

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

1

2022 · ANNO XLIII
gennaio/marzo

LA PREVENZIONE DELLA CRIMINALITÀ
NELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

1

2022 • ANNO XLIII
gennaio/marzo

LA PREVENZIONE DELLA CRIMINALITÀ
NELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

RUB3ETTINO

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini
COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerreda
Jean-Bernard Auby
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Enrico Carloni
Tanja Cerruti
Stefano Civitarese Matteucci
Chiara Cudia
Marzia De Donno
Michele Della Morte
Elena D'Orlando
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tommaso Francesco Giupponi
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

COMITATO DI REDAZIONE

Stefano Augusto
Marina Caporale
Edoardo Caruso
Edoardo Nicola Fragale
Giulia Massari
Roberto Medda
Gloria Pettinari



REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275475 – 051 5277658
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron
Gabinetto Presidente della Giunta regionale
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
francesca.paron@regione.emilia-romagna.it
EDITORE

Rubbettino editore
Viale Rosario Rubbettino, 10
88049 Soveria Mannelli (CZ)
tel. 0968 6664209
Servizio Abbonamenti: tel. 0968 6664209
Sito web: www.rubbettinoeditore.it
E-mail: commerciale@rubbettino.it

STAMPA

Rubbettino print
nel mese di settembre 2022
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

Condizioni di abbonamento
La quota di abbonamento alla Rivista per tutto il 2021 è di € 136,00 da versare sul c.c. postale 15062888 intestato a Rubbettino editore – Periodici, causale abbonamento IdF 2021. La Rivista è disponibile in libreria. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00. I prezzi indicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.



Indice

EDITORIALE

- 7 La “decriminalizzazione” dell’economia e dei pubblici uffici
mediante poteri amministrativi discrezionali: uno sguardo
d’insieme
Marco Magri

SAGGI E ARTICOLI

- 15 *Dura lex, sed lex*. Scioglimento dei Consigli comunali per
infiltrazioni mafiose, interdittive prefettizie antimafia
e controllo giudiziario
Renato Rolli
- 71 Il recupero dei beni confiscati tra *restyling* normativo
e opportunità delle politiche di coesione e di attuazione
del PNRR
Nicola Gullo
- 99 Il Fenomeno mafioso nelle Regioni del Nord Italia:
nuove tendenze e prospettive
Nando dalla Chiesa, Federica Cabras
- 117 Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della
corruzione tra contrasto della criminalità e assorbimento
nel piano integrato
Enrico Carloni, Alessandra Nieli
- 155 Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità
dei diritti
Filippo Pizzolato
- 187 L’ordinamento degli enti locali: la riforma, o il
coordinamento, che non possono essere più elusi
Gabriele Bottino
- 213 Spiagge: *casus belli* per una riflessione sulla concessione
di bene pubblico
Piergiorgio Novaro

OSSERVATORIO REGIONALE

- 253 Le tendenze dell'autonomia legislativa delle Regioni
Gianluca Gardini
- 269 Le elezioni regionali in Calabria del 2021: la mobilità
elettorale alla fine della perfetta alternanza
Roberto De Luca
- 297 Table of contents and abstracts
- 303 Autori

Editoriale

La “decriminalizzazione” dell’economia e dei pubblici uffici mediante poteri amministrativi discrezionali: uno sguardo d’insieme

Marco Magri

I. Il taglio specializzato e allo stesso tempo multidisciplinare di questo fascicolo offre una prospettiva di ampio respiro sulle condizioni giuridiche, organizzative e sociali dei poteri amministrativi di prevenzione della criminalità nella pubblica amministrazione. Criminalità “organizzata”, ma non soltanto o, almeno, prevenuta non esclusivamente con poteri di pubblica sicurezza, finalizzati a neutralizzare il pericolo d’infiltrazione mafiosa vista quale comportamento interferente sull’amministrazione e sui suoi servizi – art. 416-*bis* comma 3 c.p. –, ma anche attraverso poteri di amministrazione “integrata” e quindi con nuovi strumenti di organizzazione degli uffici.

II. Che la capacità di metamorfosi delle mafie sia arrivata a un punto tale da richiedere un ripensamento qualitativo degli strumenti e non solo un potenziamento delle forze in campo, emerge già dal saggio di Nando Dalla Chiesa e Federica Cabras, che analizza «tendenze e prospettive» del fenomeno mafioso nel Nord Italia, là dove la presenza dei clan è tutt’altro che sradicata, ma, concludono gli Autori, non può più dirsi “rimossa” dall’immaginario collettivo. Grazie anche ad alcuni importanti processi di mafia, l’aumento di professionalità delle classi dirigenti e lo spirito di collaborazione istituzionale tra enti pubblici hanno trasformato la pubblica amministrazione settentrionale in un terreno meno fertile

per lo sviluppo delle infiltrazioni criminali. Amministrazioni più impermeabili, quindi, ma anche criminalità più impermeabile, attorniata da un nucleo sempre più «gelatinoso» di interessi non-mafiosi: una *zona nera* dell'economia, non *grigia*, come «troppo generosamente» è stata battezzata, precisano gli Autori, la quale può avere un ruolo decisivo nella probabile offensiva mafiosa sui fondi del PNRR.

Il pericolo delle «micro-mafie» è indicato anche al termine dell'indagine di Renato Rolli, che tiene insieme i due grandi pilastri della legislazione di pubblica sicurezza: lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose e l'interdittiva antimafia; quest'ultima esaminata anche nei suoi rapporti con il controllo giudiziario di cui all'art. 34-*bis* d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 – oggetto di recenti sviluppi dottrinali¹ e giurisprudenziali, che il saggio ha avuto modo di raccogliere ed esaminare. Si tratta dei poteri amministrativi ampiamente discrezionali a cui la legge, usando le parole del Consiglio di Stato, assegna la funzione di «frontiera avanzata (...) nel continuo confronto tra Stato e anti-Stato»² e che risultano ancora in parte contraddistinti da schemi di esercizio non correlati a garanzie procedurali e partecipative – *dura lex, sed lex*. Anche sotto questi profili, tuttavia, qualcosa sta cambiando, spiega Rolli, per il costante apporto creativo della giurisprudenza e – quanto alle interdittive antimafia – per le recenti modifiche alla disciplina dell'istituto introdotte, proprio in occasione delle misure di attuazione del PNRR, dal decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 – da cui peraltro nuove questioni interpretative, che attendono una risposta dal giudice amministrativo.

Lo scritto di Nicola Gullo sul recupero dei beni confiscati si colloca entro le medesime coordinate; in particolare verte su quel «segmento» della legislazione antimafia che per sua natura dev'essere complementare alle misure – in senso lato – interdittive, poiché il suo scopo è riequilibrare – mette subito in chiaro l'Autore – «un approccio meramente repressivo nei confronti dell'attività di penetrazione delle associazioni mafiose nel tessuto socio-economico». Il recente *restyling* normativo dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati, coordinandosi con le po-

¹ M.A. SANDULLI, *Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario*, in www.giustizianinsieme.it, 10 maggio 2022.

² Cons St., sez. III, 28 giugno 2022, n. 5375; 3 marzo 2021, n. 1825.

litiche tendenti al recupero sociale e alla valorizzazione dei patrimoni sottratti alle mafie – il PNRR, ricorda Gullo, vi dedica una consistente linea di finanziamento, gestita dall’Agenzia per la coesione territoriale –, lascia ben sperare, conclude l’Autore, in un salto di qualità in termini di «concreta utilizzazione del bene confiscato» e di simbolica restituzione delle risorse illecite alle comunità locali.

III. Come si accennava, l’angolatura del fascicolo è però tale da cogliere anche l’arricchimento che può derivare da un approccio più ampio ai poteri amministrativi di prevenzione della criminalità organizzata; inclusivo non solo delle funzioni di pubblica sicurezza, che per loro natura giuridica ubbidiscono fondamentalmente allo schema delle misure di prevenzione, limitando la sfera giuridica di soggetti individuati in base alla regola del “più probabile che non”. A costo di ripetere cose fin troppo note, è il caso di ricordare che la corruzione è da tempo indicata come uno dei principali strumenti di infiltrazione delle organizzazioni criminali nelle istituzioni pubbliche, eppure è oggetto di una normativa di prevenzione ancora quasi del tutto parallela a quella dell’antimafia. Non mancano del tutto le intersezioni, ad esempio l’incandidabilità di cui al d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 – istituto tipico dell’anticorruzione –³ consegue anche alla condanna per il reato di cui all’art. 416-*bis* c.p.; ma si tratta di richiami indiretti e occasionali, mentre il quadro normativo nel suo complesso continua ad apparire tendenzialmente sdoppiato e reciprocamente “cieco”. Anche a questo riguardo, tuttavia, la normativa di attuazione del PNRR fa registrare un interessante cambiamento di prospettiva, non foss’altro perché ispirata alla logica dell’*integrazione* tra procedure, non senza una componente – altro problema è quanto “desiderabile” –, di *semplificazione*. Qui s’innesta il contributo di Enrico Carloni e Alessandra Nieli, sull’esperienza decennale dei piani

³ Il collegamento scompare però di nuovo nella disciplina del d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, avente ad oggetto l’inconferibilità degli incarichi nelle pubbliche amministrazioni – su delega conferita dall’art. 1, commi 49 e 50 della legge anticorruzione. L’ANAC – delibera 27 ottobre 2021, n. 720 – ha precisato che la relativa disciplina si applica anche al caso di condanna per associazione a delinquere – art. 416 c.p. – finalizzata alla corruzione o ad altri reati di cui al Capo I, titolo II c.p. Non, quindi, alla condanna per associazione mafiosa – ANAC, atto di segnalazione 23 settembre 2015, n. 6. In tema, Corte cost., 10 maggio 2022, n. 118.

di prevenzione della corruzione: uno strumento che, nell'argomentata ricostruzione degli Autori, aveva in sé, largamente inesprese, notevoli potenzialità di impiego in chiave di prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata. L'ANAC aveva richiamato questi profili con precise indicazioni – attentamente ripercorse nel saggio – nel Piano Nazionale Anticorruzione 2013 e nei successivi aggiornamenti posti in essere dal 2013 al 2019, riscuotendo un apprezzabile riscontro in termini di sensibilità dei PTPC locali al nesso mafia-corruzione. Proprio a tutela di questa complementarità, tuttavia, il contributo segnala anche un rischio, legato alla normativa di attuazione del PNRR, segnatamente alla previsione – art. 6, comma 1 d.l. 9 giugno 2021, n. 80 – che stabilisce, per le amministrazioni pubbliche – con più di cinquanta dipendenti, si veda ora il d.P.R. 24 giugno 2022, n. 81 –, la soppressione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e il suo assorbimento nel nuovo Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO). In ciò Carloni e Nieli vedono il pericolo di «un possibile ripiegamento dell'anticorruzione verso l'interno, verso un'integrazione con gli obiettivi di valore pubblico e di *performance* che (...) non coincidono necessariamente con le principali esigenze "protettive" che caratterizzano una specifica amministrazione»; il rischio, insomma, è che la "sfida" del PIAO porti con sé il venir meno della sensibilità delle amministrazioni verso la prevenzione integrata di mafia e corruzione, «formidabili alleate e compagne di strada».

IV. I contributi che compongono questo numero della Rivista convergono dunque su un comune orizzonte di ricerca, che potremmo chiamare la disciplina dei poteri di "decriminalizzazione" dell'economia e dei pubblici uffici: quella economia "nera" il cui quoziente mafioso s'infiltra nell'amministrazione, ne controlla le decisioni, ne avvilisce l'imparzialità e la responsabilità, in qualche misura la "sostituisce"; al tempo stesso altera la concorrenza e il funzionamento degli scambi commerciali. La legge risponde allora con la creazione di poteri amministrativi ai quali attribuisce compiti di rilevazione, anche indiziaria, delle situazioni di rischio e alla disciplina concreta delle misure preventive necessarie al ripristino del funzionamento democratico dell'amministrazione.

Numerosi sono i profili problematici di queste funzioni; ma è d'obbligo ricordare che la Costituzione italiana le tollera molto più di quanto abbia

tollerato le misure di prevenzione previste dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931. I poteri amministrativi discrezionali con finalità di “decriminalizzazione” dell’economia e dei pubblici uffici hanno sempre fatto parte dell’ordinamento repubblicano: la legge li abilita a incidere su libertà economiche o su posizioni giuridiche soggettive connesse all’esercizio di pubbliche funzioni, ben diverse dalle libertà individuali sulle quali incidono i poteri di polizia di sicurezza previsti dalla legislazione anteriore al 1948.

Eppure, il compito del giurista rimane lo stesso, richiamare l’attenzione sulle garanzie: il primato della legge, l’eguaglianza, la proporzione, che è «condizione di civiltà dell’azione amministrativa ed evita che normativa di contrasto all’infiltrazione mafiosa, come ogni altro tipo di legislazione emergenziale, si trasformi in un diritto della paura»⁴, in un’istanza vagamente epurativa o di giustizia post-autoritaria⁵.

Nello Stato democratico, le leggi create per immunizzare l’amministrazione dalla criminalità sono leggi amministrative come tutte le altre; non hanno la giustificazione che evocava il 4 gennaio 1849 al Parlamento di Madrid, contro Manuel Cortina y Arenzana, Juan Donoso Cortès, un controrivoluzionario molto apprezzato da Carl Schmitt⁶:

«Signori, quale è il principio del signor Cortina? Il seguente, mi sembra, se analizziamo bene il suo discorso: in politica interna la legalità, tutto per la legalità, la legalità sempre, in tutte le circostanze ed in tutti i casi. Io, signori, che considero le leggi fatte per la società e non viceversa, vi dico: la società, tutto per la società, la società sempre, in tutte le circostanze, in ogni caso.

Quando la legalità basta per salvare la società, sia la legalità, quando non basta, sia la dittatura».

⁴ Cons. St., sez. III, 13 dicembre 2021, n. 8309; 3 agosto 2021, n. 5723.

⁵ A. DI GREGORIO, *Epurazioni e protezione della democrazia. Esperienze e modelli di “giustizia post-autoritaria”*, Milano, Franco Angeli, 2012.

⁶ R. BIN, *Democrazia e terrorismo*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2007 (www.robertobin.it); Cfr. C. SCHMITT, *Donoso Cortès*, Milano, Adelphi, 1996; i riferimenti sono a D. CORTÈS, *Discorso del Signor Donoso Cortes Marchese di Valdegamas al congresso dei deputati di Spagna con un premio*, Napoli, tipografia Palma, 1850.

La crescita di una cultura della legalità nell'amministrazione, le riforme di istituti quali l'interdittiva antimafia, il recupero dei beni confiscati, la pianificazione anticorruzione, potrebbero dunque essere i segnali di un sistema che, pur complicandosi notevolmente, passo dopo passo, si sta incamminando nella giusta direzione: verso l'abbandono dell'antimafia immaginata quale governo dello "Stato di eccezione", che è l'antimera dell'antimafia "strumento di potere"⁷, o "dittatura dell'antimafia"⁸: espressioni alle quali, ci si augura, si potrà presto riservare soltanto un posto nella storia.

⁷ L. SCIASCIA, *I professionisti dell'antimafia*, in *Corriere della sera*, 10 gennaio 1987.

⁸ P. CAVALLOTTI, L. CEVA VALLA, M. ROMEO (a cura di), *Quando prevenire è peggio che punire. Torti e tormenti dell'inquisizione antimafia*, Reality Book, Il Riformista, 2022.

Saggi e articoli

Dura lex, sed lex. **Scioglimento dei** **Consigli comunali** **per infiltrazioni** **mafiose, interdittive** **prefettizie antimafia** **e controllo** **giudiziario**

Renato Rolli

Gli strumenti di controllo del diritto italiano alla criminalità sono molti. Lo studio analizza i principali in relazione alla costituzione italiana, al bilanciamento con alcuni diritti inviolabili e alla luce della giurisprudenza delle corti. Il tema è molto dibattuto negli ultimi tempi anche perché la legislazione non appare ben coordinata e la giurisprudenza interviene a più riprese con un'attività creativa.

1. Infiltrazioni mafiose nei Consigli comunali: meriti e limiti del provvedimento di scioglimento

1.1 Premessa

Il grado di pervasività del fenomeno mafioso ravviva le nostre riflessioni¹. Esso è un urto elastico che, rimbalzando, si proietta in direzioni diverse. La diffusione del fenomeno mafioso sul territorio nazionale è tanto ampia da non consentire, in taluni punti geografici del Paese, la diffusione o addirittura la nascita della democrazia².

Il commissariamento dei Comuni “compromessi” è uno degli strumenti³ che, da oltre venti anni, lo Stato contrappone con attenzione capillare

¹ Sia consentito rinviare a R. ROLLI, *Il Comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, Aracne, 2013.

² Si consenta il rinvio a R. ROLLI, *L'informativa antimafia come “frontiera avanzata” (nota a sentenza Cons. Stato, Sez. III, n. 3641 dell'8 giugno 2020)*, in www.giustiziainsieme.it, 3 luglio 2020 e R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Interdittiva antimafia e questioni di legittimità costituzionale (nota a ord.za TAR Reggio Calabria, 11 dicembre 2020, n. 732)*, in www.giustiziainsieme.it, 2021.

³ F.G. SCOCA, *Scioglimento degli Organi elettivi per condizionamento della criminalità organizzata*, in *Riv. Giur. It.*, 2016.

alla criminalità organizzata⁴. Non è un attacco diretto, ma un lavoro di *intelligence* che punta a dissolvere la zona grigia tra mafie e politica⁵. L'influenza della criminalità organizzata sul territorio locale⁶, nonché sul libero esercizio dell'agire amministrativo degli enti di governo, confligge con il rispetto dei canoni basilari che ispirano l'*agere* pubblico⁷: ossia

⁴ Sia consentito il rinvio a F. ASTONE, F. MANGANARO, R. ROLLI, *Legalità ed efficienza nell'amministrazione commissariata*, Atti del XXIV Convegno di Copanello Montepaone, 21-22 giugno 2019, ESI, 2020.

⁵ Si veda diffusamente M. MAGRI, *Lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell'art. 143 del TUEL*, in *Dir. Amm.*, 1, 2018, p. 77 ss.

⁶ L'influenza della criminalità organizzata sul libero esercizio dell'azione amministrativa degli enti locali tende ad annidarsi nei campi della politica come i settori delle opere pubbliche, forniture di beni e di servizi di ogni tipo, delle erogazioni di contributi e benefici, delle privatizzazioni, delle autorizzazioni commerciali, delle riscossioni di tributi ed erogazioni di crediti, delle prestazioni assistenziali e sanitarie e in generale, in tutti quegli ambiti che rappresentano un efficace strumento di condizionamento della collettività. Le mafie entrano nei meccanismi di funzionamento del sistema democratico condizionando la composizione delle rappresentanze in campo politico. Il meccanismo del voto, pilastro irrinunciabile dell'ordinamento democratico, diventa quindi la leva che, "manipolato" dalle pressioni degli agenti mafiosi, "consente" parte del radicamento mafioso sul territorio. I Comuni, come è noto, rappresentano le fondamenta di uno Stato, il primo presidio di legalità, primo riferimento per i cittadini e/o per gli immigrati. La criminalità ha da sempre preteso di avvalersi del controllo sul territorio, in prevalenza per avidità economica. La mafia e le organizzazioni similari hanno coltivato un caratteristico potere intimidatorio, anche per motivi di immagine, di prestigio e per rendere visibile a tutta la cittadinanza il proprio potere. La presenza mafiosa nelle amministrazioni locali rappresenta una semplice conseguenza del radicamento mafioso su alcuni territori dello Stato. In tema, D. TURTURA, *Intervento al FORUM su I Consigli comunali sciolti per infiltrazioni mafiose. Problemi economico-sociali*. Documenti Cnel, 67, Roma, 11; V. METE, *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Roma, Bonanno Editore, 2009.

⁷ Cfr. M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Giappichelli, Roma, 1995; A.L. GUAGLIANO, R. ROLLI, *Tempo, silenzio, processo*, in *Giustamm*, 2010; M. MAZZAMUTO, *I principi costitutivi del diritto amministrativo come autonoma branca del diritto*, in M. RENNA, F. SAITTA, (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 3 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Giuffrè, Milano, 1990; F. ROMANO, *Decentramento amministrativo (ad vocem)*, in *Enc. giur.*, IV, Milano, 1911; G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, Cedam, Padova, 1932; R. LUCIFREDI, *Decentramento amministrativo (ad vocem)*, in *Nov. dig. it.*, V, Utet, Torino; M.S. GIANNINI, *Autonomia* (saggio sui concetti di autonomia), in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 850 ss.; F. MANGANARO, *Il controllo sugli enti locali come parametro dell'autonomia*, in Aa.Vv., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 235 ss.; M.S. GIANNINI, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in Aa.Vv., *Problemi della pubblica amministrazione*, I, Il Mulino, Bologna, 1958, p. 155 ss.; G. BERTI, *Articolo 5*, in A. PIZZORUSSO, G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, I, Zanichelli, Bologna, 1975, p. 277 ss.; G.C. DE MARTIN, *Decentramento amministrativo (ad vocem)*, in *Nov. dig. it.*, App. II, Utet, Torino, 1981; E. BALBONI, *Decentramento amministrativo (ad vocem)*, in *Digesto disc. pubbl.*, IV, Utet, Torino, 1989;

con tutti quei valori connessi alla valenza del principio di legalità⁸, che si traduce in elezioni libere e genuine, nella trasparenza⁹, nell'imparzialità e nel buon andamento¹⁰ degli organi pubblici¹¹. Ed ancora, le infiltrazioni della criminalità organizzata – a causa delle tipiche modalità che le connotano – costituiscono il *vulnus* per la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica¹².

Questi principi impongono che la persona e i suoi diritti siano posti al centro del sistema pubblico e che l'attività amministrativa tenda alla tutela di interessi di rilievo pubblico: ad esempio una sana e corretta gestione del denaro pubblico¹³.

La legalità dell'azione amministrativa, corollario dei principi di rilievo costituzionale, deve quindi sfociare nel "risultato" di un'amministrazione locale che, formatasi sulla base della legalità e legittimità elettiva, sia esclusivamente vocata al perseguimento degli interessi pubblici¹⁴. Le

F.A. ROVERSI MONACO, *Decentramento amministrativo (ad vocem)*, in *Enc. giur.*, X, Roma, 2000; G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, Luiss, 2001; S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Gior. dir. amm.*, Torino, 2001, p. 1193 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Costituzione e amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2002; F.A. ROVERSI MONACO, *Decentramento (e accentrimento)*, in *Diz. pol.*, Utet, Torino, 2004; V. CERULLI IRELLI, *Decentramento amministrativo (ad vocem)*, in *Diz. dir. pubb.*, III, Giuffrè, Milano, 2006; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2007.

⁸ Su questo cfr. Cons. St., sez. IV, 21 maggio 2007, n. 2583; TAR Campania-Napoli, sez. I, 24 novembre 2005, n. 19536.

⁹ Sull'importanza del principio di trasparenza per una corretta e legittima azione amministrativa cfr. R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Riv. proc. amm.*, V, 1987, p. 528; G. ARENA, *Trasparenza amministrativa, (ad vocem)*, in *Enc. giur.*, XXXI, Roma, 1995, p. 2; A.G. OROFINO, *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, Cacucci, Bari, 2013, p. 43 ss.

¹⁰ Trattasi di un principio che impone e pretende l'assoluto rispetto della legge per la salvaguardia e la soddisfazione delle pretese giuridiche dei cittadini e per la realizzazione degli interessi comuni. Cfr. R. ROLLI, U. COMITE, *Innovazione e creazione di valore nell'amministrazione pubblica*, in A. CERRI, G. GALEOTTI (a cura di), *Efficienza ed efficacia dell'azione pubblica*, Aracne, Roma, 2012, p. 186; Id., *I principi dell'azione amministrativa*, in R. ROLLI, F. LUCIANI, (a cura di), *Azione amministrativa e disciplina di diritto pubblico*, Esi, Napoli, 2008, p. 20.

¹¹ Sia consentito rinviare a R. ROLLI, *Il Comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, cit.

¹² Cfr. in tal senso Corte cost., 11 luglio 1961, n. 40.

¹³ Sia consentito il rinvio a R. ROLLI, U. COMITE, *Innovazione e creazione di valore nell'amministrazione pubblica*, cit., p. 186.

¹⁴ Si consenta il rinvio a R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Interdittiva antimafia e questioni di legittimità costituzionale*, cit.

scelte legislative di contrasto alla mafia mediante poteri amministrativi, in generale, non si restringono mai in decisioni ad effetto esclusivamente inibitorio dell'attività dell'associazione, ma si estendono alla valutazione delle modalità di ripristino della normale vita dell'ente interdetto¹⁵, affidata alla fase posteriore dell'intervento statale. In altri termini, dunque, l'intervento statale non si conclude con la soppressione dell'ordinamento illecito, piuttosto investe una potestà pubblica duplice o ambivalente, che va oltre il momento repressivo¹⁶: esso riguarda e protegge la società nella sua interezza, tocca la fruizione dei servizi offerti dalla amministrazione pubblica in quel senso oggettivo chiaramente enunciato all'art. 97 Cost. La disciplina di riferimento è stata oggetto di numerose riforme. Pari attenzione meritano l'analisi della nascita e dell'evoluzione della misura dello scioglimento e gli aspetti sostanziali e procedurali, senza trascurarne i limiti e le possibili proposte di modifica¹⁷.

1.2 Il provvedimento di scioglimento: necessario bilanciamento tra tutela dell'ordine pubblico e autonomia degli enti locali

Nel nostro Paese la lotta alla mafia si è sviluppata attraverso una proliferazione di leggi ispirate alla logica dell'emergenza¹⁸, adottate per impedire che la corretta formazione e conduzione della macchina amministrativa a livello sub-statale possa vacillare¹⁹.

Lo scioglimento dell'organo politico – strumento indiscutibilmente rigoroso – è giustificato dalla necessità di ripristinare la legalità ed è diretto

¹⁵ Si veda diffusamente M. MAGRI, *Lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell'art. 143 del TUEL*, cit., p. 79 ss.

¹⁶ Sia consentito rinviare a R. ROLLI, *Il Comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, cit.

¹⁷ Sul punto si veda anche l'audizione del Presidente del Consiglio di Stato presso la Commissione bicamerale d'inchiesta sul fenomeno delle mafie della XVII Legislature e reperibile al link http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/24/audiz2/audizione/2017/11/14/indice_stenografico.0232.html.

¹⁸ Per un'ampia ricognizione si v. G.M. FLICK, *Mafia e imprese vent'anni dopo. Capaci, via d'Amelio, mani pulite. Dai progressi nella lotta al crimine organizzato, ai passi indietro nel contrasto alla criminalità economica e alla corruzione*, in *Federalismi.it*, 3, 2013.

¹⁹ Sia consentito il rinvio a F. ASTONE, F. MANGANARO, R. ROLLI, *Legalità ed efficienza nell'amministrazione commissariata*, cit.

a neutralizzare l'influenza della criminalità organizzata sullo svolgimento delle funzioni di governo di matrice elettiva²⁰. Il provvedimento di scioglimento, attualmente disciplinato dall'articolo 143 TUEL²¹, è giunto all'attuale definizione giuridica a seguito di uno sviluppo normativo che è iniziato nei primi anni '90: alla l. 55/1990²² hanno fatto seguito il d.l. 13 maggio 1991 n. 152, rubricato «Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa», che introduce il principio dello scioglimento degli enti locali i cui organi elettivi abbiano subito accertate forme di infiltrazioni o condizionamenti da parte della criminalità organizzata²³; il d.l. 31 maggio 1991, n. 164, convertito dalla l. 22 luglio 1991, n. 221 – dedicato alle «Misure urgenti per lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguenti a fenomeni di infiltrazioni mafiose» – che ha inserito nella legge 19 marzo 1990, n. 55 l'articolo 15-

²⁰ Sia consentito rinviare a R. ROLLI, *Il Comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, cit.

²¹ L'art. 143 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 attribuisce al Governo il potere di sciogliere i Consigli comunali e provinciali in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, con due principali esiti: l'incandidabilità al turno elettorale successivo degli amministratori che hanno dato causa allo scioglimento, dichiarata dal tribunale civile con procedimento in camera di consiglio (art. 737 ss. c.p.c.) e la nomina governativa di una commissione straordinaria per la gestione dell'ente (art. 144) fino al rinnovo degli organi elettivi. In generale v. M. MAGRI, *Lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell'art. 143 del T.u.e.l.*, in www.diritto-amministrativo.org.

²² L'articolo 15 della legge n. 55/1990, nella sua originaria formulazione, prevedeva la sospensione degli amministratori locali sottoposti a procedimento penale per il delitto di associazione a delinquere di tipo mafioso di cui all'art. 416 bis c.p. (ovvero per i delitti di favoreggiamento commessi in relazione ad esso), nonché degli amministratori nei cui confronti fosse stata applicata, ancorché con provvedimento non definitivo, una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad una di tali associazioni. *Ratio* della norma era quella di evitare la totale compromissione delle funzioni degli enti locali, garantendo la sopravvivenza degli organi elettivi malgrado la possibile collusione di alcuni loro componenti, pur se non ancora accertata con sentenza definitiva, con la criminalità organizzata. Questa finalità venne, tuttavia, ben presto disattesa dallo stesso legislatore, che, dopo due anni dall'entrata in vigore dell'art. 15, con l. 18 gennaio 1992, n. 16, ne riscrisse totalmente il contenuto, dettando una più incisiva serie di restrizioni al diritto di elettorato passivo ed alla capacità di assumere cariche nelle amministrazioni regionali e locali per i soggetti attinti da procedimenti penali o misure di prevenzione per appartenenza ad associazioni per delinquere di tipo mafioso.

²³ Si consenta il rinvio a R. ROLLI, *I "tentacoli" della criminalità organizzata nelle vicende amministrative degli enti locali*, in *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici*. Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli, Giappichelli, 2021.

*bis*²⁴; il d.l. 19 ottobre 1993, n. 420²⁵, reiterato nel d.l. 20 dicembre 1993, n. 529, convertito nella l. 11 febbraio 1994, n. 108, poi trasfusa negli artt. 143, 144, 145 e 146 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Ebbene, l'art. 143 prevede lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso²⁶. Gradualmente la giurisprudenza si è espressa sulla norma *de qua* e sui presupposti che ne consentono l'applicazione. Si è affermato che gli elementi sintomatici del condizionamento criminale «devono caratterizzarsi per concretezza, essere cioè assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica, per univocità, intesa quale loro

²⁴ In particolare, la norma, segnando un evidente passo in avanti rispetto alla disciplina di cui al precedente art. 15, contemplava la possibilità di addivenire allo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per un periodo da dodici a diciotto mesi (prorogabili, in casi eccezionali, fino ad un massimo di ventiquattro mesi) qualora, anche a seguito degli accertamenti effettuati dal Prefetto tramite accesso presso gli enti interessati, fossero emersi collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o forme di condizionamento degli amministratori stessi, in grado di compromettere la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati, ovvero tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica. Lo scioglimento del Consiglio comunale o provinciale comportava, in questi casi, anche la cessazione dalla carica di consigliere, sindaco, presidente della provincia e componente delle rispettive giunte, nonché di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte. Come da più parti osservato, la novella legislativa rappresenta la *extrema ratio* cui l'ordinamento ha ritenuto di dover ricorrere, quando la sospensione degli amministratori collusi non sarebbe sufficiente a salvaguardare l'amministrazione pubblica, di fronte alla pressione e all'influenza della criminalità organizzata. La ratio dell'intervento legislativo può essere, infatti, individuata nell'esigenza di approntare un sistema avanzato di difesa dello Stato a fronte di fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata talmente pervasivi da essere in grado di compromettere il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, la libera determinazione dei loro organi assembleari nonché il regolare funzionamento dei servizi da essi erogati, oltre che nella tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica. Sul tema, E. LEOTTA, *Breve rassegna di giurisprudenza in materia di provvedimenti di scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso*, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

²⁵ Il decreto ha introdotto la possibilità per il Prefetto di disporre, su richiesta della commissione straordinaria che s'insedia negli enti a seguito dell'applicazione concreta della misura dissolutoria, l'assegnazione in via straordinaria o il distacco di personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed enti pubblici, anche in posizione di sovraordinazione. Le modifiche apportate prevedevano l'istituzione di un comitato di sostegno e monitoraggio presso il Ministero dell'Interno e la fissazione di periodici incontri tra le Commissioni straordinarie, le associazioni e gli organismi socioeconomici, al fine di garantire una corretta dialettica democratica tra i diversi livelli di potere.

²⁶ F.G. SCOCA, *Scioglimento degli Organi elettivi per condizionamento della criminalità organizzata*, cit.

direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire, per rilevanza, che si caratterizza per l'idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale²⁷: è stata in tal guisa sottolineata la funzione preventiva della suddetta misura, perché consente di anticipare lo scioglimento agli atti prodromici di una vera e propria alterazione della libertà di determinazione²⁸.

Le vicende che costituiscono la base per l'adozione del decreto di scioglimento devono essere considerate nel loro insieme ed essere idonee a delineare, con una ragionevole ricostruzione, il quadro complessivo del condizionamento mafioso²⁹.

Dal novellato art. 143 del TUEL si evince che il presupposto dello scioglimento dei Consigli comunali e provinciali è rappresentato da significative risultanze, sufficienti a rilevare un condizionamento mafioso sugli organi dell'amministrazione in carica³⁰.

La norma descrive l'*iter* che conduce all'emanazione del provvedimento³¹. Al fine di verificare la sussistenza degli elementi indizianti dell'infiltrazione mafiosa, il comma 2 della disposizione prevede che il Prefetto competente per territorio nomini una commissione d'indagine, composta da tre funzionari della pubblica amministrazione, attraverso la quale costui esercita i poteri di accesso e di accertamento di cui è diretto titolare per delega del Ministro dell'Interno. Entro tre mesi dalla data di accesso – rinnovabili per un periodo massimo di tre mesi – dunque, la commissione, terminati gli accertamenti, rassegna al Prefetto le proprie conclusioni. Successivamente, il Prefetto, sentito il Consiglio provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica affiancato dalla partecipazione del Procuratore della Repubblica competente per territorio, invia una rela-

²⁷ Cfr. TAR Lazio, Roma, sez. I, 11 dicembre 2018, n. 11976.

²⁸ Si veda diffusamente M. MAGRI, *Lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell'art. 143 del TUEL*, cit., p. 80 ss.

²⁹ Cfr. C. CHINNICI, *Lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione mafiosa*, in *iusinitinere.it*, 2020.

³⁰ F.G. SCOCA, *Scioglimento degli Organi elettivi per condizionamento della criminalità organizzata*, cit.

³¹ Sia consentito il rinvio a F. ASTONE, F. MANGANARO, R. ROLLI, *Legalità ed efficienza nell'amministrazione commissariata*, cit.

zione al Ministro dell'Interno nella quale deve essere indicata l'eventuale sussistenza degli elementi di cui al comma 1 dell'art. 143³².

Da qui, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione, il Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, dispone con decreto lo scioglimento dei Consigli comunali o provinciali.

La proposta del Ministro dell'Interno è il momento centrale per la rappresentazione delle anomalie riscontrate nelle fasi antecedenti: in essa si dovranno indicare in modo analitico le anomalie e i provvedimenti ritenuti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse pubblico³³.

Il decreto produce, quale effetto primario, la cessazione dalla carica di consigliere, Sindaco, Presidente della Provincia, di componente delle rispettive Giunte e di ogni altro incarico connesso alle cariche ricoperte, anche se diverge dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi comunali e provinciali³⁴.

Qualora, poi, ricorrano motivi di urgente necessità, il Prefetto, in attesa dell'adozione del decreto di scioglimento, può provvedere alla nomina di commissari al fine di assicurare e garantire la provvisoria amministrazione dell'ente, salvaguardando i beni primari della popolazione locale, messi in pericolo dalla collusione tra amministratori locali e criminalità organizzata³⁵.

Il provvedimento è pubblicato in Gazzetta Ufficiale e spiega efficacia per un periodo compreso tra dodici e diciotto mesi, prorogabili eccezionalmente fino a ventiquattro. Esso ha natura di atto di alta amministrazione

³² Sia consentito rinviare a R. ROLLI, *Il Comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, cit.

³³ Cfr. Cons. Stato, sez. III, 12 gennaio 2013, n. 126; TAR Lazio, Roma, sez. I, 7 giugno 2017, n. 6680.

³⁴ F.G. SCOCA, *Scioglimento degli Organi elettivi per condizionamento della criminalità organizzata*, cit.

³⁵ Si consenta il rinvio a R. ROLLI, *I "tentacoli" della criminalità organizzata nelle vicende amministrative degli enti locali*, cit.

e si pone come crocevia tra gli atti politici – per definizione liberi nel fine – e gli atti amministrativi³⁶.

Ne deriva che il potere di scioglimento dei Consigli comunali e provinciali presuppone un alto grado di discrezionalità nell'accertamento dei presupposti dell'adozione del d.P.R., potere che si sottrae al sindacato di merito da parte del giudice amministrativo. Difatti, nell'esame del provvedimento di scioglimento, il giudice può esercitare esclusivamente un sindacato di legittimità di tipo estrinseco, non potendo spingersi al di là della verifica della ricorrenza di un idoneo o sufficiente supporto istruttorio, della veridicità dei fatti posti a fondamento della decisione e dell'esistenza di una giustificazione motivazionale che appaia logica, coerente e ragionevole³⁷.

In dottrina si è dubitato della compatibilità di tale strumento con il dettato costituzionale, sulla scorta della considerazione secondo cui la misura dello scioglimento non solo tutela l'ordine pubblico, il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione, ma incide anche sull'autonomia degli enti locali³⁸, privandoli della rappresentanza politica per un periodo che potrebbe essere eccessivamente ampio³⁹.

Che si condividano o meno i dubbi sollevati in dottrina, giova osservare come tale misura ponga in essere un adeguato bilanciamento tra principi e interessi pubblici e sia espressione di un atteggiamento che può

³⁶ Sia consentito il rinvio a F. ASTONE, F. MANGANARO, R. ROLLI, *Legalità ed efficienza nell'amministrazione commissariata*, cit.

³⁷ Cfr. Cons. Stato, sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266; TAR Lazio, Roma, sez. I, 11 dicembre 2018, n. 11976.

³⁸ Sia consentito il rinvio a R. ROLLI, *La non candidabilità fra sostanza e processo*, ESI, 2017.

³⁹ L'istituto nacque in un contesto temporale in cui esisteva ancora la percezione di considerare il rapporto Stato-enti locali come inter-organico e non come intersoggettivo. Non si parlava di ingerenza dello Stato nella vita dell'ente, soprattutto quando l'influenza della criminalità organizzata sull'amministrazione fosse fondatamente ed univocamente percepibile. Oggi, a fronte dell'autonomia riconosciuta all'ente locale emerge un quadro più complesso. Il nostro sistema amministrativo si fonda sul principio di sussidiarietà e sul rapporto di responsabilità di tutte le istituzioni nei confronti della società. Il sistema non deve reggersi su un mero riparto di funzioni tra le diverse istituzioni, ma deve essere pensato come una rete di centri di responsabilità, ciascuno dotato di un complesso di attribuzioni tali da poter rispondere unitariamente ai bisogni sociali. Lo Stato è garante finale dell'attuazione del principio di autonomia.

definirsi “tollerante”⁴⁰ e necessario per consentire allo Stato di apprestare immediati ed efficaci strumenti giuridici a difesa della legalità elettiva e della corretta amministrazione della *res publica*.

Ulteriori perplessità concernono il rispetto del principio di legalità, attesa la genericità testuale della norma che implica ampia discrezionalità riconosciuta all'amministrazione. A riguardo, è utile rammentare come l'art. 143 TUEL prevede che il provvedimento di scioglimento sia sempre giustificato da presupposti di legittimità. Ed invero, gli elementi che ne giustificano l'applicazione devono essere acquisiti attraverso modalità tali da assicurare un grado minimo di attendibilità e accertati correttamente, essendone richiesta la oggettiva verificabilità, anche se essi siano fondati su presunzioni e massime di esperienza. È inoltre rilevante che il procedimento di scioglimento, considerato nella sua interezza, mira a ristabilire la garanzia di funzionamento democratico per l'ente locale commissariato e a conferire un valido grado di legittimazione politica alla decisione di attivare l'esercizio dei poteri sostitutivi⁴¹.

Insieme alle “critiche” mosse alla norma di settore, sarebbe auspicabile l'istituzione di un apposito organismo di controllo⁴², che svolga funzione di supporto per l'amministrazione nelle materie più delicate, al fine di evitare che si verifichino rinnovati scioglimenti su enti già sciolti in precedenza⁴³. Sarebbe utile, inoltre, che la gestione commissariale abbia durata almeno pari ad una intera legislatura, sì da incidere in modo più significativo su situazioni caratterizzate da illegalità, inefficienza e degrado.

⁴⁰ Così M. MAGRI, *Lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: tra vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell'art. 143 del T.u.e.l.*, in www.diritto-amministrativo.org, p. 11.

⁴¹ Sia consentito il rinvio a R. ROLLI, *La non candidabilità fra sostanza e processo*, cit.

⁴² In tema di controlli, occorre valutare la possibilità di costituire, almeno nelle Province maggiormente interessate dal fenomeno delle infiltrazioni, un apposito ufficio ispettivo e di consulenza che controlli esercitando un costante monitoraggio e offra allo stesso tempo supporto professionale agli enti locali.

⁴³ Sia consentito rinviare a R. ROLLI, *Il Comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, cit.

2. *L'interdittiva antimafia: prima e dopo la riforma del Codice antimafia*

2.1 *Premessa*

Le interdittive antimafia⁴⁴ – disciplinate dal d.lgs. 159/2011, cd Codice antimafia – hanno lo scopo di prevenire la diffusione delle infiltrazioni mafiose nel mercato mediante la interdizione delle imprese a contrarre con la p.a. o a ricevere erogazioni pubbliche⁴⁵.

In particolare, la locuzione interdittiva antimafia richiama l'effetto interdittivo derivante dalla comunicazione antimafia e dalla informazione antimafia, provvedimenti amministrativi emanati dal Prefetto⁴⁶: il libro II del Codice antimafia disciplina la documentazione antimafia – ed i suoi effetti – costituita, ai sensi dell'art. 84, dalla comunicazione e dalla informazione. Queste ultime si pongono in rapporto di alternatività in relazione ai presupposti previsti per la loro emanazione⁴⁷.

La comunicazione antimafia è un provvedimento avente natura vincolata, poiché rilasciata dal Prefetto soltanto dopo la verifica – effettuata mediante la banca dati nazionale unica – circa la sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67 del Cod. ant.

Le informazioni antimafia, diversamente, hanno natura discrezionale atteso che il Prefetto emana il relativo provvedimento qualora emerga, di là dalle cause di cui all'art. 84 comma 3, che sussistono tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate, desumibili anche dagli ulteriori poteri di accertamento di cui il Prefetto può disporre ai sensi dell'art. 84 comma 4 lett. d) ed e)⁴⁸. La norma attributiva del potere discrezionale al Prefetto ha destato dubbi in ordine alla sua compatibilità con il principio di legalità e determinatezza,

⁴⁴ In materia ampiamente si veda M.A. SANDULLI, *Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario*, in www.giustiziainsieme.it, 2022.

⁴⁵ Si rinvia a R. ROLLI, *L'informativa antimafia come "frontiera avanzata" (nota a sentenza Cons. Stato, Sez. III, n. 3641 dell'8 giugno 2020)*, in www.giustiziainsieme.it, 3 luglio 2020.

⁴⁶ R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Interdittiva antimafia e questioni di legittimità costituzionale*, cit.

⁴⁷ Cfr. R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Il vaccino contro l'infezione mafiosa. Note in tema di interdittiva antimafia (nota a Consiglio di Stato, sez. I, parere 18 giugno 2021, n. 1060)*, in www.giustiziainsieme.it, 2020.

⁴⁸ Sul punto, *ibidem*.

all'indomani della sentenza resa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso De Tommaso⁴⁹, in materia di misure di prevenzione personali e patrimoniali disciplinate nel medesimo Codice: si sottolinea che tali misure non hanno natura sanzionatoria alla luce dei criteri Engel; esse non possono comunque sottrarsi quanto a presupposti di applicazione, definizione e durata, al principio di legalità e determinatezza, nonché accessibilità e prevedibilità, stante le rilevanti limitazioni alla libertà personale, alla libertà di circolazione, e al diritto di proprietà che da esse discendono⁵⁰.

Parimenti, è stato ravvisato un *deficit* di determinatezza nella norma che attribuisce al Prefetto non meglio specificati «ulteriori poteri di accertamento»⁵¹. Chiaro è che il potere di accertamento, pur avendo carattere discrezionale, è finalizzato a rilevare il tentativo di infiltrazione: di conseguenza, esso non potrà che esplicarsi nelle modalità maggiormente idonee a tal fine⁵². L'accertamento richiesto al Prefetto è di tipo indiziario: il tentativo di infiltrazione costituisce, al contempo, il fondamento ed il limite del potere discrezionale del Prefetto⁵³. Non solo. Incardinandosi in un procedimento amministrativo, tale potere dovrà ispirarsi al paradigma civilistico “del più probabile che non”⁵⁴. Il procedimento interdittivo, infatti, non mira ad accertare l'attribuzione di un reato in capo all'interdicendo, bensì la sua eventuale vicinanza all'associazione mafiosa al fine di scongiurare mediante valutazio-

⁴⁹ Nel caso di specie, nei confronti del ricorrente – De Tommaso – viene emessa nell'aprile 2008 la misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno nel proprio comune di residenza ai sensi dell'allora vigente legge n. 1423/1956, avendo il Tribunale di Bari ritenuto che egli fosse abitualmente dedito a traffici delittuosi e che vivesse abitualmente con i proventi di attività delittuose. Nel gennaio dell'anno seguente, tuttavia, la Corte d'appello di Bari revoca la misura, ritenendo che – sulla base degli elementi acquisiti nel fascicolo – non risultasse una pericolosità attuale del ricorrente al momento dell'imposizione della misura, evidenziando in particolare come le recenti segnalazioni di polizia su cui il Tribunale aveva tra l'altro fondato il proprio convincimento si riferissero in realtà ad un omonimo.

⁵⁰ Sia consentito il rinvio a R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Interdittiva antimafia e giudicato penale* (nota a Consiglio di Stato sez. III, 4 febbraio 2021, n. 1049), in www.giustiziainsieme.it, 2021.

