sup>9</sup>. Ciò riguarda, per esempio, cambi di destinazione d'uso *ad personam*: specifiche aree verrebbero rese edificabili con il solo fine di avvantaggiarne i proprietari, connessi in vario modo agli imputati. O, ancora, un procedimento urbanistico dovuto, la firma della Convenzione urbanistica tra il Comune e uno sviluppatore immobiliare, sarebbe appositamente rallentato per fare illecitamente pressione sull'imprenditore interessato, affinché venda a uno dei soggetti coinvolti nell'inchiesta un immobile a un prezzo di favore.

In termini generali, secondo il Tribunale di Monza (2012, p. 70), tutte queste attività «appaiono palesemente in contrasto con i principi di imparzialità, buon andamento e correttezza della Pubblica Amministrazione [...]. E tali condotte possono trovare unica e logica spiegazione nella contestuale considerazione degli interessi privati che risultano essere stati privilegiati dai pubblici ufficiali agenti, nonché nelle correlate 'retribuzioni' ricevute dai medesimi».

## 2.2. Il resto del piano

L'inchiesta della magistratura riguarda un numero limitato di trasformazioni previste dal PGT, ossia, principalmente, quelle relative ai quattro Ambiti di trasformazione. Nonostante ciò, vi è la sensazione – per quanto non vi siano prove in merito – che anche altre scelte del piano possono essere state prese a seguito di pressioni illegittime. Gli elementi che avvalorano questa sensazione sono diversi. Si menzionano qui di seguito i principali.

<sup>9</sup> Il Piano delle regole è uno dei tre principali documenti costitutivi del Piano di governo del territorio in Lombardia, insieme al Piano dei servizi e al Documento di piano.



Il PGT del 2009 prevede l'urbanizzazione di circa 1,4 milioni di mq di territorio. Una parte minoritaria di queste trasformazioni, pari a circa 400,000 mq, riguarda i quattro ATR oggetto dell'inchiesta della magistratura. La restante parte riguarda invece gli Ambiti di completamento, ossia aree che, sulla carta, dovrebbero essere di dimensioni ridotte, localizzate prevalentemente all'interno del tessuto già edificato, la cui urbanizzazione si dovrebbe configurare come un'operazione di "riempimento" del tessuto urbano esistente (Comune di Desio, 2009b, p. 51). Nella pratica, tuttavia, un certo numero di questi ambiti di completamento è costituito da aree libere ai margini dell'edificato, anche di dimensioni notevoli, alcune delle quali ancora coltivate, altre in continuità con lo spazio verde o agricolo. Pare legittimo sospettare che la scelta di rendere edificabili alcune di queste aree possa essere avvenuta per ragioni illegittime. Per esempio, l'accusa che certe decisioni siano state prese «in base al cognome» è stata mossa in diversi momenti della discussione del Consiglio Comunale sul PGT (Comune di Desio, 2009c; 2009d). Si vedano poi le parole di un professionista molto vicino all'amministrazione comunale (DC, comunicazione personale, 17 mag. 2016): «Si mormorava che, in molti casi, questa operazione di individuazione delle aree di completamento fosse stata fatta sistematicamente: se volevi l'area edificabile, dovevi pagare. Non è un caso che, se tu guardi il piano, ci sono delle cose che urlano vendetta dal punto di vista della buona urbanistica». Parimenti, durante la fase di redazione del piano, a Desio circolavano voci di passaggi di proprietà "sospetti", relativi per esempio ad aree agricole che sarebbero poi state identificate come edificabili nel PGT del 2009<sup>10</sup>. La magistratura ha poi effettivamente confermato l'esistenza di tali pratiche, per esempio in relazione ad alcune aree incluse nell'ATR1 (Tribunale di Monza, 2014a).

L'ampiezza delle aree edificabili inserite nel PGT del 2009 è d'altronde sorprendente se si considera il seguente fatto. Desio, come molti altri comuni nell'area metropolitana di Milano, ha un territorio fortemente antropizzato: la superficie urbanizzata era, nel 2012, pari al 67% dell'intera superficie comunale (PIM, 2015). Per di più, in città, esistono diverse aree che necessitano di interventi di riqualificazione e permettono operazioni di densificazione (Comune di Desio, 2015). Non a caso anche il piano del 2009 sottolinea ripetutamente, con parole nette e radicali, la necessità di limitare il consumo di suolo e di preservare le poche aree agricole rimaste:

Il consumo di suolo e di risorse fisico-ambientali ha raggiunto soglie preoccupanti. [...] Si è di fronte a un] processo di aggressione e consumo selvaggio del territorio e delle risorse fisiche. [...Un] grande

<sup>10</sup> Da una comunicazione personale di R. Corti, Sindaco di Desio dal 2011 con l'autore (28 mag. 2015).

tema posto alla pianificazione è rappresentato dall'urgenza del recupero, del ripristino e della conservazione dei suoli agricoli (Comune di Desio, 2009b, pp. 137-138).

Nonostante queste dichiarazioni di principio, lo stesso piano permette però l'urbanizzazione di 1,4 milioni di mq di territorio ineditato, pari al 10% della superficie comunale (ossia un terzo della superficie non ancora urbanizzata). Questa scelta è paradossalmente giustificata, nel PGT del 2009 così come nelle dichiarazioni dei professionisti che hanno redatto il piano (Comune di Desio, 2009a; 2009d), dalla necessità di proteggere alcune aree verdi: in cambio delle trasformazioni concesse, l'amministrazione comunale avrebbe infatti avuto la possibilità di acquisire gratuitamente un numero elevato di aree, che poi avrebbe protetto o trasformato in parchi. Tuttavia, secondo il Tribunale di Monza (2014a), queste giustificazioni tecniche non appaiono convincenti. L'obiettivo di preservare inedificate quelle superfici si sarebbe infatti potuto facilmente perseguire in altro modo, senza rendere edificabili in cambio altre aree.

