

Il fardello della corruzione e gli intoppi dello sviluppo urbano: oltre la crisi sistemica

Francesco Chiodelli (Gran Sasso Science Institute, L'Aquila, francesco.chiodelli@gssi.infn.it)

Stefano Moroni (Dastu, Politecnico di Milano, stefano.moroni@polimi.it)

Abstract

La corruzione è un problema endemico di molte amministrazioni e autorità pubbliche in molti paesi. Come le ricerche dimostrano, una quota significativa di tale corruzione è legata a questioni “urbane”, ad esempio scelte di uso del suolo o realizzazione di infrastrutture. Tuttavia, la teoria della pianificazione, gli studi urbani e le scienze regionali si sono raramente occupate del problema in modo approfondito.

La corruzione è spesso considerata meramente (o principalmente) un problema di comportamenti individuali (disonesti). Tuttavia, esiste uno specifico nesso causale tra la diffusione (e la magnitudo) della corruzione e le caratteristiche di certi sistemi di governo del territorio. In sostanza, la corruzione riguarda non solo l’“etica delle virtù” (l’etica individuale), ma anche l’“etica delle istituzioni” (l’etica delle decisioni e della regolazione pubblica): per quanto il livello di corruzione di un sistema sia in parte funzione dell’onestà e dell’integrità dei pubblici ufficiali e singoli cittadini, dipende in realtà pesantemente anche dalle caratteristiche, sostantive e procedurali, delle istituzioni stesse.

Dopo aver descritto le differenti forme di corruzione nel campo del governo del territorio, la presentazione analizza le “determinanti” della corruzione in questo campo (ad esempio: l’esistenza di un ampio potere discrezionale, che può allocare opportunità – ad esempio diritti edificatori – in modo arbitrario; l’esistenza di rilevanti rendite economiche associate a tale potere; la bassa probabilità di essere scoperti).

Nella parte conclusiva, il paper presenta e discute diverse alternative tecnico-istituzionali che potrebbero rendere un sistema di governo del territorio meno esposto ai rischi di corruzione (ad esempio: maggiore trasparenza delle scelte urbanistiche; asta dei diritti edificatori; recupero dell’aumento di valore associato alle scelte d’uso del suolo; allocazione dei diritti edificatori in base a un unico indice omogeneo e possibilità di compravendita degli stessi).

L’idea di fondo è che la questione della corruzione debba diventare un aspetto centrale nella valutazione di potenzialità e criticità di un sistema di pianificazione, al pari di altre – più trattate – questioni (ad esempio: sostenibilità, equità, partecipazione).

Poiché il lavoro per la conferenza AISrE 2014 è ancora in fase di elaborazione, preferiamo non divulgare alcuna versione preliminare del saggio. (Presentiamo qui solo il paragrafo introduttivo, per dare un'idea dei contenuti del saggio). Gli autori sono comunque a disposizione di chiunque desiderasse maggiori informazioni sul lavoro.

1.Introduction: why deal with corruption in planning theory

It may come as a surprise, but planning theorists have rarely tackled the issue of corruption,¹ a fact that might lead one to believe that corruption is not a particularly significant issue in the field of land-use planning; or that, even though the topic is significant *per se*, it only marginally affects planning *theory* (e.g., because there is no direct correlation between corruption and the specifics of any given system of land management).

Upon closer examination, however, the situation reveals itself to be quite different. First of all, corruption is alas endemic in the planning field, and this applies not only to those countries considered to be particularly affected – Italy or Greece, for instance, and many countries in the Global South – but actually also applies to France, Great Britain and the United States. In short, the problem of corruption is neither limited to Global South countries nor to those more typical of Mediterranean or other similar cultures; actually, there is no escaping its systematic presence even in more developed democracies (Levi & Nelken, 1996) – comparative data and figures regarding the level of corruption in different countries (diversion of public funds, favouritism, bribes, etc.) are available from World Economic Forum (2014). Secondly, certain features of a given planning system can be seen to have *causal* links to corruption, for instance by increasing the margins for illicit exchanges and transactions. And it is this very mechanism that affects many planning systems currently being applied around the globe.

With this in mind, the present article is divided into four sections. In the first we offer an overview of corruption as a phenomenon, analysing its forms and coverage, the factors determining it, and the consequences. In the second we deal with the problem of corruption with specific reference to land-use planning. The third section is devoted to a discussion of possible anti-corruption strategies in the area of planning. The fourth and last will put forward some ideas on how to keep the issue in the forefront of the debate.

¹ Among the few significant works that deal explicitly and examine the rapport between land-use planning and corruption, see Gardiner and Lyman (1978) and a series of reports issued by the Program for the Study of Corruption in Local Government of the National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice (U.S. Department of Justice) (NILECJ, 1979a, 1979b, 1979c). See also Cappelletti (2012).