⁵¹ Sul punto R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Informativa antimafia e contraddittorio procedimentale* (nota a Cons. St. sez. III, 10 agosto 2020, n. 4979), in www.giustiziainsieme.it, 2020.

⁵² Cfr. C. FILICETTI, *Self cleaning e interdittiva antimafia* (nota a Cons. St., Sez. III, 19 giugno 2020, n. 3945), in www.giustiziainsieme.it, 2020.

⁵³ In materia ampiamente si veda M.A. SANDULLI, *Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario*, in www.giustiziainsieme.it, 2022.

⁵⁴ V. R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Il vaccino contro l'infezione mafiosa*, cit.

ne *ex ante*, l'ingresso delle mafie nel mercato. I poteri di accertamento del Prefetto trovano la loro disciplina all'art. 93 del Cod. ant., a mente del quale: «Per l'espletamento delle funzioni volte a prevenire infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti, il Prefetto dispone accessi ed accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici, avvalendosi, a tal fine, dei gruppi interforze di cui all'articolo 5, comma 3, del decreto del Ministro dell'Interno 14 marzo 2003, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 54 del 5 marzo 2004». La norma precisa che «sono imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici tutti i soggetti che intervengono a qualunque titolo nel ciclo di realizzazione dell'opera, anche con noli e forniture di beni e prestazioni di servizi, ivi compresi quelli di natura intellettuale, qualunque sia l'importo dei relativi contratti o dei subcontratti».

Successivamente, al termine degli accessi e degli accertamenti e comunque entro trenta giorni si procede alla «relazione contenente i dati e le informazioni acquisite nello svolgimento dell'attività ispettiva, trasmettendola al Prefetto che ha disposto l'accesso». Quest'ultimo, acquisita la relazione, «fatta salva l'ipotesi di cui al comma 5, valuta se dai dati raccolti possano desumersi, in relazione all'impresa oggetto di accertamento e nei confronti dei soggetti che risultano poter determinare in qualsiasi modo le scelte o gli indirizzi dell'impresa stessa, elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4 ed all'articolo 91, comma 6». In tale ipotesi, «il Prefetto emette, entro quindici giorni dall'acquisizione della relazione del gruppo interforze, l'informazione interdittiva, previa eventuale audizione dell'interessato secondo le modalità individuate dal successivo comma 7. Qualora, invece, si tratti di impresa avente sede in altra provincia, il Prefetto che ha disposto l'accesso trasmette senza ritardo gli atti corredati dalla relativa documentazione al Prefetto competente, che provvede secondo le modalità stabilite nel comma 4».

Ove lo ritenga utile – prosegue la norma – il Prefetto competente al rilascio dell'informazione, «sulla base della documentazione e delle informazioni acquisite invita», mediante comunicazione formale diretta al responsabile legale dell'impresa, i soggetti interessati, «a produrre, anche allegando elementi documentali, ogni informazione ritenuta utile»⁵⁵.

⁵⁵ Sia consentito il rinvio a R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Il vaccino contro l'infezione mafiosa*, cit.

L'interdittiva antimafia può essere impugnata dall'impresa destinataria dinanzi al giudice amministrativo mediante ricorso *ex art. 29 c.p.a.*⁵⁶, finalizzato ad ottenere l'annullamento del provvedimento impugnato. Sul tema recente giurisprudenza ha affermato che «il giudice amministrativo è chiamato a valutare la gravità del quadro indiziario, posto a base della valutazione prefettizia in ordine al pericolo di infiltrazione mafiosa, e il suo sindacato sull'esercizio del potere prefettizio, con un pieno accesso ai fatti rivelatori del pericolo, consente non solo di sindacare l'esistenza o meno di questi fatti, che devono essere in ogni caso gravi, precisi e concordanti, ma di apprezzare la ragionevolezza e la proporzionalità della prognosi derivante da un ragionamento deduttivo che l'autorità amministrativa trae da quei fatti secondo un criterio che, necessariamente, è probabilistico per la natura preventiva, e non sanzionatoria, della misura in esame. Il sindacato per eccesso di potere sui vizi della motivazione del provvedimento amministrativo, anche quando questo rimandi *per relationem* agli atti istruttori, scongiora il rischio che la valutazione del Prefetto divenga, appunto, una "pena del sospetto" e che la portata della discrezionalità amministrativa in questa materia, necessaria per ponderare l'esistenza del pericolo infiltrativo in concreto, sconfini nel puro arbitrio» – Consiglio di Stato, III sez., 5 settembre 2019, n. 6105. Il deficit di partecipazione procedimentale viene, dunque, colmato mediante un sindacato "pieno" del giudice amministrativo: la *full jurisdiction* consente al g.a. di analizzare tutti gli elementi dai quali desumere la contiguità dell'imprenditore ai sodalizi mafiosi.

L'annullamento del provvedimento di interdittiva determina il venir meno della incapacità giuridica dell'impresa a contrarre con la p.a. ed a ricevere erogazioni pubbliche⁵⁷.

In definitiva, l'interdittiva antimafia⁵⁸ è un provvedimento amministrativo, di carattere preventivo, avente l'effetto di limitare la capacità giuridica

⁵⁶ Sul punto R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Informativa antimafia e contraddittorio procedimentale*, cit.

⁵⁷ Sia consentito il rinvio a R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Interdittiva antimafia e giudicato penale (nota a Consiglio di Stato sez. III, 4 febbraio 2021, n. 1049)*, in www.giustiziainsieme.it, 2021 e R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Informativa antimafia e contraddittorio procedimentale*, cit.

⁵⁸ V. R. ROLLI, *L'informativa antimafia come "frontiera avanzata"* (Nota a sentenza Cons. Stato, Sez. III, n. 3641 dell'8 giugno 2020), in www.giustiziainsieme.it, 3 luglio 2020.

delle società destinatarie sul versante dei rapporti contrattuali con la p.a. e di quelli inerenti al rilascio di concessioni ed erogazioni: essa determina una incapacità giuridica speciale e limitata per il tempo in cui ha effetto⁵⁹.

2.2 *Le interdittive antimafia in numeri*

Viene affidato ai Prefetti un controllo preventivo di tipo amministrativo sui soggetti, sia persone fisiche che giuridiche, contraenti della pubblica amministrazione allo scopo di verificare l'eventuale esistenza a loro carico di indici di mafiosità, prima di rilasciare alla p.a. richiedente una certificazione che costituisce la condizione necessaria a concludere contratti con privati affidabili o per partecipare ad appalti pubblici⁶⁰.

L'informazione interdittiva antimafia è un provvedimento di natura amministrativa emanata dal Prefetto, al contrario dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende e del controllo giudiziario delle aziende che sono invece provvedimenti giurisdizionali di competenza del Tribunale competente per l'applicazione delle misure di prevenzione.

È una tipica misura cautelare di polizia, interdittiva e preventiva, finalizzata ad assicurare una tutela anticipata volta al contrasto della criminalità organizzata⁶¹ ed alla sua presenza parassitaria nel corpo sociale, determinando una incapacità *ex lege* parziale in quanto limita rapporti giuridici con la pubblica amministrazione.

Senza entrare nel merito delle questioni di legittimità e delle innumerevoli pronunce che si sono susseguite in questi anni, nell'interpretazione giurisprudenziale più recente l'interdittiva prefettizia può essere emessa solo in presenza di indizi gravi, precisi e concordanti da valutare secondo il criterio del più probabile che non, legittimando l'uso di elementi

⁵⁹ Si rinvia a R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Interdittiva antimafia e questioni di legittimità costituzionale (nota a ord.za TAR - Reggio Calabria, 11 dicembre 2020, n. 732)*, in www.giustiziainsieme.it, 2021.

⁶⁰ In materia ampiamente si veda M.A. SANDULLI, *Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario*, in www.giustiziainsieme.it, 2022.

⁶¹ Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 4398/2018.

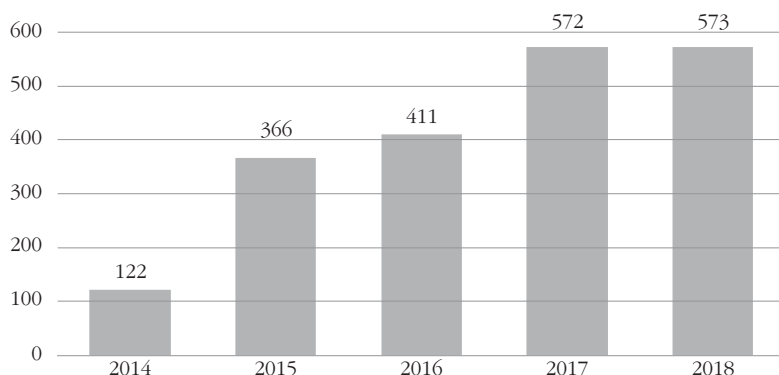
conoscitivi tipici ed atipici ed attribuendo al Prefetto un ampio potere discrezionale⁶².

Il rilascio dell'informazione interdittiva antimafia impedisce agli appartenenti degli ambienti criminali di acquisire ricchezza lecita da destinare al riciclaggio; ostacola la corruzione dei pubblici funzionari nella fase del conferimento degli appalti pubblici; consente di cercare un contraente capace di fornire una prestazione rispondente ai canoni dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza, rispettando le regole della libera concorrenza del mercato.

In questo modo, il potere governativo per il tramite delle Prefetture regola un campo che riguarda la materia della pericolosità sociale.

Da quanto emerge da un *report* dell'Autorità nazionale anticorruzione, elaborato sulla base delle informazioni contenute nel Casellario informatico delle imprese, sono 2.044 le aziende destinatarie di interdittive antimafia fra il 2014 e il 2018, registrandosi una crescita costante e generalizzata in ogni zona del Paese, passando da 122 interdittive del 2014 a 573 del 2018, con un incremento pari al 370%⁶³.

Le imprese destinatarie di interdittive antimafia. Andamento 2014-2018



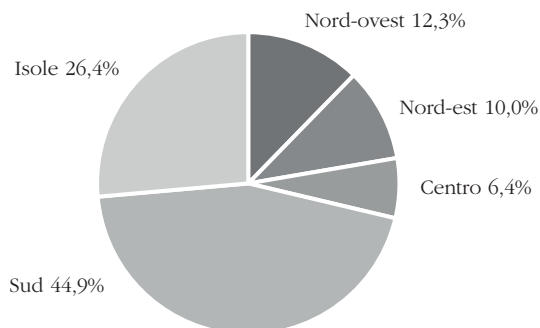
⁶² Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 6105/2019.

⁶³ Dati ANAC aggiornati alla data 8 luglio 2019, in www.anticorruzione.it.

Le imprese destinatarie di interdittive antimafia. Andamento 2014-2018

Regione	2014	2015	2016	2017	2018	Totale	Percentuale	Numero di imprese destinatarie di interdittive ogni 100.000 abitanti
Liguria	0	5	6	5	3	19	0,9%	1,2
Lombardia	15	22	34	23	46	140	6,8%	1,4
Piemonte	4	17	10	33	24	88	4,3%	2,0
Valle d'Aosta	0	2	1	1	0	4	0,2%	3,2
Nord Ovest	19	46	51	62	73	251	12,3%	1,6
Emilia Romagna	8	37	32	51	36	164	8,0%	3,7
Friuli Venezia Giulia	1	0	1	1	0	3	0,1%	0,2
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	1	1	0,0%	0,1
Veneto	3	6	6	16	6	37	1,8%	0,8
Nord Est	12	43	39	68	43	205	10%	1,8
Lazio	12	19	7	7	9	54	2,6%	0,9
Marche	0	5	3	2	6	16	0,8%	1,0
Toscana	4	2	13	7	15	41	2,0%	1,1
Umbria	0	8	2	5	4	19	0,9%	2,1
Centro	16	34	25	21	34	130	6,4%	1,1
Abruzzo	3	2	3	3	2	13	0,6%	1
Basilicata	0	4	2	4	5	15	0,7%	2,6
Calabria	28	45	134	166	176	549	26,9%	28,1
Campania	17	67	33	56	56	229	11,2%	3,9
Molise	0	0	1	5	4	10	0,5%	3,2
Puglia	0	6	19	37	40	102	5,0%	2,5
Sud	48	124	192	271	283	918	44,9%	65
Sardegna	0	2	2	0	2	6	0,3%	0,2
Sicilia	27	117	102	150	138	534	26,1%	10,6
Isole	27	119	104	150	140	540	26,4%	7
ITALIA	122	366	411	572	573	2.044	100%	3,3

Le imprese destinatarie di interdittive antimafia per area geografica (valori percentuali). Periodo 2014-2018



Come si evidenzia dai dati ANAC, le aziende del Nord interdette sono quasi quadruplicate da 31 a 116, quelle del Centro sono raddoppiate da 16 a 34 e quelle con sede nel Mezzogiorno sono aumentate di oltre 5 volte da 75 a 423.

Negli ultimi anni si è registrato un dato allarmante della politica criminale, essendo aumentati i casi di infiltrazione dei fenomeni mafiosi nell'ambito di diversi settori dell'economia tale da disvelare una sovrapposizione del fenomeno economico e di quello criminale. Non soltanto si è preso atto dell'interazione degli imprenditori con i gruppi criminali, ma anche del grado di protezione assicurato tra questi soggetti, rilevando una contiguità delle realtà imprenditoriali alle prassi mafiose.

In un recente studio dell'istituto *Transcrime*⁶⁴, è stato evidenziato come solo il 15-20% delle aziende soggette a confisca sia ancora operante, mentre la restante parte sia fallita dopo essere state espunte dal mercato: sicuramente un dato allarmante in uno Stato che tutela a livello costituzionale la libertà di iniziativa economica privata.

⁶⁴ Centro Interuniversitario di ricerca sulla criminalità transnazionale dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Alma Mater Studiorum Università di Bologna e Università degli Studi di Perugia.

Nel Dossier *La tempesta perfetta 2022. La variante criminalità*⁶⁵ pubblicata da Libera⁶⁶ viene fornita una panoramica dell'attuale situazione criminale in Italia nel biennio pandemico 2020/2021 durante il quale sono state 252.711 le segnalazioni sospette, con un incremento del 24% rispetto al biennio pre-pandemico 2018/2019.

Regione	Totale 2018/2019	Totale 2020/2021	% variazione
Sardegna	2	14	600
Veneto	21	120	471
Trentino Alto Adige	1	4	300
Toscana	23	62	170
Molise	15	36	140
Campania	414	929	124
Emilia Romagna	165	321	94
Marche	16	31	94
Abruzzo	14	24	71
Liguria	28	45	61
Puglia	195	265	40
Valle d'Aosta	3	7	133
Calabria	720	914	27
Lazio	173	219	26
Piemonte	130	153	18
Friuli Venezia Giulia	6	7	18
Basilicata	102	119	17
Lombardia	227	171	-25
Sicilia	674	466	-31
Umbria	19	12	-37

⁶⁵ A cura di F. Rispoli, P. Ruggiero, D. Pati e A. Vannucci, Roma 28 febbraio 2022 in libera.it.

⁶⁶ "Associazioni, nomi e numeri contro le Mafie": rete di associazioni, cooperative sociali, movimenti e gruppi, scuole, sindacati, diocesi e parrocchie, gruppi scout, coinvolti in un impegno non solo contro mafia, corruzione e fenomeni di criminalità ma per la giustizia sociale, una politica trasparente e la tutela dei diritti. Romagna (321), a seguire Sardegna, Veneto, Trentino Alto Adige e Toscana, mentre in Lombardia si registra un calo del 25%.

3.919 sono invece le interdittive antimafia emesse dalle Prefetture nei confronti di aziende controllate o condizionate dalla criminalità organizzata con una media di 178 interdittive al mese ed un incremento pari al 33% rispetto ai 2 anni precedenti.

In termini assoluti, il maggior numero di interdittive nel periodo di riferimento riguarda la Campania (929), seguita da Calabria (914), Sicilia (466, dove si registra un calo del 31%) ed Emilia a seguire Sardegna, Veneto, Trentino-Alto Adige e Toscana, mentre in Lombardia si registra un calo del 25%⁶⁷.

270 le imprese destinatarie di interdittiva antimafia che hanno incassato fondi previsti per la crisi pandemica da Covid per un ammontare di 40 milioni di euro già erogati, secondo uno studio condotto a settembre-ottobre 2020 dalla Direzione Investigativa Antimafia.

Nell'ultima relazione semestrale gennaio-giugno 2021 a firma della DIA, viene messo in evidenza uno studio condotto dall'Organismo Permanente di Monitoraggio ed Analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso nell'ambito del quinto Rapporto pubblicato il 5 maggio 2021.

Esso si sofferma in particolar modo sulle variazioni societarie registrate in Italia nel periodo marzo 2020/febbraio 2021 rispetto alla annualità precedente che non è stata interessata dalla pandemia. L'elaborato evidenzia le principali variazioni societarie e il *turn over* di cariche e di partecipazioni nelle imprese, i trasferimenti di quote e di sede, nonché le variazioni di natura giuridica e/o del capitale sociale, rilevando che «...il settore maggiormente interessato da variazioni societarie di carattere generale per entrambi i periodi è quello immobiliare, seguito dal commercio all'ingrosso, mentre per le società colpite da interdittiva il settore maggiormente interessato è rappresentato dalle società di costruzioni». L'esito dell'analisi dell'osservatorio «conferma come le variazioni societarie costituiscano uno strumento di cui le organizzazioni criminali spesso si avvalgono al fine di inquinare il tessuto economico produttivo. In proposito, si sottolinea che l'efficace attività di prevenzione amministrativa permette di intercettare i segnali di anomalia e di interdire l'operatività delle società infiltrate».

⁶⁷ Dati Elaborazione Libera al 31 ottobre 2021, Fonte: Ministero Interno.

Rimane comunque diffusa per le organizzazioni mafiose la pratica delle tradizionali attività criminali quali estorsioni, usura e narcotraffico che non sembrano avere avuto battute d'arresto durante la pandemia.

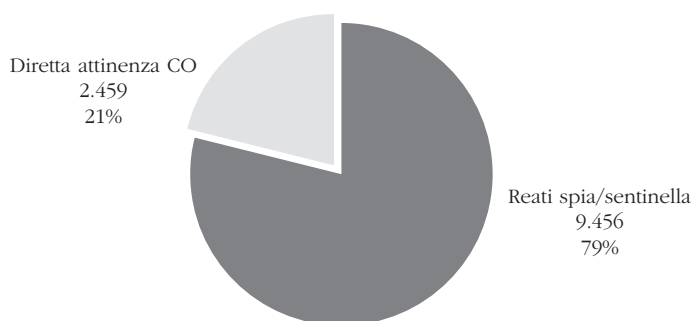
Anche per il semestre in esame viene confermata la tendenza dei sodalizi mafiosi ad una progressiva occupazione del mercato legale.

Le organizzazioni mafiose manifestano infatti un crescente interesse a realizzare le proprie attività illecite anche in collaborazione con consorterie di diversa matrice e in quegli ambiti imprenditoriali ove più immediata appare la possibilità di riciclare e far fruttare le liquidità accumulate mediante le attività illecite.

«In riferimento all'aggiudicazione irregolare di gare e appalti per la realizzazione di opere pubbliche attraverso la leva della corruzione, i sodalizi continuerebbero a consolidare una rete di relazioni volte ad infiltrare le amministrazioni locali per agevolare le assegnazioni di lavori e forniture di servizi garantendosi sia il controllo del territorio sia l'ampliamento del consenso sociale anche mediante l'aiuto di professionisti e pubblici funzionari infedeli». Attraverso l'analisi e l'approfondimento investigativo delle segnalazioni di operazioni sospette (S.O.S.) sviluppate nell'ambito di indagini patrimoniali connotate da maggiore livello di complessità per l'aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati dalle organizzazioni criminali, di investigazioni giudiziarie dirette alla ricostruzione dei flussi finanziari riconducibili alle consorterie mafiose ed alle attività di analisi di rischio e di fenomeno/contesto a supporto delle decisioni operative, la DIA in virtù delle attribuzioni *ex d.lgs. n. 231/2007* assume un ruolo primario nella prevenzione dell'utilizzo del sistema economico-finanziario a scopo di riciclaggio di proventi illeciti. Nella lotta contro la criminalità organizzata una particolare attenzione è stata posta all'aggressione dei beni illecitamente accumulati dalle mafie mediante gli strumenti dell'azione giudiziaria e delle misure di prevenzione patrimoniali. I dati illustrati mostrano, infatti, che nel primo semestre 2021, sono stati effettuati sequestri per oltre 93 milioni di euro e confiscate per circa 130 milioni di euro. Le imprese monitorate sono state 933, 455 le interdittive antimafia emesse, mentre sono 68.534 le segnalazioni per operazioni sospette. Così, nel primo semestre 2021 la Direzione Investigativa Antimafia ha proceduto all'analisi di 68.534 segnalazioni che hanno comportato l'esame di 690.030 posizioni segnalate o collegate di cui 482.620 persone fisiche e 207.410 giuridiche correlate a 863.346 operazioni finanziarie sospette.

L'analisi ha consentito di selezionare 11.915 segnalazioni di interesse della DIA, 2.459 delle quali di diretta attinenza alla criminalità mafiosa e 9.456 riferibili a fattispecie definibili reati spia/sentinella.

S.O.S. d'interesse analizzate nel 1° semestre 2021



Il raffronto a livello nazionale del numero dei reati spia commessi durante il primo semestre 2021 con quello riferito al medesimo intervallo dell'anno precedente conferma la tendenza da parte delle consorterie mafiose ad evitare azioni particolarmente cruente e comportamenti suscettibili di provocare allarme sociale. Dal primo semestre 2020 a quello 2021 calano le fattispecie collegate all'associazione di tipo mafioso con un incremento invece dell'associazione per delinquere semplice appannaggio delle sole regioni del Nord nonché dei tentati omicidi di tipo mafioso riconducibili al solo meridione d'Italia. Parallelamente si osserva una diminuzione dei delitti connessi con la gestione illecita dell'impresoria. Ci si riferisce prima di tutto alla corruzione, concussione e induzione indebita a dare o promettere utilità, nonché al traffico di influenze illecite, per giungere al riciclaggio di denaro che in confronto al primo semestre del 2020 mostra un netto calo⁶⁸. Il maggior numero delle operazioni finanziarie riferite a segnalazioni sospette potenzialmente attinenti alla criminalità organizzata risulta effet-

⁶⁸ Fonte SSD Ministero dell'Interno: mod. FastSdi2 e *Business Intelligence*.

tuato nelle regioni settentrionali (141.000), seguite da quelle meridionali (107.504), centrali (89.466) e insulari (33.187).

L'attività di analisi condotta durante il periodo in osservazione sulle S.O.S. potenzialmente attinenti alla criminalità organizzata ha permesso di selezionare complessivamente 4.590, delle quali: 4.353 inoltrate dalla DNA alle competenti Direzioni Distrettuali Antimafia in quanto correlate a procedimenti penali o di prevenzione in corso ovvero quali atti d'impulso della Procura nazionale; 237 confluite in seno ad attività investigative preventive e/o giudiziarie svolta dai Centri e dalle Sezioni Operative della DIA.

Alla lettera e), intitolata "La documentazione antimafia" e inserita nel paragrafo sugli "Appalti Pubblici", dopo aver passato in rassegna l'impianto legislativo in merito alla comunicazione antimafia e all'informazione antimafia, si pone l'accento sul PNRR e alle modifiche apportate da questo al controllo giudiziario *ex art. 34-bis* Codice Antimafia, all'integrazione delle norme relative al procedimento di rilascio delle informazioni antimafia ed alla previsione delle nuove misure amministrative di prevenzione collaborativa prefettizie previste dal nuovo art. 94-*bis*.

Di seguito si riporta una sintesi grafica dei provvedimenti antimafia interdittivi suddivisi per Regione emessi dagli Uffici Territoriali del Governo nel periodo di riferimento.



La tabella sottostante riepiloga i provvedimenti emessi nel corso del I semestre 2021 (455) e riporta il raffronto percentuale con il totale riferito all'analogo periodo 2020 (384) dal quale si evince un incremento di n. 71 interdittive (+18% circa).

Regione	I semestre 2021
Valle d'Aosta	1
Piemonte	14
Trentino Alto Adige	-
Lombardia	37
Veneto	7
Friuli Venezia Giulia	2
Liguria	2
Emilia Romagna	42
Toscana	16
Umbria	4
Marche	2
Abruzzo	2
Lazio	9
Sardegna	2
Campania	62
Molise	1
Puglia	29
Basilicata	16
Calabria	134
Sicilia	73
Totale	455
I semestre 2020	
Totale	384
Scostamento	+18,49%

Estrapolando i risultati sopra descritti con l'analisi dei dati relativi alle segnalazioni di operazioni sospette sembrerebbe emergere come l'attività finanziaria illecita potenzialmente riconducibile ad organizzazioni criminali, nonostante la stagnazione economica del periodo pandemico, abbia subito un andamento crescente anche nel primo semestre 2021.

Segnalazioni di operazioni sospette

1° Semestre 2019	1° Semestre 2020	1° Semestre 2021
49.104	54.228	68.534

Anche il numero delle interdittive antimafia quale strumento rappresentativo della pervasività delle organizzazioni malavitose nel tessuto imprenditoriale si presenta nel I semestre 2021 in crescita rispetto non solo a quello del 2020 ma anche in relazione al medesimo periodo del 2019 antecedente alla pandemia.

Provvedimenti interdittivi

1° Semestre 2019	1° Semestre 2020	1° Semestre 2021
279	384	455

Il dato è indicativo dell'attenzione posta dai Gruppi Interforze Antimafia istituiti presso le Prefetture circa la possibile infiltrazione nelle procedure di gara ed appalti da parte delle ditte in vario modo riconducibili o in qualche misura vicine alle consorterie mafiose.

Esso rivela che, nonostante negli ultimi due anni si sia verificato un rallentamento delle attività imprenditoriali a causa della pandemia, appare sempre maggiore l'interesse delle organizzazioni criminali per l'accaparramento di commesse ed opere pubbliche.

Esaminando la sintesi grafica dei provvedimenti emessi dagli Uffici Territoriali del Governo nel primo semestre del 2021 suddivisi per Regione e comunicati all'Osservatorio Centrale Appalti Pubblici della DIA (OCAP) si nota come nelle Regioni caratterizzate da dinamismo imprenditoriale risulti proporzionalmente maggiore il numero dei provvedimenti antimafia emessi.

La DIA anche nel 2021 ha focalizzato la propria attenzione sulle procedure di affidamento ed esecuzione degli appalti riguardanti le opere pubbliche specialmente sui grandi lavori inerenti alle “Disposizioni urgenti per la città di Genova”, alla “Ricostruzione post sisma 2016” e alle cosiddette “Grandi Opere”. L'attività di controllo si è rivolta inoltre sull'assetto delle imprese coinvolte nell'esecuzione dei lavori allo scopo di individuare possibili infiltrazioni mafiose.

Sono stati eseguiti 933 monitoraggi nei confronti di altrettante imprese. La sottostante tabella ne riassume i risultati distinti per macro-aree geografiche. Il confronto con il 1° semestre 2020 evidenzia nel complesso un deciso aumento dei controlli in parola, con uno scostamento del 19%.

Monitoraggi svolti per macro-aree geografiche

Area	1° Semestre 2020	1° Semestre 2021
Nord	234	194
Centro	59	51
Sud	493	688
Totale	787	933

Congiuntamente, sempre nel primo semestre 2021 sono stati svolti 11.597 accertamenti su persone fisiche a vario titolo collegate alle suddette imprese.

Per quanto concerne le richieste di accertamenti antimafia pervenute dalla Struttura di Missione, il I Reparto, in cooperazione con le articolazioni territoriali della DIA, ha proseguito l'esecuzione di verifiche funzionali all'iscrizione nell'Anagrafe antimafia degli esecutori degli operatori economici interessati all'esecuzione di interventi urgenti di riparazione o di ripristino.

Il circuito informativo virtuoso posto in essere così come sintetizzato nella tabella sottostante ha visto l'esecuzione di 7.062 richieste di accertamenti antimafia a carico di 8.450 imprese e di 36.872 persone fisiche ad esse collegate. Il raffronto con il primo semestre del 2020 evidenzia una mole di richieste ricevute più che raddoppiata rispetto all'anno precedente delle relative imprese e persone fisiche controllate.

Accertamenti informativi effettuati. I semestre 2021

	Richieste pervenute			Imprese esaminate			Persone controllate		
	Amatrice	L'Aquila	Ponte GE	Amatrice	L'Aquila	Ponte GE	Amatrice	L'Aquila	Ponte GE
Gennaio	1.202	46	2	1.381	126	2	6.429	226	5
Febbraio	1.145	51	1	1.427	52	1	6.274	190	5
Marzo	888	35	0	1.069	44	0	4.982	166	0
Aprile	1.353	33	0	1.552	33	0	6.680	102	0
Maggio	969	30	0	1.236	31	0	4.936	152	0
Giugno	1.256	51	0	1.428	68	0	6.475	250	0
Totale	6.813	246	3	8.093	354	3	35.776	1.086	10
Scostamento	+120%	-1%	-93%	+104%	-18%	-95%	+119%	-12%	-97%

La criminalità organizzata di stampo mafioso, grazie all'ingente disponibilità liquida accumulata illecitamente, è riuscita ad infiltrarsi nell'economia legale attraverso l'acquisizione di quote societarie e/o di interesse società (specialmente PMI) il più delle volte per il tramite di interposta persona fino ad inserirsi nella fase di realizzazione delle opere pubbliche subentrando negli appalti oppure controllando l'affidamento delle commesse pubbliche, sfavorendo la concorrenza e acquisendo il controllo delle aggiudicazioni.

A ciò si aggiunga anche l'attuale situazione dovuta all'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha determinato un massiccio intervento pubblico per fornire sostegno a famiglie, lavoratori ed imprese, dove gli aiuti economici dei Governi nazionali e delle Istituzioni europee rappresentano un'opportunità di arricchimento per le consorterie criminali.

Anche gli appalti necessari per far fronte all'emergenza, soprattutto nel settore sanitario e di approvvigionamento del materiale medico, hanno rappresentato una grande opportunità per la consorteria mafiosa e per tutti gli operatori economici che operano all'interno della cosiddetta "area grigia", che Nicola Gratteri definisce come «aree di contiguità e di copertura [...] per le organizzazioni criminali con la conseguenza che prende ormai forma, giorno dopo giorno, un sistema di potere in cui i confini tra legalità e illegalità si assottigliano sempre più»⁶⁹.

L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) ha mappato invece le imprese italiane potenzialmente connesse a contesti di criminalità organizzata. Le informazioni anagrafiche delle imprese iscritte nel Registro delle imprese, per un totale di 14 milioni di soggetti, sono state incrociate con dati RADAR (SOS, scambi informativi con la DNA, richieste di informazioni dell'Autorità giudiziaria), identificando più di 150 mila imprese attive a novembre 2020. Tali imprese non possono essere considerate sicuramente infiltrate, controllate o collegate alla criminalità mafiosa, ma la mappatura censisce la potenziale prossimità di un'impresa con tali contesti criminali che potrà essere poi oggetto di verifica.

Pertanto, si registrano livelli sempre più insidiosi di aggressione all'economia legale da parte delle mafie e la 'Ndrangheta risulta essere la

⁶⁹ N. GRATTERI, A. NICASO, *La rete degli Invisibili*, Mondadori, 2019.

consorteria mafiosa maggiormente coinvolta nei tentativi di infiltrazione all'interno del tessuto imprenditoriale, a seguire Cosa Nostra e Sacra Corona Unita, in quanto ormai da tempo le mafie in Italia e nel mondo alterano le regole del mercato e della democrazia, creando disuguaglianze sociali⁷⁰.

Vengono a crearsi così imprese a partecipazione mafiosa, imprese sorte nella piena legalità ma che successivamente subiscono l'infiltrazione e la compartecipazione mafiosa.

Si richiede allora un intervento statale che non si concreti più soltanto in provvedimenti definitivi di spossessamento gestorio come accaduto fino a qualche anno fa nelle scelte operate dalla politica antimafia, dirette a togliere ricchezza e potere alle organizzazioni mafiose e criminali, ma si rende necessario un intervento che aggredisca sì i nuclei di economia illegale, ma che reimmetta le realtà imprenditoriali macchiate dalla contiguità mafiosa all'interno del circuito economico sano a seguito di un'operazione di bonifica.

Sarà necessario affiancare all'azione repressiva misure di prevenzione di carattere amministrativo dirette al contrasto del fenomeno mafioso, tra le quali le *white list*, le certificazioni antimafia o il *rating* di legalità per citarne alcune, ovvero strumenti differenziati, ma interconnessi tra loro, modellati nella loro incisività sulle reali esigenze dell'impresa a rischio al fine di restituirla alla legalità.

Infine, considerato l'interesse mostrato dalle consorterie mafiose alle opportunità di arricchimento derivante dagli aiuti economici dei Governi nazionali e delle Istituzioni europee per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19 e la tendenza ad infiltrare il tessuto economico e sociale, è possibile prevedere come i fondi comunitari destinati al Piano nazionale di ripresa e resilienza possano diventare un'attrazione e un'ulteriore fonte di guadagno a vantaggio delle mafie.

Dovranno quindi essere messi in pratica tutti gli accorgimenti ed i controlli necessari volti ad impedire che le imprese a vario titolo riconducibili a sodalizi mafiosi possano riuscire a penetrare la filiera dell'erogazione dei fondi.

⁷⁰ N. GRATTERI, A. NICASO, *Ossigeno illegale, così le Mafie approfitteranno dell'emergenza Covid-19 per radicarsi nel territorio italiano*, Mondadori, 2020.

2.3 La novella del Codice Antimafia: rilevanza del contraddittorio nel procedimento di rilascio dell'interdittiva e prevenzione collaborativa

Il recentissimo d.l. 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose⁷¹ contiene talune disposizioni dedicate a «investimenti e rafforzamento del sistema di prevenzione antimafia»: si tratta, in particolare, delle norme del Titolo V contenute negli articoli 47-49-*bis*, con le quali sono state apportate importanti modifiche al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, recante il «Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136»⁷².

Le novità di maggiore rilevanza sono due:

- l'introduzione del contraddittorio nel procedimento di rilascio dell'interdittiva antimafia;
- la previsione della nuova misura meno afflittiva della “prevenzione collaborativa”, che si sostanzia in nuove misure adottabili dal Prefetto in caso di agevolazione occasionale. L'art. 48 d.l. n. 152/2021 ha modificato profondamente l'articolo 92 cod. ant. che oggi reca il «Procedimento di rilascio delle informazioni antimafia»⁷³. La disciplina previgente prevedeva la possibilità di adottare un'informazione antimafia interdittiva senza la previa instaurazione del contraddittorio procedimentale con l'interessato: secondo un orientamento consolidato, *in subiecta* materia non trovava spazio «né la comunicazione di avvio ex art. 7 l. n. 241/90, né le altre garanzie partecipative, attese le oggettive e intrinseche ragioni di urgenza che presiedono all'adozione della misura preventiva»⁷⁴.

⁷¹ Cfr. l. 29 dicembre 2021, n. 233, in G.U. n. 310 del 31 dicembre 2021, suppl. ordinario n. 48.

⁷² Sia consentito il rinvio a R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Informativa antimafia e contraddittorio procedimentale*, cit.

⁷³ La vecchia rubrica, «Termini per il rilascio delle informazioni», è stata così sostituita dall'art. 48, co. 1, lett. a), n. 1, d.lgs. n. 152/2021.

⁷⁴ Cfr. F. VIGNOLI, *Diritto amministrativo*, FrancoAngeli, Milano, 2020, p. 420; v. anche R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo. Parte generale e speciale*, XV ed., Neldiritto Editore, 2021, p. 1380.

Tale assetto ha suscitato, tuttavia, i dubbi della dottrina⁷⁵ e della giurisprudenza. Viene in rilievo, in particolare, l'ordinanza già citata con la quale il TAR di Bari aveva chiesto alla Corte di giustizia dell'Unione europea di pronunciarsi in via pregiudiziale circa la compatibilità degli artt. 91, 92 e 93 cod. ant. con il principio del contraddittorio, inteso quale «principio di diritto dell'Unione». La Corte di giustizia, tuttavia, ha dichiarato manifestamente irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale, ritenendo che la normativa censurata si collocasse al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea⁷⁶.

Più di recente il Consiglio di Stato, pur avendo affermato che «l'informazione antimafia non richiede la necessaria osservanza del contraddittorio procedimentale»⁷⁷ ha evidenziato come il contraddittorio non fosse del tutto assente nella materia in esame, risultando piuttosto meramente eventuale. Invero, l'art. 93, comma 7 cod. ant. – modificato dal d.l. n. 152/2021 – consentiva al Prefetto, laddove lo ritenesse opportuno⁷⁸, di invitare «i soggetti interessati a produrre [...] ogni informazione ritenuta utile». La profonda compressione delle garanzie difensive si riteneva giustificata dall'esigenza di contrastare *funditus* il fenomeno dell'infiltrazione mafiosa nel settore dei contratti pubblici, esigenza questa che poteva essere mortificata dalla «conoscenza dell'imminente o probabile adozione di un provvedimento antimafia [...], in quanto le associazioni mafiose sono ben capaci di ricorrere a tecniche elusive delle norme in materia»⁷⁹. Pur abbracciando il medesimo orientamento, più recente giurisprudenza auspicava «un quantomeno parziale recupero delle garanzie procedurali [...] in tutte quelle ipotesi in cui la permeabilità mafiosa appaia alquanto dubbia, incerta, e presenti, per così dire, delle zone grigie o interstiziali, rispetto alle quali l'apporto procedimentale del soggetto

⁷⁵ Si rinvia a Osservatorio misure patrimoniali e di prevenzione dell'Unione delle camere penali italiane, richiamata in Le modifiche legislative presentate dal Governo in materia di interdittive antimafia e controllo giudiziario, 29 ottobre 2021, p. 3.

⁷⁶ V. Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. IX, 28 maggio 2020, n. 17.

⁷⁷ V. Cons. Stato, sez. III, 23 gennaio 2020, n. 820.

⁷⁸ Sul punto si veda *Le modifiche del d.l. 152/2021 al "codice antimafia": maggiori garanzie nel procedimento di rilascio dell'interdittiva antimafia e nuove misure di "prevenzione collaborativa"*, in *Sistema Penale.it*.

⁷⁹ V. Cons. Stato, sez. III, 30 aprile 2020, n. 2854.

potrebbe fornire utili elementi a chiarire alla stessa autorità procedente la natura dei rapporti tra il soggetto e le dinamiche, spesso ambigue e fluide, del mondo criminale⁸⁰. Da qui, appellandosi alla «saggezza del legislatore», i giudici di Palazzo Spada avevano invitato quest'ultimo a effettuare un «bilanciamento tra i valori in gioco», in modo da evitare «un sacrificio del diritto di difesa sproporzionato»⁸¹.

L'auspicata riforma è stata oggi accolta dal legislatore⁸²: invero, il nuovo comma 2-*bis* dell'art. 92 cod. ant. prevede che «il Prefetto, nel caso in cui, sulla base degli esiti delle verifiche disposte ai sensi del comma 2, ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva [...], ne dà tempestiva comunicazione al soggetto interessato, indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa». L'instaurazione del contraddittorio presenta tuttavia dei limiti, atteso che al soggetto interessato non spetta alcuna comunicazione «laddove ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento» specularmente a quanto avviene in tema di comunicazione di avvio del procedimento *ex* art. 7 l. n. 241/90. Peraltro, la disposizione in esame dispone che è in ogni caso preclusa la comunicazione di «elementi informativi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose».

Con tale comunicazione viene assegnato un termine, in ogni caso non superiore a venti giorni, entro cui il soggetto interessato può «presentare osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti», e può richiedere l'esecuzione di un'audizione. Rispetto allo svolgimento di quest'ultima, la novella richiama le modalità previste dall'art. 93, commi 7-9, cod. ant., già esaminati in premessa⁸³.

Quanto agli effetti, l'art. 92, comma 2-*bis* cod. ant. prevede che la comunicazione in esame «sospende, con decorrenza dalla relativa data di invio, il termine di cui all'art. 92, comma 2», ossia il termine entro il quale

⁸⁰ V. Cons. Stato, Sez. III, 30 luglio 2020, n. 4979.

⁸¹ Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 30 luglio 2020, n. 4979.

⁸² Sia consentito il rinvio a R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Informativa antimafia e contraddittorio procedimentale*, cit.

⁸³ Sul punto, *ibidem*.

il Prefetto deve rilasciare l'informazione antimafia. È altresì stabilito che la procedura di contraddittorio si concluda in ogni caso entro sessanta giorni dalla data di ricezione della comunicazione.

Accanto tali modifiche, l'art. 48 d.l. n. 152/2021 ha inserito nel corpo dell'art. 92 due ulteriori commi.

In particolare, il nuovo comma 2-*ter* dell'art. 92 cod. ant. prevede i possibili esiti della procedura in contraddittorio, disponendo che il Prefetto:

«a) dispone l'applicazione delle misure di cui all'articolo 94-bis, dandone comunicazione, entro cinque giorni, all'interessato secondo le modalità stabilite dall'articolo 76, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, qualora gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale;

b) adotta l'informazione antimafia interdittiva, procedendo alla comunicazione all'interessato entro il termine e con le modalità di cui alla lettera a), nel caso di sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa. Il Prefetto, adottata l'informazione antimafia interdittiva ai sensi della presente lettera, verifica altresì la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di cui all'articolo 32, comma 10, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 e, in caso positivo, ne informa tempestivamente il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione»⁸⁴.

Il successivo comma 2-*quater* prevede, poi, che, ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva antimafia, possano essere valutate talune sopravvenienze verificatesi nel periodo tra la ricezione della comunicazione e la conclusione della procedura in contraddittorio, quali «il cambiamento di sede, di denominazione, della ragione o dell'oggetto sociale, della composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza, la sostituzione degli organi sociali, della rappresentanza legale della società nonché della titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, il compimento di fusioni o altre trasformazioni o comunque qualsiasi variazione dell'assetto sociale, organizzativo, ge-

⁸⁴ Art. 92 comma 2-*ter*.

zionale e patrimoniale delle società e imprese interessate dai tentativi di infiltrazione mafiosa»⁸⁵.

La recentissima riforma non è stata immune da critiche. Parte della dottrina ha ritenuto, infatti, che l'«esigenza di difesa» sarebbe stata «pericolosamente posizionata in avanti, ossia nella fase nella quale la autorità abbia già raggiunto il convincimento della sussistenza dei presupposti per la applicazione delle misure, con ovvia difficoltà per il proposto di addurre nel ristretto termine di venti giorni elementi a propria difesa quando gli elementi “a carico” siano già condensati in un giudizio prognostico a lui totalmente sfavorevole»⁸⁶.

In verità è di agevole comprensione la differenza tra la comunicazione *ex art. 92*, comma 2-*bis*, cod. ant. e la comunicazione di avvio del procedimento, di cui all'art. 7 l. n. 241/90.

Infatti, nei lavori che hanno accompagnato la riforma si è osservato come il nuovo istituto risulti piuttosto ispirato «al preavviso di rigetto di cui all'articolo 10-bis della legge n. 241/1990»⁸⁷. Tuttavia, a fronte di un esame più approfondito, emerge che neppure queste figure possono sovrapporsi *in toto*, giacché la «comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza» disciplinata dalla legge sul procedimento amministrativo trova applicazione nei procedimenti ad istanza di parte, nei quali il contraddittorio tra interessato e p.a. si è già verificato. Circostanza questa che invece manca nel procedimento di rilascio dell'interdittiva antimafia⁸⁸.

Una ulteriore novità riguarda l'introduzione nel Codice antimafia dell'art. 94-*bis*, rubricato «Misure amministrative di prevenzione collaborativa applicabili in caso di agevolazione occasionale». Il ventaglio di poteri del Prefetto si arricchisce di nuovi strumenti, da utilizzarsi allorquando i tentativi di infiltrazione mafiosa siano «ric conducibili a situazioni di age-

⁸⁵ Art. 92, comma 2-*quater*.

⁸⁶ Osservatorio misure patrimoniali e di prevenzione dell'Unione delle camere penali italiane, Le modifiche legislative presentate dal Governo in materia di interdittive antimafia e controllo giudiziario, cit.

⁸⁷ Dossier 16 dicembre 2021, Disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose, d.l. 152/2021 – A. C. 3354-A, p. 462.

⁸⁸ In materia ampiamente si veda M.A. SANDULLI, *Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario*, cit.

volazione occasionale»⁸⁹. In particolare, in siffatte ipotesi il Prefetto può prescrivere all'impresa l'osservanza – per un periodo compreso tra sei e dodici mesi – di una delle seguenti misure di controllo:

- a) adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, atte a rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale;
- b) comunicare al gruppo interforze istituito presso la Prefettura competente per il luogo di sede legale o di residenza, entro quindici giorni dal loro compimento, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali conferiti, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, di valore non inferiore a 5.000 euro o di valore superiore stabilito dal Prefetto, sentito il predetto gruppo interforze, in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume di affari dell'impresa;
- c) per le società di capitali o di persone, comunicare al gruppo interforze i finanziamenti, in qualsiasi forma, eventualmente erogati da parte dei soci o di terzi;
- d) comunicare al gruppo interforze i contratti di associazione in partecipazione stipulati;
- e) utilizzare un conto corrente dedicato, anche in via non esclusiva, per gli atti di pagamento e riscossione di cui alla lettera b), nonché per i finanziamenti di cui alla lettera c), osservando, per i pagamenti previsti dall'articolo 3, comma 2, della legge 13 agosto 2010, n. 136, le modalità indicate nella stessa norma.

Inoltre, il Prefetto può nominare, anche d'ufficio, uno o più esperti, in numero comunque non superiore a tre, individuati nell'albo di cui all'articolo 35, comma 2-bis, con il compito di svolgere funzioni di supporto finalizzate all'attuazione delle misure di prevenzione collaborativa».

Alla scadenza del termine di durata delle misure, il Prefetto, ove accerti, sulla base delle analisi formulate dal gruppo interforze, il venir meno dell'agevolazione occasionale e l'assenza di altri tentativi di infiltrazione mafiosa, rilascia un'informazione antimafia liberatoria ed effettua le conseguenti iscrizioni nella banca dati nazionale unica della documentazione antimafia.

⁸⁹ Art. 94-bis, co. I, cod. ant.

Anche l'applicazione del nuovo istituto richiede l'instaurazione del contraddittorio procedimentale con il soggetto interessato. L'art. 92, comma 2-*bis*, cod. ant., contempla infatti anche le misure di cui all'art. 94-*bis* cod. ant.