Si noti che questa contraddizione tra le dichiarazioni di principio del piano e le scelte tecniche effettivamente prese caratterizza anche altri passaggi del PGT. Si cita a titolo di esempio la questione della conservazione dei beni architettonici di valore storico. In svariati passaggi, il piano dichiara la necessità che Desio preservi i pochi elementi rimasti a testimonianza della propria storia (Comune di Desio, 2009b, p. 25). Di questi si propongono interventi di valorizzazione e riqualificazione in un'ottica di rispetto dei «caratteri fondamentali originari degli ambiti e degli elementi individuati» (ivi, p. 29). Tra i pochissimi ambiti di valore storico e architettonico che il piano individua a Desio (quattro in tutto), uno è costituito dal borgo rurale a ridosso dell'ATR2 precedentemente citato. Tuttavia, come già accennato, nonostante la declamata volontà di preservare quest'area, il piano indica la possibilità di realizzare un ampio intervento edilizio, che ne avrebbe snaturato completamente il carattere originario, rendendo edificabile una parte significativa dell'area agricola in cui è immerso. Tali trasformazioni, inoltre, vengono previste senza che sia coinvolta la Sovrintendenza per i beni ambientali e architettonici – ed anzi, in contrasto con i pareri di quest'ultima. A tal proposito, secondo il Tribunale di Monza (2014a), le dichiarazioni degli urbanisti incaricati rispetto alle ragioni tecniche di simili scelte sono «assolutamente sconcertanti» e «denotano o malafede o insipienza». Si tenga presente che la magistratura ha escluso ogni responsabilità penale degli urbanisti che hanno redatto il piano: ha tuttavia sottolineato che il loro *modus operandi* «non fa certo onore alla professionalità dei tecnici, che si sono limitati a re-

cepire le scelte degli amministratori coinvolti nel procedimento e a predisporre a misura di quelle il PGT» (Tribunale di Monza, 2012, p. 71). Uno dei progettisti del piano ha d'altronde dichiarato pubblicamente di aver subito forti pressioni politiche affinché alcune delle aree degli ATR fossero rese edificabili, pressioni con le quali non ha potuto far altro, a suo avviso, che trovare una mediazione (Comune di Desio, 2008). Ciò che sembra emergere è che, sebbene all'insaputa degli urbanisti incaricati, il piano sia stato di fatto utilizzato anche come una sorta di "copertura tecnica" per le operazioni immobiliari (alcune delle quali, secondo la magistratura, di natura illecita) che alcuni soggetti politici volevano favorire, finalizzato per esempio a zittire le opposizioni<sup>11</sup>. Come ha dichiarato Roberto Corti:

il fatto che il piano fosse firmato da docenti universitari diventava lo specchio per le allodole. L'amministrazione continuava a rivendere il fatto che su quel piano c'era il timbro di noti professori universitari, i quali non potevano che dare il proprio avallo a un piano di prim'ordine. Così, tutte le volte che noi contestavamo alcuni specifici contenuti del piano, ci vedevamo rinfacciare questa filastrocca<sup>12</sup>.

### **3. Le forme della corruzione in campo urbanistico**

L'analisi del caso di Desio evidenzia come gli episodi di corruzione menzionati riguardano due fasi distinte del procedimento urbanistico.

La prima fase è quella della redazione del PGT. In questa fase la posta in gioco è rappresentata principalmente dalla destinazione d'uso del suolo e dagli indici edificatori. Le pratiche corruttive mirerebbero a rendere edificabili certe specifiche aree precedentemente inedificabili e a ottenere indici edificatori elevati. Le decisioni relative ai contenuti del PGT sono di competenza principale degli organi politici del Comune e dei progettisti incaricati; alla luce della ricostruzione dei fatti fornita dal Tribunale di Monza (2012) è ipotizzabile che, in questa fase, sia stata soprattutto l'azione dell'assessore all'urbanistica ad avere un ruolo fondamentale nelle scelte illecite. Gli stessi urbanisti incaricati della redazione del piano hanno ammesso che molte decisioni sono state essenzialmente l'espressione della volontà politica, e non di una qualche precisa ragione tecnica. Si noti che, nella maggior parte dei casi, le decisioni di piano che, secondo la magistratura, sono state prese a

<sup>11</sup> Come afferma A. Lanzani, docente di urbanistica presso il Politecnico di Milano e autore del PGT di Desio del 2015, in una comunicazione personale con l'autore (3 mar. 2016).

<sup>12</sup> Da una comunicazione personale di R. Corti, Sindaco di Desio dal 2011 con l'autore (28 mag. 2015).

seguito di pratiche illecite sono *proceduralmente* corrette: tali decisioni rientrano nelle legittime prerogative della sfera politica e sono attuate rispettando tutte le procedure di legge. Tuttavia, secondo i giudici, tali decisioni formalmente corrette sono prese per un *fine illegittimo*, ossia per favorire precisi interessi privati – quelli del corruttore (per esempio, il proprietario dell’area resa edificabile) e quelli del corrotto (per esempio, il politico o l’impiegato comunale che riceve benefici privati in cambio della propria azione) (Tribunale di Monza, 2014a). In sostanza, ciò che è illecito nei casi considerati non è l’atto in sé, ma *il fine* di tale atto.

La seconda fase del procedimento urbanistico oggetto di episodi di corruzione è quella che riguarda l’attuazione delle previsioni del PGT. In questo caso la situazione è più articolata, a causa della complessità del processo di attuazione di una decisione urbanistica. Anche la posta in gioco è più differenziata. I principali documenti tecnici che vengono interessati da pressioni illecite sono i Piani di attuazione e le Convenzioni urbanistiche.

Da quanto si evince dalla ricostruzione della magistratura, a volte le pressioni illecite sono volte a influenzare illegittimamente la decisione del Comune all’interno del margine legale di discrezionalità che è ad esso concesso (per esempio durante il processo di negoziazione per la stipula della Convenzione urbanistica). Sebbene l’atto sia formalmente corretto, il soggetto pubblico concederebbe però illegittimamente un trattamento di favore a un privato in nome di un preciso interesse privato. Si noti che il trattamento *ad personam* può non essere solo di favore, ma anche di sfavore: è questo il caso in cui si minaccia di ritardare la firma della Convenzione urbanistica, al fine di fare pressione illegittima su uno sviluppatore immobiliare.

In altri casi, invece, le pressioni illecite sono volte a ottenere benefici *in violazione* della legge. È questo il caso in cui gli oneri di urbanizzazione pagati dallo sviluppatore immobiliare al Comune sono inferiori a quanto stabilito per legge. Simili operazioni sono rese possibili da interpretazioni forzate o illegittime delle leggi urbanistiche, che vengono probabilmente effettuate nella consapevolezza che la complessità delle procedure, la tecnicità degli argomenti e la rarità dei controlli rende quasi impossibile scoprirle.

In relazione alla fase attuativa delle decisioni del PGT, un ruolo chiave è occupato dal Dirigente dell’ufficio tecnico. Molte di queste decisioni passano anche al vaglio degli organi politici del Comune, come la Commissione urbanistica e la Giunta comunale; tuttavia, in queste sedi si discutono solo aspetti generali e l’approvazione è spesso poco più di una formalità. Questi organi politici, infatti, non hanno spesso né il tempo, né le competenze per entrare nei dettagli tecnici delle scelte urbanistiche che devono votare. La definizione di tali specifici contenuti tecnici è affidata all’ufficio tecnico del Comune ed è di responsabilità del Dirigente di tale ufficio. Quest’ultimo è, dunque, una

figura fondamentale sia nella gestione delle procedure urbanistiche, sia nella definizione di alcuni rilevanti contenuti delle scelte urbanistiche.

In sintesi, la ricostruzione del caso di Desio fornita dalla magistratura svela come le pratiche corruttive riguardano sia la fase di formulazione, sia la fase di attuazione delle scelte urbanistiche. A seconda delle fasi, tuttavia, cambiano la posta in gioco, i soggetti coinvolti e le forme della corruzione. Durante la fase di redazione del piano, le pratiche corrotte riguardano soprattutto la componente politica dell'amministrazione comunale e mirano essenzialmente a condizionare la determinazione delle destinazioni d'uso del suolo e degli indici edificatori; tali pratiche illecite si materializzano in operazioni formalmente corrette, in cui a essere illegittima è la motivazione dell'atto. Durante la fase di attuazione delle decisioni di piano, invece, le pratiche corruttive divengono più complesse e sfaccettate: riguardano diversi passaggi e diversi documenti (per esempio, il Piano attuativo e la Convenzione urbanistica), mirano a ottenere benefici illegittimi di diverso tipo (tra cui minori oneri di urbanizzazione, maggiore superficie edificabile, velocizzazione delle procedure), assumono diverse forme (sia atti illegittimi, sia atti proceduralmente corretti guidati da motivazioni illegittime). Durante questa fase, un ruolo chiave nelle transazioni corrotte è rivestito dagli organi tecnici del Comune.

#### **4. Le determinanti istituzionali della corruzione**

Esistono diversi modelli interpretativi per spiegare l'emergenza di fenomeni di corruzione nel settore pubblico. Tra questi, particolarmente interessante per il fine di questa ricerca è un modello interpretativo di tipo neo-istituzionale, che prende in considerazione soprattutto il ruolo delle caratteristiche di uno specifico sistema istituzionale. Per esempio, secondo Vannucci e Sberna (2014, pp. 202-204), la diffusione della corruzione all'interno di un certo sistema politico-istituzionale è una funzione delle seguenti variabili: i) ammontare delle rendite create dall'intervento pubblico; ii) grado di discrezionalità nell'esercizio del potere pubblico legato a tali rendite; iii) possibilità, da parte degli attori pubblici, di utilizzare informazioni riservate come risorsa nello scambio corrotto; iv) grado di *accountability* nell'esercizio del potere pubblico; v) costo morale della transazione corrotta (ossia il grado di avversione etica degli individui nei confronti della corruzione); vi) sviluppo passato della corruzione (una sorta di "eredità della corruzione", che incoraggia la partecipazione agli scambi corrotti). «In sintesi, le occasioni di corruzione diventano più allettanti quando si moltiplicano le rendite allocate discrezionalmente – e con criteri opachi – da agenti pubblici e privati con deboli vincoli morali e sociali, in assenza di efficaci controlli e sanzioni»

(*ibidem*, p. 204). L'ipotesi che è possibile formulare alla luce dell'analisi del caso di Desio è che sia la presenza della criminalità organizzata, sia alcune caratteristiche del sistema di pianificazione favoriscono la diffusione della corruzione in campo urbanistico, intervenendo sulle diverse variabili appena menzionate.