Le misure adottabili dal Prefetto non rappresentano una novità, ma appaiono assimilabili a quelle che l'autorità giudiziaria può disporre con il controllo giudiziario delle aziende di cui all'art. 34-*bis* cod. ant.⁹⁰. Invero, in dottrina si è osservato come la «ratio sottesa alla prevenzione collaborativa è la stessa del controllo giudiziario» e si rinviene nell'esigenza di «non travolgere le imprese solo macchiate da marginali presenze mafiose, spesso inevitabili in alcuni territori»; si può trattare «di un “controllo amministrativo” che, in caso di esito positivo, anticipa e sostituisce il controllo giudiziario, e in caso di insuccesso ne ritarda o ne rende solo eventuale l'applicazione»⁹¹.

Così agendo, il legislatore ha aperto «la strada ad una forma di cooperazione partecipata, questa volta però non tra impresa e tribunale, bensì tra impresa e autorità amministrativa, consentendo a quest'ultima di entrare in azienda e verificare la presenza o meno dei pericoli di infiltrazione mafiosa senza però esporla al rischio di una paralisi e salvaguardando il going concern aziendale e i livelli occupazionali»⁹².

Ancora una volta l'interdittiva si configura quale *extrema ratio*, da utilizzarsi solo al fine di contrastare gravi situazioni di infiltrazione mafiosa inequivocabile.

Merita menzione, inoltre, la modifica apportata all'art. 34-*bis*, comma 6, cod. ant., che disciplina il controllo giudiziario volontario. Nella nuova formulazione la norma contiene un elenco integrato dei soggetti che devono essere sentiti dal Tribunale al fine di concedere all'impresa il controllo giudiziario, in attesa che sia decisa l'impugnativa dell'interdittiva antimafia. In particolare, è previsto che, oltre al procuratore distrettuale

⁹⁰ Sia consentito il rinvio a R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Interdittiva antimafia e controllo giudiziario*, cit.

⁹¹ V. M. VULCANO, *Le modifiche del decreto-legge n. 152/2021 al codice antimafia: il legislatore punta sulla prevenzione amministrativa e sulla compliance 231 ma non risolve i nodi del controllo giudiziario*, in *Giur. pen. web*, 11, 2021, p. 11.

⁹² *Ibidem*.

competente e agli altri soggetti interessati, sia sentito anche il Prefetto che ha emesso l'interdittiva antimafia⁹³.

La norma prevede ora che l'applicazione degli istituti dell'amministrazione giudiziaria – art. 34 cod. ant. – o del controllo giudiziario – art. 34-*bis* cod. ant. – sospendono non soltanto gli effetti dell'interdittiva antimafia, ma anche i termini concessi al Prefetto per disporre le necessarie verifiche e rilasciare l'informazione antimafia. È inoltre stabilito che:

- la cancelleria del tribunale comunichi al Prefetto l'applicazione degli istituti dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario, affinché costui possa conseguentemente aggiornare la banca dati nazionale della documentazione antimafia;
- l'applicazione degli istituti dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario deve essere valutata al fine di disporre, nei successivi cinque anni, l'applicazione delle misure amministrative di prevenzione collaborativa *ex art. 94-bis* cod. ant.

In ultimo, si richiama l'art. 48-*bis* d.l. n. 152/2021 che, modificando l'art. 83, comma 3-*bis*, cod. ant. e l'art. 91, comma 1-*bis* cod. ant., ha apportato un cambiamento nell'ambito di applicazione della comunicazione antimafia e dell'informazione antimafia, innalzando da cinque mila euro a venticinque mila euro la soglia di rilevanza dei contributi europei cui la norma fa riferimento. Nell'ambito dell'ampio ventaglio di modifiche apportate dal legislatore al Codice Antimafia, merita particolare approfondimento – a fronte della sua rilevanza – il controllo giudiziario.

3. Il controllo giudiziario *ex art. 34-bis*

Fatte salve le premesse di cui al paragrafo precedente sul controllo giudiziario *ex art. 34-bis*, comma 1 cod. ant.⁹⁴, pare utile esaminare il diverso istituto del controllo giudiziario volontario prendendo le mosse da una recente pronuncia della Suprema Corte⁹⁵.

⁹³ V. D. ALBANESE, *Le modifiche del d.l. 152/2021 al 'codice antimafia': maggiori garanzie nel procedimento di rilascio dell'interdittiva antimafia e nuove misure di 'prevenzione collaborativa'*, in *Sistemapenale.it*, 2021.

⁹⁴ Sia consentito il rinvio a R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Interdittiva antimafia e controllo giudiziario*, cit.

⁹⁵ In materia ampiamente si veda M.A. SANDULLI, *Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario*, cit.

Esso rappresenta un delicato “istituto cerniera”⁹⁶ in cui confluiscono e trovano soluzione i possibili attriti tra la giurisdizione amministrativa e la giurisdizione ordinaria, e si bilanciano le contrapposte esigenze sottese alle interdittive antimafia: i valori fondanti della democrazia e la tutela dell'ordine pubblico avverso i tentativi di infiltrazione mafiosa nelle attività economiche lecite da un lato⁹⁷ e, dall'altro, la libertà di impresa e il diritto di proprietà del destinatario del provvedimento prefettizio⁹⁸. Nei primi anni di applicazione, questa misura è stata oggetto di interpretazione restrittiva da parte della giurisprudenza ordinaria che si è mostrata propensa a concederla all'imprenditore destinatario di una interdittiva antimafia soltanto nei casi di effettivo accertamento da parte del tribunale di prevenzione del tentativo di infiltrazione mafiosa capace di condizionare l'attività di impresa, e a negarla, *ex adverso*, nei casi meno

⁹⁶ Sul punto si v. anche G. AMARELLI, *La Cassazione riduce i presupposti applicativi del controllo giudiziario volontario ed i poteri cognitivi del giudice ordinario*, in *Sistemapenale.it*; C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario “volontario”: una moderna “messa alla prova” aziendale per una tutela recuperato ria contro le infiltrazioni mafiose*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto alla infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. 237 ss.; R. CANTONE, B. COCCAGNA, *L'impresa raggiunta da interdittiva antimafia tra commissariamenti prefettizi e controllo giudiziario*, *ivi*, pp. 283 e ss.; A. MAUGERI, *La riforma delle misure di prevenzione patrimoniali ad opera della l. 161/2017 tra istanze efficientiste e tentativi incompiuti di giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione*, in *Arch. pen.*, 2018, p. 368 ss.; M. MAZZAMUTO, *Il salvataggio delle imprese tra controllo giudiziario volontario, interdittive prefettizie e giustizia amministrativa*, in *Sistemapenale.it*, 3 marzo 2020, p. 5 ss.; E. BIRITTERI, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale nel Codice Antimafia: amministrazione e controllo giudiziario delle aziende*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2019, p. 859 ss.; S. FINOCCHIARO, *La riforma del codice antimafia (e non solo): uno sguardo d'insieme alle modifiche appena introdotte*, in *Dir. pen. cont.*, 10, 2017, p. 256 ss.; F. BALATO, *La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art. 34-bis codice antimafia*, in *Dir. pen. cont.*, 3, 2019, p. 64 ss. Spunti interessanti anche in E. MEZZETTI, *Codice antimafia e codice della crisi dell'insolvenza: la regolazione del traffico delle precedenze in cui la spunta sempre la confisca*, in *Arch. pen.*, 2019, p. 11 ss.; A.G. DIANA, *Il controllo giudiziario nelle aziende*, Pisa, 2021, p. 237 ss.

⁹⁷ Si consenta il rinvio a R. ROLLI, *L'informativa antimafia come “frontiera avanzata”* (Nota a sentenza Cons. Stato, Sez. III, n. 3641 dell'8 giugno 2020), in www.giustiziainsieme.it, 3 luglio 2020; V. A. LEVATO, *Potestà discrezionale del Prefetto e regime di impugnazione delle interdittive antimafia. Criticità e prospettive di risoluzione*, in Culturaprofessionale.interno.gov.it, 2017, p. 17; V. C. FELICETTI, *Self-cleaning e interdittiva antimafia* (nota a Cons. St., Sez. III, 19 giugno 2020, n. 3945), in www.giustiziainsieme.it, 9 luglio 2020.

⁹⁸ Si rinvia a R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Informativa antimafia e contraddittorio procedimentale*, cit.; V. G. AMARELLI, *Interdittive antimafia e “valori fondanti della democrazia”: il pericoloso equivoco da evitare*, in www.giustiziainsieme.it, 17 luglio 2020.

gravi di esclusione di situazioni analoghe, con il paradosso di riservare un trattamento più mite al soggetto socialmente più pericoloso⁹⁹.

Un cambio radicale di orientamento sembra pervenire dalla Corte di Cassazione che in un recentissimo *dictum*¹⁰⁰ ha fornito una lettura dell'art. 34-bis, comma 6, cod. ant. fortemente evolutiva, in grado di superare le aporie del passato e di distinguere i due istituti, eterogenei, dell'interdittiva antimafia e del controllo giudiziario.

In particolare, la Corte ha statuito che mentre nel caso dell'art. 34-bis, comma 1, cit. la valutazione del prerequisito del pericolo concreto di infiltrazioni mafiose, idonee a condizionare le attività economiche e le aziende, è riservata in via esclusiva al giudice della prevenzione - trattandosi di misura richiesta ad iniziativa pubblica in funzione di un controllo cd. prescrittivo - nel caso previsto dal comma 6, tale valutazione deve tener conto del provvedimento preventivo di natura amministrativa. In tale ultimo caso, dunque, la cognizione del giudice investito della richiesta di controllo giudiziario "volontario" non comprende anche il pre-requisito della sussistenza del pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionare l'attività economica e l'azienda, non potendosi prescindere dall'accertamento già svolto al riguardo in ambito amministrativo¹⁰¹.

Risulta rilevante la valutazione prognostica circa la possibilità di neutralizzare gli effetti subiti dall'impresa contagiata mediante l'adozione di

⁹⁹ Corte di Appello di Torino, 17 settembre 2020; Trib. di S. Maria C.V., 14 febbraio 2018, in *Giur. it.*, 2018, p. 1518 ss., con nota di T. ALESCI, *I presupposti ed i limiti del nuovo controllo giudiziario nel codice antimafia*. Sul punto si veda anche F. BALATO, *La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art. 34 bis Codice antimafia*, in *Dir. pen. cont.*, 3, 2019, p. 61 ss.

¹⁰⁰ v. Cass., sez. II, 28 gennaio 2021, n. 9122.

¹⁰¹ La verifica demandata al tribunale competente in tema di misure di prevenzione si snoda, dunque, lungo le seguenti due direttrici: a) il carattere occasionale della agevolazione che il libero svolgimento dell'attività economica può determinare nei soggetti di cui al comma 1, della medesima disposizione; b) la concreta possibilità dell'impresa stessa di riallinearsi con il contesto economico sano, affrancandosi dal condizionamento delle infiltrazioni mafiose (si veda, in tal senso, sez. 5, n. 13388 del 17/12/2020, Società Costruzioni s.r.l., Rv. 280851). «Il giudice della prevenzione è, dunque, tenuto a valutare, in termini prognostici – sulla base del dato patologico acquisito dall'accertamento amministrativo con l'informazione antimafia interdittiva – se il richiesto intervento giudiziale di "bonifica aziendale" risulti possibile, in quanto l'agevolazione dei soggetti di cui all'art. 34, comma 1, d.lgs. cit., sia da ritenere occasionale, escludendo tale evenienza, pertanto, nel caso di cronicità dell'infiltrazione mafiosa» (sez. 2, n. 9122 del 28/01/2021, Gandolfi, Rv. 280906). Tale giudizio ha, comunque, un carattere unitario.

procedure di c.d. *self-cleaning* aziendale simili ad una messa alla prova dell'imputato. In altri termini, «la verifica dell'occasionalità dell'infiltrazione mafiosa, che il tribunale è tenuto a compiere per disporre il controllo giudiziario ai sensi del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, art. 34-bis, non deve essere finalizzata ad acquisire un dato statico, consistente nella cristallizzazione della realtà preesistente, ma deve essere funzionale a un giudizio prognostico circa l'emendabilità della situazione rilevata, mediante gli strumenti di controllo previsti dal d.lgs. n. 159 del 2011, art. 34-bis, commi 2 e 3»¹⁰².

A tale conclusione si è pervenuti osservando con sguardo critico l'orientamento secondo il quale: il giudice della prevenzione dovrebbe concedere la misura del controllo giudiziario, consentendo all'impresa destinataria d'interdittiva di sospenderne gli effetti paralizzanti e di proseguire l'attività imprenditoriale con la pubblica amministrazione, solo se ravvisasse a monte il pericolo di infiltrazioni mafiose e la possibilità di redimersi; dovrebbe, invece, negarla – indifferente sulle conseguenze dell'informazione antimafia interdittiva – all'impresa a suo giudizio immune da un simile rischio e che, quindi, in assenza del provvedimento prefettizio, avrebbe continuato ad operare sul mercato riservato alla contrattazione pubblica¹⁰³.

Tale distonia del sistema «sarebbe dovuta in definitiva ad un corto circuito normativo, imputabile cioè al legislatore, da ricondursi all'inconciliabile natura delle due giurisdizioni, ordinaria e amministrativa, accumulate nell'unica previsione di legge ma non per questo intersecantesi, se non nell'ipotesi residuale di coincidenza (casuale) della valutazione di pericolosità».

La corretta interpretazione dell'art. 34-bis, comma 6, conduce, invece, a ritenere che il controllo ivi stabilito non possa prescindere dal provvedimento prefettizio che condiziona la valutazione del tribunale, in ciò distinguendosi da quella di cui al primo comma dell'art. 34-bis¹⁰⁴.

¹⁰² Cfr. Cass. pen., sez. VI, 07/07/2021, n. 30168.

¹⁰³ V. R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Interdittiva antimafia e controllo giudiziario (nota a Consiglio di Stato, sez. III, 11 gennaio 2021, n. 319)*, in www.giustiziainsieme.it, 2021.

¹⁰⁴ Sul punto, *ibidem*.

Segnatamente, in relazione alla struttura normativa i due istituti rivelano delle differenze non trascurabili che ribadiscono la alterità anche dei loro requisiti applicativi.

Ed infatti, il primo comma dell'art. 34-bis stabilisce che «quando l'agevolazione prevista dal comma 1 dell'art. 34 risulta occasionale, il tribunale dispone, anche d'ufficio, il controllo giudiziario delle attività economiche e delle aziende di cui al medesimo comma 1, se sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività».

Il sesto comma della norma, articolato in più periodi, pone una diversa prospettiva, incentrandosi sulle imprese destinatarie di informazione interdittiva ai sensi dell'art. 84, comma 4, che abbiano proposto l'impugnazione del relativo provvedimento del Prefetto: tali enti economici possono richiedere al tribunale competente per le misure di prevenzione l'applicazione del controllo giudiziario¹⁰⁵. Il tribunale, sentiti il procuratore distrettuale competente e gli altri soggetti interessati, accoglie la richiesta, ove ne ricorrano i presupposti. Prescindendo da automatismi, il tribunale dovrà quindi valutare il grado di tale pericolo, concedendo la misura solo se l'agevolazione prevista dal comma 1 dell'art. 34 sia ritenuta occasionale e negandola se tale requisito non sussista essendo l'impresa compromessa in maniera più incisiva dalla contaminazione mafiosa sì da non lasciar presagire possibilità di recupero¹⁰⁶.

Ebbene, precisano i giudici che «l'occasionalità è parametro che orienta la discrezionalità giudiziaria, in quanto indica il livello del rischio così come accertato all'attualità e consente al contempo una valutazione prognostica sulla base degli elementi che in concreto caratterizzano la fattispecie». Tuttavia, l'ambito dell'indagine giudiziaria è più circoscritto nel caso del sesto comma dell'art. 34-bis, proprio per la «confluenza» dell'istituto dell'interdittiva, essendo finalizzato a verificare se la misura

¹⁰⁵ In materia ampiamente si veda M.A. SANDULLI, *Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario*, cit.

¹⁰⁶ Sia consentito il rinvio a R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Interdittiva antimafia e questioni di legittimità costituzionale*, cit.

del controllo giudiziario è in grado di perseguire l'obiettivo di "bonificare" l'impresa¹⁰⁷.

In definitiva, ha ritenuto la Suprema Corte che se «nel caso del primo comma dell'art. 34-bis cod. pen. la valutazione del prerequisite del pericolo concreto di infiltrazioni mafiose, idonee a condizionare le attività economiche e le aziende, è riservata in via esclusiva al giudice della prevenzione – trattandosi di misura richiesta ad iniziativa pubblica in funzione di un controllo cd. prescrittivo – nel caso del sesto comma la valutazione deve tener conto del provvedimento preventivo di natura amministrativa: esso non può prescindere cioè dall'accertamento di quello stesso prerequisite effettuato dall'organo amministrativo, substrato della decisione riservata alla cognizione del giudice ordinario, a garanzia del contemperamento fra diritti costituzionalmente garantiti (la tutela dell'ordine pubblico e la libertà d'iniziativa economica attraverso l'esercizio d'impresa)».

In maniera ancora più incisiva, la Corte osserva nel prosieguo del suo ragionamento che «fra i "presupposti" di cui alla seconda parte del sesto comma non può comprendersi (...) il prerequisite del pericolo di infiltrazione (...) sì da negare addirittura la misura – come nel caso del provvedimento impugnato – qualora il tribunale ritenga inesistente, con gli standard probatori propri del giudizio penale di prevenzione, quello stesso pericolo che, invece, l'organo amministrativo ha affermato, sia pure con la regola del "più probabile che non", riconoscendo così una insindacabilità da parte del giudice ordinario della decisione prefettizia e la apprezzabilità da parte sua del solo profilo della occasionalità.

I presupposti del controllo volontario saranno, dunque, diversi da quelli richiesti per il controllo prescrittivo: «l'adozione di una interdittiva antimafia ex art. 84, comma 4 cod. ant.; la pendenza di una impugnativa davanti al giudice amministrativo; sul piano sostanziale, la "bonificabilità" dell'impresa, rispetto ad un dato patologico già acquisito, da analizzare (...) in termini prognostici, sbarrando l'accesso alla misura in caso di cronicità dell'infiltrazione e consentendolo, con strumenti duttili da adeguare alla realtà contingente, nella diversa ipotesi di effetti reversibili (ed in tal senso occasionali) dell'inquinamento mafioso, in base alla tipologia di

¹⁰⁷ Si veda per tutti N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo*, ESI, 2017.

commistione criminale rilevata e in forza del sostegno “controllante” e “prescrittivo” dell’autorità giudiziaria¹⁰⁸.

Ebbene, facendo leva sul carattere sia letterale e sistematico sia teleologico, la sentenza consente di mettere in luce le differenze che intercorrono tra l’istituto del controllo volontario e la misura di prevenzione patrimoniale del controllo prescrittivo, sganciando il primo dalla verifica del requisito del pericolo di contaminazione mafiosa¹⁰⁹.

Diversamente opinando, del resto, si creerebbero situazioni difficilmente compatibili con il principio di uguaglianza, nelle quali un soggetto destinatario dell’interdittiva che, secondo le valutazioni operate dal giudice ordinario ha rapporti con le organizzazioni criminali, può accedere ad una disciplina più mite e proseguire nelle sue attività pubbliche; diversamente il soggetto che tali rapporti non ha mai avuto, continuerà a subire le conseguenze pregiudizievoli implicate dal provvedimento pregresso dell’autorità prefettizia¹¹⁰.

D’altro canto, permangono i dubbi circa la ragionevolezza di un simile assetto disciplinare: sarebbe forse opportuno superare la distinzione tra prevenzione giurisdizionale e prevenzione amministrativa, affidando al vaglio del giudice ordinario tutte le misure di prevenzione, includendo anche l’interdittiva antimafia¹¹¹.

L’efficacia dell’istituto dipende, ad ogni modo, da un suo impiego equilibrato: tanto una forte chiusura degli spazi di concessione, quanto una loro ampia concessione, potrebbe inficiare, pregiudicandole, le finalità perseguite dal legislatore, non consentendo affatto di dare avvio al percorso terapeutico di monitoraggio aziendale, ovvero vanificando la possibilità di garantire una sorveglianza sul suo effettivo andamento.

¹⁰⁸ Sia consentito il rinvio a R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Interdittiva antimafia e questioni di legittimità costituzionale*, cit.

¹⁰⁹ In materia ampiamente si veda M.A. SANDULLI, *Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell’informativa antimafia e l’istituto del controllo giudiziario*, cit.

¹¹⁰ V. R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Interdittiva antimafia e questioni di legittimità costituzionale*, cit.

¹¹¹ Si rinvia a G. AMARELLI, *Le interdittive antimafia “generiche” tra interpretazione tassativizzante e dubbi di incostituzionalità*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive*, cit., p. 231 ss. In termini analoghi, segnalano l’opportunità di una revisione della disciplina delle interdittive e dei controlli anche sul terreno del riparto di giurisdizioni, L. TESCARIOLI, G. MOTTURA, *Strumenti giurisdizionali e amministrativi per il disinquinamento mafioso dalle attività economiche*, in *Questiongiustizia.it*, 2020.

4. *L'interdittiva antimafia e il controllo giudiziario alla luce del TAR Catania 2022*

La legge Rognoni-La Torre¹¹² ha affidato ai Prefetti un controllo preventivo sui soggetti, sia persona fisica che giuridica, contraenti della pubblica amministrazione, allo scopo di verificare l'eventuale esistenza a loro carico di indizi di mafiosità, prima di rilasciare alla p.a. richiedente una certificazione che costituisce la condizione necessaria a concludere contratti con privati affidabili o per partecipare ad appalti pubblici, la c.d. documentazione antimafia¹¹³.

L'informazione interdittiva antimafia è quindi un provvedimento di natura amministrativa, al contrario dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende *ex art. 34 cod. ant.* e del controllo giudiziario delle aziende *ex art. 34-bis* che sono invece provvedimenti giurisdizionali a firma del Tribunale competente per l'applicazione delle misure di prevenzione.

È una tipica misura cautelare di polizia, interdittiva e preventiva, finalizzata ad assicurare una tutela anticipata volta al contrasto della criminalità organizzata¹¹⁴ e ad alla sua presenza parassitaria nel corpo sociale, determinando una incapacità *ex lege* parziale in quanto limita rapporti giuridici con la pubblica amministrazione.

Come indicato dalla terza sezione del Consiglio di Stato in una delle sue sentenze dirimenti, la n. 6105/2019, l'interdittiva prefettizia può essere emessa solo in presenza di indizi gravi, precisi e concordanti da valutare secondo il criterio del più probabile che non, legittimando l'uso di elementi conoscitivi tipici ed atipici ed attribuendo al Prefetto un ampio potere discrezionale.

In questo modo, il potere governativo per il tramite delle Prefetture regola un campo che riguarda la materia della pericolosità sociale.

¹¹² L. 13 settembre 1982, n. 646 la quale ha introdotto, tra le altre novità, come fattispecie autonoma il reato di "associazione di tipo mafioso" di cui all'art. 416 *bis* c.p., evidenziandone i tratti specifici quali l'uso dell'intimidazione e la condizione di soggezione.

¹¹³ In materia ampiamente si veda M.A. Sandulli, Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario" in www.giustiziainsieme.it, 2022.

¹¹⁴ Consiglio di Stato, sez.III, sent. n. 4398/2018.

La sentenza suddetta ha trovato una soluzione anche al problema della grave afflittività di tale strumento e dei suoi effetti analoghi a quelli di una misura penale ritenendo che debbano essere «soddisfatte le condizioni di tassatività sostanziale, richieste dal diritto convenzionale e dal diritto costituzionale interno, e indefettibili anche per la delicatissima materia delle informazioni antimafia a tutela dei diritti fondamentali, come la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte costituzionale nella propria costante giurisprudenza ribadiscono» e debba essere consentita l'applicazione della misura interdittiva «in presenza delle due forme di contiguità, compiacente o soggiacente, dell'impresa ad influenze mafiose, allorquando, cioè, un operatore economico si lasci condizionare dalla minaccia mafiosa e si lasci imporre le condizioni (e/o le persone, le imprese e/o le logiche) da questa valutate o, per altro verso, decida di scendere consapevolmente a patti con la mafia nella prospettiva di un qualsivoglia vantaggio per la propria attività».

È indubbio che l'informativa antimafia determini una incapacità legale dell'impresa a concludere rapporti con la pubblica amministrazione, condannandola ad una quasi sicura estinzione o, nelle migliori delle ipotesi, ad assumere una nuova veste societaria pur mantenendo di fatto i legami con la criminalità organizzata, senza aver in questo modo risolto il problema cui sarebbe votata tale misura interdittiva, dubitando che sia effettivamente uno strumento difensivo dell'ordine pubblico e della libera concorrenza. Neppure la recente riforma al Codice Antimafia¹¹⁵ effettuata nel 2017 per mezzo della l. n. 161 ha aiutato ad eliminare o quanto meno attenuare i dubbi sulle interdittive antimafia, non riuscendo a sanare la vaghezza dei suoi presupposti applicativi, ma ha fornito ai destinatari del provvedimento prefettizio un'alternativa che promuove «il disinquinamento mafioso delle attività economiche, salvaguardando al contempo la continuità gestionale delle imprese» e consente «la prosecuzione dell'attività di impresa (...) garantendo così nel contempo il prevalente interesse alla realizzazione di opere di rilevanza pubblica»¹¹⁶: il controllo giudiziario di cui al nuovo art. 34-*bis*.

¹¹⁵ Di cui al D. lgs. 159/2011.

¹¹⁶ Proposte di intervento in materia di criminalità organizzata, G. FIANDACA, in www.pena-lecontemporaneo.it, 2017

Questa nuova misura di prevenzione assume le caratteristiche di uno strumento palliativo, capace di contemperare interessi contrapposti e di evitare misure più incisive quali il commissariamento antimafia od il sequestro dei beni, da non intendersi quale mero sostituto dell'interdittiva prefettizia o atto ad aggirare la stessa.

Il comma 6 della nuova norma stabilisce che l'impresa destinataria di interdittiva *ex art. 84*, comma 4 può richiedere al tribunale l'applicazione del controllo giudiziario volontario, così detto perché su richiesta dell'imprenditore il quale, per evitare gli effetti deleteri di tale misura amministrativa, tende a preferire una misura penale di prevenzione, anche in assenza di fondati indizi di pericolosità sociale, poiché gli effetti della misura del controllo giudiziario sono meno afflittivi dell'interdittiva antimafia¹¹⁷.

Il controllo giudiziario volontario sospende infatti gli effetti negativi del provvedimento prefettizio di interdizione e libera così l'impresa da quelle preclusioni che deriverebbero in assenza di sospensione ovvero l'impossibilità di stipulare, approvare e autorizzare contratti e subcontratti o consentire le concessioni e le erogazioni¹¹⁸.

Non viene annullata l'informazione del Prefetto ma se ne sospendono temporaneamente gli effetti al fine di salvaguardare il futuro dell'impresa e dei suoi dipendenti.

Mentre all'interdetto sono preclusi i rapporti con la p.a. ed ogni iniziativa economica, impedendo la stipula di contratti e la concessione di autorizzazioni, al prevenuto titolare di un'impresa che agevoli la criminalità organizzata è consentito invece la normale prosecuzione dell'attività anche nei confronti della p.a., seppur assistita da un amministratore giudiziario. In capo al Prefetto permane comunque l'obbligo di iscrivere l'impresa nelle *white list*, un elenco presso ciascuna Prefettura che consente l'acquisizione anche telematica dell'informazione e della comunicazione antimafia, nella quale viene accertata l'assenza di motivi ostativi ai fini antimafia in settori a rischio in cui viene accertata l'assenza di cause

¹¹⁷ In materia ampiamente si veda M.A. SANDULLI, *Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario*, cit.

¹¹⁸ Così previsto ai sensi dell'art. 94 comma 1 Codice Antimafia (d.lgs. n. 159/2011) rubricato «Effetti delle informazioni del Prefetto».

preclusive e l'insussistenza di cause di infiltrazione mafiosa, nei quali sono iscritti anche fornitori, prestatori di servizio ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa.

Il primo nodo critico è rappresentato dal conflitto tra giurisdizione del giudice ordinario cui spetta la delibazione dell'istanza di controllo giudiziario e giurisdizione del giudice amministrativo adito per l'impugnazione dell'informativa antimafia prefettizia, quindi tra il ruolo del giudice della prevenzione e quello del Prefetto.

L'adozione dell'interdittiva antimafia avviene in via amministrativa ad opera del Prefetto, con una recente novità: mentre prima avveniva inaudita altera parte, quindi in assenza di contraddittorio, nonostante fosse uno strumento invasivo seppur di tipo formalmente preventivo-cautelare, a seguito invece dell'approvazione del PNRR 2021-2026¹¹⁹ viene regolamentato dall'art. 48 il contraddittorio della parte interessata nel procedimento di rilascio dell'interdittiva antimafia assegnando un termine superiore a 20 giorni entro cui presentare osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti, e richiedere un'audizione.

Il controllo giudiziario, invece, è disposto dal giudice della prevenzione, in un giudizio camerale al fine di garantire sempre il contraddittorio tra le parti, con un provvedimento definitivo di natura giurisdizionale.

La giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato tende a favorire la misura del controllo giudiziario perché ritenuta capace di superare l'inflessibilità dell'informazione prefettizia, recuperando imprese non ancora definitivamente contaminate dalla criminalità organizzata di stampo mafioso e considerata più idonea a contemperare i molteplici interessi in gioco quali la tutela dell'economia legale, la libera concorrenza, la libertà di iniziativa economica, con la duplice finalità di contrastare allo stesso tempo le incursioni della criminalità mafiosa, collocandosi a metà strada tra il diritto penale e il diritto amministrativo.

Lo stesso art. 34-*bis* auspica l'interazione tra Prefettura e Tribunale di prevenzione nella parte in cui, al comma 3, lett. e), l'amministratore giudiziario «può assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire

¹¹⁹ Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 31/12/2021 la conversione in legge, con alcune modifiche, del d.l. 6 novembre 2021, 152 recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi».

Non sono mancati problemi circa la sovrapposizione di competenze in materia di interdizione antimafia e del nuovo controllo giudiziario alla luce del fatto che la prima è condizione necessaria ai fini dell'istanza *ex art. 34-bis*.

L'accoglimento della richiesta del controllo giudiziario determina la sospensione dell'efficacia dell'interdittiva prefettizia come precisato dalla sentenza del TAR Reggio Calabria 30 ottobre 2018, n. 643: «per espressa previsione normativa, il controllo giudiziario *ex art. 34-bis* d.lgs. n. 159/2011 non costituisce un superamento dell'interdittiva ma “sospende”, per la durata dello stesso, gli effetti dell'interdittiva senza eliminarli; non riabilita l'impresa ma, al contrario, presuppone la sussistenza e la permanenza del provvedimento interdittivo. Il controllo giudiziario è infatti strumento di autodepurazione dalle infiltrazioni criminali che consente all'impresa ammessa di continuare ad operare nei rapporti con la pubblica amministrazione».

Pertanto, è evidente come non debba confondersi la competenza della prevenzione giurisdizionale con la competenza della prevenzione amministrativa: la valutazione del Tribunale di prevenzione in merito alla sussistenza o meno degli indici del legame tra impresa e sodalizi mafiosi si fonda su aspetti diversi dal giudizio alla base del provvedimento a firma del Prefetto.

L'accertamento *ex art. 34-bis* si fonda su elementi certi, circostanze di fatto e sufficienti indizi, a differenza della regola causale del “più probabile che non” dell'interdittiva prefettizia basata su dati di comune esperienza, evincibili dall'osservazione di fenomeni sociali anche non penalmente rilevanti, quindi su situazioni indiziarie, attuando una tutela anticipata anche nell'ipotesi in cui non vi siano elementi inequivocabili di infiltrazione, al contrario del controllo giudiziario per la vigenza del quale è espressamente richiesto un pericolo concreto di inquinamento mafioso. In aggiunta, le due misure operano con riferimento a fatti accaduti in momenti diversi in quanto il controllo giudiziario attiene ad eventi sopravvenuti rispetto all'adozione dell'informazione antimafia e riguarda l'accertamento dell'inquinamento mafioso nell'impresa.

Ad ogni modo, il decreto di ammissione *ex art. 34-bis* emesso dal giudice di prevenzione non può modificare il giudizio circa la sussistenza

dei pericoli di infiltrazione a fondamento dell'interdizione prefettizia¹²⁰, ma all'inverso necessita di quest'ultima per tutta la durata del controllo. Pertanto, è pacifica l'assenza del conflitto di giurisdizione dal momento che il controllo giudiziario viene concesso al ricorrere dell'occasionalità e del pericolo effettivo di inquinamento mafioso nell'impresa, senza la necessità di entrare nel merito dell'interdittiva antimafia il cui controllo di legittimità resta riservato al giudice amministrativo eventualmente adito. La sentenza 4 febbraio 2021, n. 1049 del Consiglio di Stato ha affermato che la decisione del procedimento di prevenzione non è vincolante né ha efficacia di giudicato in relazione al rischio di infiltrazione delle consorterie mafiose; allo stesso tempo, non si può imporre alle Prefetture l'annullamento dell'informazione antimafia nell'ipotesi in cui ricorra una soglia di infiltrazione al di sotto del limite necessario alla concessione del controllo giudiziario.

A rigor di logica ed in termini meramente fattuali piuttosto che giuridici, l'annullamento dell'interdittiva prefettizia può essere sinonimo di liberazione dal condizionamento mafioso potendo essere preludio alla chiusura anticipata del controllo giudiziario, seppur non in maniera automatica ma con istanza di revoca da parte del titolare dell'impresa inquinata come disposto dal comma 5 dell'art. 34-*bis*.

Invece, l'istanza di ammissione al controllo sarà da rigettare nell'ipotesi in cui il compendio indiziario a fondamento del provvedimento del Prefetto sia tale da denotare un grave pericolo di infiltrazione e da escludere la mera occasionalità come richiesta dall'art. 34-*bis*, comma 1.

Il TAR Calabria nella sentenza n. 1546/2021 richiama altra giurisprudenza¹²¹ sulla non retroattività degli effetti derivanti dall'ammissione al controllo giudiziario poiché concorde nel ritenere che l'irretroattività ha il pregio della chiarezza e di porre in primo piano l'interesse pubblico alla speditezza e certezza della contrattazione pubblica.

Viene confermato il principio secondo cui il decreto *ex art. 34-bis* non modifica il giudizio in ordine alla sussistenza dei pericoli di infiltrazione e non costituisce un superamento dell'interdittiva antimafia, ma al contrario

¹²⁰ TAR Napoli (Campania) sez. I, 2 novembre 2018, n. 6423.

¹²¹ V. Consiglio di Stato n. 4619/2021 e n.3 268/2020; Tar Reggio Calabria n.643/2018.

ne conferma la sussistenza, escludendo così che il controllo giudiziario abbia la scopo di vanificare l'informazione prefettizia e che sia strumento alternativo di impugnazione¹²²; ove nelle more del giudizio amministrativo il Tribunale di Prevenzione rigettasse l'istanza di controllo per esclusione del requisito dell'occasionalità, tale elemento costituirebbe il riscontro della legittimità dell'interdittiva antimafia prefettizia¹²³.

Alla luce del comma 7 dell'art. 34-*bis* il provvedimento di ammissione al controllo giudiziario sospende gli effetti di cui all'art. 94 Codice antimafia, il quale prevede il divieto per le stazioni appaltanti di stipulare, approvare e autorizzare i contratti con le imprese interdette ed obbliga al recesso dal contratto stipulato¹²⁴.

Gli effetti dell'interdittiva antimafia vengono, pertanto, sospesi in conseguenza dell'ammissione *ex art. 34-bis* anche nella fase della partecipazione alle gare pubbliche, come risulta all'art. 80 c.c.p. in chiusura del comma 2 che fa salvo quanto previsto dall'art. 34-*bis* commi 6 e 7 Codice antimafia dopo aver enunciato i motivi di esclusione da una procedura d'appalto o concessione, tra cui l'interdittiva prefettizia.

La *ratio* del controllo giudiziario è permettere all'impresa di continuare ad operare nel mercato, anche nelle more della definizione del ricorso amministrativo avverso l'informazione antimafia contestualmente impugnata nell'ipotesi del controllo giudiziario volontario, al fine di evitare la sua insolvenza non venendo privata delle commesse pubbliche e delle autorizzazioni necessarie per la prosecuzione dell'attività economica, interrompendo gli effetti preclusivi dell'interdittiva prefettizia e salvaguardando i livelli occupazionali.

Un conto è limitare sul piano amministrativo l'impresa infiltrata dalla mafia interdendola dall'avere rapporti economici e contrattuali con la pubblica amministrazione mediante l'informativa interdittiva antimafia, disposta dal Prefetto *inaudita altera parte*; altro è aiutare le imprese

¹²² Consiglio di Stato, sez. V n. 3268/2018 e Cass. Pen. nn. 39412 e 27865 del 2019.

¹²³ Così TAR Napoli, sentenza n. 6659/2018.

¹²⁴ Salvo la facoltà per la p.a. di non recedere per garantire l'interesse pubblico all'esecuzione dell'appalto, con finalità analoga al commissariamento prefettizio *ex art. 32 co 10 d.l. n. 90/2014* («Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari»).

desiderose di depurarsi dall'inquinamento criminale attraverso un programma di tutoraggio sotto la guida di un amministratore giudiziario e un giudice delegato.

Non si deve cadere nell'errore di considerare il controllo *ex art. 34-bis* una mera misura elusiva dell'interdizione antimafia e dei suoi effetti paralizzanti: per aversi la sospensione degli effetti del provvedimento prefettizio il Tribunale deve procedere alla verifica della sussistenza dei presupposti necessari ad attivare il controllo, tra i quali l'occasionalità dell'agevolazione e il pericolo concreto di infiltrazione mafiosa idonea a condizionare l'attività d'impresa nell'ipotesi del controllo ordinario, con l'aggiunta della previa impugnazione dell'informazione antimafia a firma del Prefetto nell'ipotesi del controllo giudiziario volontario.

Se così non fosse, qualsiasi impresa destinataria di un'informazione antimafia potrebbe bloccare gli effetti presentando un'istanza di controllo giudiziario al Tribunale di Prevenzione, il quale non avrebbe la possibilità di valutare la richiesta né le ragioni poste a fondamento dell'informazione antimafia, ma dovrebbe sospendere gli effetti interdittivi sulla base della mera richiesta della parte privata pur essendo condannata per uno dei reati previsti all'art. 84 Cod. antimafia, la quale continuerebbe nell'attività d'impresa: una conclusione questa in contrasto con l'intera legislazione antimafia e con la stessa natura del controllo giudiziario.

La sez. IV del TAR Catania con una sentenza recentissima del 1° maggio 2022, n. 1219 è ritornata sul rapporto tra interdittiva antimafia e provvedimento di ammissione al controllo giudiziario, in particolare sul conflitto tra giurisdizione amministrativa per l'annullamento dell'interdizione prefettizia e l'accoglimento dell'istanza del controllo giudiziario volontario prospettando una soluzione diversa:

«a) l'impresa attinta da interdittiva è legittimamente esclusa dal mercato e solo se ammessa al controllo può riprendere *ex nunc* ad operare. All'esito di tale controllo sarà ammessa o esclusa dal mercato per effetto di un nuovo provvedimento prefettizio, obbligatoriamente adottato prima della conclusione del primo periodo di ammissione al controllo giudiziario, con conseguente improcedibilità del ricorso quanto alla originaria interdittiva; b) la legittimità dell'originario provvedimento interdittivo, riconosciuta dalla stessa impresa che ammette la sussistenza del "contagio" (qualificato come "occasionale" dal giudice della prevenzione), esclude in radice

l'esistenza del fatto illecito e determina l'infondatezza nel merito della domanda risarcitoria, ove proposta; *de iure condendo*, la fissazione dell'udienza di merito dovrebbe essere prevista dalla legge come un obbligo *ex officio* ed auspica altresì la previsione di un termine di "*stand-still*" per la stazione appaltante/p.a. erogatrice dei contributi pubblici, nelle more del vaglio del Tribunale della Prevenzione dell'istanza di ammissione al controllo giudiziario».

Ne deriva che l'informazione interdittiva diventi inefficace a seguito dell'ammissione al controllo *ex art. 34-bis* in ragione della quale diventa obbligatorio l'aggiornamento *ex officio* della misura prefettizia in capo all'amministrazione procedente.

Questo nuovo provvedimento non sarà un atto meramente confermativo della precedente interdittiva, ma emanato a seguito di una rinnovata istruttoria che tenga conto dell'operazione di bonifica effettuata durante il periodo di vigenza del controllo giudiziario verificando se sia ancora sussistente il pericolo di infiltrazione e «l'istruttoria deve essere avviata d'ufficio, perché l'elemento nuovo è fornito dal giudice della prevenzione, che ha qualificato il contatto come occasionale e che ha ritenuto l'impresa potenzialmente suscettibile di essere risanata, con la conseguenza che in caso di inerzia, l'interessato potrà attivare il rito del silenzio-inadempimento».

Ad avviso del giudice di primo grado, qualora la nuova informativa contenga un giudizio prognostico negativo, sorgerà l'interesse dell'impresa a proporre un nuovo ricorso; in caso di giudizio prognostico positivo da parte della Prefettura, invece, il controllo giudiziario dovrà cessare, anche se fosse stata *medio tempore* reiterata la misura di prevenzione da parte dal giudice della prevenzione e l'impresa tornerà quindi sul mercato, libera da ogni forma di monitoraggio. Se così non fosse si determinerebbe l'elusione dei limiti di compatibilità costituzionale e comunitaria della normativa antimafia».

Inoltre, tale Collegio si è chiesto se permanga nel ricorso al TAR avverso l'interdittiva l'interesse ad una decisione a fini meramente risarcitori ai sensi dell'art. 34, comma 3 c.p.a.

Per rispondere a questo quesito segue il ragionamento per cui l'impresa istante il controllo giudiziario riconosce la legittimità dell'interdittiva prefettizia che nelle more viene impugnato e pertanto esclude in radice

l'esistenza del fatto illecito determinando una necessaria declaratoria dell'infondatezza nel merito della domanda risarcitoria ove già proposta. Infine, riflette se sia necessario un coordinamento tra informazione antimafia, controllo giudiziario e la nuova prevenzione collaborativa e un bilanciamento tra le conseguenze della prima sulla sopravvivenza dell'impresa nell'ipotesi in cui il provvedimento risulti essere – *ex post* – illegittimo o il contagio occasionale, non dimenticando l'annoso problema in merito alla corretta aggiudicazione delle commesse e dei finanziamenti pubblici.

Da un lato, la nuova prevenzione collaborativa potrebbe rappresentare un'ulteriore forma di tutela anticipata diretta alla ripresa dell'attività imprenditoriale nel libero mercato ed avere risvolti positivi in un'ottica deflattiva del contenzioso, non operando l'automatismo dell'impugnazione al TAR dell'interdittiva al fine di essere ammesse al controllo giudiziario. Dall'altro, la similarità delle misure di prevenzione *ex artt. 34-bis e 94-bis* potrebbe portare a trasferire in capo all'autorità amministrativa i poteri delineati dall'art. 94-bis, atteso che è la Prefettura, con l'ausilio delle forze di polizia, a seguire nel procedimento di rilascio delle certificazioni antimafia l'indagine circa il grado di inquinamento mafioso nelle imprese. A seguire la lettura critica della Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli¹²⁵, il ragionamento del TAR Catania risulta essere opposto alla previsione del legislatore antimafia il quale ha individuato nell'impugnazione dell'interdittiva antimafia una pre-condizione dell'istanza di ammissione al controllo *ex art. 34-bis*.

Per quanto attiene ai rapporti tra giudizio amministrativo e giudizio penale, di cui la giurisprudenza sostiene l'autonomia tra le due misure, la decisione del g.a. confermativa della validità dell'informazione prefettizia non dovrebbe interferire con il controllo giudiziario volontario.

Con riferimento, invece, al rapporto tra la misura di prevenzione collaborativa e il controllo giudiziario volontario, si viene a creare un «cortocircuito sul piano dei rapporti tra giudice amministrativo e giudice penale. Se, infatti, il Prefetto, nonostante la nuova possibilità di adottare la misura di collaborazione, ha ritenuto comunque necessario disporre

¹²⁵ M.A. SANDULLI, *Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario*, cit.

la più grave misura interdittiva, vuol dire che ha già escluso il carattere “occasionale” della contaminazione e la conseguente possibilità di “bonificare” l’azienda, traghettandola in un contesto economico “sano”. Sicché, come è stato giustamente evidenziato, il giudice della prevenzione, per accogliere la richiesta di controllo, dovrebbe inevitabilmente effettuare una valutazione critica sui presupposti, e, dunque, sulla legittimità della decisione amministrativa: valutazione che è invece istituzionalmente riservata al giudice amministrativo.

Significativamente il TAR Catania ha affermato che il fatto stesso dell’ammissione al controllo imporrebbe al Prefetto un immediato riesame della propria decisione interdittiva, secondo le nuove regole del contraddittorio procedimentale, con la precisazione che qualora la nuova istruttoria si concludesse con un giudizio prognostico positivo per l’impresa, alla rimozione dell’interdittiva dovrebbe fare automaticamente seguito la cessazione della misura di prevenzione penale, anche se *medio tempore* reiterata¹²⁶.

5. Considerazioni conclusive

È pacifico, da ultimo, sottolineare che la mafia, ahinoi, non è perimetrata, non limita e soffoca soltanto l’attività amministrativa dei Comuni: è un’aria che avvolge e coinvolge. Si trasmette con accelerazione in forma subdola, equivoca; è parte attrice, guizzando sorretta da un filo conduttore agile e intelligente.

Possiamo individuare una “macromafia” perché invade i settori baricentrali dell’economia: dalle infrastrutture, dai commerci di vario genere fino alla sanità. Ad essa si addebitano stalli o accelerazioni ingiustificabili sotto l’aspetto legale. Ha un andamento iperbolico, con rami tendenti all’infinito. Si affianca una “micromafia”, tanto è latente la sua immersione, come un sommergibile in apparenza immobile sul fondale marino, nella mente umana. Quest’ultima, a volte per debolezza, per fragilità, per superficialità, per omertà, per silenzi che sono assensi, o per altre variabili, si lascia erodere. Si innesca così un processo – di erosione – simile

¹²⁶ *Ibidem*. Va rilevato tuttavia che la materia dei rapporti tra interdittiva e controllo giudiziario è rimessa all’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sez. III, con Ordinanza n. 4578 del 26/05/2022 e pubblicata il 06/06/2022.

al fenomeno fisico per cui l'acqua solidificata, per aumento del proprio volume, provoca crepe nella roccia. Dunque, la "micromafia" ingenera nella mente solchi, assenza di circospezione e ponderatezza. Ne consegue l'evaporazione della libertà, dell'affrancamento, della dignità umana e proprio l'omertà diventa la sua alleata più fedele.