#### 4.1. Il ruolo della 'Ndrangheta

L'analisi del caso in esame suggerisce che la presenza della 'Ndrangheta potrebbe favorire la corruzione in campo urbanistico soprattutto influenzando i costi morali e lo sviluppo passato della corruzione.

A Desio, infatti, i costi morali della corruzione paiono particolarmente bassi e l'eredità della corruzione particolarmente pesante. Ciò è testimoniato plasticamente da due questioni.

La prima è il fatto che, secondo diverse fonti, operazioni illecite o poco trasparenti hanno caratterizzato lo sviluppo urbano di Desio anche nei decenni passati<sup>13</sup>. La diffusione eccezionale dell'abusivismo edilizio in città è solo una delle spie di questo fatto – si consideri, per esempio, che Desio è uno dei comuni del Nord Italia con il maggior numero di “immobili fantasma” (ossia interi fabbricati non dichiarati al catasto)<sup>14</sup>. Inoltre, come dichiara Luigi Fregoni:

a Desio, nei decenni passati, è sempre esistito un fenomeno sommerso e microscopico: non è tanto il fatto che il corrotto ti concede di fare ciò che non potresti fare, ma il fatto che non ti rompe le scatole quando tu fai quelli che puoi fare. Soprattutto negli anni passati, in cui il fattore tempo era una variabile importante nella realizzazione di un'operazione immobiliare – e perdere tempo significava spesso perdere molti soldi – il corrotto esercitava in modo puntiglioso il proprio ruolo di controllore. Non faceva nulla di illegale, ma, così facendo, faceva perdere tempo. È alla luce di ciò che scattavano meccanismi illeciti per velocizzare l'operazione<sup>15</sup>.

Alcune di queste attività illecite o poco trasparenti erano connesse in vario modo all'operato della 'Ndrangheta a Desio (Storti *et al.*, 2014, p. 172; si vedano anche Chiavari, 2011; Ciconte, 2010; Rossi, 2015). Si ricordi a tal

<sup>13</sup> Da una comunicazione personale con D. Cassanmagnago, Assessore all'urbanistica del Comune di Desio dal 2011 al 2015 (3 mar. 2016).

<sup>14</sup> [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it)

<sup>15</sup> Dall'intervista a L. Fregoni, dirigente dell'area governo del territorio, lavori pubblici e patrimonio del Comune di Desio dal 2011 (8 apr. 2016).

proposito che, negli anni '80, la carica di Assessore all'urbanistica e all'edilizia del Comune di Desio è stata ricoperta da Natale Moscato che, per quanto mai condannato, è il fratello di Giuseppe Moscato, accusato dal Tribunale di Milano (2010a) di essere il capo della locale di 'Ndrangheta di Desio. (Natale Moscato fu anche al centro di una polemica giornalistica quando si scoprì che, mentre era consigliere comunale, ospitava in casa sua, a Desio, lo zio Natale Iamonte, potente boss della 'Ndrangheta calabrese). Inoltre, come già accennato, Rosario Perri, dirigente del settore edilizia e urbanistica del Comune di Desio per tre decenni, è stato definito dalla magistratura una persona "appoggiata" dalla locale di 'Ndrangheta (Tribunale di Milano, 2010a) – un'inchiesta della magistratura successiva a quella in esame ha poi puntato il dito contro alcune vicende in cui Rosario Perri avrebbe in qualche modo coperto alcuni gravi abusi edilizi compiuti da una società immobiliare legata ai Moscato (Tribunale di Monza, 2014b). In sintesi, la presenza radicata della 'Ndrangheta a Desio sembra aver favorito la diffusione di pratiche illecite in campo urbanistico, soprattutto creando un clima di impunità e illegalità in città, che ha reso i costi morali della corruzione particolarmente bassi e la sua "eredità" nel campo dello sviluppo urbano particolarmente pesante. Come in altre località del Nord Italia, le (presunte) virtù civiche della società civile non sono stati in grado di fungere da argine a questo fenomeno; ne sono invece stati erosi, lasciando così emergere "norme culturali e etiche" a lungo considerate tipiche del Sud Italia (Varese, 2006).

#### *4.2. Il ruolo del sistema di pianificazione*

Se la presenza della criminalità organizzata sembra influire soprattutto sui costi morali e sull'eredità della corruzione, le restanti variabili della formula proposta da Vannucci e Sberna (2014) sembrano essere invece connesse principalmente alle *caratteristiche istituzionali* del sistema di pianificazione. Analizziamole una per una.

*Rendite economiche.* Le rendite generate nel campo dell'urbanistica dalle decisioni pubbliche sono in molti casi elevatissime. Una semplice linea su un piano di uso del suolo che indica la possibilità di edificare su un certo lotto determina immediatamente la crescita (in molti casi esponenziale) del valore di quell'area. Nel caso dei quattro ATR del PGT del 2009, per esempio, la sola identificazione di quelle aree come edificabili avrebbe generato, secondo il Tribunale di Monza (2014a), un aumento del valore delle stesse di più di 50 milioni di euro. Un simile plusvalore economico, ottenuto semplicemente grazie a una decisione pubblica, diventa un potente incentivo affinché i proprietari di un'area facciano pressioni, lecite o illecite, sui decisori

pubblici (Chiodelli and Moroni, 2015). Oggi, a causa della crisi del settore immobiliare, le rendite associate al solo cambio di destinazione d'uso sono, in molti casi, diminuite drasticamente – soprattutto in contesti in cui il mercato immobiliare è stagnante. Di conseguenza, è ipotizzabile che siano diminuiti anche gli incentivi a corrompere un decisore pubblico affinché modifichi in un certo modo la destinazione d'uso di una specifica area. Tali rendite (e dunque i connessi incentivi alla corruzione) non si sono però azzerate, ma rimangono significative per esempio in aree di rilevante appetibilità e pregio.

*Discrezionalità.* Molte decisioni urbanistiche (anche quelle che determinano rilevanti rendite economiche) sono caratterizzate da un elevato grado di discrezionalità. Ciò è dovuto a diversi fattori. Tra questi, vi è il fatto che la “razionalità tecnica” della pianificazione è particolarmente debole: spesso non esistono ragioni tecniche decisive per stabilire se, per esempio, una certa area debba essere zonizzata a residenza oppure a terziario, e con quali indici, oppure se debba essere lasciata ad uso agricolo. La conseguenza è che, in molti casi, una certa decisione urbanistica viene presa in base a una razionalità di tipo essenzialmente politico (Chiodelli, 2012a; 2012b; Mazza, 2008; 2010), caratterizzata dunque da un elevatissimo grado di discrezionalità. A ciò si aggiunge il fatto che gli attori pubblici hanno pochissimi vincoli esterni rispetto ai contenuti di molte decisioni in ambito urbanistico (Moroni, 2007).

L'elevato grado di discrezionalità che caratterizza il processo di pianificazione in Italia emerge con chiarezza in diversi passaggi della vicenda del PGT di Desio. In relazione alla fase di redazione del PGT, per esempio, gli urbanisti incaricati hanno dichiarato che alcune scelte cruciali contenute nel piano avevano carattere eminentemente politico. Per esempio, non vi erano ragioni tecniche determinanti rispetto all'individuazione degli ATR. La debolezza del sapere tecnico e l'elevata discrezionalità delle decisioni sono evidenti anche dal contrasto che esiste tra i principi generali del piano e le scelte sostanziali effettuate: una ragione tecnica quale il riconoscimento del problema del consumo del suolo non è in grado di vincolare la volontà politica, con il risultato che il piano stabilisce la possibilità di urbanizzare un'ampia superficie, pari a un terzo di quella rimasta inedificata a Desio.

Un elevato grado di discrezionalità caratterizza anche la fase attuativa delle scelte di piano. Come noto, in Italia la legislazione urbanistica riconosce la possibilità di negoziazione tra pubblico e privato, per esempio in relazione ai contenuti del Piano attuativo e della Convenzione urbanistica. In questo caso, si tratta di una discrezionalità legittima che però, come nel caso di Desio, corre il rischio essere utilizzata in modo opaco e per fini illegittimi. A questo tipo di discrezionalità se ne aggiunge un secondo tipo, relativo all'interpretazione delle norme urbanistiche: alcune norme, infatti, lasciano spazio a scelte discrezionali, per esempio perché sono incomplete o ambigue. Questo



è il caso, per esempio, del fatto che i tempi di firma della Convenzione urbanistica posso essere determinati in maniera abbastanza libera dal Dirigente dell'ufficio tecnico. Come abbiamo visto, a Desio questo spazio di discrezionalità, secondo la magistratura, sarebbe stato usato in maniera illecita, per fare pressione illegittima su uno sviluppatore immobiliare.

*Informazioni riservate.* In relazione a certe decisioni urbanistiche, alcuni attori pubblici hanno la possibilità di utilizzare come risorsa di scambio nella transazione corrotta informazioni riservate e confidenziali. Per esempio, ciò riguarda l'informazione di quali aree verranno rese edificabili da un certo piano. Anche in questo caso la vicenda di Desio è paradigmatica: secondo l'inchiesta della magistratura alcune aree dell'ATR1 sarebbero state acquistate qualche anno prima dell'approvazione del PGT da alcuni soggetti coinvolti nell'inchiesta, con la promessa, da parte di uno degli imputati, che quelle aree sarebbero divenute edificabili, cosa che è poi effettivamente avvenuta.

*Accountability.* Il grado di *accountability* delle decisioni urbanistiche è spesso molto basso. Ciò è dovuto non solo a fattori esterni al sistema di pianificazione (per esempio, carenza dei controlli e poca efficienza del sistema giudiziario), ma anche a fattori interni. Menziono qui due di questi fattori interni al sistema di pianificazione.

Il primo è il fatto, citato precedentemente, che molte scelte urbanistiche non si fondano su alcuna ineluttabile necessità tecnica; sono invece decisioni discrezionali di carattere prevalentemente politico. È dunque molto difficile provare a posteriori il fatto che una specifica scelta urbanistica è stata compiuta a seguito di pressioni illecite – tanto più se si tratta di una scelta proceduralmente corretta, rispetto alla quale a essere illegittimo è il *motivo* di tale decisione. Dimostrare il *vero* motivo di una scelta urbanistica è infatti molto difficile: è possibile solo in alcuni casi e soltanto a seguito di lunghe e complesse indagini giudiziarie.

Il secondo è il fatto che, in alcune fasi del procedimento urbanistico (per esempio, nella fase attuativa), le questioni in gioco sono molto tecniche e complesse – si pensi, per esempio, al calcolo degli oneri di urbanizzazione. Di conseguenza, è difficile, non solo per la cittadinanza, ma anche per i consiglieri comunali che votano tali decisioni, riconoscere e denunciare comportamenti e decisioni illecite. Anche questa volta il caso di Desio è esemplificativo: secondo la magistratura, alcune scelte attuative relative agli ATR sarebbero state illegittime; tuttavia, nonostante tali scelte siano passate al vaglio della Commissione urbanistica, in cui sedevano molte persone oneste, attente e competenti, nessuno è stato in grado di individuare l'esistenza dei problemi sottolineati in seguito dal Tribunale di Monza (2014a).