È un rumore di fondo che, come è noto, è ineliminabile. Esiste la tirannide della maggioranza; parimenti esiste la tirannide della mafia. Il filosofo idealista tedesco Johann Gottlieb Fichte affermava: chi si ferma, indietreggia rispetto a chi cammina. Sotto metafora, il soggetto che cammina è la mafia e noi restando fermi, indietreggiamo rispetto ad essa. Siamo certi che il legislatore, consapevole di questa realtà, in qualità di garante e custode della democrazia, applicherà strumenti più raffinati per proteggere l'unica forma di governo che consente di vivere la vita con partecipazione e lealtà verso il prossimo. Anche noi, tuttavia, non dobbiamo restare passivi, inerziali e indietreggiare: è un assioma.

Il recupero dei beni confiscati tra *restyling* normativo e opportunità delle politiche di coesione e di attuazione del PNRR

Nicola Gullo

Il contributo esamina le recenti modifiche alla disciplina legislativa dei beni confiscati alla criminalità organizzata, per evidenziare gli aspetti positivi e le criticità che ancora caratterizzano il sistema amministrativo di gestione e destinazione del patrimonio sottratto alle associazioni di stampo mafioso. Inoltre, sono messi in rilievo i nuovi obiettivi delle politiche di coesione e di attuazione del PNRR, che mirano, in modo sempre più diretto, a promuovere il recupero sociale e l'intervento degli enti locali nelle strategie di valorizzazione dei beni confiscati.

1. Il delicato assestamento della disciplina relativa all'amministrazione e alla destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

Nel mese di settembre di quest'anno ricorrerà il quarantesimo anniversario dall'approvazione della legge "Rognoni-La Torre" (l. 13 settembre 1982, n. 646), che, com'è noto, ha avviato una fase di forte discontinuità nelle politiche di contrasto alla criminalità organizzata, attraverso l'introduzione del reato di "associazione di tipo mafioso"¹ (art. 416-bis c.p.), nonché delle misure di prevenzione patrimoniali *ante delictum*, che sono preordinate a colpire in modo incisivo i processi di accumulazione illecita dei capitali da parte delle grandi consorterie criminali². Si tratta di un'occasione di

¹ Sulla rilevanza di questa fattispecie di reato gli studi sono oramai numerosi: cfr. G. DE FRANCESCO, *Associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso*, in *Dig. pen.*, I, Torino, 1987, p. 304 ss.; A. CAVALIERE, *Associazione di tipo mafioso*, in S. MOCCIA (a cura di), *Trattato di diritto penale*, Napoli, 2007, p. 402 ss.; G. LEINERI, *Associazioni di tipo mafioso anche straniere*, in *Enc. giur. Trecc.*, Roma, 2010, p. 3 ss.; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale*, pt. spec., I, IV ed., Bologna, 2007, p. 472 ss.; B. ROMANO (a cura di), *Le associazioni di tipo mafioso*, Torino, 2015.

² In ordine alle misure di prevenzione patrimoniali si vedano, *ex multis*, A. BALSAMO, *Codice antimafia*, in *Dig. Disc. Pen.*, Agg., VIII, 2014, p. 81 ss.; G. FIANDACA, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. Disc. Pen.*, 1994, p. 121 ss.; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2014, p. 913 ss.; F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, Padova, 2015, p. 849 ss.; F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Milano, 2019, p. 31 ss.; P. TRONCONE, *Origine ed evoluzione delle misure preventive antimafia*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione ma-*

notevole rilevanza politica e culturale, da non trasformare in una mera celebrazione collettiva, bensì in una feconda opportunità per riflettere sui risultati, i limiti e le contraddizioni della disciplina speciale che è stata progressivamente perfezionata nell'ordinamento italiano con l'intento di arginare la destabilizzante espansione del fenomeno mafioso³.

Nel contesto di questa delicata valutazione – politica e giuridica al tempo stesso – non può non rientrare anche un'attenta considerazione dei problemi che riguardano l'applicazione di un altro importante segmento della legislazione antimafia: ovvero, il sistema di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, che deve contribuire a riequilibrare un approccio meramente repressivo nei confronti dell'attività di penetrazione delle associazioni mafiose nel tessuto socio-economico. Infatti, anche con riferimento a questo sofisticato modello di gestione del patrimonio sottratto alle mafie si pone l'esigenza di esaminare, con distacco ed obiettività, gli esiti di una complessa attività pubblica ormai ultraventennale, che ha indubbiamente suscitato grandi aspettative nella società italiana, ma ha alimentato altresì un acceso dibattito tra politici, operatori del diritto ed esponenti del terzo settore⁴.

fiosa negli appalti pubblici, Torino, 2019, p. 1 ss. Sull'importanza della legge Rognoni-La Torre nel contesto delle politiche antimafia, si vedano le acute osservazioni di F. SALIVA, *La legge "La Torre" alla prova dei fatti. Luci e ombre: riemerge un garantismo a senso unico incurante delle vittime. Conferme: i casi Cucchi, Alpi, Bosio e le disinvolute condanne all'ergastolo per la strage di Via D'Amelio oggetto di revisione*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, Napoli, 2021, p. 47 ss.

³ All'anniversario della legge "Rognone-La Torre" si sovrappone un altro importante ricordo collettivo: il trentennale dalle stragi di Capaci e Via D'Amelio (1992), in cui persero la vita i magistrati Giovanni Falcone, Francesca Morvillo e Paolo Borsellino e gli agenti delle loro scorte; per un'analisi della strategia mafiosa di quegli anni, che ha assunto anche una matrice eversiva, si rinvia, tra gli altri, a L. ABBATE, *Stragisti. Da Giuseppe Graviano a Matteo Messina Denaro: uomini e donne delle bombe di mafia*, Milano, 2022; G. BIANCONI, *Un pessimo affare*, Milano, 2022.

⁴ A tale proposito, si possono richiamare sia la relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (5 agosto 2021), sia la relazione sui beni sequestrati e confiscati in Sicilia della Commissione parlamentare d'inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia e della corruzione in Sicilia dell'Assemblea Regionale Siciliana (16 febbraio 2021). I rilievi critici espressi in queste relazioni non sono rivolti a mettere in discussione la qualità della dirigenza e la dedizione del personale dell'Agenzia, piuttosto stigmatizzano le promesse politiche, finora non pienamente mantenute, di un potenziamento delle sue condizioni organizzative, che si riflettono inevitabilmente sulla capacità operativa. Sulle difficoltà incontrate nell'affidamento diretto dei beni a organizzazioni del terzo settore si veda C. BORGOMEIO, *Sui beni confiscati errori da non ripetere*, in *Avvenire.it*, 26 gennaio 2022.

Questa analisi presuppone, però, una puntuale ricognizione delle recenti modificazioni apportate al codice antimafia (d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159) (cod. ant.) in tema di amministrazione dei beni sequestrati e confiscati, atteso che il dosaggio tra le molteplici esigenze che contraddistinguono il quadro assiologico delle procedure di destinazione non è stato “congelato” dalle originarie norme codicistiche, bensì risulta in continua evoluzione⁵.

Com'è stato evidenziato in altre sedi⁶, il codice antimafia ha rappresentato il punto di approdo di un'evoluzione normativa che è stata avviata qualche anno dopo l'entrata in vigore della legge “Rognoni-La Torre”, per riuscire a delineare un percorso gestionale e amministrativo adeguato alla specificità dei beni che provengono dal circuito economico criminale. Le molteplici anomalie che hanno contrassegnato l'impostazione dei primi provvedimenti legislativi, rivolti a definire, in modo altalenante, l'assetto organizzativo dell'amministrazione titolare dei compiti di gestione e assegnazione dei beni – dapprima valorizzando il ruolo dell'amministrazione finanziaria (poi Agenzia del demanio), in seguito in quello delle prefetture – sono state superate per effetto di una scelta di politica del diritto ben più radicale, che ha privilegiato l'istituzione di un'agenzia specializzata, come auspicato da molteplici settori culturali e politici⁷. In tal modo, la “bipolarità funzionale”⁸, che ha marcato la lunga fase di transizione della legislazione antimafia, ha ceduto il passo ad una soluzione ampiamente innovativa rispetto al panorama internazionale, in cui, peraltro, la gestione dei *confiscated assets*, pur essendo ormai divenuta una priorità di ordine

⁵ Per una ricostruzione delle prime fasi della disciplina relativa alla gestione dei beni sequestrati e confiscati si consenta di rinviare a N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione pubblica dei beni confiscati*, Napoli, 2017, *passim*, spec. p. 128 ss.

⁶ Cfr. N. GULLO, *La destinazione dei beni confiscati nel codice antimafia tra tutela e valorizzazione*, in *Dir. econ.*, 1, 2014, p. 55 ss.

⁷ Emblematica, tra le altre, la posizione espressa dall'associazione Libera, in primo piano nell'impegno per il recupero dei beni confiscati: si possono consultare i contributi offerti in occasione del convegno nazionale *Le mafie restituiscono il maltolto*, 15 febbraio 2014, Roma, pubblicati in *libera.it*.

⁸ Con questa espressione s'intende la complessa alternanza di ruoli e responsabilità tra amministrazione finanziaria e autorità prefettizia che è emersa nelle varie fasi della legislazione antimafia, prima della costituzione dell'ANBSC: si vedano le osservazioni proposte in N. GULLO, *La destinazione dei beni confiscati alla luce delle recenti riforme legislative*, in G. FIANDACA, C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, Torino, 2010, p. 457.

globale – alla luce anche dello stesso diritto euro-unitario⁹ – stenta ancora a confluire nell'elaborazione di modelli comuni di riferimento. Nell'esperienza giuridica italiana, invece, l'emersione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)¹⁰ si pone come l'esito coerente e maturo di un percorso di sperimentazione che ha permesso di testare e verificare sul campo tutti i problemi operativi che sono connessi all'impiego di altre formule organizzatorie, basate sostanzialmente sull'attribuzione alle amministrazioni esistenti dei nuovi compiti gestionali¹¹.

Eppure, perfino il nuovo assetto organizzativo, per quanto condivisibile sul piano dell'astratta modellistica giuridica, essendo informato al criterio della stringente corrispondenza tra la dimensione organizzativa e la neo-funzione amministrativa, non è stato esente, *ab origine*, da significative aporie – sia sul versante delle relazioni inter-organizzative, sia su quello della dotazione operativa –, così da far presumere un'inadeguatezza strutturale e una permanente inefficienza amministrativa¹². A fronte dei risvolti ambivalenti che emergono dall'esame dell'attività svolta dall'ANBSC nel corso del primo decennio, con significative *performance* positive, ma

⁹ Le indicazioni del diritto dell'Unione europea sono sempre più convergenti nel sollecitare gli Stati membri ad avviare interventi specifici che consentano di riconsegnare alle comunità territoriali le risorse sottratte alla criminalità organizzata: si veda, in tal senso, la direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea; più recentemente è intervenuto il Regolamento UE, 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca.

¹⁰ L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata è stata istituita con il d.l. 4 febbraio 2010, n. 4, convertito con modificazioni in l. 31 marzo 2010, n. 50, ma poi la relativa disciplina è stata inserita nel Libro III, Titolo II del codice antimafia.

¹¹ L'opzione più frequente, nel contesto degli altri ordinamenti nazionali dell'Europa, è quella di assegnare alle istituzioni che curano la gestione del patrimonio pubblico, in particolare statale, anche l'attività di amministrazione dei beni confiscati: per uno studio generale di tipo comparato si rinvia a B. VETTORI, T. KOLAROV, A. RUSEV, *Disposal of Confiscated Assets in the EU Member States. Laws and Practices*, Center for the Study of Democracy, 2014. Per quanto riguarda le misure adottate in questo ambito nell'ordinamento brasiliano si rinvia a R.C. DISSENHA, G. TORTA, *O perdimento de bens da criminalidade organizada no ordenamento brasileiro*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. 265 ss.

¹² Sulla configurazione dell'ANBSC come amministrazione "leggera" si rinvia a N. GULLO, *La destinazione dei beni confiscati alla luce delle recenti riforme legislative*, cit., p. 472.

anche con alcune criticità gestionali, il legislatore ha ritenuto opportuno intervenire, a più riprese, con revisioni e cambiamenti, che hanno inciso su aspetti di non poco momento dell'impianto codicistico originario.

Meritano, in questa sede¹³, una specifica attenzione proprio quelle innovazioni legislative che rappresentano inequivocabilmente il tentativo di fornire una diretta e adeguata risposta alle problematiche segnalate dalla dottrina e dagli operatori di settore.

Anzitutto, non si può non richiamare la generale riforma del codice antimafia realizzata dalla l. 17 ottobre 2017, n. 161, che ridefinisce la complessa interrelazione tra il giudice della prevenzione e l'Agenzia nazionale, individuando, tra l'altro, un diverso momento procedimentale per l'attribuzione delle funzioni di gestione e destinazione all'autorità amministrativa rispetto a quello stabilito dalla originaria disciplina codicistica: una rimodulazione che si è resa necessaria per mettere fine o, quanto meno, ridimensionare quell'oscuro groviglio competenziale che ha sovrapposto in modo confuso il ruolo dell'autorità amministrativa a quello dell'autorità giudiziaria nel corso della procedura di prevenzione, come stigmatizzato ampiamente in dottrina¹⁴. Di particolare pregio, peraltro, si presenta l'introduzione dell'istituto del "controllo giudiziario delle aziende", di cui all'art. 34-*bis* cod. ant., che costituisce una svolta significativa nell'articolazione degli strumenti da utilizzare per il contrasto alle infiltrazioni mafiose nel sistema imprenditoriale: infatti, andando oltre la logica ablatoria che caratterizza le tradizionali misure di prevenzione, si prevede la possibilità di procedere a una bonifica dell'azienda sottoposta a sequestro, nei casi di occasionale agevolazione degli interessi mafiosi,

¹³ Le caratteristiche generali del modello giuridico dell'Agenzia nazionale sono state ulteriormente tratteggiate in M. CAMMELLI, L. BALESTRA G. PIPERATA, P. CAPIRIOTTI, *Beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: disciplina, criticità e proposte*, Bologna, 2015 consultabile in forumterzosettore.it; nonché in N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione pubblica dei beni confiscati*, cit., spec. P. 235 ss., cui si rimanda anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

¹⁴ Particolarmente incisive sono, al riguardo, le osservazioni di M. MAZZAMUTO, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione*, in *Giur. it.*, 2, 2013, p. 487.

attraverso un'attività di controllo e direzione delle strategie imprenditoriali, da attivare anche su base volontaria¹⁵.

Tuttavia, questa prima generale risistemazione della disciplina antimafia non è stata sufficiente a rimediare alle distonie giuridico-organizzative che hanno compromesso il *modus operandi* dell'ANBSC, sicché è apparso improcrastinabile intervenire di nuovo sul piano legislativo, anche sulla spinta delle esigenze collegate all'attuazione del *Recovery Plan*.

Così, con il successivo d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla l. 1° dicembre 2018, n. 123, si assiste ad una profonda ritessitura dell'ordito normativo, già ampiamente riformulato nel 2017, nel senso che gli snodi nevralgici della disciplina – nomina e revoca dell'amministratore giudiziario, compiti dell'Agenzia nazionale, criteri di destinazione, regime dei beni, funzionamento della rete amministrativa di supporto, nonché dotazione organica dell'Agenzia – sono stati rimodulati, accogliendo anche alcune autorevoli indicazioni che sono emerse dal confronto tra la dottrina processualpenalistica e quella giuspubblicistica. Altre importanti modifiche si devono a più recenti provvedimenti legislativi, che si muovono nel solco della strategia riformista sollecitata dal PNRR. In tal senso, occorre menzionare il d.l. 31 maggio 2021, n. 77¹⁶, che ha cambiato la normativa concernente la destinazione dei beni e delle somme confiscati, e il d.l. 6 novembre 2021, n. 152¹⁷, che non soltanto ha profondamente rielaborato il regime della documentazione antimafia, ma ha introdotto altresì alcuni rilevanti cambiamenti per quanto riguarda gli strumenti alternativi alle classiche misure di prevenzione patrimoniali. È stata confermata, in particolar modo, quella direttrice di politica del

¹⁵ Per un'analisi dell'istituto, con particolare riferimento al comma 6, si veda C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, cit., p. 237 ss.; nonché S. DI VITALE, *L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche*, in M. IMMORDINO, N. GULO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. 15 ss.

¹⁶ Il d.l. "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" è stato convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

¹⁷ Il d.l. "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose" è stato convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233.

diritto che intende puntare su un ventaglio più ampio di soluzioni per l'amministrazione straordinaria delle imprese¹⁸, nell'ottica di un recupero all'economia legale degli operatori economici sottoposti a forme di condizionamento criminale¹⁹.

A questo approccio, prettamente normativo, che ha allargato il novero delle misure da adottare per promuovere la migliore utilizzazione dei beni confiscati, è stato abbinato negli ultimi anni uno sforzo politico-amministrativo ulteriore, che si è mosso in una duplice direzione: per un verso, un potenziamento dell'organico dell'ANBSC, in modo da ovviare agli inconvenienti derivanti dall'insufficiente dotazione di personale; per altro verso, un impegno finanziario più consistente e soprattutto coordinato nel contesto della programmazione generale dello Stato, per creare quel circuito virtuoso tra progetti di recupero, supporto economico e collaborazione del privato sociale, così indispensabile ai fini di un'effettiva valorizzazione delle aziende²⁰ e dei beni confiscati.

2. Il rinnovato ruolo dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati

Nel nuovo scenario normativo, un primo aspetto che richiede qualche osservazione concerne il ruolo dell'Agenzia nazionale nell'ambito delle iniziative preordinate alla destinazione dei beni confiscati. Gli interventi legislativi dell'ultimo periodo hanno sostanzialmente confermato compiti,

¹⁸ Per un inquadramento del fenomeno, prima delle recenti innovazioni, si vedano A. MALTONI, *Nuove forme di ingerenza nella gestione di imprese private da parte di autorità pubbliche: presupposti e limiti*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2015, p. 1019 ss.; nonché N.M. MAIELLO, *Le misure di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa ex art. 32 d.l. n. 90/2014 nel settore sanitario: l'art. 7 del d.l. "Calabria", 30 aprile 2019, n. 35*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, cit., p. 323 ss.; più recentemente, in una prospettiva più ampia, si veda la riflessione di A. LA SPINA, *Politica di contrasto. Trasformazioni delle organizzazioni criminali, gestione di aziende e beni sequestrati o confiscati alle mafie: alcune questioni aperte*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. 1 ss.

¹⁹ Cfr. R. SCIARRONE, L. STORTI, *Le mafie nell'economia legale. Scambi, collusioni, azioni di contrasto*, Mulino, Bologna, 2019; G. PIGNATONE, M. PRESTIPINO, *Modelli criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Laterza, Bari-Roma, 2019.

²⁰ Una questione particolarmente delicata è quella relativa alla tutela dei lavoratori occupati nelle aziende sequestrate e confiscate: si rinvia alla puntuale disamina di L. M. DENTICI, *Misure di prevenzione antimafia e diritto del lavoro*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. 109 ss.

attribuzioni e prerogative dell'ANBSC, sia pure con alcune significative variazioni che testimoniano la svolta del legislatore, ormai ispirato da un inedito – e apprezzabile – “realismo organizzativo”, orientato alla ricerca di una nuova ripermimetrazione delle competenze dell'autorità di settore, in modo da migliorare le relazioni organizzative con le amministrazioni e gli enti pubblici potenzialmente coinvolti nella fase della destinazione e decongestionare dell'attività di gestione del patrimonio confiscato.

Anzitutto, bisogna osservare che rimane inalterato lo schema di riparto delle funzioni amministrative *in subiecta materia* delineato dalla l. n. 161/2017, secondo il quale l'ANBSC opera lungo tutta la filiera dell'attività di gestione dei beni sequestrati e confiscati, assumendo, però, una differente posizione nei riguardi dell'autorità giudiziaria, in relazione alla fase del procedimento di prevenzione: fino al decreto di confisca di secondo grado, l'Agenzia nazionale si deve limitare a svolgere attività di ausilio e di supporto al giudice della prevenzione (o al giudice penale) nella amministrazione, custodia e destinazione dei beni sequestrati e confiscati, anche fornendo indicazioni per la migliore (ed eventuale) assegnazione provvisoria dei beni immobili e delle aziende nel rispetto delle finalità istituzionali e sociali, evidenziate negli artt. 38, 110, 111 e 112 cod. ant.; dopo tale provvedimento giudiziario, l'Agenzia nazionale, invece, subentra pienamente nell'amministrazione del patrimonio confiscato, curandone la gestione fino alla destinazione del bene²¹.

Nulla di rilevante emerge, quindi, per quanto concerne l'articolazione dei molteplici compiti che devono consentire la scelta dell'esigenza prioritaria a cui destinare il bene: si va dalla gestione dei flussi informativi sui sequestri e sulle confische, alla pubblicazione nel sito istituzionale dell'elenco dei beni da destinare a fini sociali e istituzionali, all'attivazione del circuito partecipativo nel quale stimolare e selezionare le manifestazioni di interesse, fino alla revoca del provvedimento di assegnazione e destinazione nel caso di mancato o difforme utilizzo del bene rispetto alle finalità istituzionali o sociali individuati dall'Agenzia. Così come, non cambia l'assetto giuridico di fondo dell'ANBSC, dato che viene ribadita la vigilanza del Ministero dell'interno, in maniera da risaldare i legami

²¹ Cfr. M. MAZZAMUTO, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione*, cit., p. 492.

tra l'Agenzia nazionale e l'amministrazione della pubblica sicurezza, e sono conservate, nel complesso, le precedenti disposizioni relative alla suddivisione delle competenze amministrative tra gli organi dell'Agenzia, ad eccezione del ridimensionamento delle funzioni del Comitato consultivo di indirizzo, che non è più tenuto ad esprimere il parere sul bilancio e sul conto consuntivo dell'Agenzia nazionale²².

I cambiamenti più rilevanti, semmai, si possono apprezzare su un piano diverso, quello della posizione di *playmaker* che l'ANBSC deve rivestire nel più generale "sistema amministrativo della destinazione"²³: infatti, se nei recenti provvedimenti riformatori non si scorge ancora quel salto di qualità in ordine al completamento della dotazione organica – malgrado le rinnovate dichiarazioni di intenti – in grado di rilanciare la capacità gestionale dell'Agenzia nazionale in tutti gli stadi dei procedimenti di prevenzione e di destinazione, tuttavia, si riscontra (finalmente) una più rigorosa ritessitura della rete di collaborazioni tra l'autorità di settore e le altre istituzioni o amministrazioni pubbliche, che devono, a vario titolo, partecipare al recupero dei beni confiscati.

In tale prospettiva, allora, occorre segnalare alcune importanti innovazioni organizzative che permettono di ridefinire anche il *modus operandi* dell'ANBSC.

In primo luogo, il decreto legge n. 113/2018, se consolida la tendenza a limitare l'articolazione territoriale dell'ANBSC, non perviene, però, a quella forte decontrazione, tanto contestata, che era stata ipotizzata con la revisione dell'art. 110 da parte della legge n. 161/2017: difatti, è stato confermato lo spostamento della sede principale da Reggio Calabria a Roma e al contempo è stato previsto il più ragionevole limite di 4 sedi

²² Si tratta di una modifica introdotta dall'art. 37 del d.l. n. 113 del 2018: questi documenti finanziari sono ormai approvati direttamente dal consiglio direttivo.

²³ La destinazione dei beni confiscati, pur essendo stata affidata principalmente all'ANBSC, invero implica il coinvolgimento di una molteplicità di soggetti pubblici, sicché è del tutto pertinente evocare questa complessità organizzativa con la formula "sistema amministrativo della destinazione": questa impostazione è stata proposta in N. GULLO, *La destinazione dei beni confiscati alla luce delle recenti riforme legislative*, cit., p. 235.

secondarie, così da non perdere il necessario collegamento con quelle aree del Paese in cui sono maggiormente localizzati i beni confiscati²⁴. A parte questo comprensibile compromesso sul dimensionamento dell'Agenzia nazionale, ulteriori innovazioni assumono un rilievo più significativo e meritano di essere attentamente esaminate, se si vuole inquadrare correttamente il regime attualmente in vigore.

Intanto, con riguardo al delicato passaggio di consegne tra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa dopo il decreto di confisca di secondo grado, è stato superato ogni automatismo nel conferimento all'amministratore giudiziario nominato dal Tribunale anche dell'incarico di coadiutore dell'Agenzia nazionale, dato che l'autorità amministrativa dispone ormai di un più chiaro margine di scelta tra la continuità gestionale, confermando nel nuovo incarico l'amministratore giudiziario, oppure il ricorso ad un nuovo professionista, purché iscritto all'Albo nazionale degli amministratori giudiziari, eventualmente alla sezione di esperti in gestione aziendale²⁵.

Un'altra disposizione con un intento semplificatorio riguarda la regolamentazione dei "Tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate": si tratta di una figura organizzativa introdotta dalla l. n. 161/2017, ma che è stata ridimensionata dalla successiva riforma del 2018, in quanto, sulla scorta delle notazioni critiche della dottrina giurispubblicistica, il legislatore ha preferito evitare la sua istituzione presso ogni Prefettura-ufficio territoriale del Governo, riservandone l'attivazione ad una valutazione discrezionale del Prefetto, in considerazione della eventuale presenza, nella circoscrizione di competenza, di aziende sequestrate e confiscate con particolari problematiche gestionali²⁶.

Tuttavia, le trasformazioni che hanno inciso più in profondità sono altre e concernono il riposizionamento dell'ANBSC nel contesto dell'ordinamento amministrativo; anzi, come già evidenziato, si può affermare

²⁴ Attualmente, quindi, oltre alla sede principale a Roma, sono istituite (*rectius* mantenute) le sedi secondarie di Milano, Napoli, Reggio Calabria e Palermo.

²⁵ Tale interpretazione si fonda sulla nuova formulazione dell'art. 38, co. 3 cod. ant.: il coadiutore «può essere individuato nell'amministratore giudiziario nominato dal tribunale, salvo che ricorrano le ipotesi di cui all'articolo 35, comma 7, o che sussistano giusti motivi».

²⁶ Modificazione apportata all'art. 41-ter, co. 1, cod. ant.

che, con le recenti novelle, si assiste ad un vero e proprio ripensamento della *mission* dell'Agenzia nazionale, così come è stata tratteggiata fino al 2017, per adottare una soluzione più in sintonia con la *ratio* originaria della stessa disciplina codicistica. Appare inequivocabile ormai la volontà politica di ricondurre, come più volte auspicato, l'ANBSC al suo ruolo di autorità amministrativa preposta alla destinazione, spogliandola della responsabilità (e della tentazione) di una gestione *sine die* del patrimonio confiscato. I dati ufficiali dimostrano che è ancora ingente il novero dei beni in attesa di destinazione, per i quali si prevedono tempi lunghi prima che possano trovare una collocazione finale, con il rischio di un grave depauperamento e di una definitiva inutilizzazione²⁷.

Ebbene, con l'inserimento di due nuovi commi all'art. 48 cod. ant²⁸, è stata rivitalizzata la posizione dell'Agenzia del demanio, che era stata progressivamente esautorata, nel corso dell'evoluzione della legislazione antimafia, dall'ambito delle attività gestionali e destinatorie: secondo la nuova disciplina, che implica una sorta di *revirement* del precedente modello, i beni immobili che siano rimasti invenduti, decorsi tre anni dall'avvio della procedura di vendita, e i beni rientrati nella disponibilità dell'Agenzia nazionale dopo la revoca del provvedimento di destinazione²⁹, sono mantenuti nel patrimonio dello Stato, ma la loro gestione viene affidata (*rectius* restituita) all'Agenzia del demanio. In tal modo, tra le due autorità amministrative si ridisegna una linea di confine senza dubbio più fisiologica, che, tenendo conto delle loro specifiche capacità operative, riconsegna all'Agenzia del demanio la gestione ordinaria dei beni confiscati che non abbiano trovato, *lato sensu*, una destinazione nell'ottica della legislazione antimafia, mentre l'ANBSC mantiene, in ogni caso, inalterato il potere destinatorio e, quindi, di concreta individuazione del vincolo di destinazione da imprimere sul bene.

Questa integrazione costituisce una rimodulazione dell'assetto delle competenze che non esclude, peraltro, che la stessa Agenzia del demanio, dopo avere adottato tutte le misure più idonee al recupero e alla valo-

²⁷ I dati si possono consultare su openregio.it, aggiornati al 31 dicembre 2017.

²⁸ Si tratta dei commi 15-*quater* e 15-*quinquies*, introdotti rispettivamente dagli artt. 36, co. 1, lett. g), d.l. n. 113 del 2018, e 60-*bis*, co. 1, lett. c), d.l. n. 77 del 2021.

²⁹ Per i quali non sia stato possibile individuare una nuova destinazione.

rizzazione dei beni confiscati – compresa anche la loro regolarizzazione urbanistica³⁰ – possa procedere successivamente alla loro assegnazione a titolo gratuito agli enti territoriali e alle associazioni di volontariato; sicché viene lasciata aperta un'ulteriore opportunità di uso sociale o istituzionale, che – si deve presumere – dovrebbe essere fondata sulla riqualificazione del bene.

Infine, a completamento di questa panoramica, non si può tralasciare la riformulazione dell'art. 113, cod. ant, con cui si cerca di ovviare a quella evidente anomalia organizzativa che aveva contrassegnato il rapporto tra l'ANBSC e le altre amministrazioni pubbliche. In particolar modo, è stato del tutto superato l'istituto dell'avvalimento che aveva costituito l'architettura del modello "ibrido" di Agenzia nazionale, collocata in una astratta condizione di sovraordinazione rispetto alle altre amministrazioni: una posizione non corrispondente alla qualità delle relazioni giuridiche che l'ANBSC poteva e può intrattenere con altri soggetti pubblici³¹. Nella nuova impostazione organizzativa, invece, viene prevista, più correttamente, l'attivazione di una collaborazione interistituzionale con le amministrazioni centrali dello Stato, le agenzie fiscali o altri enti pubblici sulla base di convenzioni, anche onerose, per consentire l'assolvimento dei compiti e lo svolgimento delle attività istituzionali dell'Agenzia nazionale; casomai, l'ipotesi dell'avvalimento può trovare applicazione nei riguardi di "società ed associazioni *in house*", che già potrebbero trovarsi in un rapporto di servizio con altre amministrazioni pubbliche.

3. La "destinazione sociale" nel prisma dei vincoli teleologici del codice antimafia

Nel contesto del codice antimafia un notevole rilievo viene dedicato alla fase della destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata, che rappresenta senza dubbio il fulcro della complessa attività amministrativa affidata all'Agenzia nazionale. Le recenti modifiche normative, benché siano state variamente valutate in sede di primo commento, nel complesso si possono considerare come un serio e qualificato tentativo

³⁰ Giusta il combinato disposto degli artt. 48, co. 15-*quinquies*, e 51, co. 3-*ter* cod. ant.

³¹ Il problema è stato affrontato in N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione pubblica dei beni confiscati*, cit., spec. p. 288 ss.

di razionalizzazione del quadro teleologico e delle procedure di destinazione, valorizzando le indicazioni e i suggerimenti formulati, a più riprese, dalla comunità accademica, dagli operatori del diritto e dalle organizzazioni *no profit*. È stato, così, realizzato un generale miglioramento dei meccanismi e degli strumenti di azione, anche se qualche soluzione avrebbe forse richiesto una più attenta ponderazione. Nondimeno, all'esito di queste ultime novelle, non viene alterata l'ampia – e si può dire inevitabile – sfera di discrezionalità amministrativa e tecnica conferita all'Agenzia nazionale nella gestione dei beni confiscati, che non risulta certamente depotenziata dal complesso e sofisticato sistema di vincoli, priorità ed obiettivi previsto dalla normativa antimafia.

Pertanto, la valutazione dei nuovi modelli giuridici si deve sempre muovere su un duplice piano: da un lato, l'analisi dei dati normativi, per valutare la coerenza degli schemi e dei paradigmi adottati rispetto alle finalità pubbliche perseguite; dall'altro lato, la verifica empirica della prassi amministrativa seguita dagli attori della destinazione – e *in primis* dall'ANBSC –, in modo da risalire alle criticità di ordine operativo.

Con riferimento ai profili funzionali e procedimentali della nuova disciplina codicistica, bisogna rilevare che gli aspetti di maggior rilievo sono tre: a) il coordinamento tra gli strumenti di gestione dell'impresa sequestrata e confiscata e la documentazione antimafia; b) l'amministrazione dei beni da parte dell'Agenzia; c) i vincoli di destinazione che riguardano le diverse tipologie di beni.

a) In ordine al primo aspetto, con la revisione dell'art. 35-*bis*, co. 3 cod. ant. è stata accolta un'importante segnalazione della dottrina giuspubblicistica circa gli effetti paralizzanti che potevano scaturire dalla precedente normativa in cui, per consentire la prosecuzione dell'attività di impresa sequestrata o confiscata, si prevedeva il rilascio di una nuova documentazione antimafia all'amministratore giudiziario³²: una soluzione che poteva

³² Cfr., in termini critici, M. MAZZAMUTO, *Misure giurisdizionali di salvataggio delle imprese versus misure amministrative di completamento dell'appalto: brevi note sulle modifiche in itinere al codice antimafia*, in *penalecontemporaneo.it*, 20 aprile 2016, p. 4; nonché più di recente ID., *L'incidenza delle vicende "giurisdizionali" sulla destinazione "amministrativa" dei beni confiscati*, in M. IMMORDINO, N. GULLO, *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. 93 ss. Per le modifiche intervenute nel 2018, si rimanda all'attenta ricostruzione di G. BARTOLOZZI, *La mini-riforma delle procedure di gestione e destinazione dei beni*

scontrarsi con i tempi lunghi dell'attività di controllo delle prefetture e rallentare proprio il rilancio di quella attività imprenditoriale sottoposta ad amministrazione giudiziaria. Ora, nella nuova versione della norma *de qua*, si preferisce introdurre un meccanismo più semplificato che si basa sulla sospensione *ipso iure* degli effetti della pregressa documentazione antimafia interdittiva, nonché delle relative procedure, a partire dalla data di nomina dell'amministratore giudiziario e fino all'eventuale provvedimento di dissequestro dell'azienda o di revoca della confisca stessa o, eventualmente, fino alla data di destinazione dell'azienda.

In generale, l'esigenza di assicurare un migliore raccordo tra la disciplina in materia di documentazione antimafia e le disposizioni relative alle misure di prevenzione patrimoniali – ormai sempre più articolate – trova riconoscimento anche in altre norme di recente inserimento, come quelle relative al controllo giudiziario delle aziende, di cui all'art. 34-*bis* cod. ant., laddove si prevede la possibilità per il giudice della prevenzione di sostituire le misure amministrative di prevenzione collaborativa applicabili in caso di agevolazione occasionale, introdotte nel nuovo art. 94-*bis*³³, con il controllo giudiziario dell'azienda, nell'ottica di una prevalenza delle misure giurisdizionali rispetto a quelle prefettizie³⁴.

b) Con riguardo al secondo profilo, è sufficiente evidenziare come siano state eliminate alcune rigidità nell'esercizio dei compiti di amministrazione e gestione da parte dell'Agenzia nazionale. In tal senso, si possono richiamare sia il riconoscimento di una più ampia discrezionalità nella nomina del coadiutore, che può essere una persona diversa dall'amministratore giudiziario, sia il carattere facoltativo dei "Tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate", come già segnalato. Emerge, in altri termini, un approccio più duttile che si propone di mitigare la farraginoso articolazione organizzativa che era stata elaborata con la riforma del 2017, in modo da ridurre quella propensione alla

confiscati (d.l. n. 113 del 2018), in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. 55 ss.

³³ Articolo inserito dall'art. 49, co. 1, d.l. 6 novembre 2021, n. 152.

³⁴ Per un'interessante ricostruzione della riforma del 2021 si rinvia alle riflessioni di M.A. SANDULLI, *Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario*, in *giustiziasinsieme.it*, 16/05/2022.

moltiplicazione delle strutture amministrative di coordinamento, che prescindeva dall'effettiva distribuzione delle aziende sequestrate e confiscate nei diversi contesti regionali³⁵.

c) Infine, un interessante lavoro di rifinitura è stato realizzato nell'ambito dell'assetto teleologico che orienta e, al contempo, circoscrive l'attività di destinazione. Ebbene, non si può negare che le modifiche contribuiscono a rendere più lineare il quadro giuridico di riferimento e a potenziare la dimensione operativa dell'Agenzia, sia pure rispettando quelle coordinate di fondo che sono state tracciate dalle disposizioni del codice antimafia, dopo la riforma del 2017, nonché dalle linee guida adottate dalla stessa ANBSC³⁶.

Con l'adozione del decreto di confisca di secondo grado, l'Agenzia nazionale non soltanto assume una diretta funzione di gestione dei beni confiscati, ma è tenuta soprattutto a decidere sulla loro destinazione nei rispetto dei criteri e vincoli che sono previsti dalle disposizioni codicistiche in relazione alle diverse tipologie di beni: la griglia dei riferimenti normativi, peraltro, è stata sempre più ampliata dalle varie novelle legislative, così da consentire all'autorità amministrativa di non lasciare intentata nessuna (possibile) opzione per favorire il recupero e l'utilizzo dei beni sottratti alla criminalità organizzata.

Com'è noto, le problematiche più rilevanti riguardano le aziende e i beni immobili, giacché, per le prime, l'emersione alla legalità richiede una complessa fase di transizione che si può concludere anche nega-

³⁵ Sui rischi derivanti da un'organizzazione amministrativa dell'ANBSC investita da trasversali compiti di negoziazione cfr. M. MAZZAMUTO, *L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati*, in *penalecontemporaneo.it*, 11 dicembre 2015; nonché N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione pubblica dei beni confiscati*, cit., spec. p. 247.

³⁶ Si tratta di un documento di orientamento della prassi degli uffici dell'Agenzia, nonché delle iniziative delle altre amministrazioni pubbliche, particolarmente apprezzabile per la riconduzione delle procedure attivabili, sulla scorta delle disposizioni del codice antimafia, ai principi generali dell'azione amministrativa: ANBSC, *Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati*, Roma, 2019, in *benisequestraticonfiscati.it*. Inoltre, di notevole rilievo sul piano operativo si presenta anche il Vademecum per gli enti locali per il riutilizzo e la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati, preparato da un gruppo di studiosi coordinato dalla prof.ssa Pellegrini e allegato alla relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (5 agosto 2021).

tivamente, con la liquidazione del complesso aziendale, mentre per i secondi l'effettiva utilizzazione deve passare attraverso una duplice ed imprescindibile attività di valorizzazione economica e selezione dei beneficiari: nessuna delle due operazioni si è dimostrata, in concreto, di semplice realizzazione nel rispetto della tempistica del codice antimafia, anche in considerazione del cospicuo patrimonio che deve amministrare l'Agenzia³⁷.

Se si prendono in esame le principali innovazioni del pacchetto normativo del 2020 e 2021, risulta evidente che lo sforzo del legislatore è stato proteso a risolvere una serie di questioni giuridiche rimaste in sospeso, per l'ambigua formulazione codicistica, e ad allargare il novero delle finalità pubbliche, sia di rilievo sociale che istituzionale, che possono giustificare la scelta destinataria.

Al riguardo, si può segnalare la nuova previsione, di cui all'art. 48, co. 3, lett. b), relativa ai beni mantenuti nel patrimonio dello Stato e utilizzati dall'Agenzia per finalità economiche: ebbene, nell'ottica rinsaldare i legami con l'amministrazione ministeriale preposta alla tutela dell'ordine pubblico, l'autorizzazione non è più rilasciata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, come previsto dalla disposizione del 2017, bensì dal Ministro dell'interno, così da assicurare maggiore coerenza con l'attività di vigilanza sulle scelte strategiche dell'Agenzia.

Inoltre, è senza dubbio condivisibile la precisazione contenuta nel comma 3, lett. c), art. 48 cod. ant., che stabilisce che i beni immobili, con il provvedimento di assegnazione, sono trasferiti al patrimonio indisponibile dell'ente territoriale assegnatario (Comune, Città metropolitana, Provincia e Regione), in modo da superare i dubbi sulla natura dei beni acquisiti dall'amministrazione locale e confermare, come è stato rilevato in altre occasioni, che la qualificazione pubblicistica non può che dipendere dal provvedimento di destinazione³⁸. Semmai, sorprende

³⁷ Sui problemi, giuridici e operativi, connessi allo svolgimento delle procedure di destinazione si rinvia alle osservazioni di G. BARTOLOZZI, *La mini-riforma delle procedure di gestione e destinazione dei beni confiscati (d.l. n. 113 del 2018)*, cit., p. 55 ss.; F. MANGAMARO, *Le procedure per il recupero sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, ivi, p. 81 ss.

³⁸ Tale integrazione si riscontra anche nel disposto di cui all'art. 48, co. 3, lett. d), cod. ant. Per quanto riguarda il confronto, nell'ambito della dottrina giuspubblicistica, sulla qualificazione dei beni, si rinvia a G. TORELLI, *Contraddizioni e divergenze nelle politiche legislative dei be-*

che una tale soluzione non sia stata inserita anche nella lettera a), con riferimento ai beni affidati alle amministrazioni statali, se non altro per omogeneità di disciplina.

A ciò si aggiunga che in virtù dell'integrazione introdotta al comma 13 dell'art. 48, il trasferimento del bene al patrimonio indisponibile dell'ente destinatario si perfeziona con la notifica del provvedimento di destinazione all'ente interessato, che è tenuto ad effettuarne la trascrizione entro i successivi dieci giorni³⁹.

Altrettanto opportuna appare la previsione di estendere la possibilità di accesso ai beni confiscati anche alle Città metropolitane, che sono entrate ormai in una dimensione di più rilevante operatività.

In generale, gli enti territoriali possono optare tra l'utilizzo diretto dei beni per finalità istituzionali o l'affidamento in concessione per finalità sociali ad esponenti del privato sociale (comunità, organizzazioni di volontariato, ecc.).

Pertanto, con riguardo allo spettro delle finalità sociali che possono essere perseguite dagli enti territoriali, con l'inserimento del comma 4-bis⁴⁰ si prevede una specifica copertura giuridica per la prassi, seguita da molte amministrazioni locali, di utilizzare i beni immobili trasferiti per le esigenze abitative delle collettività territoriali; semmai, sono individuate alcune condizioni che devono permettere di ricondurre questa modalità di impiego alla disciplina generale relativa all'edilizia residenziale pubblica: difatti, è necessario ricorrere alle procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione dell'alloggio; i potenziali beneficiari devono essere soggetti in particolare condizione di disagio economico e sociale; il rapporto giuridico deve essere disciplinato tramite un contratto di locazione; la gestione può essere affidata anche all'ente pubblico competente in materia. Quest'ultima indicazione, peraltro, non sembra consentire un trasferimento del bene confiscato direttamente all'Istituto

ni pubblici, Torino, 2019, spec. p. 153 ss.; più recentemente M. RAGUSA, *Dubbi sulla pretesa natura pubblica dei beni oggetto di confisca di prevenzione*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. 67 ss.

³⁹ Modificazione apportata dal d.l. n. 77/2021. Nel comma 13, peraltro, viene ribadito, in termini generali, che i provvedimenti emanati ai sensi dell'art. 47 e 48, co. 3 e 8, cod. ant., sono immediatamente esecutivi.

⁴⁰ Comma inserito dall'art. 36, co. 3, lett. b), d.l. n. 113/2018.

autonomo case popolari (IACP) o ad enti con analoghe funzioni, bensì permette la gestione indiretta degli alloggi, sulla base ovviamente di apposita convenzione.

Come si evince complessivamente dalla normativa antimafia, l'individuazione, da parte dell'ente locale, della destinazione finale deve avvenire in occasione della richiesta inoltrata all'Agenzia nazionale, attraverso quindi una sostanziale condivisione (o più propriamente un accordo) con i suoi organi direttivi, cui spetta la competenza in ordine all'assegnazione del bene.

4. *La regolamentazione della vendita dei beni confiscati*

Di particolare rilievo sono anche le modifiche apportate, con la riforma del 2018, alla disciplina codicistica che presiede alla vendita dei beni confiscati. Orbene, superando i limiti della precedente versione del codice antimafia, prevale indubbiamente un *favor* per la vendita, da intendere non tanto come una soluzione alternativa alla destinazione, quanto piuttosto come una prospettiva che si impone quando non sia stato possibile imprimere, in via prioritaria, al bene un vincolo al perseguimento di una particolare finalità istituzionale o sociale⁴¹.

Le innovazioni più salienti, oltre ad una serie di ritocchi di carattere procedurale, sono fondamentalmente due.

In primo luogo, viene superata la rigida predeterminazione delle categorie di soggetti acquirenti e si introduce un criterio più inclusivo, che consente a qualunque persona fisica e giuridica di poter presentare un'offerta, con la sola esclusione di alcune tipologie di soggetti che sono riconducibili al prevenuto e alla sua rete di relazioni sociali⁴².

⁴¹ Per una ricostruzione della precedente disciplina e delle nuove modifiche si vedano le puntuali analisi di G. ARMAO, *La vendita dei beni immobili confiscati e la "funzione restitutiva" nel diritto amministrativo dell'emergenza criminale dopo il d.l. n. 113 del 2018*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. 29 ss.

⁴² Ai sensi del comma 5, art. 48 cod. ant., sono esclusi il «proposto» (sic) o colui che risulta proprietario all'atto di adozione della misura penale o di prevenzione, se diverso dal proposto, i soggetti condannati, anche in primo grado, o sottoposti a indagini connesse o pertinenti al reato di associazione mafiosa o a quello di cui all'art. 416-bis c.p., nonché i relativi coniugi o parti dell'unione civile, parenti e affini entro il terzo grado, nonché persone con essi conviventi. Invero, non risulta del tutto pertinente l'esclusivo utilizzo della formula «proposto», mentre sarebbe stato opportuno distinguere nella norma *de qua*, a seconda dei casi, tra proposto e pre-

Peraltro, con la revisione dei commi 6 e 7, è stato anche riformulato l'elenco dei soggetti che possono esercitare la prelazione all'acquisto o, più correttamente, le precedenti categorie di acquirenti, per effetto del recente ampliamento, sono transitate ormai nell'alveo dei soggetti con diritto di prelazione.