## 5. Epilogo: il nuovo Piano di governo del territorio di Desio

Come detto, le elezioni seguite alla caduta della Giunta comunale di Desio sono vinte, nel maggio del 2011, da una coalizione di centro-sinistra (precedentemente all'opposizione). Per quanto gli episodi di corruzione legati al PGT del 2009 non siano in quel momento ancora noti, una delle prime azioni della nuova amministrazione comunale è quella di mettere mano al PGT del 2009: dapprima, nel novembre 2011, viene approvata una variante al Piano delle regole, che riduce drasticamente le nuove aree edificabili previste; successivamente, viene redatto un nuovo piano, approvato nel 2015. Il nuovo piano ha un approccio quasi antitetico rispetto al PGT del 2009: quest'ultimo, come visto, prevedeva una rilevante crescita del territorio urbanizzato, prestando invece poca attenzione alla riqualificazione del patrimonio esistente; al contrario, il nuovo piano:

consolida le scelte della variante del 2011-2012 che hanno portato all'eliminazione di molte aree di espansione [...], eliminando alcune ulteriori urbanizzazioni, [...] assumendo come obiettivo prioritario la qualificazione dei differenti ambiti già urbanizzati e il lavoro sul costruito e tra il costruito [...] e infine individuando le aree del territorio comunale che entreranno in una grande parco di interesse sovra-comunale (Comune di Desio, 2015, p. 32).

Quello del 2015 è, in sostanza, un piano che disincentiva l'espansione a favore del recupero, cercando di puntare sulla riqualificazione sia del tessuto edilizio esistente, sia degli spazi verdi (in particolare agricoli), molti dei quali compromessi da utilizzi impropri o edificazione a macchia di leopardo. La differenza tra i due piani è resa evidente dai numeri relativi alla nuova occupazione di suolo: 1.434.000 mq nel PGT del 2009, 224.000 mq nel PGT del 2015 (fig. 2).

È interessante notare come le scelte sostantive compiute dal nuovo piano (in particolare, la scelta di ridurre drasticamente le aree edificabili e di puntare sulla riqualificazione del patrimonio esistente) non siano state fatte con l'intento esplicito di contrastare le pratiche corruttive e l'operato della criminalità organizzata in campo urbanistico. Si è trattato soltanto, per usare le parole del suo estensore, di «buona urbanistica»<sup>16</sup>.

Le uniche azioni espressamente finalizzate a contrastare il riemergere di pratiche corruttive hanno riguardato questioni di partecipazione e trasparenza (*ibid.*): il nuovo piano è stato caratterizzato da un ampio processo di

<sup>16</sup> Parole di A. Lanzani, docente di urbanistica presso il Politecnico di Milano e autore del PGT di Desio del 2015, in una comunicazione personale con l'autore (3 mar. 2016).

coinvolgimento della cittadinanza<sup>17</sup>; parimenti, la nuova amministrazione ha accresciuto la trasparenza delle scelte urbanistiche, per esempio facendo passare tutte le decisioni urbanistiche (anche quelle relative ai Piani attuativi), sia dalla Commissione urbanistica, sia dal Consiglio comunale<sup>18</sup>. Anche in questo caso, però, si potrebbe dichiarare che non si sia trattato d'altro, nell'ottica dei progettisti incaricati e dell'amministrazione, che di «buona urbanistica»: partecipazione e trasparenza avrebbero probabilmente caratterizzato il piano anche in assenza degli episodi illeciti rivelati dalla magistratura in relazione al PGT del 2009.

*Fig. 2 – Confronto fra le nuove occupazioni di suolo previste dal PGT del 2009 e quelle previste dal PGT del 2015*



*Fonte:* nostra rielaborazione sulla base di Comune di Desio (2015, p. 34).

<sup>17</sup> Da una comunicazione personale di R. Corti, Sindaco di Desio dal 2011 con l'autore (28 mag. 2015).

<sup>18</sup> Da una comunicazione personale con D. Cassanmagnago, Assessore all'urbanistica del Comune di Desio dal 2011 al 2015 (3 mar. 2016).

In sostanza, alla base di queste scelte vi è la convinzione che, sebbene vi siano alcune azioni specifiche che possono disincentivare pratiche illecite in campo urbanistico (per esempio, partecipazione e trasparenza), il miglior antidoto alla corruzione risieda soprattutto nella moralità degli amministratori pubblici, dei dirigenti e dei progettisti<sup>19</sup>. «Non si tratta di fare cose diverse e specifiche, ma di perseguire obiettivi validi in molti altri contesti» (Lanzani, 2012, p. 63). La coraggiosa azione della nuova amministrazione comunale sembra, sulla carta, essere in grado di contrastare efficacemente le pratiche corruttive in campo urbanistico e l'infiltrazione della criminalità organizzata nello sviluppo urbano di Desio. Da questo punto di vista, la conclamata integrità morale dei nuovi amministratori, del nuovo dirigente comunale, degli estensori del piano sono l'argine più potente alla proliferazione di pratiche illecite. Rimane però aperta una domanda. L'analisi del caso del PGT del 2009 mostra chiaramente che esistono alcuni precisi "incentivi istituzionali" alle pratiche corruttive, connaturati alle caratteristiche dell'attuale sistema di pianificazione in Italia (per esempio, l'elevato grado di discrezionalità delle decisioni urbanistiche, le rilevanti rendite economiche generate da tali decisioni, la possibilità di utilizzare informazioni confidenziali nello scambio corrotto). Per quanto sarebbe auspicabile che tutti gli amministratori pubblici, i dirigenti, i professionisti e gli imprenditori che operano nel campo immobiliare e urbanistico fossero guidati dal rifiuto categorico di qualsiasi pratica illecita, purtroppo, in Italia (così come in altri paesi) la realtà è ben diversa, e la corruzione rimane particolarmente diffusa.

Sembra pertanto necessario agire contemporaneamente su diversi fronti, se si vuole affrontare efficacemente un problema tanto rilevante e complesso. Affidarsi alla moralità degli attori in campo o a misure di controllo e sanzione non è l'unica strada a disposizione. È infatti possibile esplorare anche azioni di contrasto alla corruzione di altro tipo, tra cui azioni fondate sulla riduzione degli incentivi istituzionali che l'attuale configurazione del sistema di pianificazione offre alle pratiche illecite. Si pensi, per esempio, a riforme che diminuiscano il margine di discrezionalità delle decisioni urbanistiche e le rendite associate a queste, rivedano alcune norme nell'ottica di una maggior chiarezza e semplicità, correggano alcune distorsioni della fiscalità locale (per alcune proposte specifiche, si vedano Chiodelli and Moroni, 2015; 2016). Disegnare un sistema di pianificazione che funzioni il più possibile "correttamente" anche in presenza di attori (politici, imprenditori, tecnici) non moralmente integerrimi non sarebbe certamente *la* soluzione al problema della corruzione in campo urbanistico, ma sarebbe comunque un nuovo, ulteriore, contributo in quella direzione.

<sup>19</sup> Cfr. nota 16.

In chiusura di questo saggio, è utile aggiungere una nota di carattere più generale, relativa al significato del caso analizzato per chi si occupa di teoria urbanistica. La vicenda di Desio, infatti, è estremamente interessante anche perché solleva alcuni interrogativi rilevanti relativi al possibile ruolo del sapere urbanistico nell'ambito di processi caratterizzati da pratiche illecite. Il tema è ampio e complesso; non è dunque possibile affrontarlo in maniera esaustiva qui. Vorrei però accennarvi sinteticamente, a mo' di stimolo per un dibattito sul tema. È interessante notare come sia il PGT del 2009 sia il PGT del 2015 siano stati elaborati da noti professionisti che ricoprono posizioni di rilievo all'interno di un'importante università milanese (il Politecnico di Milano). Tuttavia, quel che sembra emergere nei due casi è qualcosa di diametralmente opposto: nel primo caso, il sapere tecnico appare, suo malgrado, funzionale a certe pratiche illecite (Tribunale di Monza, 2014b)<sup>20</sup>; nel secondo caso, il sapere tecnico sostiene in modo attivo l'attività di contrasto alle pratiche illecite in ambito urbanistico. Pur avendo esiti così diversi, entrambi i casi raccontano però della dipendenza (potremmo finanche dire della "subordinazione") del sapere tecnico dalla volontà politica. Il sapere esperto diviene (consciamente o inconsciamente, direttamente o indirettamente) un mezzo per perseguire obiettivi esterni a esso, per quanto di diverso tipo. Di questo fatto si possono dare due letture.

La prima interpretazione (che si potrebbe definire di tipo deontologico) è che ciò sia legittimo e corretto<sup>21</sup>. L'idea è che la politica sia per statuto democratico deputata a compiere autonome decisioni di merito anche nel campo del governo del territorio; i progettisti incaricati di un piano sono in sostanza assunti per tradurre in forme spaziali queste decisioni di carattere politico (Flyvbjerg, 1996; 1998). Naturalmente, una simile posizione implica che non è possibile che il sapere tecnico, di per sé, funga da argine a pratiche che si ritengono sbagliate o ingiuste (o che si rivelano addirittura illecite), per esempio contrastando attivamente, dall'interno, certe decisioni politiche. Tale interpretazione pare avvicinarsi all'idea del ruolo del sapere tecnico in campo durante la redazione del PGT del 2009: pur in mancanza di (o addirittura in contrasto con) ragioni tecniche valide, certe scelte vengono lo stesso inserite nel piano in quanto espressione della volontà politica.

La seconda interpretazione (che si potrebbe definire di tipo teleologico) è che, al contrario, ciò sia sbagliato, in particolare quando porta a conseguenze negative (come nel caso di Desio). Il sapere tecnico, secondo questa seconda interpretazione, dovrebbe sapersi contrapporre a scelte politiche "sbagliate",

<sup>20</sup> Per quanto, come già sottolineato, ciò avvenga, secondo la magistratura, all'insaputa dei progettisti incaricati.

<sup>21</sup> Io stesso ho sostenuto questa posizione in Chiodelli (2012b).

fungendo da guida attiva per (e contrappeso a) quest'ultima. Ciò renderebbe sicuramente più difficili le pratiche illecite in campo urbanistico; solleverebbe tuttavia una serie di altri problemi di non facile risoluzione, tra cui, per esempio, problemi in termini di legittimità di una simile azione di “contropotere” (Chiodelli and Scavuzzo, 2013).