Questo cambiamento è stato criticato in dottrina e da molte forze politiche per il rischio che possa essere indebolita la logica complessiva del sistema prevenzionistico, consentendo un surrettizio recupero dei beni confiscati da parte degli esponenti delle organizzazioni criminali⁴³. Si tratta di legittime preoccupazioni e fondati rilievi, perché la tendenza dei propositi a mantenere il controllo, anche indiretto, del patrimonio confiscato è ancora molto forte, come testimoniano le difficoltà nello sgombero o le frequenti devastazioni dei beni destinati o in attesa di destinazione.

Nondimeno, occorre osservare che la disciplina antimafia, anche se allarga il novero dei soggetti potenzialmente interessati alla cessione dei beni confiscati, contiene un duplice ordine di correttivi: proprio su questo versante si colloca la seconda importante innovazione nella regolamentazione delle modalità della vendita, cui si è fatto cenno. Infatti, superando il precedente meccanismo incentrato sul rilascio del parere obbligatorio del Prefetto, previa consultazione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, la nuova versione del comma 5 prevede l'acquisizione da parte dell'Agenzia nazionale dell'informazione antimafia prima della stipula dei contratti di compravendita, ai sensi degli artt. 90 e seguenti del codice antimafia: pertanto, è stato esteso il regime ordinario della documentazione antimafia, al fine di impedire che i beni siano acquistati, anche per interposta persona, dai soggetti prevenuti o riconducibili alla criminalità organizzata ovvero utilizzando proventi di natura illecita. A ulteriore garanzia, la normativa codicistica conferma il

venuto. In precedenza, comunque, la vendita, ferme restando le norme sulla prelazione, poteva essere effettuata «agli enti pubblici aventi tra le altre finalità istituzionali, anche quella dell'investimento nel settore immobiliare, alle associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie e utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico e alle fondazioni bancarie».

⁴³ In senso critico, cfr. le osservazioni di Claudio Fava, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. XIII.

divieto di alienazione, nemmeno parziale, del bene immobile, per cinque anni dalla data di trascrizione del contratto di vendita⁴⁴.

5. *La vigilanza dell'Agenzia nazionale*

Un altro importante profilo da segnalare attiene alla notevole rilevanza (almeno sulla carta) che assume la funzione di vigilanza dell'Agenzia nazionale sulla gestione dei beni da parte delle amministrazioni locali, dei privati assegnatari e, perfino, degli acquirenti.

Per quanto concerne la responsabilità degli enti locali, è stato disposto l'allungamento del periodo entro cui le istituzioni territoriali devono pervenire all'effettiva utilizzazione del bene trasferito (ormai due anni⁴⁵). Qualora persista l'inadempimento oltre tale termine, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario *ad acta* con poteri sostitutivi: pur essendo un'alternativa rimessa all'ampia discrezionalità di cui dispone l'ANBSC, si deve ritenere che la revoca si possa giustificare soprattutto in quei casi in cui l'ente territoriale, malgrado i tentativi effettuati per il riutilizzo del bene, non sia riuscito, comunque, ad individuare una concreta destinazione istituzionale o sociale; mentre il commissariamento dovrebbe essere adottato nelle ipotesi in cui l'amministrazione locale o regionale sia in ritardo nell'attività di assegnazione del bene, non avendo espletato le relative procedure.

In un'analoga prospettiva, si deve osservare che risultano rinforzati i molteplici obblighi di carattere informativo posti a carico delle amministrazioni territoriali e (forse) anche delle organizzazioni private assegnatarie per rendere trasparente l'attività di assegnazione, con una disciplina che, nel complesso, però, presenta molti margini di ambiguità, per una certa approssimazione giuridica, con il rischio di condurre l'intero meccanismo di controllo ad un esito paradossale.

In tal senso, sia il novero dei soggetti, sia gli obblighi (*lato sensu*) informativi non sembrano chiaramente delimitati: se la presentazione, al direttore dell'Agenzia, di una relazione sullo stato della procedura

⁴⁴ Quelli diversi dai fabbricati sono assoggettati alla stessa disciplina prevista per questi ultimi dall'art. 12, d.l. 21 marzo 1978, n. 59, convertito con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191.

⁴⁵ Prima il termine era di un anno.

di destinazione è imposta formalmente soltanto al Sindaco, invece, l'obbligo, di più ampia portata, di procedere all'inserimento nel proprio sito internet (e in quello dell'Agenzia) delle informazioni relative alla destinazione, l'assegnazione e l'utilizzazione dei beni, nonché al reimpiego per esigenze sociali dei proventi derivanti dall'utilizzazione di tipo economico, viene esteso, con una formula generica, a qualsiasi ente utilizzatore o assegnatario, financo alle organizzazioni private. Una diversità di trattamento, quindi, poco comprensibile, a meno di non ritenere – in controtendenza con le implicazioni del principio di sussidiarietà declinato nell'art. 118 Cost. – che il Comune sia da considerare come il livello istituzionale più inaffidabile, da sottoporre ad un controllo amministrativo più stringente⁴⁶.

A ciò si aggiunga che non risulta proporzionata, né ricollegabile ad una chiara finalità di politica antimafia la previsione che dispone, in caso di mancata trasmissione, entro il "termine richiesto", dei dati informativi precedentemente indicati, la revoca della destinazione del bene.

Sulla scorta di tale disciplina, l'esercizio del potere di intervento dell'Agenzia sarebbe correlato non tanto alla mancata destinazione, quanto alla mera violazione degli obblighi di pubblicità e dovrebbe condurre alla revoca dello stesso provvedimento di destinazione. Una scelta che, senza dubbio, potrebbe contraddire la *ratio* della normativa antimafia, oltre che risultare di difficile attuazione, anche se non si può trascurare la gravità del problema⁴⁷.

Inoltre, per rinforzare il controllo *ex post* a tutela dell'ordine pubblico, l'art. 48, co. 15, stabilisce la revoca dell'assegnazione e della destinazione nei casi in cui risulti che i beni confiscati siano rientrati, anche per

⁴⁶ Una riedizione, secondo alcuni, di quella concezione – addirittura prerepubblicana – che ha previsto una ampia ingerenza del Ministero dell'interno nei riguardi delle amministrazioni comunali.

⁴⁷ Nell'ambito del Piano d'azione dell'*Open Government Partnership*, l'Associazione Libera, nel febbraio del 2021, ha pubblicato la prima edizione del rapporto "Rimandati", dedicato al livello di trasparenza della "filiera" della confisca dei beni mafiosi, segnalando che, su 1.076 comuni italiani monitorati, ben 670 comuni, destinatari di beni immobili confiscati, non pubblicano l'elenco dei beni sul loro sito internet, così come previsto dal codice antimafia: sono pari al 62% del totale. Il primato negativo in termini assoluti spetta ai Comuni del Sud Italia e delle isole maggiori con ben 392 comuni che non pubblicano elenco, segue il Nord Italia con 213 comuni e il Centro con 65 comuni.

interposta persona nella disponibilità o sotto il controllo del soggetto sottoposto al provvedimento di confisca.

Ebbene l'applicazione di questa disposizione viene estesa anche alle ipotesi della vendita dei beni confiscati. Il risultato che si vuole perseguire è senza dubbio chiaro, ossia rimettere in discussione l'efficacia del contratto di cessione, allorquando si verifichi una sostanziale riappropriazione del bene confiscato da parte degli esponenti delle organizzazioni criminali. Tuttavia, questo lodevole intento è perseguito con una norma che definisce troppo poco gli strumenti a disposizione dell'Agenzia: anche se si deve presumere che si tratti di un'ipotesi di recesso *ex lege* dal contratto di vendita, che implica la possibilità per l'ANBSC di riacquisire la proprietà del bene, bisogna osservare che non è stato esplicitato se vada applicata la disciplina del codice civile (in particolare l'art. 1539), quella del codice dei contratti pubblici o del codice antimafia. Per ragioni sistematiche, questa ultima soluzione sembra preferibile, benché la norma *de qua* non si presenti pienamente aderente alla specificità che presenta il recesso dal contratto di compravendita di beni immobili confiscati.

6. La valorizzazione dei beni confiscati nell'ottica del PNRR: il raccordo tra la programmazione settoriale e gli strumenti finanziari statali

La ricognizione delle politiche pubbliche che riguardano il recupero del patrimonio sottratto alla criminalità organizzata non può certamente prescindere dall'esame del modello di coordinamento delle iniziative di valorizzazione dei beni confiscati che è stato introdotto sia nella disciplina antimafia, sia nella legislazione amministrativa di promozione dello sviluppo economico. Dopo un lungo periodo di funzionamento dell'Agenzia nazionale, il legislatore italiano, alla luce anche dei rapporti e degli studi di settore con cui sono state indagate le criticità dell'attività di gestione e assegnazione dei beni sequestrati e confiscati, ha deciso di superare i limiti strutturali dell'originaria formula organizzatoria prevista dal codice antimafia – basata sull'attribuzione di un potere diretto di indirizzo e di avvalimento delle altre amministrazioni pubbliche da parte dell'ANBSC – per delineare un modello di collaborazione interistituzionale che si colloca nel quadro di una strategia programmatica

a trazione governativa. In tale prospettiva, allora, l'attività dell'Agenzia recupera un ambito più fisiologico di ordine gestionale e destinatorio, che non si muove in modo avulso dalle coordinate generali della politica di bilancio e dall'assegnazione di risorse dedicate alla valorizzazione dei beni confiscati.

In particolar modo, due sono gli elementi di novità che arricchiscono l'attuale modello di gestione amministrativa *in subiecta materia*.

In primo luogo, la legge di bilancio 2017⁴⁸ ha introdotto un nuovo strumento, la "Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione", che, nel quadro delle misure di coesione sociale e territoriale, dovrebbe rappresentare la soluzione più avanzata per coordinare, indirizzare e supportare le amministrazioni statali, gli enti locali e tutti quei soggetti che partecipano a diverso titolo nella gestione dei beni confiscati: non soltanto, quindi, le autorità amministrative, ma anche l'autorità giudiziaria, nel rispetto delle sue specifiche prerogative.

Nel febbraio del 2018, in attuazione delle indicazioni contenute nella legge del 2017, la Strategia nazionale⁴⁹ è stata elaborata dall'ANBSO e dal Dipartimento per le politiche di coesione della presidenza del Consiglio dei Ministri, in collaborazione, peraltro, con l'Agenzia per la coesione territoriale e il Ministero dell'economia e finanze, Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione europea, ed è stata approvata con delibera del CIPE 25 ottobre 2018, n. 53.

Non si tratta di un'impostazione completamente inedita, perché durante il ciclo di programmazione 2007-2013 le politiche di coesione hanno previsto interventi nel campo dei beni confiscati alla criminalità organizzata, prevalentemente nelle regioni dell'Obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), con il contributo anche del Programma operativo nazionale "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia". In linea generale, il legislatore nazionale ha percepito, progressivamente, l'importanza di predisporre delle risorse dedicate al sostegno finanziario, anche indiretto, dell'attività dell'Agenzia nazionale, consentendo alle istituzioni

⁴⁸ Art. 1, co. 611, legge 11 dicembre 2016, n. 232.

⁴⁹ Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione, febbraio 2018.

pubbliche e agli operatori del terzo settore, potenzialmente interessati, di usufruire di agevolazioni e linee di finanziamento specifiche per il recupero dei beni confiscati. Così, si può ricordare come, tra le innovazioni introdotte dal codice del terzo settore⁵⁰, vi rientri il “social bonus”, la cui definizione è stata avviata con il Protocollo d’intesa siglato nel novembre 2017 tra ANBSC, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Agenzia del demanio e ANCI, per incoraggiare l’assegnazione agli enti no-profit di beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Nondimeno, se la valorizzazione e il riutilizzo sociale dei beni confiscati richiedono il ricorso a forme di sostegno finanziario pubblico e/o privato, specificamente attivate o da prevedere nell’ambito di politiche di investimento di carattere generale, la prospettiva delineata dalla Strategia nazionale assume, senza dubbio, un rilievo fondamentale per incentivare gli sforzi complessivi del sistema di amministrazione e destinazione del patrimonio di matrice criminale.

Orbene, la Strategia nazionale del 2018 – che si inserisce nell’ambito del ciclo di programmazione 2014-2020 – ha costituito una risposta trasversale e incisiva, per attivare una serie di molteplici misure in grado di intercettare le diverse situazioni di criticità correlate all’uso dei beni confiscati. Infatti, all’obiettivo di carattere generale, che punta a promuovere l’utilizzazione efficace ed efficiente dei beni immobili e aziendali confiscati alla criminalità organizzata, attraverso interventi di valorizzazione sostenuti anche dalle politiche di coesione, sono stati abbinati tre obiettivi specifici: obiettivo 1, il rafforzamento della capacità e della cooperazione degli attori istituzionali responsabili del processo di sottrazione, valorizzazione e restituzione alla società dei patrimoni illegalmente accumulati; obiettivo 2, le politiche di valorizzazione dei beni immobili confiscati; obiettivo 3, la re-immissione nel circuito dell’economia legale delle aziende confiscate alla criminalità organizzata o dei beni ad esse pertinenti⁵¹.

⁵⁰ D.lgs. n. 117/2017.

⁵¹ Anche le Regioni, a loro volta, sono tenute ad adottare analoghi strumenti di programmazione degli interventi di valorizzazione dei beni confiscati: si veda, per esempio, la Strategia regionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione, Regione siciliana, 2021.

Va ricordato, altresì, che tra gli strumenti preordinati a dare attuazione alla *Strategia nazionale*, uno dei più efficaci è stato sicuramente il piano per i beni confiscati esemplari nel Mezzogiorno, finanziato con due successive delibere del CIPE⁵².

In secondo luogo, per l'implementazione della Strategia nazionale, che risulta collegata anche ai Programmi nazionali di riforma dei def 2014, 2015 e 2016, è stata prevista una *governance* più strutturata, sulla scorta delle indicazioni fornite dall'art. 1, co. 611, legge di bilancio 2017. A livello centrale, in particolar modo, è stato istituito dal CIPE, presso il Dipartimento per le politiche di coesione della presidenza del Consiglio dei Ministri, il Tavolo di Indirizzo e Verifica, composto da rappresentanti dell'ANBSC, del Ministero dell'interno, del Ministero dell'economia e finanze (RGS-IGRUE), del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione del Dipartimento per la coesione della presidenza del Consiglio (DPCoe-NUVAP) e del Nucleo di verifica e controllo dell'Agenzia per la coesione territoriale (ACT-NUVEC)⁵³. In relazione a specifiche tematiche o problemi particolari, alle riunioni del Tavolo possono essere invitati i rappresentanti di altre istituzioni competenti per materia e territorio, nonché altri soggetti che possano contribuire alla valorizzazione di beni confiscati.

⁵² In particolare, la delibera n. 48/2019 ha assegnato 15 milioni di euro di FSC 2014-2020 per la valorizzazione dell'azienda agro-industriale con annesso villaggio rurale "La Balzana", ubicata nel comune di Santa Maria La Fossa (CE), da destinare a finalità di «Parco agroalimentare dei prodotti tipici della Campania». Con la successiva delibera n. 61/2020, il CIPE ha invece stanziato 10 milioni di euro di FSC 2014-2020 per uno specifico asse del piano destinato al sostegno degli enti pubblici impegnati a definire progetti di valorizzazione per beni in confisca definitiva ubicati nel Mezzogiorno e qualificati come esemplari: a) indizione di concorsi di idee; b) definizione di piani di gestione; c) elaborazione di progetti definitivi o esecutivi, a partire dai progetti di fattibilità tecnica ed economica e atti propedeutici.

⁵³ Con nota prot. n. 2772 del 21 giugno 2019 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stata resa informativa in ordine all'intervenuta istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche di coesione/ ANBSC, del tavolo di indirizzo e verifica quale presidio nazionale di coordinamento, di indirizzo e accompagnamento con funzioni di programmazione, supporto all'attuazione e sorveglianza sull'avanzamento della Strategia nazionale. Presso il Tavolo sono attivi gruppi di lavoro regionali permanenti, un gruppo di lavoro tematico dedicato a qualità, trasparenza e condivisione dei dati in materia di beni e aziende confiscate, e possono essere attivati eventuali ulteriori gruppi di lavoro tematici e/o territoriali per la realizzazione di specifiche azioni.

Questo organismo svolge il compito, quanto mai complesso, di promuovere orientamenti comuni per l'attuazione degli interventi promozionali, di monitorare le modalità di assolvimento degli impegni assunti dalle diverse autorità in sede di programmazione e di valutare la realizzazione degli obiettivi previsti, supportando le iniziative che, nell'esercizio della sua autonomia amministrativa e organizzativa, l'ANBSC è tenuta, in ogni caso, a realizzare.

Infine, non si può dimenticare che anche nel contesto del PNRR⁵⁴, che deve attuare nell'ordinamento italiano l'iniziativa eurounitaria denominata *Next Generation EU*, è stata prevista una consistente linea di finanziamento per le politiche di recupero del patrimonio sottratto alla criminalità organizzata. Nel contesto degli obiettivi di rilievo socio-economico ha trovato un significativo riconoscimento una misura che si propone di sostenere gli enti locali nel recupero dei beni confiscati, sulla base di una adeguata progettazione funzionale all'avvio di attività di interesse generale. In particolar modo, la Missione 5 – Inclusione e coesione – è suddivisa in 3 Componenti, di cui la terza – Interventi speciali per la coesione territoriale –, a sua volta, individua uno specifico intervento (il secondo), rubricato come Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie, con un'assegnazione di tutto rilievo, di 300.000.000 €, per la realizzazione di n. 200 progetti nelle 8 Regioni del Mezzogiorno.

Al fine di garantire una ottimale gestione di queste risorse finanziarie, il Ministro per il sud e la coesione territoriale, con nota prot. 1995 P del 22 novembre 2021, ha individuato l'Agenzia per la coesione territoriale quale soggetto attuatore del suindicato investimento.

7. Conclusioni: uno sforzo coordinato per coniugare intervento "simbolico" e valorizzazione economica

La disciplina antimafia ha subito, nel corso della sua lunga evoluzione, diversi e significativi cambiamenti di prospettiva, raggiungendo, comunque, un livello di elevata e sofisticata qualità normativa, che emerge dal carattere originale ed innovativo delle soluzioni giuridiche via via adottate per garantire un'efficiente gestione dei beni sottratti alle mafie. La

⁵⁴ Per una disamina generale, anche in una prospettiva critica, cfr. M. MESSORI, *La strategia rischiosa del Piano italiano di ripresa e resilienza*, in *astrid-online.it*, 5 maggio 2021.

consistente quota di beni che rimangono ancora inutilizzati, a motivo delle straordinarie lungaggini dei procedimenti di prevenzione e destinazione, non permette bilanci trionfalistici⁵⁵, ma non si possono nemmeno sottovalutare i risultati positivi che sono stati comunque conseguiti, come l'aumento costante delle assegnazioni e delle forme di recupero di carattere sociale nel corso dell'ultimo decennio. D'altronde, non è semplice armonizzare le molteplici esigenze che ruotano intorno al patrimonio confiscato: assegnazione sociale dalla forte valenza simbolica, redditività dei beni, modalità di uso connesse all'esercizio dei compiti istituzionali, dismissione delle aziende prive di qualsiasi possibilità di prosecuzione economica.

Tuttavia, l'inevitabile valutazione ambivalente si può connotare, in questa fase, per un certo ottimismo, in considerazione di due importanti fattori che sono stati in precedenza tratteggiati: il recente *restyling* normativo ha sicuramente perfezionato il modello organizzativo dell'Agenzia nazionale e ha posto, quindi, le premesse per il suo funzionamento più efficiente e razionale; il collegamento tra l'attività destinatoria dell'ANBSC e la programmazione in tema di coesione sociale e territoriale consente di puntare su una massa critica di risorse finanziarie, necessarie per un salto di qualità nell'ottica della concreta utilizzazione del bene confiscato. Gli aspetti controversi sono ancora molti – tra tutti, la difficile sopravvivenza delle aziende sequestrate e confiscate –, nondimeno la direzione di marcia sembra essere quella più idonea ad un rilancio di questo settore, in cui devono essere soprattutto incoraggiate e rinforzate le occasioni di partecipazione della società civile⁵⁶. In attesa di quel consolidamento della dotazione organica, che rimane, in ogni caso, imprescindibile.

⁵⁵ Si veda, in occasione della presentazione dell'Osservatorio permanente sulla raccolta dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati, l'intervento del Ministro della giustizia, Marta Cartabia, sull'esigenza di migliorare la *performance* nel recupero delle aziende sequestrate e confiscate, in *gNews - Quotidiano del Ministero della giustizia*, 21 giugno 2022.

⁵⁶ Sulle potenzialità e i limiti della collaborazione tra pubblico e privato (sociale) nel recupero dei beni confiscati si vedano le interessanti osservazioni di F. GIGLIONI, *La collaborazione per la legalità: il caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, in *Etica pubblica*, 2, 2021, p. 51 ss.; C. SALATI, *Beni confiscati alle mafie come beni comuni. L'amministrazione condivisa quale scenario di rigenerazione*, in *labsus.org*.

Il Fenomeno mafioso nelle Regioni del Nord Italia: nuove tendenze e prospettive

*Nando dalla Chiesa,
Federica Cabras¹*

Il presente contributo intende esplorare i tratti salienti del fenomeno mafioso nelle Regioni del Nord Italia. Partendo da una riflessione sul metodo e sui limiti che spesso accompagnano gli studi in materia, ne individua le principali tendenze e ricostruisce, seppur sinteticamente, la geografia delle presenze mafiose all'interno del diversificato panorama settentrionale. Una volta individuato il quadro complessivo, l'analisi si concentra sul contrasto istituzionale, approfondendo il ruolo rivestitovi dagli enti pubblici e dai Comuni.

1. La questione

Il tema della mafia, e in particolare della mafia nelle Regioni settentrionali, non è certo diminuito d'importanza per via della lunga stagione di pandemia o per via dello sconvolgente ritorno della guerra sul teatro europeo. Anzi. Le organizzazioni mafiose stanno ancora una volta dimostrando di sapersi muovere abilmente nel mezzo dei drammi sociali e politici per volgerli a proprio vantaggio. Lo fecero negli anni di piombo del terrorismo, in cui la successione interminabile degli attentati politici cancellò come d'incanto dal discorso pubblico la minaccia mafiosa al Nord, pur lungamente colpito dalla piaga dei sequestri di persona. Lo hanno poi fatto in occasione delle grandi calamità naturali, dal terremoto irpino del 1980 a quello emiliano del 2012. Lo hanno fatto su un piano globale sfruttando il panico in cui cadde il mondo l'11 settembre del 2001, quando le Torri Gemelle quasi soffocarono le spinte provenienti dalla Convenzione di Palermo perché si avviasse finalmente una lotta coordinata tra gli Stati contro il crimine organizzato transnazionale.

¹ L'articolo è frutto di un lavoro comune e di una lunga collaborazione di ricerca sul fenomeno mafioso. Dovendo imputare formalmente i singoli paragrafi, vanno attribuiti a Federica Cabras i paragrafi 3 e 4 e a Nando dalla Chiesa i paragrafi 1, 2, 5 e 6.

È purtroppo una costante. Quando si pensa che il problema della mafia perda rilievo nel flusso degli eventi, specialmente in quelle Regioni storicamente più riluttanti a sentirsi “coinvolte”, si è poi destinati a scoprire regolarmente con sorpresa che esso ha conquistato nuovo vigore e spessore. I rischi aperti in proposito dai due anni di pandemia sono già emersi e sono stati segnalati in numerose sedi e occasioni, e vanno dal nuovo ventaglio di opportunità nel settore della salute all’ingrossamento potenziale dell’economia mafiosa, per effetto vuoi dell’usura vuoi della cessione di aziende smunte della crisi².

Riflettere su quali siano le tendenze attuali del fenomeno mafioso nel Nord, e in particolare in alcuni suoi territori, è dunque compito da assolvere con il maggiore senso di responsabilità possibile. Il presente articolo si prefigge appunto di contribuire a tenere aperta l’attenzione su un problema cruciale per l’Italia e per l’Europa³ offrendo una serie di indicazioni e di valutazioni riferibili alle Regioni del Nord Italia e ai problemi che le loro istituzioni sono chiamate ad affrontare.

2. *Il metodo e l’approccio*

I criteri di selezione delle urgenze e dei temi oggi più rilevanti discendono in particolare dalle acquisizioni teoriche ed empiriche maturate in quasi un decennio da CROSS, l’Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell’Università degli Studi di Milano, centro di ricerca a cui entrambi gli autori afferiscono. L’indicazione delle dinamiche criminali, dei livelli di rischio mafioso, della gerarchia delle criticità, e anche di alcune tendenze

² Cfr. Confcommercio Milano-Lodi-Monza e Brianza, *La criminalità ai tempi del Covid*, un’indagine realizzata tra le Aziende associate nei mesi di giugno e novembre 2020. Diversi sono gli appunti proposti sul tema dalle relazioni della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e della Direzione Investigativa Antimafia. Già la Relazione della DNA del 24 novembre 2020 includeva nel Cap. 8 (*I Poli di interesse*), un sottoparagrafo, l’8.5.5, dedicato alla *Prevenzione dei fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l’emergenza da Covid-19*. Mentre l’emergenza Covid viene segnalata, con riferimento agli appalti e ai nuovi finanziamenti pubblici, nella recente Relazione Semestrale al Parlamento della DIA, riferita all’attività svolta nel periodo gennaio-giugno 2021.

³ In proposito N. DALLA CHIESA, *The long march of the ‘Ndrangheta in Europe. Who, What, Why, How, Where*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft. Mit Auslandsrundschau*, 2021, Band 133, Heft 2, De Gruyter, pp. 563-586; anche J. DAGNES, D. DONATIello, L. STORTI, *Italian Mafias across Europe*, in F. ALLUM, I. CLOUGH MARINARO, R. SCIARRONE (a cura di), *Italian Mafias Today*, Northampton Massachusetts, Edward Elgar, 2019, pp. 191-207.

positive, corrisponde cioè a valutazioni che nascono da una specifica, prolungata attività di ricerca, soprattutto sul campo, svolta per istituzioni primarie nell'arco di ormai molti anni: dai rapporti di ricerca sulle Regioni settentrionali realizzati per la Presidenza della Commissione parlamentare antimafia⁴, ai monitoraggi effettuati per la Regione Lombardia⁵, alle ricerche svolte per il Ministero dell'Istruzione⁶. Alle informazioni così raccolte e sistematizzate si aggiungono poi quelle acquisite attraverso una intensa attività di collaborazione e di scambio con istituzioni locali o con istituzioni giudiziarie e investigative. E vi si aggiungono inoltre quelle, certo più acerbe ma mai poco significative, provenienti da più di quattrocento tesi di laurea, spesso condotte su aree territoriali specifiche allo scopo di ricostruire le dinamiche di insediamento e di espansione delle organizzazioni mafiose.

Da questo insieme di forme di osservazione – talora “partecipante” nel senso più classico della teoria metodologica⁷ –, arricchite dalla con-

⁴ CROSS, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, *Primo Rapporto sulle Aree Settentrionali per la Presidenza della Commissione Parlamentare Antimafia*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, 2014; CROSS, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, *Secondo Rapporto sulle Aree Settentrionali per la Presidenza della Commissione Parlamentare Antimafia*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, 2015; CROSS, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, *Terzo Rapporto sulle Aree Settentrionali per la Presidenza della Commissione Parlamentare Antimafia*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, 2016; CROSS, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, *Quarto Rapporto sulle Aree Settentrionali per la Presidenza della Commissione Parlamentare Antimafia*, Camera dei deputati-Senato della Repubblica, 2017.

⁵ CROSS, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, *Monitoraggio sulla presenza mafiosa in Lombardia, Parte I*, Milano, 2018, in collaborazione con Polis Lombardia; CROSS, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, *Monitoraggio sulla presenza mafiosa in Lombardia, Parte II*, Milano, 2019, in collaborazione con Polis Lombardia; CROSS, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, *Monitoraggio della presenza mafiosa in Lombardia*, Milano, 2022, in collaborazione con Polis Lombardia. Cfr. anche, sul contrasto del fenomeno mafioso, CROSS, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, *Monitoraggio dell'Antimafia in Lombardia*, Milano, 2020, in collaborazione con Polis Lombardia.

⁶ CROSS, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, *Storia dell'educazione alla legalità nella scuola italiana, 1980-2018, Rapporto di ricerca*, Ministero dell'Istruzione, 2018.

⁷ Al di là del successo di questo metodo nella antropologia malinowskiana, vale la pena qui sottolineare l'importanza riconosciuta nella ricerca sociologica, dagli studi urbani a quelli organizzativi.

sultazione di saggi, articoli, docufilm, è scaturita una convinzione, che si trascrive nelle valutazioni offerte in queste pagine. Ed è che negli studi sulla criminalità organizzata bisogna rassegnarsi all'impossibilità di produrre misurazioni esatte, "scientifiche", della quantità e qualità dei fenomeni. Se questo è infatti un problema con cui sono costretti a scontrarsi tutti gli studiosi di scienze sociali, esso si presenta in forma ontologicamente più complicata e quasi insuperabile – relativamente, si intende – per chi si cimenti con l'analisi di fatti, come quelli criminali, che per definizione sfuggono alle rilevazioni ufficiali. Per un verso, infatti, si sconta un decisivo effetto-clandestinità, prodotto da comportamenti che intenzionalmente si sottraggono a ogni forma di controllo esterno. Per altro verso anche i dati ufficialmente disponibili si prestano a interpretazioni opposte. L'assenza di omicidi, ad esempio, anziché deporre per una inesistenza delle organizzazioni mafiose, può esprimere un pieno e perfetto controllo sociale e territoriale da parte di una di queste organizzazioni. L'aumento delle denunce per estorsione può dipendere da una intensificazione degli episodi estorsivi, ma può anche dipendere da una maggiore fiducia nelle forze dell'ordine o dalla nascita di un movimento di ribellione verso le imposizioni dei clan. Il basso numero di beni confiscati in una determinata Provincia può indicare un modesto livello di penetrazione degli interessi mafiosi ma può anche essere il frutto di una inerzia o modesta attività degli apparati repressivi e giudiziari locali, e in qualche caso addirittura della capacità delle organizzazioni mafiose di condizionarne il comportamento. O ancora, chiudendo con gli esempi, certe classificazioni di singoli fatti – un incendio, un pestaggio – possono tradire pressioni burocratiche o minacce verso chi è titolato a operarne la catalogazione – incendio doloso o auto-combustione? Caduta dalle scale o aggressione?

Per queste ragioni il lavoro di ricerca di CROSS, di cui si riporteranno qui alcune indicazioni aggiornate alla primavera del 2022, parte dalla necessità di riconoscere in questo genere di studi la superiorità delle metodologie di stima proprie delle agenzie di *rating*, fondate cioè sulla consapevole valutazione *sintetica e soggettiva* dei dati di un contesto, rispetto a quelle fondate sulla pretesa di misurare il fenomeno in quel medesimo contesto attraverso una sequenza, breve o anche infinita – fino

a 119! –, di parametri “scientifici”, con esiti ripetutamente e manifestamente paradossali⁸.

3. *Dinamiche e radici*

Quella mafiosa è da tempo una presenza diffusa e articolata nell'area settentrionale del Paese. Lo hanno testimoniato centinaia di inchieste giornalistiche a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, in genere muovendo dalla cronaca nera e giudiziaria. Lo hanno ripetutamente, anche se diversamente, certificato gli atti giudiziari e parlamentari. Ne hanno trattato – recuperando importanti ritardi “ambientali” – diverse ricerche accademiche e istituzionali⁹, in alcuni casi volte a raccogliere e sistematizzare dati che presi singolarmente sarebbero potuti apparire poco significativi. Ad esempio, rivisitando con occhio più consapevole gli incendi di incerta matrice in una determinata Provincia¹⁰, oppure rilevando gli atteggiamenti omertosi di imprenditori indisposti a descrivere le anomalie che alterano la vita dei loro settori d'impresa, anche a seguito di arresti ed evidenze incontrovertibili¹¹.

Un dato di partenza, confermato a più riprese dall'attività giudiziaria, è comunque oggi il primato della 'ndrangheta al Nord. Più di altre organizzazioni mafiose, essa si configura ormai da decenni come quella

⁸ Non si intende qui polemizzare con alcun gruppo di studio. Ma è chiaro che quando il ricorso a strumentazioni “scientifiche” porta in un caso a indicare la Lombardia come la *nona* – anziché la seconda – Regione d'Italia per presenza di 'ndrangheta o in altro caso a collocare le Province di Como e di Monza-Brianza tra le meno vulnerabili alle infiltrazioni mafiose – Monza-Brianza è la Provincia con il più alto numero di “locali di 'ndrangheta in Lombardia, dopo quella di Milano – occorrerebbe riflettere sulla attendibilità degli approcci utilizzati.

⁹ Sui processi di espansione delle mafie in aree non tradizionali cfr. in particolare R. SCIARRONE, *Mafie vecchie mafie nuove*, Roma, Donzelli, 2009; F. VARESE, *Mafie in movimento. Come il crimine conquista nuovi territori*, Torino, Einaudi, 2011; N. DALLA CHIESA, M. PANZARASA, *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*, Torino, Einaudi, 2012; N. DALLA CHIESA, *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2016; R. SCIARRONE (a cura di), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, Donzelli, 2019.

¹⁰ In merito, si veda Comitato per lo studio e la promozione di attività finalizzate al contrasto dei fenomeni di stampo mafioso e della criminalità organizzata sul territorio milanese anche in funzione della manifestazione EXPO 2015, *Seconda relazione semestrale*, maggio 2013.

¹¹ In merito, si veda in particolare N. DALLA CHIESA, F. CABRAS, *Rosso Mafia. La 'ndrangheta a Reggio Emilia*, Milano, Bompiani, 2019 e P. LODETTI, M. PANZARASA, *L'uso del “capitale mafioso” in Emilia e in Lombardia Orientale. Dalle contiguità culturali agli effetti dell'impresa mafiosa*, CROSS, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, 2020.

maggiormente radicata sul territorio, avendo gradualmente esteso la sua forza d'azione anche in alcune Regioni e Province un tempo ritenute immuni. All'attività repressiva, spesso efficace ma tuttavia assai disomogenea e in certi casi tardiva¹², sono seguite negli anni sentenze severe nell'ambito di processi di portata storica. Si pensi alle inchieste «Infinito» del 2010 contro i clan della Lombardia occidentale, «Minotauro» nel 2011 in Piemonte, «La Svolta» nel 2012 in Provincia di Imperia, «Aemilia» nel 2015 in Emilia e «Pesci» l'anno successivo a Mantova e Cremona: tutte all'origine di processi importanti e giunti a condanne eccellenti, come quelle confermate nel maggio del 2022 dalla Corte di Cassazione quale epilogo della maxi-inchiesta contro la 'ndrangheta emiliana¹³. Ciononostante, e questa è l'importante tendenza che preme qui sottolineare, le sanzioni economiche e penali inflitte all'organizzazione 'ndranghetista non sembrano avere condotto a una sua seppur parziale e temporanea sconfitta, per non dire a un suo indebolimento sostanziale nei territori considerati. La «perdita» di affiliati in libertà da un lato, e di beni – immobili, imprese, ecc. – sequestrati o confiscati dall'altro, non pare cioè avere arrestato lo slancio criminale dei clan, che hanno dimostrato talora di possedere una forza rigenerativa sorprendente. Esempio in tal senso è il caso di Brescello, Comune di appena 5.000 abitanti della Provincia di Reggio Emilia¹⁴. Prima amministrazione comunale della Regione Emilia-Romagna a essere sciolta per infiltrazioni mafiose nel 2016, reduce dalla citata maxi-inchiesta «Aemilia», a distanza di una manciata di anni, nulla o quasi sembra essere mutato nel piccolo Comune emiliano. A sostenerlo è nel 2021 il GUP del Tribunale di Bologna Sandro Pecorella all'interno delle motivazioni della sentenza di rito abbreviato del processo «Grimilde». Secondo le parole del giudice «nonostante le inchieste per mafia abbiano ampiamente parlato di Brescello, a denunciare o a parlare sono stati in

¹² In alcune aree del Nord Italia, in particolare in Liguria, l'attività processuale contro la 'ndrangheta ha avuto un percorso tortuoso in cui importanti inchieste si sono concluse con il mancato riconoscimento della matrice mafiosa degli imputati.

¹³ P. BONACINI, 'Ndrangheta in Emilia-Romagna, la Cassazione conferma 73 condanne. Definitiva la pena pure per il papà di Iaquina, in *Il Fatto Quotidiano*, 7 maggio 2022.

¹⁴ In merito alla presenza della 'ndrangheta a Brescello, cfr. O. INGRASCI, *Brescello. Uno studio di caso sull'insediamento della 'ndrangheta al Nord*, CROSS, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano.

pochi (...) Emblematico in tale senso è l'atteggiamento del personale del Comune, apparso ancorato a quella che sembra essere una posizione di inconsapevolezza, in taluni casi mista a timore, verso l'argomento della criminalità organizzata¹⁵. D'altronde, si legge sempre nelle motivazioni della sentenza, «la situazione non appare cambiata, almeno nelle sue manifestazioni spicciole esteriori, dato che attualmente la polizia municipale di Brescello non fa la multa in caso di infrazioni stradali, tipo divieto di sosta, agli appartenenti della famiglia Grande Aracri»¹⁶. Notazione curiosa quest'ultima, visto che negli anni Novanta fu proprio un vigile urbano a denunciare simili condotte da parte dei colleghi, insieme a una serie di scavi sospetti lungo gli argini del fiume Po a opera di imprese di origini cutresi. Lo scrisse sulle pagine della Gazzetta locale, di cui era collaboratore esterno. All'epoca, non solo nessuno volle credergli, ma venne addirittura licenziato dall'allora Sindaco Ermes Coffrini¹⁷.

Altro caso esemplare è quello di Fino Mornasco, Comune della Provincia di Como al confine con la Svizzera. Sede di una storica locale di 'ndrangheta, sfuggita all'inchiesta «Infinito» e successivamente riscoperta nell'ambito dell'operazione «Insubria» del 2014, il paese è stato definito dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulla mafia, nella Relazione finale del 2018, «fortino della 'ndrangheta». Il fatto è che dagli anni Novanta la «locale» ritrovata è stata in grado di ricostituirsi e tornare in attività, nonostante gli arresti a più riprese dei suoi affiliati¹⁸. A fornirne una recente testimonianza è l'inchiesta «Nova Narcos Europa» del 2021. Negli ultimi anni, secondo quanto riportato negli atti giudiziari, la struttura 'ndranghetista non solo ha espresso nuovo vigore, ma ha anche espanso il suo raggio d'azione verso la Provincia di Varese, nonché nella vicina Svizzera con la convinzione – così emerge dalle intercettazioni

¹⁵ G. BALDESSARRO, *Reggio Emilia, i giudici su Brescello: "Paese succube dei clan della 'ndrangheta"*, in *La Repubblica-Bologna*, 8 marzo 2021.

¹⁶ G. BALDESSARRO, *Reggio Emilia, i giudici su Brescello: "Paese succube dei clan della 'ndrangheta"*, in *La Repubblica-Bologna*, 8 marzo 2021.

¹⁷ N. DALLA CHIESA, *Donato Ungaro. Storia del vigile che resistette ai clan di Brescello e perciò fu licenziato*, in *Il Fatto Quotidiano*, 22 gennaio 2018.

¹⁸ CROSS, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, *Monitoraggio sulla presenza mafiosa in Lombardia, Parte I*, Milano, 2018, in collaborazione con Polis Lombardia, p. 121.

raccolte dagli inquirenti – di potervi operare con maggiore libertà, al riparo dalle dure condanne previste in Italia dal reato di associazione di stampo mafioso – art. 416-*bis* cod. pen. –, non contemplate dal Codice penale elvetico¹⁹.

Se tuttavia la ‘ndrangheta ha dimostrato una elevata capacità di rigenerarsi soprattutto grazie alla straordinaria combinazione riproduttiva “paese di origine-famiglia allargata”, non vi è dubbio che essa sia stata avvantaggiata nelle proprie strategie di insediamento da contesti incapaci o indisposti a riconoscerne la portata criminale. Le istituzioni del Nord hanno spesso tentennato di fronte alle proprie responsabilità. Quasi sempre rifugiandosi nella prassi della rimozione, interessata o impaurita. Altre volte realizzando comportamenti facilmente leggibili – e dunque incoraggianti – per l’interlocutore mafioso: vuoi decidendo di non costituirsi parte civile nei processi che riguardavano direttamente i paesi da esse amministrati, come nel caso del Comune di Cantù in Provincia di Como²⁰, vuoi assumendo impegni solo formali di contrasto del fenomeno mafioso, con la costituzione di commissioni antimafia timide e riluttanti ad affrontare apertamente la presenza dei clan, come è emerso in più circostanze, dal Piemonte all’Emilia.

Le ricerche ci mettono comunque davanti non solo alla capacità di resistenza-resilienza dei clan storici, ma anche alla affermazione di nuovi protagonisti criminali. Il panorama attuale appare infatti sempre più diversificato poiché a giocarvi un ruolo di primo piano è oggi anche la ‘ndrangheta “catanzarese”. Essa comprende i clan dell’area di Vibo Valentia, di Catanzaro, di Crotone e della Sibaritide, un tempo in rapporto di subalternità, anche nelle Regioni del Nord, rispetto a quelli della Provincia di Reggio Calabria. Secondo la Direzione Nazionale Antimafia, sarebbero evidenti i segnali di una nuova condizione di pariteticità soprattutto a vantaggio dei più importanti clan del crotonese, a partire da quello – su citato – dei Grandi Aracri di Cutro che, più di altri, ha

¹⁹ In merito, cfr. CROSS, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell’Università degli Studi di Milano, *Monitoraggio della presenza mafiosa in Lombardia*, Milano, 2022, in collaborazione con Polis Lombardia.

²⁰ D. MILOSA, *Cantù: botte, pallottole e “controllo del territorio e delle attività”. A processo i rampolli delle famiglie di ‘ndrangheta*, in *Il Fatto Quotidiano*, 23 febbraio 2019.

dimostrato la propria forza espansiva nelle Regioni settentrionali. Prima in Emilia, poi in Lombardia e negli ultimi anni anche in Veneto²¹. Nel complesso, lo scenario attuale vede quindi una 'ndrangheta estremamente e singolarmente "mobile" nel mondo fermato invece dalla pandemia. Un'organizzazione con lo sguardo teso verso nuovi confini, anche all'estero come nel caso della Svizzera, e alla perenne ricerca di territori in cui investire e affondare le proprie radici. Quanto ai mercati di investimento, i clan continuano classicamente a inserirsi soprattutto nei settori a basso contenuto tecnologico, dimostrando scarsi livelli di specializzazione, a dispetto delle leggende sulle loro sempre più raffinate professionalità. I campi d'elezione all'interno dell'economia legale sono l'edilizia e il movimento terra, gli autotrasporti, la ristorazione, lo smaltimento dei rifiuti. Nei settori pregiati spicca invece la sanità, oggi più che mai a rischio infiltrazioni "dal basso" – o dall'alto per via politica²².

4. La distribuzione territoriale.

Nel 2014 CROSS, l'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli Studi di Milano, propose nell'ambito di una ricerca per l'allora Presidenza della Commissione parlamentare antimafia una mappa degli indici della presenza mafiosa su base provinciale per tutto il Nord Italia. Ne uscì una istantanea dai tratti eterogenei, con territori fortemente compromessi²³ e altri in cui la situazione si mostrava, talora solo apparentemente, più rassicurante²⁴. A distanza di nemmeno un decennio, lo scenario attuale appare per certi versi mutato, includendo nelle zone più a rischio nuove Province e nuovi Comuni.

²¹ Direzione Nazionale Antimafia, *Relazione sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione Nazionale Antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2018-31 dicembre 2019*, 2020, p. 8.

²² Si veda, per il caso lombardo, il più significativo in tal senso, CROSS, *Monitoraggio sulla presenza mafiosa in Lombardia, Parte II*, cit., Cap. 5.

²³ Tra le Province con il più alto indice di presenza mafiosa figuravano Milano, Monza-Brianza, Torino, Imperia. A seguire, invece, vi erano Alessandria, Pavia, Varese, Lecco, Como, Brescia, Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna, Genova.

²⁴ Le Province che allora registravano un basso indice di presenza mafiosa erano Biella, Novara, Sondrio, Bolzano, Trento, Gorizia, Belluno, Vicenza, Rovigo, Ferrara, Forlì-Cesena.

Partendo da quella che tutt'oggi può essere considerata la “seconda Regione di ‘ndrangheta” d'Italia²⁵, ossia la Lombardia, è possibile segnalare alcune prime novità significative. Se le Province di Milano e Monza-Brianza hanno nel tempo mantenuto il loro primato, dimostrandosi le più coinvolte dalla presenza capillare di clan calabresi, ad accentuarsi è il dinamismo mafioso nelle Province Nord-occidentali di Varese, Lecco e Como. Queste ultime sembrano infatti aver assunto negli anni una nuova centralità, tanto in qualità di connettori territoriali con la vicina Svizzera – si pensi al già citato Comune di Fino Mornasco –, quanto rispetto al livello di radicamento di alcuni clan attivi sul territorio²⁶. Sul versante Sud, il pavese si conferma altamente interessato dalla presenza dei clan, sia nel capoluogo di Provincia sia nei Comuni limitrofi, tra cui spicca quello di Voghera²⁷. Tratti meno allarmanti sembrano connotare il panorama orientale della Regione, fatta eccezione per alcuni Comuni bresciani del lago di Garda altamente attrattivi per gli investimenti della ‘ndrangheta – ma anche di Cosa Nostra e camorra – nel settore turistico e della ristorazione. Le Province di Brescia e Bergamo, secondo le valutazioni proposte da CROSS nel monitoraggio regionale del 2022, presentano un più alto grado di incertezza interpretativa in corrispondenza di una importante criminalità economica non mafiosa, e tuttavia potenzialmente funzionale agli interessi dei clan. A imporsi all'attenzione degli inquirenti e degli analisti è invece il ruolo della Lombardia Sud-orientale, ossia delle Province di Mantova e Cremona²⁸. Comuni come Curtatone, Borgo Virgilio, Viadana, Monticelli D'Ongina, solo per citarne alcuni, rientrano in un'area d'influenza assai più ampia, andata delineandosi in modo sempre più netto nel tempo, formando una sorta di *continuum* interregionale che include Reggio Emilia, lo stesso Bre-

²⁵ CROSS, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, *Monitoraggio della presenza mafiosa in Lombardia*, Milano, 2022, in collaborazione con Polis Lombardia.