## Riferimenti bibliografici

- Cappelletti M. (2012). *La corruzione nel governo del territorio*. Salerno, BookSprint Edizioni.
- Chiavari M. (2011). *La quinta mafia. Come e perché la mafia al Nord oggi è fatta anche da uomini del Nord*. Milano: Ponte alle Grazie.
- Chiodelli F. (2012a). Re-politicizing Space through Technical Rules. *Planning Theory*, 11(2): 115-127.  
DOI: 10.1177/1473095211420839
- Chiodelli F. (2012b). Il ruolo del planner tra tecnica e politica. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 105: 50-65.
- Chiodelli F. e Moroni S. (2015). Corruption in land-use issues: a crucial challenge for planning theory and practice. *Town Planning Review*, 86(4): 437-455.  
DOI: 10.3828/tpr.2015.27
- Chiodelli F. and Moroni S. (2016). Zoning-integrative and zoning-alternative transferable development rights: Compensation, equity, efficiency. *Land Use Policy*, 52: 422-429.  
DOI: 10.1016/j.landusepol.2016.01.006
- Chiodelli F. and Scavuzzo L. (2013). Power in Space: Space Regulation amidst Techniques and Politics in the Global South. In: Chiodelli F., De Carli B., Falletti M., Scavuzzo L., eds., *Cities to Be Tamed? Spatial Investigations Across the Urban South*. Newcastle upon Tyne, UK: Cambridge Scholars Publishing, 150-172.
- Ciconte E. (2010). *'Ndrangheta padana*. Soveria Mannelli (CZ): Rubbettino.
- Comune di Desio (2008). *Consiglio Comunale del 18 ottobre 2008. Verbale*.
- Comune di Desio (2009a). *Piano di Governo del Territorio. Documento di Piano. Relazione illustrativa*.
- Comune di Desio (2009b). *Piano di Governo del Territorio. Piano delle regole*.
- Comune di Desio (2009c). *Consiglio Comunale del 20 aprile 2009. Verbale*.
- Comune di Desio (2009d). *Consiglio Comunale del 21 aprile 2009. Verbale*.
- Comune di Desio (2015). *Piano di governo del territorio. Documento di piano*.
- D.C. (2016). Professionista attivo nel settore immobiliare di Desio. Comunicazione personale. 17 maggio.
- De Leo D. (2016). *Mafie & urbanistica. Azioni e responsabilità dei pianificatori nei territori contesi alle organizzazioni criminali*. Milano: FrancoAngeli.
- Flyvbjerg B. (1996). The dark side of planning: Rationality and “realrationalität”. In: Mandelbaum S. J., Mazza L. e Burchell R. W., eds, *Explorations in Planning Theory*. New Brunswick: Rutgers – Center for Urban Policy Research, 383-394.
- Flyvbjerg B. (1998). *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago: Chicago University Press.

- Gardiner J.A. and Lyman T.R. (1978). *Decisions for Sale. Corruption and Reform in Land-Use and Building Regulation*. New York: Praeger Publisher.
- Granata E. e Savoldi P. (2012) (a cura di). Prediche inutili. Perché parlare di mafie e urbanistica. *Territorio*, 63: 17-63.
- GRECO – Group of States Against Corruption (2009). *Evaluation Report on Italy*. Strasbourg, Council of Europe.
- Lanzani A. (2012). Un’esperienza inaspettata. Indizi della ’Ndrangheta in Lombardia. *Territorio*, 63: 54-63.
- Mazza L. (2008). Ippodamo e il piano. *Territorio*, 47: 88-103.
- Mazza L. (2010). Limiti e capacità della pianificazione dello spazio. *Territorio*, 52: 7-24.
- Moroni S. (2007). Planning, Liberty and the Rule of Law. *Planning Theory*, 6: 146-163. DOI: 10.1177/1473095207077586
- PIM – Centro Studi per la Programmazione Intercomunale dell'area Metropolitana Milanese (2015). *Lettura del consumo di suolo e dati DUSAF. Comune di Desio*. Testo disponibile al sito [www.pim.mi.it/sit/dusaf/desio.html](http://www.pim.mi.it/sit/dusaf/desio.html) (ultimo accesso: 11 settembre 2016).
- Ricchiuti, V. (2013). Abusivismo edilizio e corruzione a Desio. Marzo 31. Testo disponibile all’indirizzo <http://www.tupugliatv.net/community/r/abusivismo-edilizio-e-corruzione-a-desio-/299.htm#> (ultimo accesso: 11 settembre 2016).
- Rossi G. (2015). *La regola. Giorno per giorno la 'Ndrangheta in Lombardia*. Roma-Bari: Laterza.
- Sciarrone R. (2014) (a cura di). *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*. Roma: Donzelli.
- Storti L., Dagnes J., Pellegrino D. e Sciarrone R. (2014). L’area grigia in Lombardia: imprenditori, politici, mafiosi. In: Sciarrone R., a cura di, *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*. Roma: Donzelli, 133-174.
- Transparency International (2013). *Global Corruption Barometer*. Testo disponibile all’indirizzo [www.transparency.org](http://www.transparency.org) (ultimo accesso: 11 settembre 2016).
- Tribunale di Milano (2010a). *Richiesta per l’applicazione di misure cautelari*. N. 43733/06 [operazione “Infinito”].
- Tribunale di Milano (2010b). *Ordinanza di applicazione di misura coercitiva con mandato di cattura*. N. 43733/06 R.G.N.R [operazione “Infinito”].
- Tribunale di Monza (2012). *Ordinanza applicativa di misure cautelari personali* [operazione “Pellicano”].
- Tribunale di Monza (2014a). *Sentenza*. N. 987/12 [operazione “Pellicano”].
- Tribunale di Monza (2014b). *Sentenza*. N. 3546/14.
- Vannucci A. e Sberna S. (2014). Le mani sulle città. Corruzione e infiltrazioni criminali nel governo del territorio. In: Fregolent L. e Savino M., a cura di, *Città e politiche in tempi di crisi*. Milano: FrancoAngeli, 195-235.
- Varese F. (2006). How Mafia Migrate: The Case of the ’Ndrangheta in Northern Italy. *Law and Society Review*, 40(2): 411-444. DOI: 10.1111/j.1540-5893.2006.00260.x