²⁶ CROSS, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, *ibidem*.

²⁷ CROSS, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, *ibidem*.

²⁸ CROSS, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, *ibidem*.

scello, Piacenza, Parma e si completa congiungendosi a Ovest e a Est con l'asse Cremona-Mantova. Questo "quadrilatero padano" si presenta come un territorio assai omogeneo, seppur assoggettato alle giurisdizioni rivendicate dalle singole grandi famiglie di 'ndrangheta, tra cui emerge quella dei Grande Aracri di Cutro e quelle degli Arena e dei Nicoscia di Isola di Capo Rizzuto²⁹. L'Emilia rappresenta l'epicentro del quadrilatero, il perno attorno cui si irradia l'azione della 'ndrangheta crotonese al Nord. Non solo in Lombardia, ma anche in Veneto. Tezze sul Brenta, un Comune che conta poco più di 12.000 abitanti della Provincia di Vicenza, figurerebbe infatti quale sede distaccata del clan emiliano. Secondo acquisizioni investigative recenti, riferite al 2019, la 'ndrangheta crotonese avrebbe utilizzato alcune imprese con sede nelle Province di Padova, Vicenza, Treviso e Venezia per riciclare denaro proveniente dalle Province emiliane. Il Veneto, un tempo contraddistinto da indici di presenza mafiosa medio-bassi, sembra così rappresentare oggi, sia pure a macchia di leopardo, un nuovo importante territorio di investimento per la 'ndrangheta³⁰. Spostandoci in Trentino-Alto Adige e in Friuli-Venezia Giulia la situazione pare attenuarsi, con presenze di 'ndrangheta assai meno radicate che ad oggi sembrano mostrare una minore pervasività, tuttavia – anche qui – potendo contare sul supporto di imprenditori locali, nonché di esponenti politici e della pubblica amministrazione disposti a fornire risorse ai clan³¹. Scenario di tutt'altro tipo si presenta nell'area Nord-occidentale. Con la Lombardia, il Piemonte rappresenta in effetti la Regione settentrionale storicamente più infiltrata dalla 'ndrangheta. Torino, Volpiano, San Giusto Canavese sono tra i Comuni maggiormente colpiti dall'ingerenza dei clan. Ma è attualmente la confinante Valle D'Aosta, a lungo considerata quasi pregiudizialmente un'isola felice, ad ampliare con punte di allarme la geografia delle presenze mafiose signi-

²⁹ N. DALLA CHIESA, F. CABRAS, *Rosso Mafia. La 'ndrangheta a Reggio Emilia*, cit.

³⁰ Direzione Nazionale Antimafia, *Relazione sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione Nazionale Antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2018-31 dicembre 2019*, 2020, pp. 24-25.

³¹ Direzione Nazionale Antimafia, *Relazione sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione Nazionale Antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2018-31 dicembre 2019*, 2020, p. 30.

ficative al Nord: dal capoluogo Aosta al Comune di Saint Pierre, primo a essere sciolto per infiltrazioni mafiose nella Regione nel 2020³². Novità giungono infine dalla Liguria dove il radicamento della 'ndrangheta, molto faticosamente riconosciuto dalla magistratura³³, conferma la sua notoria gravidanza nell'area di Ponente, in particolare tra Ventimiglia e Bordighera, nel capoluogo genovese, e anche nel Levante, in cui solo recentemente è stata confermata la presenza di una locale nel Comune di Lavagna. Come sottolinea la Direzione Nazionale Antimafia, la lunga presenza delle cosche calabresi nel territorio ligure si è caratterizzata per un'intensa attività nel traffico di droga, grazie agli scali marittimi di Genova, Savona e La Spezia, divenuti una valida alternativa ai porti di Gioia Tauro, Napoli e Salerno³⁴.

Nel complesso, la 'ndrangheta al Nord dimostra in sintesi un forte slancio espansivo che negli anni le ha consentito di conquistare nuovi territori e mercati di investimento. Si tratta di uno scenario che desta preoccupazione, indicando una sorprendente dinamicità dei clan tanto nei territori storicamente segnati da una significativa penetrazione mafiosa quanto nelle più recenti aree di insediamento.

5. Il contrasto istituzionale: i Comuni e gli enti pubblici

Benché il quadro complessivo, come visto, non possa davvero assumere tinte ottimistiche, è però doveroso tratteggiare gli elementi di novità positiva che si sono andati enucleando anche nelle Regioni settentrionali. Si tratta di un tema che ancora non è entrato con decisione nella letteratura scientifica in materia. Per tratteggiarlo si farà quindi ricorso una volta di più alle esperienze di osservazione partecipante, che peraltro hanno fatto da battistrada, là dove messe per iscritto, a un po' tutto l'impianto della storia del movimento antimafia.

³² A. GIAMBARTOLOMEI, *'Ndrangheta in Valle d'Aosta: un comune sciolto e tre politici a processo*, in *Lavialibera*, 21 luglio 2021.

³³ Basti pensare che per vedere riconosciuta la presenza della 'ndrangheta nella Regione in virtù di una sentenza di Cassazione si è dovuto attendere il 2017 – processo “La svolta”, relativo alla locale di Ventimiglia.

³⁴ Direzione Nazionale Antimafia, *Relazione sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione Nazionale Antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2018-31 dicembre 2019, 2020*, p. 22.

Diciamo dunque che le Regioni settentrionali hanno oscillato negli anni Novanta del secolo scorso e negli anni Dieci del nuovo millennio tra una estraneità di fondo alla lotta contro la mafia – magari adornata di buona retorica –, e un impegno diretto a sostenerla nelle Regioni meridionali più colpite, a partire dalla Sicilia. In tutti e due i casi esse si sono però complessivamente caratterizzate per una decisa, talora indispettita, negazione dell'esistenza del fenomeno mafioso sui propri territori. Si poteva così vedere una Lombardia attiva protagonista antimafia, i cui giovani partecipavano diffusamente ai movimenti per la legalità e alle esperienze di volontariato sui terreni confiscati; o una Emilia, ugualmente protagonista, le cui cooperative costruivano con il lavoro gratuito dei propri operai i trattori per quegli stessi terreni o ne sospingevano la commercializzazione dei prodotti; e contemporaneamente una Lombardia e una Emilia che rifiutavano l'idea di una penetrazione mafiosa nelle loro Province. Oggi quel panorama si è modificato. Sono molti i Comuni che hanno scelto di aderire alla associazione di «Avviso Pubblico», nata nel 1996 per unire gli enti locali orientati ad affermare nella pubblica amministrazione i principi di legalità e un'opposizione alla cultura e agli interessi mafiosi. Le iniziative e le pubblicazioni dell'associazione si preoccupano, significativamente, di tutelare gli amministratori più esposti e di denunciare gli atti di intimidazione o di violenza commessi contro i singoli enti locali e i loro esponenti. Ciò che risulta di grande interesse è che gli enti iscritti all'associazione si collocano per il 36,7% nel Nord-ovest del Paese, e per il 34,7% nel Nord-est, denotando dunque come il grosso dello slancio innovatore in quest'area di impegno etico-politico si concentri massicciamente nelle Regioni settentrionali³⁵. Il cambiamento più radicale sembra in proposito essersi verificato proprio in Lombardia, ovvero la Regione a lungo più restia a fare i conti con la stessa parola "mafia". Il punto di svolta va collocato nei primi anni dello scorso decennio. Fu nel 2010 infatti che si tenne a Milano per la prima volta la ormai nota manifestazione annuale dell'associazione Libera in ricordo delle vittime innocenti di mafia. La manifestazione venne accolta con grande freddezza dalle istituzioni locali, ma la partecipazione di 150mila persone – fonti della questura – in gran parte giovanissime,

³⁵ Dati presentati ufficialmente all'Assemblea Nazionale di Avviso Pubblico tenutasi a Milano il 12 maggio 2022.

tracciò una visibile distanza tra istituzioni e larghe parti di società civile. Nello stesso anno l'operazione giudiziaria «Crimine-Infinito» realizzata congiuntamente dalle Procure di Milano e Reggio Calabria in luglio chiuse per sempre con i suoi arresti, soprattutto lombardi, la narrazione di una Regione e di una città dove «esiste la criminalità ma non esiste la mafia». L'elezione di Giuliano Pisapia a Sindaco di Milano consolidò l'anno dopo la nuova onda culturale. Se fino a quel momento non era stato possibile istituire in seno al Consiglio comunale una commissione antimafia, con il nuovo Sindaco di organismi comunali antimafia ne nacquero due: la commissione consiliare più volte rifiutata dalla precedente maggioranza politica e in più un comitato di esperti esterni a sostegno diretto dell'azione del Sindaco. Nel 2013, infine, proprio sulla questione mafiosa fu costretta a sciogliersi la Regione Lombardia, la più potente d'Italia. Un assessore risultò avere comperato i voti dei clan calabresi. Finì la leggenda di Roberto Formigoni detto «il celeste». Fu il trauma che chiuse un'epoca, e che portò la stessa Regione, fin allora rimasta indietro rispetto al Paese, a varare una legge per l'educazione alla legalità tra le più avanzate d'Italia³⁶.

È dunque possibile sostenere che il cambiamento del Nord abbia trovato il suo punto di forza, si potrebbe dire il suo motore, nella svolta di Milano, poi consolidata dall'elezione nel 2016 del Sindaco Giuseppe Sala. Svolta intrecciatasi con un più diffuso cambiamento che ha investito l'università, le scuole, alcune professioni e molte amministrazioni locali. Il coordinamento antimafia istituito recentemente tra i Comuni del Sud-ovest milanese, storicamente l'area dell'*hinterland* più condizionata anche a livello politico dall'influenza dei clan, è stato il nuovo passaggio della vita pubblica che ha segnato la discontinuità rispetto a due-tre decenni di accoglienza e tolleranza verso gli interessi e i patrimoni elettorali mafiosi. Ma i Comuni che hanno sperimentato o stanno sperimentando il cambio di passo sono distribuiti nello spazio. Nella stessa Lombardia, a Brescia è stato promosso nel 2021 con il patrocinio del Comune un corso di formazione popolare sul tema della mafia al quale si sono rivolti centinaia di cittadini. Il piccolo Comune mantovano di Gazoldo degli Ippoliti promuove con successo dal 2015, in collaborazione con Avviso Pubblico,

³⁶ L.r. 24 giugno 2015, n. 17 «Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità».

un festival letterario di successo dal titolo «Raccontiamoci le mafie». In Piemonte spicca il ruolo di Grugliasco, cittadina in Provincia di Torino il cui Sindaco Roberto Montà è presidente di Avviso Pubblico e vicesindaco metropolitano di Torino.

Ma forse il dato strategicamente più interessante offerto dall'ultimo decennio sul fronte del contrasto delle organizzazioni mafiose è costituito dal livello di cooperazione stabilitosi tra le diverse istituzioni. I protocolli di intesa operativi, le attività di confronto e di scambio realizzatesi in un numero elevato – anche se ancora minoritario – di contesti, le capacità di autodifesa collettiva maturate progressivamente dalle Olimpiadi invernali di Torino del 2006 fino a oggi, fanno parte di un percorso di cui si collegano i segni e gli effetti. Prefetture, Direzioni Distrettuali Antimafia, forze dell'ordine, enti locali, associazioni di interessi, alcuni ordini professionali in alcune città (da più antica data: quello dei commercialisti a Modena), università, scuole, sindacati, istituiscono alleanze a geometria variabile ma spesso ampie per fronteggiare un nemico considerato solo poco più di dieci anni fa “inesistente”. Fino all'esperienza pilota promossa nella Città metropolitana di Milano, a partire dalla consapevolezza acquisita che le roccaforti del potere 'ndranghetista sono costituite dai piccoli e piccolomedî paesi: ossia la promozione di corsi di formazione per marescialli dei carabinieri, parroci e insegnanti in cui operano insieme Prefettura, arcidiocesi, Direzione Distrettuale Antimafia, carabinieri e università. In questo contesto va collocata la firma, il 13 maggio 2022, da parte di tutte le autorità milanesi di uno speciale «Protocollo d'intesa per l'adozione di iniziative congiunte a tutela della legalità e per il contrasto dell'infiltrazione mafiosa e della Convenzione per l'erogazione di servizi informatici evoluti a supporto dell'attività prefettizia». Uno strumento innovativo contro il riciclaggio nell'economia cittadina e per arginare l'immaginabile offensiva mafiosa sui fondi Pnrr. È stato proprio in quell'occasione che la coordinatrice della Direzione Distrettuale Antimafia milanese, Alessandra Dolci, ha pubblicamente indicato alla stampa il caso di Milano come un *unicum* nazionale sotto il profilo del livello e della incisività della cooperazione istituzionale³⁷.

³⁷ A. DOLCI, intervento all'incontro di presentazione pubblica del Protocollo di intesa, Prefettura di Milano, 13 maggio 2022. In generale, cfr. CROSS, *Monitoraggio dell'Antimafia in Lombardia*, cit.

6. *Nota conclusiva: se entrambi i contendenti crescono*

Da quanto detto è lecito ricavare in proiezione futura uno scenario a suo modo singolare e fin qui imprevedibile. È infatti indubbio che il fenomeno mafioso, specialmente nella sua forma 'ndranghetista, si sia espanso al Nord approfittando largamente di una rimozione insieme colposa e dolosa. Non si combatte infatti un nemico che non esiste³⁸. Ed è altrettanto indubbio che di questa rimozione, che ha causato veri e propri processi di colonizzazione locali, siano state partecipi e maggiormente responsabili, in virtù del loro stesso ruolo, le classi dirigenti settentrionali, culturalmente sopravanzate dai mondi della scuola e delle associazioni, soprattutto giovanili e cattoliche. Oggi si avvertono però concreti segnali di una svolta culturale e attitudinale ai differenti livelli del sistema sociale. Tanto che appare chiaro come le organizzazioni mafiose debbano ormai rielaborare la visione che si erano fatte del Nord – un inerme campo di conquista – lungo i decenni. Esse non hanno più davanti una prateria sconfinata e devono fare i conti con la nascita di veri e propri sistemi di contrasto, come è emerso plasticamente in occasione di EXPO 2015³⁹. Tuttavia, grazie alla crisi economica del primo decennio del Duemila e più di recente grazie alla pandemia, esse hanno coagulato intorno a sé e alle proprie strategie una massa gelatinosa e un nucleo duro di interessi non mafiosi che troppo generosamente vengono battezzati “zona grigia”, laddove costituiscono invece, più genuinamente, l'area *non mafiosa* di una “zona nera” dell'economia in via di allargamento⁴⁰.

Il risultato è che nel Nord è cresciuto sensibilmente il movimento anti-mafia, di cui va continuamente allargandosi la sfera d'influenza, anche nelle istituzioni di base. Ma è cresciuta simmetricamente, almeno finora, la presenza delle organizzazioni mafiose nell'economia. L'aumento

³⁸ Sul fenomeno della rimozione al Nord, cfr. N. DALLA CHIESA, *Manifesto dell'Antimafia*, Torino, Einaudi, 2014, e N. DALLA CHIESA, *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, cit., Cap. VII.

³⁹ In argomento può essere utile, per l'«osservazione partecipante» a cui si rifà, la riflessione proposta in N. DALLA CHIESA, *Expo 2015 davanti alla mafia: strategie e dilemmi tra cultura e politica*, in E. CICONTE, F. FORGIONE, I. SALES (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, vol. V, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017, pp. 105-129.

⁴⁰ In proposito, M. CATINO, *Colletti bianchi e mafie. Le relazioni pericolose nell'economia del Nord Italia*, in *Stato e mercato*, 1, 2018, pp. 149-187; e N. DALLA CHIESA, *Quella felice convivenza senza lieto fine*, Introduzione a S. PELLEGRINI, *L'impresa grigia*, Roma, Ediesse, 2018, pp. 9-20.

dell'uno cioè *non* certifica il declino o la ritirata o l'assenza dell'altro. I due processi di crescita assottigliano, asciugano semmai quella che una volta era chiamata (a ragione, in questo caso), la vasta zona grigia dell'indifferenza. Si va configurando insomma per la 'ndrangheta, dopo la prima lunga fase della conquista facile, una fase più difficile, che non vede però – ecco l'originalità della situazione – l'organizzazione calabrese perdere per strada le alleanze. Sembra piuttosto annunciarsi una fase di intenso conflitto culturale, civile, istituzionale, in cui sarà importante il livello di preparazione e determinazione che caratterizzerà le parti in lotta. Oltre che, naturalmente, l'atteggiamento dello Stato nazionale.

Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione tra contrasto della criminalità e assorbimento nel piano integrato

Enrico Carloni,
Alessandra Nieli

Il saggio analizza l'esperienza dei piani di prevenzione della corruzione, ad un decennio dalla loro introduzione da parte della legge 6 novembre 2012, n. 19, per riflettere sulle potenzialità dello strumento nelle strategie di contrasto della criminalità organizzata e delle infiltrazioni mafiose. La natura "sistemica" del piano, l'approccio organizzativo a partire dal "contesto", la logica di fondo di gestione dei rischi di illegalità, lo rendono idoneo a svolgere un ruolo significativo in questa prospettiva, per quanto l'esperienza attuativa mostri evidenti limiti. Le potenzialità, largamente inesprese, dello strumento, si confrontano però ora criticamente con la riforma che, introducendo un piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), sembra ridurre l'autonomia e la portata innovativa delle politiche di anticorruzione nelle amministrazioni pubbliche.

1. Premessa¹

Nel discorso sulle misure di contrasto amministrativo della criminalità organizzata, specie di stampo mafioso, un posto di rilievo spetta (o spetterebbe naturalmente, e logicamente) ai presidi di anticorruzione: questo già solo per l'evidente connessione tra i due fenomeni patologici e per la presenza di un sistema di prevenzione della corruzione particolarmente strutturato, che fa capo alle funzioni dell'ANAC e, a livello decentrato, alla figura del responsabile di prevenzione della corruzione e trasparenza. In effetti se i due fenomeni sono strettamente legati, funzionali l'uno all'altro e in grado (fino a porsi in "simbiosi" in alcuni

¹ Il saggio è frutto di un lavoro comune, sono in ogni caso da attribuire a A. NIELI il paragrafo 5, a E. CARLONI i paragrafi restanti.

contesti²) di rafforzarsi reciprocamente, allora contrastare la corruzione significa anche combattere queste altre forme criminali. Se la presenza di criminalità organizzata costituisce un fattore di rafforzamento delle dinamiche corrotte, che trovano nelle mafie o nel crimine organizzato occasioni di stimolo e competenze utili al loro realizzarsi e consolidarsi, allora l'anticorruzione non può d'altra parte trascurare, per sua missione specifica, questo "contesto" nel suo proporsi di contenere i fenomeni di corruzione.

Questa sfida riguarda nel suo complesso la "strategia" di contrasto della corruzione³, condotta a livello governativo e parlamentare e non solo per la sua parte affidata ad organi specializzati. Ma riguarda certo in modo specifico il sistema nel quale, nell'ordinamento italiano, si articola il tentativo di contenimento della corruzione attraverso l'azione sinergica dell'Autorità anticorruzione e delle singole amministrazioni: il sistema dei piani di prevenzione della corruzione.

Nel quadro del sistema dell'anticorruzione⁴ (o, più correttamente, della prevenzione della corruzione), un posto di rilievo è in effetti affidato ai piani di prevenzione che del sistema sono uno dei "pilastri"⁵. Piani arti-

² Si v. in questo senso D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche, attori*, Bologna, Il Mulino, 2021, spec. pp. 194-196, dove si esaminano le condizioni per un "nesso simbiotico", e si indagano quattro meccanismi di scambio tra mafie e sistema politico istituzionale (*ivi*, spec. pp. 192-194).

³ Se di "strategia" in senso complessivo può parlarsi: manca in Italia un documento (una "National Anticorruption Strategy": sul punto cfr. in chiave comparata E. CARLONI, R. CANTONE, *Limits of corruption repression and new prevention policies*, in E. CARLONI, M. GNALDI (a cura di), *Understanding and Fighting Corruption in Europe. From repression to prevention*, Cham, Springer, p. 5 ss.) che sostanzi la politica di contrasto della corruzione come politica di Governo e Parlamento, mentre un approccio coerente al tema non si coglie nei grandi documenti di *policy* che caratterizzano la stagione attuale, come il Piano di ripresa e resilienza. Il Piano nazionale anticorruzione di ANAC (v. *infra*) è un documento di natura diversa, dal momento che si pone a livello attuativo come atto di indirizzo per le singole pubbliche amministrazioni.

⁴ Su questo "sistema" per tutti cfr. R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2020; E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2022; si v. anche F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Roma, Donzelli, 2020; B. NERI, *Manuale di diritto dell'anticorruzione e della trasparenza*, Napoli, ES, 2021; F. MARTINES, *La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, in *Federalismi.it*, 5, 2015. Cfr. anche B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Rimini, Maggioli, 2016.

⁵ Cfr. in questo senso es. R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Milano, Feltrinelli, 2018, *passim* ma spec. p. 85: «il primo pilastro della strategia di prevenzione

colati su due livelli: ad un piano nazionale di indirizzo (piano nazionale anticorruzione - PNA), la cui redazione è affidata all'Autorità nazionale anticorruzione⁶, si legano, nell'impianto della l. n. 190/2012⁷, i piani di amministrazione (piani triennali di prevenzione della corruzione e trasparenza – PTPCT), cui la legge affida in particolare il compito di fornire «una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione» e di indicare «gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio»⁸. L'importanza del Piano triennale di prevenzione della corruzione è spesso rimarcata tra i commentatori del disegno italiano di anticorruzione⁹ maturato grazie alla (e a valle della) legge “Severino”, di cui ci si avvicina a celebrare proprio in questo anno il decennale.

Sviluppando le indicazioni formulate dall'Autorità nazionale anticorruzione con il piano nazionale, in un percorso evolutivo spesso sottovalutato nel dibattito scientifico su questi temi e in effetti ancora debole, i piani anticorruzione di amministrazione hanno a volte esplorato le proprie potenzialità di strumento in grado, grazie alla propria capacità di con-

della corruzione [risiede] nella previsione per ogni singola amministrazione della necessità di dotarsi di uno specifico piano».

⁶ Questo, in particolare, dopo le modifiche che hanno ridefinito il rapporto tra Autorità e Dipartimento per la funzione pubblica: si v. sul punto es. I. NICOTRA (a cura di), *L'Autorità nazionale anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2016.

⁷ Sulla legge n. 190 del 2012 ed i suoi primi provvedimenti attuativi, per tutti, v. B.G. MATTARELLA, M. PELLISERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, Torino, 2013; R. CANTONE, F. MERLONI (a cura di), *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2015; M. D'ALBERTI (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016; M. NUNZIATA (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, Roma, Carocci, 2017; A. PERTICI, M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, Torino, Giappichelli, 2019. In una prospettiva comparata, cfr. E. CARLONI (a cura di), *Fighting corruption through administrative measures*, Perugia, 2019; E. CARLONI, M. GNALDI (a cura di), *Understanding and fighting corruption in Europe. From repression to prevention*, Cham, Springer, 2021.

⁸ Art. 1, c. 5, lett. a) della l. n. 190/2012.

⁹ Cfr. R. CANTONE, E. CARLONI I, *La prevenzione della corruzione e la sua autorità*, in *Diritto pubblico*, 2017, p. 903 ss.; C. TUBERTINI, *Piani di prevenzione della corruzione e organizzazione amministrativa*, in *JusOnline*, 2016, 3, p. 135 ss.; v. già F. MERLONI, *Le misure amministrative di contrasto alla corruzione*, in *Ragiusan*, 2015, 369-370, p. 9 ss.; cfr. anche R. BARTOLI, *I piani e i modelli organizzativi anticorruzione nei settori pubblico e privato*, in *Diritto penale e processo*, 11, 2016, p. 1507 ss.; F. MERLONI, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento*, in *Diritto penale e processo*, 2013, 8S, p. 4 ss.

formare l'organizzazione e definire le modalità di azione pubblica¹⁰, di contrastare l'illegalità con la quale le amministrazioni si confrontano e, per questa via, si sono proposti come soluzione che, almeno in potenza, può assumere un rilievo significativo nella prospettiva del contenimento di situazioni che vanno anche al di là della sola corruzione.

D'altra parte, anche dall'ambito dell'Unione europea giungono importanti sollecitazioni in questo senso: nella Relazione della Commissione europea del 2014¹¹ si sottolinea la necessità che l'ordinamento italiano presidi in modo efficace l'illegalità, specie a livello di enti territoriali, «attraverso misure per la prevenzione della corruzione che siano in grado di promuovere la trasparenza e di contrastare i conflitti di interesse, le infiltrazioni della criminalità organizzata, la corruzione e il malaffare, sia nelle cariche elettive sia nell'apparato amministrativo»¹².

A questa esigenza, che è di rafforzamento e integrazione delle politiche anticorruzione e delle strategie di contrasto della criminalità, corrisponde un lento maturare di risposte a livello decentrato, attraverso i piani di prevenzione: questo tramite un generale recepimento del modello, ma anche grazie ad una sperimentazione ancora episodica, che però fornisce possibili coordinate di risposta al problema da tempo avvertito a livello (non solo) europeo.

Però, proprio nel momento in cui il sistema dei piani di anticorruzione iniziavano ad evolvere da una prima fase di “mera *compliance*” (e di messa a regime del modello), e le sollecitazioni del piano nazionale meglio cominciavano a richiedere un adeguamento sostanziale al rischio legato al contesto interno ed esterno in cui si sviluppa l'azione amministrativa, quel legislatore “schizofrenico” di cui parlava Vandelli nel suo sempre attuale volumetto sulle “psicopatologie” delle riforme quotidiane¹³, ha ben pensato di mettere su una linea secondaria, se non ancora su un

¹⁰ Cfr. es. A. CASABONA, “*Compliance*” e prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche. Modelli organizzativi e profili di responsabilità, in *JusOnline*, 2021, p. 63 ss.

¹¹ Commissione europea, *Allegato sull'Italia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, Relazione dell'Unione sulla lotta alla Corruzione*, COM (2014) 38 final, Annex 12.

¹² Cfr. ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, delibera del 13 novembre 2019, n. 1064.

¹³ L. VANDELLI, *Psicopatologia delle riforme quotidiane. Le turbe delle istituzioni: sintomi, diagnosi e terapie*, Bologna, Il Mulino, 2006.

binario morto, l'impianto stesso dei piani di prevenzione attraverso il loro "assorbimento" nel piano integrato di attività e organizzazione – PIAO¹⁴. È proprio su questo crinale, di "prime luci" che rischiano però di essere anche le ultime, segnali di ciò avrebbe potuto essere con diversa attenzione da parte del legislatore e in parte della stessa Autorità anticorruzione – che, in particolare, dopo il nuovo piano del 2019 non ha proseguito nell'innovazione¹⁵ e quindi nell'accompagnamento del processo, ma che già prima non aveva esplorato a fondo il nesso tra prevenzione della corruzione e contrasto della criminalità attraverso i piani –, che si colloca questo scritto.

Da un lato, primi "bagliori": di per sé non tardivi (se pensiamo al fatto che l'impianto dei piani di prevenzione è una novità assoluta della legge del 2012 e la loro messa a regime ha comportato il maturare di competenze prima assenti nelle amministrazioni), ma comunque fuori tempo a fronte del mutare delle maree riformatrici prepotentemente spostatesi sulle esigenze di semplificazione e rapidità di azione pubblica.

Bagliori che mostrano, in sostanza, un potenziale ancora largamente inespresso, e questo attraverso una pratica della legalità che proprio attraverso il piano di prevenzione ha trovato modo di assumere una prospettiva sistematica e organizzata: il piano anticorruzione come momento di emersione di una tensione al contrasto di fenomeni criminali diversi, come occasione per dare corpo a forme variegate di ricerca di risposta ad un problema avvertito di illegalità, come sperimentazione locale di meccanismi di legalità e trasparenza che vanno al di là di

¹⁴ Col decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito in legge 6 agosto 2021, n. 113 è stato introdotto il PIAO, il Piano integrato di attività e organizzazione, con lo scopo di raccogliere i diversi strumenti di programmazione di tipo organizzativo (ivi compreso il Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza, il Piano delle performance, Piano di digitalizzazione, ecc.) in un Piano unico.

¹⁵ L'ANAC, con scelta invero poco condivisibile specie in un momento in cui la stessa funzione di anticorruzione è messa in discussione (e quindi in un momento in cui ne va piuttosto rafforzata l'efficacia e la capacità di coniugare legalità ed efficienza, proprio per rispondere al meglio a queste obiezioni: si v. in questo senso le indicazioni contenute nel PNRR in luogo dei previsti Aggiornamenti 2020 e 2021, «considerate le profonde e sistematiche riforme» in corso «ha ritenuto per il momento di limitarsi, [...] a fornire un quadro delle fonti normative e delle delibere sopravvenute e rilevanti rispetto alla originaria approvazione del piano triennale» (<https://www.anticorruzione.it/-/piano-nazionale-anticorruzione-gli-aggiornamenti>). Nel momento in cui si chiudono le bozze di questo lavoro, l'ANAC ha sottoposto a consultazione il PNA 2022-2024.

quelli presenti nel panorama legislativo. Una pratica che è anche un vademecum, ancora troppo scarno, di soluzioni possibili e percorribili, anche e proprio perché già percorse. Una pratica che però, anche nelle sue migliori manifestazioni, è spesso ignorata nel discorso pubblico e scientifico¹⁶, e finisce per rimanere confinata in singole esperienze e nella sezione “amministrazione trasparente” dell’ente che l’ha sperimentata, senza riuscire a proporsi come possibile modello, come soluzione generalizzabile, ma godendo al più di una circolazione per imitazione che è tanto limitata quanto occasionale.

Dall’altro lato, un “tramonto”: con l’auspicio di risultare ingenerosi e pessimisti, il rischio di un forte indebolimento del sistema dei piani di prevenzione, e della complessiva funzione di anticorruzione dentro le amministrazioni, è evidente in più passaggi della nuova disciplina del “piano integrato”, e nella logica complessiva che lo anima. Con questa ulteriore riforma ci confronteremo nella parte conclusiva di questo lavoro, ma va detto sin d’ora che la scelta del legislatore di introdurre un “piano integrato” volto ad assorbire (o forse meglio “raccolgere”) numerosi piani¹⁷ in un unico super-piano, il piano anticorruzione perde autonomia e visibilità divenendo una “sotto-sezione”¹⁸ del piano

¹⁶ Cfr. L. SEGATO, *Valutazione dei contenuti e proposte per il miglioramento della qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione (PTCP)*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 1, 2020, p. 481 ss.; V. ALLEGRI, Y. LAI, I. CECCHETTI, *La collaborazione tra comuni e il suo impatto sulla qualità dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione: un’analisi empirica*, in *Azienda Pubblica*, 2018, p. 165 ss.; sistematici nel verificare le tendenze generali di *compliance* ed effettività gli studi promossi da ANAC, ed in particolare quelli curati da F. MONTEDUTO, con F. MERLONI (*Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2017-2019*, Roma, 2017; *Rapporto sull’evoluzione della qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017 / 2017-2019*, Roma, 2017); nonché, per le società in controllo pubblico, quello curato da A. DE CHIARA (*L’attuazione della disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza da parte delle Società in controllo pubblico – 2016 -2017*, Agropoli (SA), 2018).

¹⁷ Il Piano integrato di attività ed organizzazione (PIAO), introdotto dal cosiddetto “Decreto Reclutamento” (art. 6 d.l. n. 80/2021), intende riunire tutta la programmazione relativa a organizzazione dei dipendenti, formazione e gestione risorse umane; le pubbliche amministrazioni con più di 50 dipendenti (esclusi gli istituti scolastici) dovranno dunque riunire in quest’unico atto tutta la programmazione finora inserita in piani differenti.

¹⁸ Secondo il modello di “piano-tipo” prefigurato dal Dipartimento della funzione pubblica, il PIAO si articola in una sezione 1 che contiene i dati anagrafici dell’amministrazione, in una sezione 2 (che ne è il cuore) nel quale rientrano le sotto-sezioni del “valore pubblico”, delle “performance” e dei “rischi corruttivi e trasparenza”, e quindi in una sezione 3 relativa a orga-

integrato di attività e organizzazione (“PIAO”). Una riforma che muove dall’obiettivo, certo apprezzabile, di integrare, appunto, obiettivi e finalità diverse, sin qui spesso letti in modo separato e discordante, ma porta con sé anche la perdita di autonomia e di centralità di specifici piani e, in particolare, del piano di prevenzione della corruzione. Con l’effetto (o comunque con il rischio) di interrompere una dinamica espansiva, di cui si avvertivano i primi segnali, di sperimentazione, che indicavano un percorso nel quale appunto si coglieva un ruolo per i piani di prevenzione a garanzia di più ampie esigenze di legalità e, non ultimo, di contrasto della criminalità.

2. Corruzione e altre forme di illegalità e criminalità

La l. n. 190/2012 ha posto le fondamenta di un sistema che, in coerenza con importanti stimoli internazionali¹⁹, intende intervenire non solo in un’ottica repressiva, ma *in primis* con una logica preventiva rispetto ai fenomeni di corruzione e illegalità. La legge è titolata proprio in questo senso, per quanto il concetto-chiave che orienta lo sviluppo dell’intero corpo normativo sia chiaramente quello di “corruzione”.

Il primo dubbio da porsi è dunque proprio quello del perimetro di azione della legge e degli istituti che ne discendono e quindi rispondere a due domande: se questo impianto possa, da un lato, farsi carico di più complessive esigenze di contrasto di un’illegalità che non si esaurisce nella “corruzione”, e, dall’altro, possa coerentemente orientarsi per divenire funzionale al contenimento di forme più gravi di criminalità, come quelle di stampo mafioso.

Va chiarito, anzitutto, che la legge “anticorruzione” non è solo una legge volta al contrasto dei reati di corruzione, o dei “fatti corruttivi”. È in

nizzazione e capitale umano (a sua volta articolata in sotto-sezioni) ed infine in una sezione 4 relativa al monitoraggio.

¹⁹ Cfr. per tutti N. PARISI, *Il contrasto alla corruzione e la lezione derivata dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione*, in *Dir. com. scambi int.*, 2-3, 2016, p. 185 ss.; OECD, *Public Sector Corruption: An International Survey of Prevention Measures*, Paris, OECD, 1999; J. HUTHER, A. SHAHA, *Anticorruption Policies and Programs: A framework for Evaluation, Policy Research Working Paper*, n. 2501, Washington DC, 2000; 2000, A. GRAVACAR, T. PRENZIER, *Understanding and Preventing Corruption*, Palgrave, London, 2013; A. CERILLO MARTINEZ, J. PONCE (a cura di), *Preventing Corruption and Promoting Good Government and Public Integrity*, Bruxelles, Bruylant, 2017.

termini più ampi che, sin dal titolo, la legge si rivolge anche al contrasto della “illegalità”, disciplinando i compiti di «prevenzione e di contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione»²⁰; così in particolare per l’Autorità nazionale anticorruzione, tenuta a riferire annualmente al Parlamento «sull’attività di contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione»²¹, ma anche per lo stesso Dipartimento per la funzione pubblica (pure “oscurato” dall’ANAC nella *governance* di questi processi anche in seguito a riforme successive che hanno concentrato sull’Autorità i compiti in materia, ma ora tornato in auge grazie al PIAO), chiamato a coordinare l’attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale»²².

Questa prospettiva è ben rappresentata da alcuni istituti, chiaramente orientati a operare per il contrasto di fenomeni illegali diversi dalla “sola” corruzione: basti pensare alla disciplina del *whistleblowing* (volto a contenere “illeciti”²³, a loro volta definiti in modo molto ampio²⁴), o alle ipotesi di inconferibilità per reato previste dal d.lgs. n. 39/2013 (che riguardano tutti i reati contro la pubblica amministrazione²⁵). Peraltro i reati riconducibili ad una nozione ampia di corruzione “penale”, vale a dire i «fatti di corruzione» (con connessi doveri di segnalazione all’ANAC da parte del pubblico ministero²⁶) o le «condotte di natura corruttiva»

²⁰ Art. 1, c. 1, l. n. 190/2012.

²¹ Art. 1, c. 2, lett. g), l. n. 190/2012.

²² Art. 1, c. 4, l. n. 190/2012.

²³ Per quanto riguarda il concetto di “condotta illecita”, il legislatore usa tre definizioni diverse. L’art. 54-*bis*, co. 1, stabilisce che oggetto della denuncia sono le “condotte illecite”; nel titolo della legge si parla di “reati o irregolarità”; nella rubrica dell’art. 1 si fa riferimento semplicemente ad «illeciti».

²⁴ Si v. ANAC, *Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell’art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*, delibera del 9 giugno 2021, n. 469.

²⁵ Cfr. d.lgs. n. 39/2013 art. 3, c. 1.

²⁶ La legge 27 maggio 2015, n. 69 ha integrato l’articolo 129, c. 3, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, disponendo che il presidente dell’ANAC sia destinatario delle informative del pubblico ministero quando quest’ultimo esercita l’azione penale per “fatti di corruzione”,

che impongono la misura della rotazione straordinaria²⁷, abbracciano una serie di ipotesi di illecito penalmente rilevante abbastanza estesa. Anche ammettendo un'accezione penale "larga", il sistema dell'anticorruzione intende in ogni caso ricomprendere fenomeni di illegalità che non coincidono con la sola "corruzione" (o con "fatti di corruzione" o "condotte di natura corruttiva"): questo è tanto più evidente se pensiamo alle nozioni di "corruzione amministrativa" che ci suggeriscono vari documenti che fondano l'impianto della prevenzione della corruzione, spesso richiamata nel discorso pubblico ed anche in quello scientifico. C'è, in sostanza, un'idea di contenimento di forme di illegalità e di "*maladministration*", che intende rivolgersi in modo particolarmente esteso a situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino «comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico»²⁸. Una corruzione, riprendendo le parole dell'allora Ministro Patroni Griffi nel presentare il rapporto che porterà alla legge n. 190 (e quindi nell'illustrarne la filosofia di fondo) della quale «si coglie una accezione ampia», che «esorbita dai confini tracciati dalla fattispecie penale, comprendendo episodi che si risolvono nel risvolto in negativo dell'integrità pubblica», ancorché questo in ragione della volontà di «incidere in modo razionale, organico e determinato sulle occasioni della corruzione e su fattori che ne favoriscono la diffusione»²⁹.

ad intendere i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319 quater, 320, 321, 322, 322-bis, 34-bis, 353 e 353-bis del c.p.

²⁷ Cfr. ANAC, *Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l quater, del d.lgs. n. 165 del 2001*, delibera del 26 marzo 2019, n. 215.

²⁸ Così ANAC, *Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati*, PNA 2019, cit. p. 17.

²⁹ Commissione per lo Studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella p.a. (c.d. "Commissione Garofoli"), cui si deve il *Rapporto. La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione*, Roma, 2011; questa Commissione è stata istituita con decreto del Ministro della funzione Pubblica del 23 dicembre 2011. Le parole sono tratte dalla *Premessa*, *ivi*, p. 7. Si noti che anche a livello europeo viene segnalata l'esigenza di misure volte a contenere condotte illecite legate ad un abuso di funzioni pubbliche a vantaggio di interessi privati, anche se non necessariamente configurabili come illeciti penali (cfr. spec. Commissione europea, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Anti-Corruption Report*, COM (2014)38, 2014.

Si tratta di un approccio che presenta vantaggi e rischi: si avverte in particolare il timore di un'accezione così ampia da far sfumare le specificità delle dinamiche di reato in fenomeni di semplice inefficienza, che in particolare porta con sé il pericolo di un atteggiamento sin troppo "morbido" al problema, e quindi inidoneo a contenere le vicende più gravi (quali ad esempio l'infiltrazione mafiosa). È presente, però anche, il rischio, opposto, di un approccio "pan-penalistico"³⁰, teso ad approcciare come vicende al fondo criminali anche dinamiche di semplice inefficienza. A ben vedere, però, questi rischi discendono soprattutto dal mancato corretto inquadramento delle dinamiche di prevenzione, che sono per loro natura particolarmente pervasive e attente anche ad aspetti in sé privi di un'autonoma rilevanza e lesività ma idonei a favorire il verificarsi dell'evento che si intende scongiurare.

La prospettiva che connota il sistema di prevenzione consente, in ogni caso, di abbracciare un fascio di condotte di diversa rilevanza e gravità, ma così facendo permette sicuramente di intercettare anche vicende criminali in sé particolarmente gravi anche se non necessariamente coincidenti con la corruzione in senso tecnico. All'interno di accezioni così ampie di corruzione rientrano dunque i fenomeni più gravi di rapporto con organizzazioni criminali e quindi le ipotesi di reato legate all'associazionismo di stampo mafioso.

Fattispecie di questo tipo sono dunque rilevanti nel percorso della prevenzione amministrativa della corruzione, ma non è espressamente a queste (e al loro contenimento) che guardano le misure di prevenzione, che si rivolgono invece al contrasto della corruzione nella sua accezione penale. All'interno di misure dunque rivolte a evitare il verificarsi di fenomeni diversi, a volte autonomamente configurabili in termini di reato ma più spesso semplicemente "brodo di coltura" di vicende criminali, è infatti alla "corruzione" (come specifico insieme di reati di tipo corruttivo)

³⁰ La critica in questo senso ad un'idea di anticorruzione pervasiva e criminalizzatrice (che riguarda anche il sistema di prevenzione) è diffusa: la questione si incentra spesso sul nesso tra Anticorruzione e contratti pubblici (v. es. S. TORRICELLI, *Disciplina degli appalti e strumenti di lotta alla "corruzione"*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2018, p. 953 ss.), ma riguarda complessivamente a volte il sistema dell'anticorruzione in sé (es. M. DELSIGNORE M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2019, p. 61 ss.).

che si orientano, e guardano, i meccanismi e le responsabilità definite dal sistema della l. n. 190/2012: questo è esplicitato chiaramente dalla stessa legge, la quale afferma che il responsabile di prevenzione della corruzione (RPCT) «in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato» ne risponde «salvo che provi [...] di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano» [...] e «di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano»³¹.

Questa previsione orienta chiaramente il senso del piano, come strumento che attraverso il contenimento della *maladministration*, dell'illegalità, persino della semplice inefficienza e certo delle infiltrazioni criminali, intende però anzitutto evitare il verificarsi di ipotesi di "corruzione" di cui queste possono essere intesi come fattori abilitanti.

Questo non significa dunque che l'anticorruzione non tenga in considerazione i fenomeni criminali più gravi, ma questo avviene all'interno di una logica diversa, che, al fondo, li coglie in modo frammentario e "secondario" (in quanto a loro volta fattori di corruzione³²). Peraltro, proprio studi sul rapporto tra corruzione e criminalità organizzata tendono a mettere in risalto anzitutto il ruolo che svolge la corruzione nel favorire la penetrazione criminale – un dato che pare prevalente, anche rispetto all'altro aspetto del rapporto, vale a dire l'influenza della criminalità organizzata come fattore che favorisce la corruzione³³.

Non mancano, certo, previsioni che saldano più strettamente anticorruzione e contrasto di altri fenomeni criminali, specie di stampo mafioso, ma i diversi reati determinano effetti comuni più per la loro percepita gravità (che ne determina il rilievo rispetto all'applicazione di specifici

³¹ Si v. l'art. 1, c. 12 della l. n. 190/2012.

³² Sullo stretto rapporto tra corruzione e criminalità di stampo mafioso, cfr. Center for the Study of Democracy, *Examining the links between corruption and organised crime*, 2010, che prende a riferimento soprattutto il caso italiano (http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf).

³³ Cfr. *ivi*; questo studio è richiamato dalla Commissione europea, per la quale appunto «è soprattutto la corruzione diffusa nella sfera sociale, economica e politica a attrarre i gruppi criminali organizzati e non già la criminalità organizzata a causare la corruzione» (*Annex 12, Allegato sull'Italia*, cit., p. 4).

meccanismi) che non perché inquadrabili all'interno di una comune strategia di prevenzione.

Per quanto non particolarmente risaltanti, i collegamenti tra meccanismi di anticorruzione e esigenze di contrasto di altri fenomeni criminali sono in ogni caso presenti nel sistema delle misure di prevenzione. Così, in materia di rotazione del personale, questo istituto "indirettamente" (per via del richiamo alle ipotesi disciplinare dal d.lgs. n. 235/2012) opera non solo per reati di corruzione in senso proprio, ma anche in presenza delle ipotesi di reato previsti dal decreto "Severino" e quindi in particolare a fronte di ipotesi di reato di tipo associativo, o legate ad associazionismo di stampo mafioso, ivi compreso lo scambio elettorale politico mafioso, o connesse a finalità di terrorismo.

Non manca, in ogni caso, una specifica attenzione delle riforme anticorruzione a vicende criminali di stampo mafioso.

Così, in materia di appalti, la legge anticorruzione disciplina espressamente questioni come l'infiltrazione mafiosa negli appalti – disciplinando le c.d. "*white list*"³⁴, e individuando le attività particolarmente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa³⁵. Questa attenzione al tema è confermata dai poteri riconosciuti all'ANAC, e in particolare al suo Presidente, in materia di commissariamento di imprese, secondo la disciplina datane dal d.lgs. n. 90/2014, art. 32: un istituto, questo, nel quale intervengono Prefettura e Autorità anticorruzione, che opera in presenza di vicende di tipo corruttivo, ma anche a fronte di interdittive antimafia, nel quale più che altrove si integrano le logiche dell'anticorruzione e dell'antimafia.

Anche l'istituto della vigilanza collaborativa è stato valorizzato, in alcuni casi, in contesti a forte infiltrazione criminale: è il caso dell'affiancamento ai commissari straordinari da parte dell'ANAC, come nel caso del Comune di Vittoria per il quale è stato sottoscritto un apposito protocollo tra l'Autorità ed il Commissario straordinario dopo lo scioglimento degli organi dell'ente a causa di infiltrazioni criminali.

L'approccio di prevenzione amministrativa per il contrasto della criminalità organizzata, specie di stampo mafioso, conosce d'altra parte si-

³⁴ Cfr. art. 1, c. 52, l. n. 190/ 2012.

³⁵ Così all'art. 1, c. 53, l. n. 190/2012.

gnificativi sviluppi, da diverso versante, proprio nel campo degli appalti pubblici: qui, nell'ottica di rafforzare i presidi di legalità, si prevedono vari meccanismi che consentono di operare con misure gradualì, di natura ora anche prettamente preventiva o anticipatoria rispetto al rischio di misure più gravose e afflittive, in presenza di segnali di "rapporti" tra imprese e sodalizi criminali. Il riferimento è all'articolo 94-*bis* del d.lgs. n. 159/2011³⁶, introdotto dal d.l. n. 152/2021³⁷, che prevede, all'emergere di segnali di «agevolazione occasionale»³⁸, l'intervento del Prefetto che può disporre l'introduzione di modelli di organizzazione e gestione in grado di contribuire a prevenire reati, sulla scorta del d.lgs. n. 231/2001³⁹.

3. Piani di prevenzione del rischio di corruzione e contrasto della criminalità

La letteratura, anche più recente, sulla corruzione "come sistema", ci mostra, attingendo ad una ricca casistica, come corruzione e criminalità organizzata, specie di stampo mafioso, siano formidabili alleate e compagne di strada. Un sistema di prevenzione della corruzione orientato al rischio non può, dunque, non tenere conto di altre vicende criminali, né ignorare il contesto nel quale opera l'amministrazione sul versante, ad esempio, dei rischi di infiltrazione mafiosa.

L'impianto dei piani di prevenzione si rifà a un modello che ha le sue radici nelle misure elaborate nel quadro delle regole di standardizzazione

³⁶ *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136.*

³⁷ S.v. d.l. 6 novembre 2021, n. 152 (*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*), convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233.

³⁸ Così dispone la prima parte del c. 1 dell'art. 94-*bis*: «il prefetto, quando accerta che i tentativi di infiltrazione mafiosa sono riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale, prescrive all'impresa, società o associazione interessata, con provvedimento motivato, l'osservanza, per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a dodici mesi, di una o più delle seguenti misure: a) adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-*ter* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, atte a rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale [...]».

³⁹ Si noti, nel meccanismo, l'assenza di un raccordo con la *governance* dell'anticorruzione, a segnalare, di nuovo, uno "scollamento" tra le misure di contrasto della criminalità di stampo mafioso e quelle volte al contrasto della "ordinaria" corruzione. Il tema si lega però anche alla perdita di ruolo dell'ANAC nel quadro del PNRR e delle riforme volte alla sua attuazione.

ISO per la gestione del rischio (e, nello specifico, del rischio corruzione), da un lato, e nelle misure di tipo organizzativo sperimentate per le imprese nel quadro della disciplina del d.lgs. n. 231/2001 sulla responsabilità penale d'impresa: da qui un approccio che è orientato, da un lato, "al rischio" (secondo un percorso che passa per l'analisi delle attività e delle funzioni, l'identificazione dei rischi di corruzione che le interessano, la determinazione del livello di rischio tollerabile, il confronto tra la soglia di corruzione tollerabile e quella in essere, la decisione di "mitigazione del rischio" ove necessario, la selezione delle misure più idonee alla luce di una valutazione "costi-benefici"), e, dall'altro, alla predisposizione di soluzioni organizzative e all'identificazione di responsabilità che discendono dal verificarsi dell'evento che le misure preventive, se adeguate e correttamente vigilate, dovrebbero scongiurare. Proprio l'esperienza sviluppata in ambito privato dal "modello 231" ne mostra la capacità espansiva: al modello organizzativo e alla sua *governance* la legge ha via via affidato la gestione e prevenzione di numerose ipotesi di reato, ulteriori e diverse da quella "corruzione" che ne era stata l'origine. Una capacità espansiva dell'approccio di prevenzione che merita attenzione: una volta strutturato un modello di prevenzione orientato al rischio, non è innaturale chiedergli di farsi carico di ulteriori esigenze di prevenzione connesse a rischi ulteriori, salvo l'esigenza di valutare la coerenza di questo ampliamento di finalità, l'efficacia delle misure rispetto ai nuovi obiettivi, il rischio di sovraccarico che ne deriva.

Nel modello definito dalla legge n. 190/2012, al piano di indirizzo dell'ANAC segue il piano di prevenzione di ciascuna amministrazione, cui spetta il compito di adattare e rendere vincolanti gli indirizzi dell'ANAC, attraverso misure calibrate alle caratteristiche dell'organizzazione, al suo rischio complessivo (definito attraverso un'analisi del contesto esterno ed interno), e al rischio specifico proprio di ogni operazione o procedura: come affermato dalla legge "Severino", le pubbliche amministrazioni definiscono «un piano di prevenzione della corruzione che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio».

Secondo quanto previsto della l. 190/2012, art. 1, c. 9, il piano di prevenzione delle singole amministrazioni dunque risponde a più esigenze:

individuare le attività, anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano nazionale anticorruzione, nell'ambito delle quali «è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti»; prevedere, per le attività ad alto rischio, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione; prevedere, con particolare riguardo a queste stesse attività, obblighi di informazione nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione; definire le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti; definire le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali situazioni di conflitto di interesse; individuare obblighi di trasparenza "ulteriori" rispetto a quelli già previsti dalla legge. Queste misure (secondo un elenco esemplificativo ed aperto, che sta alle singole amministrazioni implementare e integrare in base alle specifiche esigenze) costituiscono in termini operativi il cuore del piano di prevenzione, che mediante queste mira a "gestire" il rischio di corruzione⁴⁰.

L'ANAC, in questo contesto, dispone del potere di ordinare «l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni» ovvero «la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani».

Il piano triennale di amministrazione è adottato, sempre dopo un processo partecipativo, da parte degli organi politici di vertice, ma è redatto essenzialmente da un alto funzionario (di norma un dirigente e negli enti locali il segretario comunale) incaricato della funzione di "responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza" (RPCT).

La finalizzazione delle misure anticorruzione al contenimento di altri fenomeni criminali è presente, ma in modo prevalentemente implicito,

⁴⁰ Secondo l'impianto definito dalla legge n. 190, l'Autorità anticorruzione potrà vigilare sul rispetto delle specifiche misure così come previste dal piano di amministrazione (l'ANAC, infatti «esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni»).

nel disegno della l. n. 190/2012 e nei principali provvedimenti attuativi, ivi compresi in particolare i piani anticorruzione e i loro aggiornamenti. Se analizziamo le indicazioni fornite alle amministrazioni attraverso il Piano nazionale anticorruzione, iniziamo a trovare espliciti riferimenti ai rischi connessi a contesti criminali e infiltrazioni mafiose con l'aggiornamento 2015 al PNA: certo, già il primo PNA del 2013 richiedeva una gestione del rischio attenta ai fattori umani e culturali, e quindi ad un contesto nel quale operano attori «che possono facilitare o impedire il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione»⁴¹, ma è con l'aggiornamento del 2015 che troviamo espliciti riferimenti, ad esempio, al fenomeno mafioso. Nel definire i rischi in ragione del “contesto”, si fa qui espresso riferimento esemplificativo a «un'amministrazione collocata in un territorio caratterizzato dalla presenza di criminalità organizzata e da infiltrazioni di stampo mafioso», e si chiarisce che «il dato è molto rilevante ai fini della gestione del rischio di corruzione, perché gli studi sulla criminalità organizzata hanno da tempo evidenziato come la corruzione sia proprio uno dei tradizionali strumenti di azione delle organizzazioni criminali»⁴².

Questa esigenza, di attenzione al contesto e al contempo di risposta differenziata proprio in ragione di questo, è rimarcata con il PNA 2016: qui l'Autorità, nell'elaborare un proprio e nuovo Piano, ha scelto di seguire un approccio “settoriale”⁴³, affiancando ad una parte generale, in cui sono affrontate questioni di impostazione sistematica, approfondimenti tematici per specifiche amministrazioni e ambiti di materie determinati. L'impianto complessivo tende quindi a far corrispondere alle peculiarità delle diverse amministrazioni misure organizzative e di contrasto specifiche: «l'obiettivo è stato quello di superare un'impostazione uniforme valutando fattori e

⁴¹ Allegato n. 6 al PNA 2013, *Piano Nazionale Anticorruzione P.N.A.*, predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, adottato con delibera CIVIT n.72/2013.

⁴² ANAC, *Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*, determinazione del 28 ottobre 2015, n. 12, p. 16.

⁴³ A partire dal PNA 2016 l'ANAC ha affiancato ad indicazioni generali, di carattere metodologico, strategico e comunque comune alle diverse amministrazioni, «approfondimenti tematici per amministrazioni e ambiti di materie in cui analizzare, in relazione alle specifiche peculiarità, possibili rischi corruttivi e ipotesi di misure organizzative e di contrasto al fenomeno», in questi termini v. ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, p. 7.

cause di corruzione in contesti differenti»⁴⁴; un metodo che ha trovato conferma a livello legislativo con la novella, introdotta dal d.lgs. 97/2016, dell'art. 1, co. 2-*bis* della legge anticorruzione, che prevede che il Piano nazionale anticorruzione individua i rischi di corruzione e i relativi rimedi «anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti». Le angolazioni da cui cogliere queste indicazioni sono due: da un lato, le misure di prevenzione vanno calibrate in relazione alle specificità degli enti, dall'altro, queste vanno definite sulla base di specificità legate ai settori di intervento. Le due cose non si escludono, né si esauriscono l'una nell'altra.

Un approccio “per settori” è stato inaugurato con l'aggiornamento al PNA del 2015 e quindi sviluppato con il PNA 2016 e poi in occasione degli Aggiornamenti PNA 2017 e PNA 2018 (salvo poi ritornare sulle indicazioni generali e metodologiche con il PNA 2019). Tra i settori nei quali emerge una specifica attenzione all'azione della criminalità, specie di stampo mafioso, e quindi nei quali le misure anticorruzione devono farsi carico di contenere entrambi i fenomeni, un ruolo di spicco è rivestito da quello, trasversale alle diverse amministrazioni, dei contratti pubblici. Si è visto che già nella stessa l. n. 190/2012 le due problematiche sono avvertite nella loro connessione, e in questo senso muovono anche le indicazioni del PNA: gli indirizzi forniti mostrano specifica attenzione al rischio di infiltrazione mafiosa, specie nel campo dei rifiuti, con indicazioni mirate rispetto al rischio di partecipazione di imprese con punti di contiguità con la criminalità organizzata (cd. Ecomafie)⁴⁵ e alla predisposizione di protocolli antimafia⁴⁶.

4. Analisi del contesto e predisposizione delle misure di contrasto

Le indicazioni fornite dall'ANAC attraverso i piani nazionali orientano l'attività delle amministrazioni in due momenti fondamentali, e le rendono in grado di intercettare, e quindi gestire attraverso le misure di prevenzione, fenomeni di criminalità anche di tipo mafiosa.

⁴⁴ Così ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, p. 8.

⁴⁵ Si v. di nuovo ANAC, *Aggiornamento 2015 al PNA*.

⁴⁶ Si v. in questo senso v. ANAC, *Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione*, delibera del 21 novembre 2018, n. 1074, p. 134.

Il primo è quello di analisi del contesto interno ed esterno, che è un passaggio importante, anche se spesso gestito in modo formalistico da parte delle amministrazioni, nel complessivo processo di *risk assessment* che connota il Piano triennale di prevenzione di ciascun ente.

Un primo collegamento con altri meccanismi di contrasto della criminalità si lega al ruolo delle prefetture: in più circostanze (così, ad esempio, nel definire le indicazioni generali sulla redazione dei piani con il PNA del 2013 e poi di nuovo con il PNA del 2019, ma anche nel fornire indirizzi specifici ai piccoli comuni e alle città metropolitane, con l'Aggiornamento del 2016⁴⁷), l'ANAC ha ribadito il ruolo delle prefetture, previsto dal comma 6 della stessa l. n. 190/2012⁴⁸, nel «supporto tecnico e informativo»⁴⁹ per l'analisi del contesto e nel complesso nell'assistenza agli enti locali «ai fini dell'elaborazione della propria strategia di prevenzione»⁵⁰.

Secondo quanto suggerito dalla stessa Autorità, in occasione dell'Aggiornamento PNA del 2015, ai fini dell'analisi di contesto, i responsabili di prevenzione della corruzione potranno avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica⁵¹, ma anche fare riferimento alla propria Prefettura (che, di nuovo, a questo fine «potrà fornire [...] un supporto tecnico anche nell'ambito della consueta collaborazione con gli Enti locali»⁵²).

Nell'aggiornare le proprie indicazioni per la redazione dei piani di prevenzione di amministrazione con il PNA 2015, l'ANAC si è soffermata sull'analisi di contesto esterno, che «ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera», con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, crimi-

⁴⁷ V. ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2016*, delibera del 3 agosto 2016, n. 831; cfr. anche l'Aggiornamento 2018 al PNA, nel definire le indicazioni di semplificazione per i piccoli Comuni.

⁴⁸ Disposizione che prevede che «ai fini della predisposizione del piano triennale per la prevenzione della corruzione, il Prefetto, su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali».

⁴⁹ Cfr. ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2016*, es. p. 43.

⁵⁰ Cfr. Civit, *Piano Nazionale Anticorruzione 2013*, p. 19.

⁵¹ Queste presentate al Parlamento dal Ministero dell'interno e pubblicate sul sito della Camera dei deputati (Ordine e sicurezza pubblica e D.I.A.).

⁵² ANAC, *Aggiornamento 2015 al PNA*, p. 16.

nologiche, sociali ed economiche del territorio che possono favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno.

Nell'esemplificare l'importanza di questa analisi, volta a «comprendere le dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni a cui una struttura è sottoposta», l'ANAC propone proprio il caso di «un'amministrazione collocata in un territorio caratterizzato dalla presenza di criminalità organizzata e da infiltrazioni di stampo mafioso», evidenziando come da fattori di questo tipo discendano conseguenze evidenti sui processi di gestione del rischio anzitutto a causa dello stretto nesso tra criminalità organizzata e corruzione⁵³.

Le indicazioni metodologiche per la redazione dei piani di amministrazione sono state riformate in occasione del PNA 2019, con indirizzi in ogni caso non discordanti quanto ad analisi del contesto esterno: in un processo che si articola ora su tre tappe (raccolta dei dati rilevanti da fonti esterne; loro interpretazione; estrazione degli elementi utili), l'ANAC evidenzia che tra le varie fonti esterne utilizzabili «particolare importanza rivestono i dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio [...], alla presenza della criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni, nonché più specificamente ai reati contro la Pubblica Amministrazione»⁵⁴.

Il verificarsi di vicende criminali, specie se di tipo organizzato o che coinvolgono le amministrazioni, determina dunque un effetto sul contesto e, per questo tramite, sulle stesse misure di prevenzione che dovranno essere calate e calibrate anche in ragione di questi elementi.

La qual cosa, però, nel quadro delle indicazioni metodologiche fornite dal PNA del 2013, non riusciva a tradursi automaticamente in un innalzamento del livello di rischio delle singole procedure (o «processi», seguendo la terminologia del piano nazionale). La metodologia di mappatura dei processi e attribuzione a ciascuno di essi di un proprio «livello di rischio», che è il percorso che permette di calare sulle specifiche attività di un ente il rischio avvertito, irrobustendo quindi le procedure più esposte,

⁵³ ANAC, *Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*, p. 16: «gli studi sulla criminalità organizzata hanno da tempo evidenziato come la corruzione sia proprio uno dei tradizionali strumenti di azione delle organizzazioni criminali».

⁵⁴ Si v. ANAC, *Allegato 1 al Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, p. 11.

proteggendole con le misure ritenute più adeguate, secondo il PNA del 2013 seguiva un modello relativamente semplice: per quanto si tratti, come chiarito successivamente dall'ANAC (a partire dal PNA del 2015) di un approccio da interpretare con flessibilità, sono il verificarsi di episodi di *maladministration* nell'ente ma soprattutto i caratteri oggettivi della procedura quanto a valore del bene che ne è oggetto e margini di discrezionalità rimessi all'amministrazione, a determinare il livello di rischio da attribuire a ciascun "processo". In questo modello, certo, assume un rilievo la "storia criminale" dell'ente, ma non necessariamente emerge in modo immediato la questione del "contesto" (più ampio) nel quale l'ente si trova ad operare. Diverso il discorso con la nuova metodologia proposta dal PNA 2019 (con la quale è superata espressamente quella proposta in sede di PNA 2013): l'approccio scelto ora, di tipo "qualitativo", suggerisce di prestare attenzione ad una serie di fattori "abilitanti" degli eventi corruttivi, «ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione». Come specifica ANAC, l'analisi di questi fattori «consente di individuare le misure specifiche di trattamento più efficaci, ossia le azioni di risposta più appropriate e indicate per prevenire i rischi».

In questo nuovo approccio, è la presenza di questi "fattori" a determinare il livello di rischio delle singole attività, e gli indicatori che permettono di riconoscerli divengono più articolati, qualitativi e complessi: tra quelli proposti esemplificativamente da ANAC troviamo di nuovo la presenza di episodi pregressi (la «manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata»), ma ora anche il «livello di interesse "esterno"», ad intendere «la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio»⁵⁵. È chiaro il collegamento tra contesto esterno e interessi esterni: nel complesso, in ogni caso, il processo di gestione del rischio dovrebbe tradursi in misure di anticorruzione che siano calibrate sull'ambiente nel quale si trova ad operare l'amministrazione.

L'Autorità nazionale anticorruzione è tornata diverse volte, attraverso interventi normativi, sull'importanza dell'analisi del contesto sollecitando

⁵⁵ Di nuovo si v. l'*Allegato 1 al Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, p. 34.

le amministrazioni ad utilizzare dati ufficiali provenienti dall'Istat, dall'Università e centri di studio per studiare i fenomeni presenti sul territorio e che possono indebitamente influenzare il sistema amministrativo. Solo attraverso un'attenta analisi del contesto le amministrazioni possono mappare il rischio e definire misure ulteriori che «non essendo obbligatorie per legge, sono rese obbligatorie dal loro insieme nel Piano»⁵⁶.

Il piano anticorruzione accompagna questo processo di valutazione e le conseguenti misure di *risk assessment* poste in essere: così, ad esempio, chiedendo che «venga fornita evidenza specifica di come l'analisi di contesto esterno abbia portato elementi utili alla rilevazione di aree di rischio da esaminare prioritariamente, alla identificazione di nuovi eventi rischiosi, alla elaborazione di misure di prevenzione specifiche»⁵⁷. Un buon piano di prevenzione della corruzione non può non essere, date queste indicazioni e queste premesse, anche un piano di contenimento delle infiltrazioni mafiose e criminali, di messa in trasparenza di interessi opachi che alimentano le diverse forme patologiche che mettono in pericolo la capacità delle amministrazioni di raggiungere i suoi obiettivi di valore pubblico.

5. Esperienze, criticità e risposte nei piani di prevenzione

L'analisi delle esperienze sviluppate dalle pubbliche amministrazioni rivela diversi approcci alla sfida dell'integrazione tra le politiche e le misure anticorruzione e quelle rivolte al contrasto del rischio criminale. Con una chiara oscillazione, tra casi nei quali l'integrazione è mancata e casi di messa in comunicazione di soluzioni e meccanismi.

L'integrazione mancata emerge da una serie di esperienze che, proprio in ragione di un contesto particolarmente critico, avrebbero richiesto ben altra capacità di sperimentazione e innovazione nell'utilizzo degli strumenti di anticorruzione, ed in particolare dall'esperienza degli enti interessati da fenomeni di infiltrazione mafiosa o inseriti in contesti caratterizzati dalla presenza (tradizionale, o più recente) di reti mafiose.

⁵⁶ Dipartimento della funzione pubblica, *Soggetti, azioni e misure finalizzati alla prevenzione della corruzione. Allegato 1*, p. 14.

⁵⁷ *Allegato 1 al Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, p. 12.

Così nei Comuni commissariati (ex art. 143 TUEL) per infiltrazione mafiosa, dove invece proprio grazie alle misure anticorruzione sarebbe possibile rispondere ad uno dei limiti dei meccanismi di commissariamento, vale a dire il loro intervenire sugli organi rappresentativi senza incidere sul tessuto burocratico spesso esso stesso compromesso. Proprio in questi ambiti, nei quali ragionevolmente ci si aspetterebbe che i comuni interessati dal commissariamento abbiano innovato il piano in funzione al rischio già manifestatosi, emergono limiti del sistema di prevenzione, a conferma del fatto che i piani di prevenzione, quali piani che al fondo definiscono la “qualità” dell’amministrazione, paiono in grado di operare meglio proprio nei contesti in cui l’amministrazione ha un livello di qualità adeguato ed è quindi in condizione di migliorarsi e correggersi. Nei contesti istituzionali più compromessi, in sostanza, anche la capacità di reazione da parte dell’amministrazione attraverso la revisione ed il rafforzamento dei piani di prevenzione appare inadeguata⁵⁸.

Un esempio è dato da alcuni Comuni della Regione Calabria, dove il fenomeno del commissariamento è particolarmente diffuso. Così per il Comune di Gioia Tauro (commissariato nel 2017 per infiltrazione ma-

⁵⁸ Vi sono altri casi di commissariamento in cui si colgono limiti quanto a capacità delle amministrazioni di innovare il Piano rispetto al rischio. Così per il Comune di Cropani [commissariato nel 2017], dove il Piano, nella sua parte introduttiva, sembra rispecchiarsi in quello del Comune di Pescia (Comune di Cropani, *Piano triennale di Prevenzione della corruzione e per la Trasparenza 2017-2019*; cfr. Comune di Pescia, *Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza 2017-2019*), il che tradirebbe un approccio meramente formalistico tanto più grave in ragione delle evidenti criticità dell’ente e quindi dell’importanza di un approccio che si articoli a partire dall’analisi del contesto di riferimento dell’ente. Nello stesso Piano, peraltro, si avverte la carenza di misure idonee e un’incompleta mappatura dei processi (Comune di Cropani, *Piano triennale di Prevenzione della corruzione e per la Trasparenza 2017-2019*, pp. 19-24). Anche il Piano adottato per il triennio 2018-2020, anno successivo al commissariamento, sembra non rispondere al rischio di infiltrazione già manifestatosi: infatti, nonostante siano state mappate le aree a rischio rese obbligatorie dal Piano nazionale anticorruzione, non vi si riscontrano misure antimafia (Comune di Cropani, *Approvazione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2018-2020 e relativi allegati*). Un ulteriore esempio, in tal senso, è fornito dal Comune di Vittoria [commissariato nel 2018] il quale dispone di misure antimafia generali, e dunque non idonee a prevenire il rischio, che si collocano nell’osservazione del Codice antimafia e anticorruzione adottato nel 2009 dalla regione Sicilia e nell’espletamento dei controlli antimafia nelle gare dei lavori pubblici (Comune di Vittoria, *Piano triennale anticorruzione e della trasparenza. Anno 2018-2020*, pp. 3-14). Il commissariamento del 2018 sembra confermare l’inefficacia delle misure antimafia, le quali rimangono però invariate anche nel Piano adottato per il triennio 2019-2021 (Comune di Vittoria, *Aggiornamento Piano 2019-2021*) e nei Piani successivamente adottati (sia per il triennio 2020-2022, sia per il triennio 2021-2023).

fiosa): analizzando i Piani sia prima che dopo il commissariamento si evince il mancato utilizzo da parte dell'amministrazione dei piani come strumenti programmatici attraverso cui elaborare misure di prevenzione idonee al contesto di riferimento. Un primo elemento da richiamare è legato alla mancata rotazione del personale quale strumento di prevenzione idoneo a prevenire il possibile rischio di attivazione di dinamiche corruttive in alcuni settori come quello economico finanziario che ha permesso il consolidarsi di rapporti⁵⁹. Altro elemento critico del piano è da ricondurre alla scarsa analisi del contesto: il Piano 2016-2018, anno prima del commissariamento eludeva del tutto l'analisi del contesto esterno e dunque le variabili esterne in grado di influenzare indebitamente l'attività amministrativa⁶⁰: è solo con il Piano 2019-2021, che l'amministrazione, ma ancora con alcune lacune, fa riferimento al contesto esterno e dunque alla presenza sul territorio dell'organizzazione criminale che penetra il tessuto sociale⁶¹.

L'esperienza sopra citata mostra la limitata capacità dell'amministrazione di adottare misure di prevenzione che siano coerenti con il contesto di riferimento. Nello specifico, in alcune realtà locali come quella appena descritta, l'obiettivo sarebbe quello di ospitare all'interno del piano non solo misure di prevenzione della corruzione ma anche misure che siano idonee a prevenire il rischio di infiltrazione mafiosa. La possibilità di inglobare nel piano misure di prevenzione legate ad altri fenomeni di malaffare è resa possibile grazie alla flessibilità del piano il quale riesce a contenere quanti più misure possibili legate ad aspetti diversi che però dialogano tra di loro. Poiché ancora oggi l'interesse delle organizzazioni criminali è quello di «insediarsi nella pubblica amministrazione per capire ogni forma di indebito privilegio, soffocando il libero sviluppo del tessuto socio-politico ed economico e il democratico funzionamento degli organi

⁵⁹ Comune di Gioia Tauro, *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2018-2020*, p. 22.

⁶⁰ Comune di Gioia Tauro, *Piano Triennale per la prevenzione e la repressione della corruzione della illegalità e piano della trasparenza amministrativa 2016-2018*.

⁶¹ Comune di Gioia Tauro, *Piano Triennale di prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) 2019/2021*.

rappresentativi»⁶², è necessario, quanto auspicabile, che le amministrazioni utilizzino gli strumenti di prevenzione nella forma più ampia e trasversale possibile. Per tali ragioni, in contesti come quelli appena descritti, risulta fondamentale una piena integrazione tra l'anticorruzione e l'antimafia al fine di rafforzare la politica di prevenzione. Si tratta di mettere in dialogo tra di loro le misure di prevenzione al fine di ampliare e irrobustire il sistema di prevenzione del suo complesso. Sembra invece che le amministrazioni interessate dal commissariamento per infiltrazione mafiosa non riescano a sposare, attraverso il piano, una politica di prevenzione più ampia, volta a far dialogare le misure di prevenzione su diversi versanti lasciando posto ad una mancata integrazione e ad un mancato dialogo, in questo caso, tra l'anticorruzione e l'antimafia.

Un ulteriore esempio del mancato dialogo tra anticorruzione e antimafia è rappresentato dal Comune di Lamezia Terme commissariato nel 2017. Il piano adottato dalla Commissione straordinaria per il triennio 2018-2020 sembra essere privo di elementi significativi, tra cui una robusta analisi del contesto esterno⁶³. Il rischio di infiltrazione già manifestatosi impone all'amministrazione, attraverso il piano, di innalzare il rischio e di conseguenza elaborare misure di prevenzione che possano contenere il rischio di ulteriori fenomeni di malaffare. È solo a partire dal triennio 2021-2023 che il piano si arricchisce dell'analisi del contesto esterno, la quale evidenzia la presenza massiccia sul territorio della criminalità organizzata e la necessità di rendere impermeabile il tessuto amministrativo, attraverso misure pensate per un efficace presidio delle attività più esposte al rischio di corruzione e/o condizionamento criminale⁶⁴. Dallo studio del piano, però, non risultano misure ulteriori rilevanti sul fronte antimafia. La mancata integrazione tra anticorruzione e antimafia e il mancato dialogo tra le due dimensioni dipende da molteplici fattori. Uno, richiamato dal piano stesso, è la carenza di risorse umane che di

⁶² Ministero dell'interno, *Relazione del Ministero dell'Interno al Parlamento. Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia*, II semestre 2014, p. 18.

⁶³ Comune di Lamezia Terme, *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2018/2020*.

⁶⁴ Comune di Lamezia Terme, *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2021-2023*, pp. 8-9.

fatto causa notevoli ed oggettive difficoltà nella gestione dell'attività dei servizi⁶⁵. Affinché siano elaborate delle misure di prevenzione idonee e affinché ci sia integrazione e dialogo tra i due fenomeni è necessario impegnare quante più risorse umane possibili nell'elaborazione e nella pianificazione delle misure. La carenza delle persone diviene, di fatto, un ostacolo al pieno sviluppo delle politiche di prevenzione: in termini più complessivi il problema che si avverte è duplice. Da un lato, certo, le carenze organizzative e l'infiltrazione che spesso riguarda il tessuto amministrativo non meno di quello politico rendono difficile per le amministrazioni auto-riformarsi attraverso il piano. Dall'altro, però, si coglie anche una scarsa attenzione al piano di prevenzione e alle sue potenzialità da parte delle stesse amministrazioni commissariali, quasi a segnalare una difficoltà di comunicazione tra la filiera dell'intervento straordinario e quello delle misure ordinarie di prevenzione amministrativa. In altri casi, invece, è possibile osservare come vi sia un dialogo tra anticorruzione e antimafia, attraverso l'adozione dei piani. Una valida esperienza è stata maturata dal comune di Messina, che a partire dal 2017, in coerenza con i dati emersi dall'analisi del contesto, approva il Regolamento per «l'attuazione delle politiche antimafia» recante anche «misure di contrasto alla corruzione, al gioco d'azzardo, al racket e sostegno alle imprese che denunciano»⁶⁶. Il regolamento risponde all'esigenza di proteggere l'amministrazione da fenomeni di malaffare data la complessità del contesto esterno interessato dal fenomeno mafioso "Cosa Nostra". Tuttavia, la presenza sul territorio della variabile mafiosa rappresenta un indicatore di rischio corruttivo relativamente ad alcuni processi mappati dal piano⁶⁷. Accanto al regolamento, il Comune di Messina istituisce nel 2017 un Osservatorio Antimafia che ha l'obiettivo di monitorare, al fine del censimento, il reale uso dei beni sequestrati e confiscati alla mafia presenti sul territorio; di collaborare con l'amministrazione comunale per

⁶⁵ Comune di Lamezia Terme, *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2021-2023*, p. 12.

⁶⁶ Comune di Messina, *Regolamento Attuazione politiche antimafia. Misure di contrasto alla corruzione, al gioco d'azzardo, al racket e sostegno alle imprese che denunciano*, delibera di Consiglio Comunale n. 60/C del 21 novembre 2017.

⁶⁷ Città Metropolitana di Messina, *Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della Trasparenza 2018-2020*, pp. 30-31.

l'adozione di iniziative di prevenzione e formazione rivolte ai giovani con specifiche attenzione ai quartieri e alle scuole con maggiore disagio economico e sociale; vigilare sull'applicazione e sulle possibili infrazioni della «Carta di Avviso Pubblico»; verificare l'attuazione ed eventuali violazioni del regolamento con conseguente segnalazione al responsabile di prevenzione della corruzione⁶⁸.

Attraverso il regolamento, l'antimafia, l'antiracket e misure di prevenzione sul gioco d'azzardo confluiscono in un unico strumento che diviene parte integrante del piano e la cui osservazione delle misure è resa obbligatoria dal piano stesso, garantendo una visione integrale dei fenomeni. In questo caso si può parlare di *integrazione aperta*, declinabile su due aspetti. Il primo è riconducibile alla flessibilità del piano e alla sua capacità di inglobare ulteriori misure riferite a fenomeni come il racket, l'usura, il gioco d'azzardo e l'infiltrazione mafiosa. Tale flessibilità la si deduce anche dal compito affidato al responsabile di prevenzione della corruzione, il quale non diviene oramai solamente destinatario di segnalazione di violazioni relative al piano ma anche alle violazioni relative al regolamento. Il secondo aspetto è riconducibile agli *stakeholders* coinvolti nella politica di prevenzione. L'Osservatorio è composto dal Sindaco, da due rappresentanti del Consiglio comunale (espressione delle forze di maggioranza e minoranza), da un rappresentante della camera di commercio, da un rappresentante per ogni associazione antiracket e antiusura⁶⁹. Il coinvolgimento degli *stakeholders* consente di vigilare sul fenomeno, che può colpire l'amministrazione e la società, da diverse prospettive attraverso un dialogo tra le diverse misure di prevenzione che si dirigono verso l'interno cioè verso l'amministrazione ma anche verso l'esterno e dunque verso la società civile. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione diviene dunque lo spazio attraverso il quale programmare e rendere obbligatorie misure elaborate e pensate per fronteggiare il rischio non solo corruttivo ma anche legato ad altri fenomeni a cui è esposta l'amministrazione.

⁶⁸ Comune di Messina, *Regolamento Attuazione politiche antimafia*, cit.

⁶⁹ Comune di Messina, Articolo 20, Titolo V, *Regolamento Attuazione politiche antimafia*, cit.

Un ulteriore esempio di integrazione aperta e di dialogo tra le materie di prevenzione è rappresentato dal Comune di Catania. A partire dal 2018 i Piani triennali di prevenzione della corruzione e trasparenza della Città metropolitana di Catania si arricchiscono di un'ulteriore sezione contenente il Piano antifrode adottato dall'amministrazione in qualità di Autorità urbana⁷⁰. Il Piano antifrode integra la strategia di prevenzione della corruzione, rafforzandola anche sotto il profilo metodologico⁷¹. L'amministrazione comunale ha tratto i massimi vantaggi dal Piano che diviene anche Piano antifrode, ampliando, di fatto, l'approccio metodologico affiancando ed integrando il sistema di prevenzione della corruzione al sistema antifrode, rafforzando la prevenzione sui processi più a rischio, come quelli dei contratti pubblici. Dunque l'amministrazione matura l'idea che l'adesione ai programmi comunitari comporti un innalzamento del rischio non solo corruttivo ma anche di frode che viene mappato e gestito attraverso il Piano. A differenza degli esempi sopra citati in cui l'integrazione avviene mediante un dialogo tra l'anticorruzione e l'antimafia attraverso l'istituzione di Osservatori e Commissioni, in questo caso si può parlare di integrazione e piena flessibilità del Piano rispetto alle tematiche affrontate e alle misure di prevenzione elaborate sia sul fronte dell'anticorruzione che sul fronte antifrode le quali dialogano tra di loro, ampliando sia il monitoraggio che la prevenzione del rischio. Esperienze significative maturano poi in contesti di più recente emersione di fenomeni mafiosi, nei quali la risposta del tessuto istituzionale e amministrativo appare spesso più robusta. Esemplare già il caso di Roma, dove le vicende di Mafia Capitale costituiscono uno stimolo al rafforzamento delle misure di prevenzione e dove il Piano di prevenzione mostra ora una particolare attenzione al contesto esterno, che evidenzia un tessuto permeato da più reti mafiose e criminali che la cui pressione si avverte in particolare sulle risorse destinate alla

⁷⁰ Così individuata per la gestione del programma comunitario "PON METRO 2014-2020"; cfr. Comune di Catania, *Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e Piano Antifrode 2018 – 2020*, p. 6.

⁷¹ Comune di Catania, *Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e Piano Antifrode 2018 – 2020*, p. 12.

realizzazione di opere pubbliche⁷² e negli affidamenti diretti resi necessari (o consentiti) nell'ambito della gestione dell'emergenza Covid-19⁷³. Evidente è in ogni caso la tendenza al rafforzamento dell'attenzione ai fenomeni mafiosi nell'analisi di contesto in realtà del centro-nord colpite o anche solo lambite da vicende di infiltrazione mafiosa: così, ad esempio, nel Comune di Perugia (dove nel 2020 è istituita una Commissione consiliare di indagine sulle infiltrazioni mafiose in seguito alle prime risultanze dell'inchiesta Rinascita Scott che mostrava un'infiltrazione della 'ndrangheta in Umbria), il Piano di prevenzione della corruzione 2021-2023⁷⁴ contiene ventisei riferimenti al fenomeno mafioso e alle misure di trattamento dei rischi connessi, mentre il Piano 2018-2020⁷⁵ ne conteneva solo sette e tutti, in termini più generici, nell'analisi di contesto esterno. Considerazioni analoghe valgono ad esempio per il comune di Parma, dove il Piano di prevenzione 2021-2023⁷⁶ è denso di riferimenti al radicamento mafioso evidenziato dall'inchiesta Aemilia. Riferimenti che poi si traducono in mappatura del rischio e misure di gestione, con evidenziazione del nesso mafie-corruzione che emerge con riferimento alle attività della stazione unica appaltante⁷⁷.

Si coglie, in questi casi, un evidente dialogo tra repressione penale e meccanismi di prevenzione, che dunque non assume rilievo solo per i reati di corruzione in senso proprio.

Il comune di Mantova nel 2017 istituisce un Osservatorio perenne sulla legalità il cui compito è quello di raccogliere e analizzare i dati sulle forme di criminalità tradizionali ed emergenti; elaborare progetti di educazione e di comunicazione per la prevenzione e la sensibilizzazione al tema della

⁷² Roma Capitale, *Piano di prevenzione della corruzione e trasparenza 2021-2022-2023*, p. 39.

⁷³ *Ivi*, p. 38.

⁷⁴ Comune di Perugia, *Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza 2021-2023*.

⁷⁵ Cfr. es. Comune di Perugia, *Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza 2018-2020*.

⁷⁶ Comune di Parma, *Piano di prevenzione della corruzione e trasparenza 2021-2023*, che contiene 32 riferimenti al fenomeno mafioso.

⁷⁷ Si v. l'*Allegato 1 al Piano di prevenzione della corruzione e trasparenza*, relativo alla Mappatura dei processi e graduazione rischio corruttivo.

legalità e di ricercare buone pratiche nella promozione della legalità⁷⁸. Anche in questo caso è possibile parlare di integrazione aperta in quanto l'obiettivo dell'Osservatorio è quello di trattare il tema della legalità nel suo complesso, abbracciando diversi fenomeni come quello della corruzione, della criminalità organizzata, del racket e dell'usura che, in questo caso, dialogo tra di loro. Questo lo si intuisce anche dagli attori coinvolti nella politica di prevenzione e di osservazione dei fenomeni in oggetto⁷⁹. Le misure elaborate ed individuate dall'Osservatorio e le rendicontazioni diventano parte integrante del piano che diviene il mezzo attraverso il quale dare attuazione e programmare misure che lo stesso piano rende obbligatorie. Tuttavia, anche in questo caso è possibile parlare di integrazione aperta sia sul fronte delle misure pianificate e dei fenomeni mappati, sia sul fronte degli *stakeholders* coinvolti nell'osservazione dei fenomeni di malaffare che possono interessare l'amministrazione.

Infine, in altri contesti locali, rispetto alle esperienze maturate, è possibile fare riferimento anche ad esempi di integrazione chiusa. Si può parlare di integrazione chiusa quando ci si trova dinanzi ad un dialogo tra anticorruzione e altri fenomeni attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione ma senza un pieno coinvolgimento degli *stakeholders*. Ad esempio, il Comune di Bollate istituisce nel 2016 una "Commissione Antimafia politiche per la promozione della legalità del contrasto alla corruzione e alle mafie" che ha l'obiettivo di intensificare l'azione di contrasto ai fenomeni mafiosi e di corruzione sensibilizzando la popolazione attraverso iniziative politiche di informazione, formazione ed incontri con Associazioni, Forze dell'ordine, Prefettura e Questura e soggetti interessati a contribuire al contrasto delle mafie con particolare attenzione al mondo della scuola⁸⁰. L'elemento che distingue la Commissione Antimafia del Comune di Bollate dagli Osservatori del Comune di Mantova e di Messina è da ricondurre alla

⁷⁸ Comune di Mantova, *Osservatorio perenne sulla legalità*, p. 3.

⁷⁹ All'Osservatorio, infatti, partecipano il Sindaco, il Presidente e due consiglieri comunali, il responsabile di prevenzione della corruzione, alcuni componenti dell'ordine degli avvocati, Associazioni contro le mafie, onlus, Confesercenti di Mantova e molti altri: Comune di Mantova, *Osservatorio perenne sulla legalità*, p. 4, *ivi*.

⁸⁰ Comune di Bollate, *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e del Programma della Trasparenza e dell'integrità 2019-2020-2021*, pp. 25-26.

governance della Commissione che nel caso del Comune di Bollate è composta da nove consiglieri comunali limitando di fatto il ruolo degli *stakeholders* in grado di fornire una più ampia visione dei fenomeni di malaffare che interessano il territorio. È dunque possibile parlare, in questo senso, di integrazione chiusa proprio perché c'è dialogo tra anticorruzione e antimafia ma senza un reale coinvolgimento degli *stakeholders* nello studio dei fenomeni da diverse prospettive e nell'elaborazione di ulteriori misure. In buona sostanza, nell'esperienza qui riportata, è l'amministrazione stessa che vigila e amplia le misure di contrasto senza il coinvolgimento degli attori presenti sul territorio, i quali possono fornire dati e studi ulteriori rispetto alle variabili che gravitano attorno al contesto di riferimento e dunque contribuire ad elaborare misure di contrasto e prevenzione mirate al rischio.

In questo breve *excursus*, è stato possibile osservare come le amministrazioni si approciano e utilizzano il Piano di prevenzione della corruzione e trasparenza nelle sue piene potenzialità. È stato già detto sulle virtù del Piano inteso come strumento di programmazione delle misure, la cui caratteristica è la sua flessibilità che consente di ospitare e di integrare fenomeni che possono dialogare tra di loro. È stato osservato come alcune amministrazioni siano riuscite ad inglobare all'interno del piano più fenomeni rispetto al rischio a cui è esposto l'ente. Sono stati forniti esempi sul possibile dialogo, attraverso il piano, tra l'anticorruzione e l'antimafia; tra l'anticorruzione, l'antimafia e l'antiracket; tra l'anticorruzione e l'antifrode.

Alcune amministrazioni, come il Comune di Mantova e il Comune di Messina hanno istituito degli Osservatori antimafia che hanno l'obiettivo di vigilare sulla presenza del fenomeno mafioso nel territorio, di analizzare i dati sulle forme della criminalità organizzata emergente e sul rischio che corre l'amministrazione rispetto alle possibilità di infiltrazione mafiosa. Gli Osservatori coinvolgono gli *stakeholders* impegnati e attivi sul territorio, i quali analizzano il fenomeno da diversi punti di vista fornendo dati significativi sulla presenza nel territorio di variabili che possono influenzare indebitamente l'amministrazione. Dunque il Piano diventa lo strumento attraverso cui programmare ulteriori misure che vengono rese obbligatorie dallo stesso Piano, consentendo il dialogo tra le materie e le misure di prevenzione, come nel caso del Comune di

Catania che integra le misure di prevenzione della corruzione alle misure antifrode ampliando il monitoraggio e la prevenzione del rischio. I casi elencati, dunque, evidenziano la capacità del Piano di essere flessibile e di ospitare quante più misure in base al rischio a cui è esposta l'amministrazione che può essere di infiltrazione mafiosa, di frode, di racket e di usura. È possibile parlare di integrazione aperta data dal dialogo tra le misure di prevenzione che si dirigono sia verso l'interno ovvero verso l'amministrazione, sia verso l'esterno ovvero verso la società civile. Si parla anche di integrazione aperta rispetto agli attori coinvolti nella politica di prevenzione, i quali contribuiscono ad ampliare il monitoraggio dei processi più a rischio.

In altri contesti, invece, è stato possibile analizzare la mancata esperienza delle amministrazioni e dunque la mancata integrazione tra le politiche di prevenzione. Ci si riferisce ai casi in cui l'ente sia stato commissariato e di conseguenza più esposto al rischio. Ciò che è stato riscontrato, attraverso l'analisi condotta, è che le amministrazioni interessate dal commissariamento spesso non riescono ad elaborare, attraverso il Piano, misure idonee al fine di prevenire e contenere il rischio. L'inefficienza del Piano è da ricollegare a molteplici fattori, tra cui l'inadeguata analisi del contesto di riferimento dell'amministrazione priva di dati significativi associata alla solitudine dell'amministrazione nell'adozione del Piano e la mancanza di risorse umane che possono incidere profondamente nell'elaborazione delle misure, ostacolando del tutto quell'integrazione a cui si è fatto riferimento prima. Infine, ci sono stati casi di integrazione "chiusa" come nel caso di Comune di Bollate che istituisce una Commissione Antimafia a cui prendono parte i soli consiglieri comunali, limitando di fatto la partecipazione degli *stakeholders* e il loro ruolo come osservatori dell'attività amministrativa e dei possibili fenomeni che possono contaminare la legalità.

6. *L'esigenza di integrazione, e i pericoli del piano integrato*

Proprio il campo del contrasto dell'illegalità mostra l'importanza di un approccio integrato, del quale peraltro già teneva conto il PNA del 2013 quando raccomandava che «gli strumenti già previsti o già in uso presso ciascuna amministrazione per finalità di prevenzione dell'illegalità, come le ispezioni, tutti i controlli di varia natura, l'esercizio della vigilanza,

debbono essere valorizzati, coordinati e sistematizzati» rispetto alle nuove misure di prevenzione⁸¹.

Questa esigenza è tanto più evidente alla luce della rassegna dei piani di prevenzione delle amministrazioni, che proprio negli scenari nei quali il rischio criminale è più marcato, e nei quali l'ordinamento dispiega le sue più incisive misure di contrasto amministrativo della criminalità organizzata, mostrano scarsa innovatività tradendo così una "separazione" tra la filiera amministrativa dell'antimafia e quella dell'anticorruzione. Ma è in termini ancora più ampi che l'anticorruzione, per il carattere sistemico dei suoi strumenti (ed *in primis* dei piani), può e deve integrarsi con altri meccanismi e sistemi di contrasto di dinamiche illegali: pensiamo al caso dell'antiriciclaggio, o ancora alle regole di antiterrorismo. L'integrazione organizzativa, delle basi di dati conoscitive, dei meccanismi e delle metodologie e indicatori di rischio possono evidentemente favorire un rafforzamento della capacità del sistema amministrativo di rafforzare i propri anticorpi e la propria capacità di "allertarsi" e attivarsi in presenza di dinamiche criminali.

Ferma questa esigenza di integrazione, l'integrazione appare però oggi uno dei fattori più critici nello sviluppo del sistema per come praticata e predicata dalla riforma del 2021 che ha introdotto il "Piano integrato". Questo per ragioni di fondo, e per ragioni operative legate al nuovo impianto normativo posto dal d.l. n. 80/2021.

In termini complessivi, nel prevedere il nuovo Piano il legislatore va ben oltre quella imprescindibile esigenza di coordinamento che, in particolare tra piano anticorruzione e piano delle performance (che sono i due piani più "forti" tra quelli oggetto dell'integrazione), erano già state esplicitate dalla stessa ANAC, in particolare nel PNA 2019. Certo l'orizzonte di valore pubblico, inteso come benessere collettivo frutto dell'azione delle pubbliche amministrazioni, deve orientare coerentemente tanto il Piano "protettivo" (quello anticorruzione) che quello "performativo" (quello delle performance, appunto), e questi a loro volta devono essere coerentemente raccordati con altri piani più "mirati" come quello della digitalizzazione, quello dell'accessibilità, quello delle azioni positive, e

⁸¹ Civit, *Piano Nazionale Anticorruzione 2013*, p. 23

con altri piani meramente strumentali come quello di programmazione del personale.

L'azione pubblica è, necessariamente e inevitabilmente, integrazione e coordinamento tra strumenti e logiche diverse e i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità sono in un costante dialogo che non deve mai assumere le forme della contrapposizione tra valori antagonisti ma piuttosto declinarsi sempre nella ricerca di una legalità efficiente e di una efficienza imparziale. Il che non significa, però, che singoli strumenti (e in particolare singoli piani) possano coerentemente essere integrati, specie se questa integrazione assume le forme di una confusione che oscilla tra assorbimento e giustapposizione. La questione è, al fondo, l'impossibilità di immaginare come un *unicum* piani volti alla realizzazione di obiettivi (come è per i PEG, il piano delle performance) e piani volti alla protezione da rischi: pena l'effetto di schiacciare le esigenze di protezione sugli obiettivi (e intorno a questi), o al contrario di concentrare l'attenzione sui rischi rispetto a obiettivi di performance che meritano una propria centralità. Sarà interessante vedere come le amministrazioni chiamate all'adozione del PIAO scioglieranno questo dilemma negli stretti tempi previsti dalla riforma che hanno richiesto e ancora sollecitano proroghe dell'ultima ora.

Questo ci porta però alla disciplina positiva del PIAO, così come sostanziata dai provvedimenti attuativi anche questi, peraltro, in via di completamento. Il Consiglio di Stato⁸², in sede di parere sul decreto di delegificazione che deve accompagnare lo sviluppo del modello "semplificando" il quadro degli adempimenti programmatori imposti alle amministrazioni, ha fornito alcune coordinate interpretative utili, e fortemente censurato (con un parere positivo, condizionato e particolarmente critico) il provvedimento attuativo che quindi procede con un certo ritardo sulla tabella di marcia.

Rispetto ad una prima ipotesi interpretativa, legata al testo dell'originario decreto legge, che paventava il rischio del venir meno della stessa funzione di indirizzo di ANAC attraverso il PNA, l'attuale disciplina conferma altresì la «conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità na-

⁸² Si v. Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza di sezione del 8 febbraio 2022 e del 17 febbraio 2022, parere n. 506.

zionale anticorruzione con il Piano nazionale anticorruzione»: il Piano integrato ha in ogni caso tra l'altro l'obiettivo di definire «gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione», secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia, ed è quindi il documento nel quale è destinato a confluire il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza. ANAC non ha peraltro rinnovato i suoi indirizzi, non provvedendo ad aggiornare il PNA ma limitandosi a definire il quadro di riferimento in modo sostanzialmente descrittivo attraverso documenti di incerta collocazione, con i quali si tende in ogni caso ad accogliere in modo positivo la scelta del legislatore di integrazione nel PIAO⁸³.

Scelta che presenta però criticità. Si è detto di un problema legato alla logica di fondo, ma ad apparire poco persuasive (e fattore di indebolimento del complessivo impianto dell'anticorruzione) sono anche le scelte operative definite nel nuovo quadro normativo.

È evidente anzitutto la problematicità della messa a terra (e a sistema) del PIAO, che sconta anche la mancata analisi dell'impatto della regolazione rispetto ai provvedimenti attuativi: «impatto diretto e indiretto dell'operazione è invece prevedibilmente imponente, secondo un obiettivo appunto lodevole ma con modalità non sempre perspicue», come precisa il Consiglio di Stato.

Provvedimenti attuativi chiamati a integrare le «scarne» indicazioni del d.l. n. 80/2021 sono da un lato il decreto di delegificazione chiamato a semplificare il quadro degli adempimenti (che, come segnalato nel parere del Consiglio di Stato costituisce, nel nuovo disegno, la *pars destruens*) e dall'altro il decreto ministeriale di adozione di un «piano tipo» («cui è affidata la *pars costruens*, ovvero la concreta definizione di quello che sarà [...] il quadro di riferimento per le pubbliche amministrazioni

⁸³ Nel corso del 2022, durante il webinar *Sull'onda della semplificazione e della trasparenza*, sono stati poi presentati gli *Orientamenti di ANAC per la pianificazione Anticorruzione e Trasparenza 2022*, nel quale la stessa ANAC sembrerebbe attribuirsi parte del «merito» del PIAO («i diversi suggerimenti colti dall'Autorità sono stati prontamente trasferiti al Governo e si riflettono nella scelta operata dal legislatore di introdurre, con il d.l. 80/2021, un Piano integrato di attività e organizzazione»: *ivi*, p. 6).

assoggettate al Piao»⁸⁴). Ed è alla luce di questi provvedimenti, adottati⁸⁵ o in corso di adozione⁸⁶, che è possibile dare un giudizio, sia pure provvisorio, del nuovo strumento e della sua possibilità di consentire al sistema di anticorruzione di continuare a farsi carico delle esigenze di contrasto dell'illegalità che (in atto e in potenza) sin qui gli erano affidate. Il decreto di delegificazione ha seguito, nello schema originariamente sottoposto a parere, un approccio fortemente "confermativo"⁸⁷, che se da un lato ha sminato alcune preoccupazioni relative al potenziale smantellamento delle regole di anticorruzione ha però determinato una formidabile complessità del PIAO, chiamato sostanzialmente a raccogliere tali e quali tutti gli obblighi di pianificazione che prima si traducevano in una molteplicità di strumenti diversi (con conseguenti dubbi sulla capacità del PIAO di assolvere le funzioni di "semplificazione" che erano alla base della sua introduzione).

Quanto al piano di prevenzione della corruzione, questo è destinato, come chiarito dal decreto del Ministro per la pubblica amministrazione⁸⁸, a divenire una sotto-sezione del PIAO, combinandosi con gli obiettivi di valore pubblico e con il piano della performance in una sezione del

⁸⁴ Consiglio di Stato, Parere n. 506/2022, cit.; cfr. Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, parere del 26 maggio 2022 n. 902.

⁸⁵ Nel Consiglio dei ministri del 26 maggio 2022 il Governo risulta aver adottato in via definitiva il regolamento di semplificazione. Per quanto attiene alle abrogazioni, il testo (ancora non pubblicato) sembrerebbe prevedere un intervento sulla legge n. 190, tramite l'abrogazione dell'articolo 1, commi 5, lettera a) e 60, lettera a), della legge 6 novembre 2012, n. 190. Così fosse, il provvedimento si presterebbe ad una lettura certo problematica dal punto di vista dell'anticorruzione, posto che determinerebbe il venir meno di una disposizione chiave, non tanto perché dispone l'adozione dei piani di prevenzione di amministrazione (la qual cosa si ricava anche da altri passaggi del testo della legge relativamente al PNA), ma perché è in quella sede che il legislatore ha definito il piano strumento non solo organizzativo ma "orientato al rischio".

⁸⁶ Lo "schema tipo", definito con d.m., non risulta ancora approvato, per quanto i suoi contenuti siano stati definiti in sede di conferenza unificata del 2 dicembre 2021, quando è stato condiviso il testo del decreto sul quale la conferenza ha dato parere favorevole.

⁸⁷ Con le parole dello stesso Consiglio di Stato, il «d.P.R. in oggetto, il quale sembra limitarsi ad "abrogare quanto appare chiaramente inutile", mentre invece la logica dovrebbe essere quella – inversa – di "conservare soltanto ciò che è davvero indispensabile" per migliorare il servizio per i cittadini e le imprese», Consiglio di Stato, sez. cons., parere del 2 marzo 2022, n. 506, cit., p. 11.

⁸⁸ Nel testo così come condiviso in conferenza unificata, v. *supra*.

piano integrato. Il che pone problemi di raccordo procedurale⁸⁹ (con la funzione di indirizzo, monitoraggio e ordine di ANAC), e sostanziale, con la disciplina complessiva dell'anticorruzione e i documenti che la attuano. Come evidenzia di nuovo il Consiglio di Stato, non vengono meno le «differenze che continueranno a connotare le varie sezioni e sottosezioni del Piao ancora presenti» e proprio queste differenze «sembrano costituire la prima sfida», quella della «eterogeneità intrinseca» del nuovo strumento⁹⁰.

Tutte questioni da osservare dalla periferia, non solo dal centro: una periferia nella quale i responsabili anticorruzione perdono parte del proprio ruolo, il processo di redazione dei piani di prevenzione si confonde e in parte si perde in un più complesso (e complessivo) macro-processo di integrazione che è positivo perché chiama in causa tutta l'amministrazione ma rischia al contempo di tradursi in mera giustapposizione di documenti proprio per questa complessità che le amministrazioni faticano ad elaborare, l'Autorità anticorruzione vede i suoi poteri di indirizzo oramai inevitabilmente "integrati" essi stessi con quelli ora in capo al Dipartimento della funzione pubblica attraverso il "piano tipo", gli stessi cittadini e gli *stakeholders* perdono il chiaro riferimento del piano anticorruzione e della sua *governance*.

L'effetto più chiaramente prevedibile è però quello paventato in apertura, di perdita di autonomia e potenzialità espansive del piano anticorruzione di amministrazione proprio nel rapporto con gli altri fenomeni criminali, come "piano-base" intorno al quale sviluppare le diverse esigenze di legalità che emergono in modo frammentario nell'ordinamento e che si scaricano in concreto sull'azione e l'organizzazione pubblica, trovando spesso terreno arido e quindi faticando a radicarsi (come è, ad esempio, per l'antiriciclaggio).

Mentre si avvertiva, come si è visto, una evidente esigenza di integrazione "verso i rischi" molteplici che connotano il sistema pubblico, la riforma

⁸⁹ Non ultimo, la normativa sul PIAO prevede che l'amministrazione debba inviarlo al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per la pubblicazione sul relativo portale: è dunque Funzione pubblica il terminale di riferimento dei piani integrati, ivi compresa la sotto-sezione anticorruzione e trasparenza.

⁹⁰ Consiglio di Stato, parere del 2 marzo 2022, n. 506, cit.

del PIAO porta con sé un possibile ripiegamento dell'anticorruzione verso l'interno, verso un'integrazione con gli obiettivi di valore pubblico e di *performance* che vanno protetti attraverso le regole a presidio della legalità ma che non coincidono necessariamente con le principali esigenze "protettive" che caratterizzano una specifica amministrazione. Non sempre, in sostanza, "obiettivi" e "rischi" corrispondono, ed anzi la logica di protezione e prevenzione opera a 360 gradi e guarda ai maggiori fattori di corruzione e illegalità e non necessariamente al rilievo che assumono le relative procedure nell'ordine di priorità politiche che si dà un'amministrazione. Con il rischio, ulteriore, che le esigenze di raggiungimento degli obiettivi divengano la reale, se non unica, priorità del PIAO.

Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti

Filippo Pizzolato

La smart city è spesso celebrata anzitutto come concreta risorsa di ripensamento e perfino di rivoluzione, in termini di efficienza e di sostenibilità ambientale, della vita urbana e, specificamente, dei servizi pubblici locali. Se è vero che il miglioramento dei servizi può tradursi in potenziamento dei diritti, la città rischia di ridursi a sistema cibernetico et eterodiretto, governato da un cruscotto. La città è però anche il luogo di esercizio privilegiato dei diritti con cui i cittadini rivendicano la partecipazione alla costruzione della convivenza democratica (il diritto alla città). Tra città-ambiente, spazio tecnologico di utenza e potenzialmente di direzione eteronoma; e città-soggetto, proiezione dei cittadini attivi, si crea una tensione che è una dialettica fondamentale della democrazia contemporanea.

1. Città e diritti, un nodo essenziale, originario e ambivalente

La città, forma archetipica del sociale, è il luogo simbolico e originario del politico e del diritto. Il popolo è fatto di cittadini, in un senso giuridico e, in larghissima parte, in quanto abitanti di città. Nella città il diritto, come ordinamento della convivenza, si manifesta pienamente, attingendo e dando forma alle linee di tensione che attraversano la realtà urbana¹. Ciò resta vero ancorché l'autonomia cittadina si scontri con l'eteronomia dei processi di produzione normativa.

¹ Come è nella natura più generale del rapporto tra diritto e società: «la società non è materia inerte senza aspettative, puro *kaos*, che riceve senza fiatare dal diritto il suo ordine. La società è, contemporaneamente, materia attiva e passiva, come, d'altro canto, il diritto è, contemporaneamente, prodotto e produttore di ordine sociale», G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 22-23.

Se infatti la città è la culla dell'ordine *borghese*, entro cui si elabora la cultura giuridica e politica da cui hanno preso forma le codificazioni dei diritti², ciò non significa, come è sin troppo noto, che la modernità (giuridica e politica) riconosca nella comunità cittadina i caratteri di un ordinamento autonomo. Per quanto ordine statale e ordine borghese siano sovrapponibili, la borghesia si è, per così dire, allontanata dalla città, in corrispondenza dell'ampliarsi dei mercati e delle esigenze della produzione e dello scambio. Il processo di costruzione degli Stati moderni è avvenuto a detrimento delle autonomie sociali e territoriali, delle corporazioni e dei comuni, con un processo di nazionalizzazione delle città, ridotte a "creature" degli Stati³. Come ha osservato la Arendt, a partire da Hobbes («vero filosofo della borghesia»), «l'acquisizione della ricchezza concepita come un processo senza fine poteva esser garantita soltanto dalla conquista del potere politico, dato che il processo di accumulazione doveva prima o poi abbattere tutte le barriere territoriali esistenti»⁴. Non sorprende pertanto che il recente recupero di attenzione per la politicità (e la giuridicità) delle città sia in correlazione con dinamiche economiche, tra le quali spicca il rilievo del consumo – di beni e di «esperienze» – nell'economia contemporanea, perché è la metropoli il «luogo dove puoi comprare tutto ciò che puoi permetterti e dove quello che compri rende visibile ciò che ti puoi permettere»⁵. Le città stesse vengono proposte e si propongono (per mezzo dei loro amministratori o di *stakeholders*) quali esperienze di consumo e, conseguentemente,

² Fino a produrre una critica alla natura e alla deformazione borghese delle carte liberali dei diritti, come nel noto scritto di K. Marx *Sulla questione ebraica*, 1843. Sulle premesse filosofiche di questi intrecci, v. V. FERRONE, *Storia dei diritti dell'uomo. L'illuminismo e la costruzione del linguaggio politico dei moderni*, Roma-Bari, Laterza, 2014.

³ Lo ha ricordato da ultimo R. HIRSCHL, *Urbanization, Megacities, Constitutional Silence*, in *European Yearbook of Constitutional Law* 2020. *The City in Constitutional Law*, Berlin, Springer, 2021, pp. 314-315, spiegando in questo modo il legame vischioso tra scienza costituzionalistica e Stato e la disattenzione della prima verso le città. L'A. sottolinea il perpetuarsi di una visione dello spazio a centralità statale (*ibidem*, p. 317).

⁴ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, trad. it., Torino, Ed. Comunità, 1999, pp. 203-204.

⁵ G. AMENDOLA, *Le retoriche della città. Tra politica, marketing e diritti*, Bari, Dedalo, 2016, p. 17; Z. BAUMAN, *Homo consumens. Lo siamo inquieto dei consumatori e la miseria degli esclusi*, trad. it., Gardolo, Erickson, 2007.

oggetto di un vero e proprio marketing. E la cosiddetta *smart city* è, prima di tutto, un immenso e attraente mercato per le società ICT⁶. Non si può però dire che, per le città, la modernità segni in tutto e per tutto una svolta. In fondo, la città europea – erede della *civitas* romana, più che della *polis* greca – non è mai stata davvero il “grembo” che accolga e nutra gli appartenenti a una medesima stirpe, ma è costitutivamente *mobilis* ed *augescens* e, in ragione di ciò, intrinsecamente aperta e plurale⁷. Il luogo simbolico ne diviene quello della produzione-scambio-mercato. Non è dunque una novità la correlazione tra rilevanza della sfera cittadina e dinamiche evolutive del mercato (e delle relative libertà)⁸; lo è però l’accelerazione impressa dalla tecnica ai processi sociali ed economici. L’effetto combinato di evoluzione tecnica e di accelerazione dei processi ha investito frontalmente le città e la teorizzazione della *smart city* riflette questa trasformazione⁹.

Seppur costitutivamente *mobilis* ed *augescens*, la città non si esaurisce però nel luogo funzionale dei *negotia* privati, posto che vi si ricollega, alla stregua di una contraddizione che non si può sciogliere o di una vera e propria schizofrenia, l’archetipo della *casa*, e cioè di un luogo “caldo”, accogliente per la persona e per la comunità che vi è *radicata*¹⁰. Dalla città i cittadini attendono (anche) riconoscimento e protezione. Questa inestricabile ambivalenza di significati è il cruciale punto di attracco per l’analisi che si svolgerà¹¹.

⁶ C. LANDRY, *City Making. L'arte di fare la città*, trad. it., Torino, Codice, 2009, p. 185; G. AMENDOLA, *Le retoriche della città*, cit., p. 138.

⁷ M. CACCIARI, *La città*, Villa Verucchio, Pazzini, 2006, pp. 13 ss., 23, 33; U. CURI, *Alle radici dell'idea di città*, in F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 4-7.

⁸ Classica e imprescindibile la lezione di M. WEBER, *La città*, trad. it., Milano, Pgreco, 2014, pp. 3-4; 33; M. CACCIARI, *La città*, cit., p. 34. Sulla città in M. Weber, v. ora M. BASSO, *Max Weber. La città prima dello Stato*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 13 ss.

⁹ Si v. le suggestioni filosofiche, a tinta distopica, di P. VIRILIO, *Velocità e politica. Saggio di dromologia*, trad. it., Milano, Multhipla, 1981.

¹⁰ M. CACCIARI, *La città*, cit., pp. 25-28. Sulla retorica della città come comunità v. G. AMENDOLA, *Le retoriche della città*, cit., p. 77 ss.

¹¹ Tale ambivalenza può essere vista come un riflesso della costitutiva duplicità che caratterizza lo statuto del politico e, ancor prima dell’umano, come ha insegnato U. CURI, *Endiadi*.

Nella condizione contemporanea il nesso tra città, diritto e diritti risalta con ancora maggiore evidenza. Con la concentrazione e la densità abitativa crescenti, la città incarna il luogo della manifestazione plastica dell'intersezione dei diritti, della loro interferenza quotidiana e del loro scontro, e dell'evidenza della necessità del loro bilanciamento. Il «traffico dei diritti insaziabili» è la suggestiva metafora – tratta dall'ambiente urbano – che è stata usata¹² per rappresentare i problemi di “sostenibilità” sociale generati dal cumulo di rivendicazioni soggettive libertarie. Nella classica concezione liberale, racchiusa nella dichiarazione rivoluzionaria del 1789 (art. 4), la libertà consiste nel fare tutto ciò che non nuoce all'altro, quasi equivallesse per il soggetto a seguire una traiettoria indipendente, che però, per la frequenza degli scambi, delle occasioni di scontro e dell'accavallarsi di interessi, deve essere delimitata dalla legge, a guisa di una siepe divisoria, secondo l'immagine hobbesiana, affinché quella traiettoria non leda la libertà altrui. L'intensificazione vorticosa di intersezioni e conflitti sembra tradursi nella difficoltà di intessere o di mantenere un'etica civile, che funga da base della convivenza, a partire dai diritti individuali.

Da qui la riscoperta teorica, non priva di elementi moralistici, dei doveri, morali e giuridici¹³.

Soprattutto in contesti, come quelli metropolitani, fortemente urbanizzati, lo stretto e incessante contatto tra differenze mette alla prova la coesistenza intessuta dal diritto e dai diritti. Non si tratta solo di diritti individuali reclamati, ma anche di rivendicazioni di gruppi che, nella realtà locale, avanzano specifiche istanze di riconoscimento e danno vita a problematiche di convivenza¹⁴. E tuttavia il contesto metropolitano non

Figure della duplicità, Milano, Raffaello Cortina, 2015, p. 114, ma *passim*; con riferimento alla democrazia, Id., *Per non dimenticare il ritorno. Platone e la democrazia*, in *Il farmaco della democrazia. Alle radici della politica*, Milano, Christian Marinotti, 2003, pp. 34-35, 38-40 e 55-56.

¹² L. ANTONINI (a cura di), *Il traffico dei diritti insaziabili*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

¹³ Tra i giuristi, con particolare efficacia: U. VINCENTI, *Prima il dovere. Una ragionevole critica dei diritti umani*, Napoli, Jovene, 2011, pp. 8, 24 e 59; L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Torino, Einaudi, 2014. Una consapevole e vivace critica a questi orientamenti in G. PRETEROSI, *Ciò che resta della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2015, p. 153 ss.

¹⁴ Cfr. M. CROCE, A. SALVATORE, *Filosofia politica. Le nuove frontiere*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 11 ss.

è liquidabile come l'eccezione mostruosa, da ricondurre prima o poi alla normalità, ma è prospettato come il termine e insieme l'anticipazione di una progressione irresistibile, che esigerebbe tra l'altro – dal lato della scienza giuridica – di porre fine al prolungato silenzio delle costituzioni sulle città e di avviare un ripensamento di categorie troppo plasmate e condizionate da un quadro stato-centrico¹⁵.

Il terreno della sicurezza urbana è diventato, non a caso, un ambito emblematico, in cui finalità di sicurezza e di incolumità pubblica, ma anche di decoro urbano, possono entrare in tensione e collisione con espressioni dell'autonomia individuale e collettiva¹⁶. Si pensi – solo per esempio significativo – alle ordinanze con cui i Sindaci esigono dagli stranieri, al fine dell'iscrizione anagrafica nel Comune di residenza, l'esibizione di un contratto di lavoro¹⁷; o alla vicenda (giunta dinanzi alla Corte costituzionale¹⁸) delle ordinanze sindacali sulla mendicizia; o ancora al controverso equilibrio tra forme del commercio – espressione di libertà economica – e tutela dei centri storici¹⁹. È riemersa un'accezione securitaria dell'ordine pubblico urbano, su cui da tempo si è posata l'attenzione della dottrina.

Con riferimenti tratti soprattutto da contesti urbani di altre realtà nazionali (e continentali), ma non senza corrispondenze (sempre meno embrionali) in Italia, dentro la città si creano luoghi preclusi, le cosiddette *gated communities*²⁰, in cui il regime proprietario si traduce nella privatizzazione di intere aree e vi ristabilisce forme di separazione. Solo ingenuamente si potrebbe valutare questa tendenza contraddittoria rispetto alla voca-

¹⁵ R. HIRSCHL, *Urbanization, Megacities, Constitutional Silence*, cit., p. 319.

¹⁶ Cfr. V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città tra diritti ed amministrazione*, Milano, Wolters Kluwer, 2018.

¹⁷ F. CORVAJA, *Lo straniero nella città: la cittadinanza amministrativa*, in F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione*, cit., pp. 137-138.

¹⁸ Sent. 519/1995. Sulla vicenda, M. TELESICA, *La "riesumazione" dell'accattonaggio (art. 669-bis c.p. dopo la l.n. 132/2018). Ovvero il continuum tra legislazione fascista e "pacchetti sicurezza"*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2019, p. 40 ss.

¹⁹ C.P. SANTACROCE, *Le limitazioni all'esercizio del commercio nelle aree di interesse culturale*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3/2016, p. 79 ss.

²⁰ P. VIRILIO, *Città panico*, trad. it., Milano, Raffaello Cortina, 2004, p. 65; Z. BAUMAN, *Vita Liquida*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2005; C. DE SETA, *La città. Da Babilonia alla smart city*, Milano, Rizzoli, 2017, pp. 153-154.

zione allo sconfinamento della città contemporanea, avviata verso la megalopoli e l'indistinzione territoriale di nuclei urbani continui. Benché nuovi stili di urbanizzazione si sperimentino in spazi non interessati dalla prima modernità statale (nel *Global South*²¹, come nella coreana Songdo City), è proprio in risposta alla saturazione degli spazi che la logica della "frontiera" cede a quella del "confine": non tanto quello tra città, che resta ormai quasi solo un dato amministrativo, ma quello che si ricrea *dentro* la città, a recintare appunto spazi preclusi.

A seguito di questi variegati processi, richiamati a mo' di introduzione, la relazione tra città e diritti conserva e manifesta un'indubbia e anzi rinnovata centralità, non fosse altro che per un dato fattuale-statistico, posta la crescente concentrazione urbana della vita sociale²², e per la conseguente moltiplicazione delle occasioni di conflitto e di limitazione dei diritti. Si tratta di una centralità la cui natura complessa è, in ultima analisi, riflesso e funzione di quella intrinseca ambivalenza della città (città-grembo e/o città mobile) che, come si è detto, è iscritta originariamente nella sua essenza.

Forse è per questi livelli di ambivalenza se, tra gli stessi giuristi ormai, si è diffuso il termine "città", anziché quello, più preciso ed istituzionale, di Comune: esso può valere sia a cogliere la *politicità* della sfera urbana e la sua irriducibilità alla limitatezza delle competenze comunali²³; sia

²¹ Espressione usata da R. HIRSCHL, *Urbanization, Megacities, Constitutional Silence*, cit., p. 319.

²² ...è l'assunto da cui parte J.B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, LexisNexis, 2016, p. 1.

²³ Tale concezione può trovare un appiglio normativo, oltre che nella Costituzione (art. 5 e Titolo V), nell'art. 3 del TUEL, per il quale «Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo»; o anche nell'art. 4.2 della *Carta europea dell'autonomia locale*, per il quale «gli enti locali hanno, nei limiti stabiliti dalla legge, ampia facoltà di prendere iniziative per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un'altra autorità». Il Rapporto esplicativo della Carta europea chiarisce però, commentando tale disposizione, che «oltre alle competenze conferite per legge a specifici livelli di autorità, i pubblici poteri possono trovarsi di fronte ad altre necessità o disporre di altre possibilità d'azione. Quando tali aree di intervento incidono direttamente sul livello locale e non esulano dalle competenze generali prevalenti nella maggior parte degli Stati membri, è importante che le collettività locali, intese come entità politiche che agiscono a pieno titolo per promuovere il benessere generale della popolazione, abbiano il diritto di esercitare l'iniziativa loro spettante in tali settori. Le regole generali che disciplinano il loro intervento in tali casi possono tuttavia essere fissate per legge. In alcuni Stati membri, le collettività locali devono nondimeno potere dimostrare che le

a identificare uno *spazio*, anziché la sua proiezione istituzionale (e potenzialmente riflessiva), a sottolinearne l'attraversabilità e l'utilizzabilità anche in assenza di un'appartenenza. A questa ambiguità lessicale ne corrisponde una analoga, riguardata dal lato della cittadinanza: essa può essere intesa come cittadinanza attiva, protagonista delle trasformazioni evocate; o invece come soggettività di flusso, indefinita e con debole identificazione con il territorio²⁴.

I profili di questo scarto tra città e Comune non coincidono tra loro e anzi possono tracciare direttrici distinte anche per il rapporto, che qui si vuole approfondire, tra diritti e città. Per provare a chiarire, non a districare, queste ambivalenze, si seguirà come criterio di analisi, costituzionalmente orientato, il differente, complessivo, ruolo della città: *città-ambiente*, spazio di utenza e potenzialmente di direzione eteronoma; o *città-soggetto*, proiezione auto-riflessiva dei cittadini, capaci di attivazione.

2. La città agita e la città-ambiente dei diritti della persona e dell'utente

Il grande urbanista Vittorio Gregotti ha tracciato i contorni di un «passaggio dalla *città dei cittadini* all'*uso della città* come luogo di lavoro, di scambio, di divertimento distinto dalla residenza, la città dei *city users*, la città considerata, anziché sede di vecchi e nuovi tipi di produzione, luogo di attività terziaria e/o turistica (con gli immigrati dai Paesi più poveri che ne vivono ai margini), nodo di interscambi economici e, in taluni casi, vero e proprio luogo di comando globale. Sono queste le

loro azioni sono autorizzate dalla legge. Nell'ambito di tale sistema, può essere attribuito alle collettività locali un ampio potere discrezionale, che va oltre il conferimento di responsabilità specifiche e la cui esistenza è in tale misura riconosciuta dall'Articolo 4, paragrafo 2». Commentando tale spiegazione, K. KOESSLER-A. KRESS, *European Cities Between Self-government and Subordination: Their Role as Policy-Takers and Policy-Makers*, in *European Yearbook*, cit., p. 282 osservano che «the Charter thereby clearly sides with one of two fundamental different constitutional traditions regarding the allocation of local responsibilities, i.e. the concept of general competence and that of *ultra vires*». Nello stesso volume, v. R. HIRSCHL, *Urbanization, Megacities, Constitutional Silence*, p. 305 ss.; E. ARBAN, *Constitutional Law, Federalism and the City as a Unique Socio-economic and Political Space*, che propone una definizione costituzionale di città come spazio socio-economico e politico unitario (*ibidem*, pp. 326-332).

²⁴ Cfr. F. GIGLIONI, *Verso un diritto delle città. Le città oltre il comune*, in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 269-271; F. CORTESE, *Il nuovo diritto delle città: alla ricerca di un legittimo spazio operativo*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano-Udine, Mimesis, 2020, p. 82.

svolte cruciali, dopo la metà del Novecento, che segnano anche l'inizio del nuovo secolo con una nuova ricchezza di possibilità ma contemporaneamente con una progressiva estraneità tra città e cittadini²⁵. Esemplare di questo passaggio è la problematica urbana connessa con il turismo e, in particolare, con lo "spossezzamento" subito dai cittadini della vivibilità della propria città²⁶.

All'esito della trasformazione descritta da Gregotti, la città smarrisce la sua natura di comunità auto-riflessiva, capace di determinarsi (per quanto in modo plurale), e si caratterizza piuttosto come *luogo* di intersezione di aspettative, interessi e attività, e ancor più di fruizione di spazi e di servizi. Si prospetta la città *agita*, a traino od oggetto, anziché guida, dei processi sociali, economici e politici in corso.

Tra i motori di questi processi evolutivi vi è senz'altro lo sviluppo tecnologico. La città agita è infatti ambiente (o sistema) tecnologicamente connesso e governato, tanto che si affaccia la metafora del cruscotto (*dashboard*), quale strumento di governo urbano²⁷. I servizi pubblici locali sono parte rilevante di questa trasformazione: essi tracciano un ambito di fruizione di prestazioni sempre più tecnologicamente mediate, a possibile detrimento però dell'autonomia cittadina. Alla connotazione *smart* non sempre corrispondono progettazione e governo democratici dei processi²⁸. Ciò soprattutto per i servizi pubblici economici locali implicanti l'uso di infrastrutture a rete, ma anche per la sanità, interessata da una svolta – degli inizi degli anni '90 – verso un modello che coniuga aziendalizzazione e regionalizzazione, con conseguente emarginazione degli enti locali e contrazione dei servizi territoriali²⁹; questa evoluzione

²⁵ V. GREGOTTI, *Città globali*, in *Enciclopedia del XX Secolo*, 2010, www.treccani.it

²⁶ Su questo profilo, v. C. DEL BÒ, *Abitare e visitare. Le città nell'epoca dell'overtourism*, in C. DEL BÒ, M. FILONI, M.G. LABRIOLA, *Politiche della città*, Pisa, ETS, 2020, p. 7 ss.; C. DE SETA, *La città*, cit., p. 138.

²⁷ S. MATTERN, *Mission Control: A History of the Urban Dashboard*, in *Places Journal*, March 2015; S. BOLOGNINI, *Dalla "smart city" alla "Human smart City" e oltre*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 95 ss.

²⁸ F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart city: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi.it*, 22, 2015, pp. 17-19, si spingono fino a ritenere incompatibili logica *smart* e servizi pubblici.

²⁹ F. SAITTA, *Autonomie territoriali e governo della sanità*, in *questa Rivista*, 3-4, 2018, p. 795.

appare meno marcata per l'assistenza sociale, tradizionalmente più povera, meno attrattiva per il mercato e ad alta intensità relazionale. Il modello manageriale (prevalente in sanità) e l'elevata componente tecnologica (per altre *utilities*) sottraggono spazi di autonomia all'amministrazione locale, sia nella progettazione, sia nella gestione dei servizi.

Per i servizi a rete la componente tecnologica assume un'importanza specifica. La rete è la struttura ricorrente di un modello organizzativo di tipo "cibernetico", che ha nella tecnologia informatica l'archetipo³⁰. Anche la città è ripensata secondo questo modello. Essa è configurabile prospetticamente alla stregua di un sistema cibernetico auto-poietico, un meccanismo, di fronte al quale stanno posizioni soggettive di utenza, a seguito di un accesso, non sempre pienamente consapevole delle conseguenze (in termini di profilazione, ad esempio)³¹, ai servizi; e diritti in funzione difensiva, volti alla protezione dell'individuo e dei suoi dati dalla pervasività e dall'arbitrarietà del controllo tecnologico. Da un lato, quindi, si possono individuare deboli diritti sociali, propri della dimensione urbana, sotto forma di tutela della fruizione, di tipo consumeristico, di servizi ad alto contenuto tecnologico, cui si dedicano le anodine carte dei servizi dei gestori; dall'altro, la più ampia tutela della riservatezza. La categoria suggestiva, ma sfuggente, di *smart city* abbraccia ambedue i profili di questa evoluzione e le sue ricadute sull'autonomia locale³². Riletta sotto questa luce, la città si manifesta prevalentemente come ambiente interconnesso, o anche come centro strategico, ma comunque come sistema, più che soggetto³³. Non sempre di questa evoluzione è

³⁰ A. SUPLOT, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, St-Amand-Montrond, Fayard, 2015, p. 337.

³¹ G. DE GREGORIO, *Città, cittadino e diritti digitali*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, cit., pp. 510-511 e 514, mette opportunamente in luce i punti di frizione tra servizi digitali, basati su tecnologie *IoT*, e diritto di accesso e principio di proporzionalità della raccolta e conservazione dei dati.

³² L'evoluzione è ben sintetizzata da A. MICIELI, *Smart city: verso l'autogoverno digitale?* in C. BUZZACCHI, P. COSTA, F. PIZZOLATO (a cura di), *Technopolis. La città sicura tra mediazione giuridica e profezia tecnologica*, Milano, Giuffrè, 2019, p. 178 ss. L'A. introduce criticamente alla prospettiva della sovranità digitale che dovrebbe realizzare il superamento del limite della passività civica nei confronti dei servizi *smart* (*ibidem*, p. 191 ss.).

³³ Una lettura recente in C. IAONE, *Legal Infrastructure and Urban Networks for Just and democratic Smart Cities*, in *Italian Journal of Public Law*, 2, 2019, p. 750 ss., alla luce del concetto di *Tech Justice*.

approfondito l'impatto sui diritti dell'uomo³⁴, rimanendo tale questione schiacciata tra una narrazione irenica e ottimistica e una precomprensione distopica, segnata dalla prospettiva governamentale. Questo secondo approccio enfatizza la portata minacciosa dell'affermazione della *smart city*, adducendo a riprova esempi già attuali, ancorché prevalentemente tratti da contesti urbani extra-europei, di cui si temono il contagio e la generalizzazione³⁵.

La *smart city*, l'ambiente tecnologicamente definito di fruizione di servizi, è un pericolo per i diritti dei cittadini? Le preoccupazioni riguardano prevalentemente la tutela della *privacy*, e cioè della riservatezza e della consapevolezza dei dati "abbandonati" dai *city users* e raccolti/processati mediante le tecnologie del cosiddetto *IoT*³⁶. Un'abbondante letteratura ha discusso criticamente le conseguenze, in termini di diritti violati, di politiche securitarie rese praticabili da queste tecnologie di controllo potenzialmente pervasivo, nel quadro di un cosiddetto capitalismo di sorveglianza³⁷.

In diverso ambito, non squisitamente cittadino, si è valutato l'impatto del lavoro-agile sui diritti dei lavoratori; o ancora si è argomentata la configurabilità di un nuovo diritto (sociale) di accesso alle tecnologie, a cominciare dalla connessione a Internet, come condizione di un'egualianza sostanziale aggiornata alle sfide dei tempi³⁸.

³⁴ C. IAIONE, *Legal Infrastructure*, cit., pp. 752 e 763.

³⁵ F. BRIA, E. MOROZOV, *Ripensare la smart city*, trad. it., Torino, Codice, 2018, soprattutto pp. 9-10 e 48 ss.

³⁶ Cfr., tra gli studi più recenti, O. POLLICINO, M. BASSINI, G. DE GREGORIO, *Diritti digitali*, in A. PAJNO, L. VIOLANTE (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. II. Etica, comunicazione e diritti*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 141 ss.; L. EFREN RÍOS VEGA, L. SCAFFARDI, I. SPIGNO (a cura di), *I diritti fondamentali nell'era della digital mass surveillance*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

³⁷ Si v. ad esempio il dettagliato report, incentrato sugli USA, di R. WILLIAMS, *Whose Streets? Our Streets! (Tech Edition). 2020-21 "Smart City" Cautionary Trends & 10 Calls to Action to Protect and Promote Democracy*, del Technology and Public Purpose Project del Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, 2021 (*online*). V. anche S. RODOTÀ, *Dieci tesi sulla democrazia continua*, in D. DE KERCHOVE, A. TURSÌ (a cura di), *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, trad. it., Milano, Apogeo, 2006, p. 162; A. VENANZONI, *Smart cities e capitalismo di sorveglianza: una prospettiva costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2019, pp. 13 e 23 ss.

³⁸ C. IAIONE, *Legal Infrastructure*, cit., pp. 758-759; F. GASPARI, *Smart city e cittadinanza amministrativa*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, cit., p. 386 ss.; G. DE

Nell'analizzare il rapporto tra la città – nella sua configurazione prospettica, ma già attuale, di *smart city* – e i diritti non ci si può però arrestare al profilo, giustamente frequentato dalla dottrina giuridica, del possibile abuso dei dati dei cittadini-*users*. La *smart city* – almeno nella narrazione corrente – è celebrata anzitutto come concreta risorsa di ripensamento e perfino di rivoluzione, in termini di efficienza e di sostenibilità ambientale, della vita urbana e, specificamente, dei servizi pubblici locali³⁹. All'origine di questa potenzialità si pone la stessa tecnologia, e cioè la disponibilità di infrastrutture a rete interconnesse, che formano un network capillarmente diffuso e gestito mediante piattaforma unitaria, messa a punto da ICT, che consente il monitoraggio, l'interazione (il *feed-back*) e il tempestivo intervento correttivo⁴⁰. I settori interessati da questa trasformazione sono principalmente quello del trasporto locale (mediante, ad esempio, servizi di *car pooling*, *bike-sharing*, *mobility on demand*, ecc.⁴¹); della raccolta e gestione dei rifiuti; del servizio idrico; del *social housing*; dell'illuminazione pubblica, che peraltro fornisce l'infrastruttura ramificata su cui può innestarsi una rete di sensori, utili a supportare servizi ulteriori; eccetera⁴². Risparmio energetico e razionalizzazione dei flussi di traffico sono esiti attesi e già vantati dalle città in posizione avanzata in questo processo evolutivo.

Riguardata da questa angolazione, la *smart city* incide prevalentemente sul piano delle politiche pubbliche, e solo di riflesso su quello, individualizzato, dei diritti. Se è vero che il tema dei diritti scorre così in secondo piano, questo non autorizza conclusioni affrettate. Il fine personalistico che ispira la Costituzione persegue infatti il pieno sviluppo della persona

GREGORIO, *Città, cittadino e diritti digitali*, cit., p. 501.

³⁹ In questa chiave di lettura, particolarmente utile G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, in Id. (a cura di), *La prossima città*, Milano-Udine, Mimesis, 2017, p. 23 ss.

⁴⁰ G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., p. 26: «L'interconnessione è, oggi, sia lo strumento di efficientamento di servizi pubblici esistenti, sia essa stessa servizio, l'erogazione del quale non è pensabile se non per il tramite di un *network* esteso capillarmente, che abbracci le strade, i quartieri e gli edifici, pubblici e non, della *smart city*»; M. CARTA, *Città aumentate. Dieci gestioni-barriera per il futuro*, Trento, Il Margine, 2021, p. 61 parla di «città senziante».

⁴¹ G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., p. 24. Nello stesso volume, si v. V. LUBELLO, *La shared mobility della prossima città*, p. 361 ss. Si v. dir. 2010/40/UE.

⁴² Una rassegna nei contributi raccolti nel cap. 3. *I servizi nella smart city* di G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, cit., p. 201 ss.

umana non solo per via di rivendicazione di diritti individuali, ma nelle formazioni sociali e attraverso un compito, affidato alla Repubblica, di rimozione di ostacoli di ordine economico e sociale. Il miglioramento delle condizioni dei contesti di vita e di lavoro contribuisce a comporre un quadro ambientale e relazionale entro cui lo svolgimento della persona è concretamente possibile. La via della rivendicazione individuale di diritti soffre infatti del limite, messo in luce da S. Weil, del “mutismo” dello “sventurato”, che non ha voce per gridare i suoi diritti⁴³.

L'evoluzione della città – e del suo rapporto con i diritti – va quindi letta nel quadro più complessivo della costruzione di una Repubblica che tenda al ben vivere e, di riflesso, a garantire le condizioni concrete della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini⁴⁴. Questa ambientazione non degrada i diritti a meri riflessi, né li funzionalizza⁴⁵, ma li immette circolarmente nel contesto di una convivenza strutturata sia da istituzioni pubbliche, sia da rapporti sociali. Vi è infatti una circolarità tra diritti e politiche promozionali degli stessi. I diritti vivono nel contesto concreto della convivenza e cioè nel quadro di rapporti, aperti alla corresponsabilità (che è sintesi di solidarietà e partecipazione), come si ricava *per tabulas* dalla sistematica della Costituzione. La Costituzione fonda così una forma di *politicalità dei diritti*, essendo questi alimentati, incarnati e garantiti entro la plurale trama relazionale della *polis*. In questo senso, va riconosciuto il legame, tutt'altro che accessorio, tra tutela dei diritti e promozione delle autonomie (sociali e territoriali)⁴⁶, che è – ancora una volta – espressione del legame tra la persona e le reti relazionali. Tale legame è gravido di risvolti organizzativi per quanto attiene ai servizi

⁴³ S. WEIL, *La persona è sacra?*, in *Una costituente per l'Europa. Scritti londinesi*, trad. it., Roma, Castelvocchi, 2013, pp. 190-200.

⁴⁴ In direzione simile, M. PIETERSE, *Urban Governance and the Right to a Healthy City*, in *European Yearbook*, cit., p. 185 accosta «the right to health and the right to the city»; *ibidem*, pp. 189-190. G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., p. 15: «partita da un impulso di ispirazione pressoché esclusivamente tecnologica, (scil.: la nozione di smart city) si è presto trasferita sul piano del modo di intendere la socialità e lo stesso stile di vita, in una spirale di ricerca di benessere in versioni post-moderne»; F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart city*, cit., p. 25.

⁴⁵ G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., p. 42.

⁴⁶ Tale prospettiva è sviluppata da B. OOMEN, M. BAUMGAERTEL, *Frontier Cities: The Rise of Local Authorities as an Opportunity for International Human Rights Law*, in *European Journal of International Law*, 29, 2018, p. 607 ss. e, in particolare, p. 627.

alla persona, ponendosi, ad esempio, all'origine concettuale del modello del «sistema integrato»⁴⁷.

Se quindi si assume questa prospettiva, costituzionalmente orientata, della *smart city* non può preoccupare l'enfasi sulla qualità (e sulla sostenibilità) dei servizi anziché immediatamente sui diritti, quanto, semmai, la sostituzione di servizi a componente relazionale e a progettazione democratica con un sistema cibernetico, a regia eteronoma e centralizzata. La coerenza della trasformazione compendiata dall'immagine della *smart city* con il fine repubblicano dell'art. 3, c. 2, Cost., si commisura infatti, in ultima analisi, sulla promozione della partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica economica e sociale del Paese.

Nell'approccio dell'Unione Europea, cui, a riguardo della *smart city*, si devono posizionamenti teorici e politiche promozionali, a questa deve corrispondere la categoria di *smart people*, così tratteggiata⁴⁸: «*e-skills, working in ICT-enabled working, having access to education and training, human resources and capacity management, within an inclusive society that improves creativity and fosters innovation. As a characteristic, it can also enable people and communities to themselves input, use, manipulate and personalise data, for example through appropriate data analytic tools and dashboards, to make decisions and create products and services*». L'approccio e il conseguente intervento pubblico sono di tipo «capacitante», orientati alla formazione di *skills* anzitutto individuali, che costituiscono le premesse di una *cittadinanza digitale*⁴⁹ che però non ha nella dimensione locale un livello privilegiato e forse nemmeno necessario.

⁴⁷ Esempiare la legge 328/2000.

⁴⁸ Rapporto del 2014 commissionato dal Parlamento europeo, dal titolo *Mapping Smart Cities in the Eu*.

⁴⁹ Tale obiettivo è coerente con quanto previsto dalla legge delega n. 124/2015. 124/2015, art. 1, e successivi decreti attuativi, in tema di cittadinanza digitale. Sul punto, cfr. E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Mumus*, 2, 2016, p. 247; M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi.it*, 2, 2020, pp. 35, 38-40 e 44; A. VENANZONI, *Smart cities*, cit., pp. 11-12 e 19. Per l'A. (*ibidem*, p. 18) esiste però il pericolo dell'assenza della dimensione politica della cittadinanza: «la sua assenza nell'orizzonte tecnologico della città intelligente rischia al contrario di farlo recedere a uno stadio pre-politico, di nuda vita, di mera utenza».

In alcune letture interpretative, la cittadinanza digitale squadrerna possibilità assai ampie, nell'orizzonte di una complessiva *cyber-democrazia*. È sin troppo chiaro come, entro questo scenario, al cospetto della *smart city* non starebbero solo sfere soggettive di passività, ma forme inedite di partecipazione civica. Anziché declinare inesorabilmente lungo la china della tecnocrazia, la cyber-democrazia esalterebbe l'*intelligenza collettiva*⁵⁰. Si tratterebbe della risultante di un'implementazione collettiva di conoscenze e di iniziative da parte delle competenze disseminate in rete che la città cibernetica, dotata di tentacoli sensoriali, rende possibile, attraverso la raccolta e l'elaborazione di dati ed input. La partecipazione digitale diventa così una sorta di meta-diritto. Si è espresso questo concetto in termini di «*open government*», a indicare la condivisione sinergica delle competenze (*expertise*) e delle capacità diffuse in una «*networked society*»⁵¹. L'esito del progresso della *smart city* sarebbe allora niente meno che la ricomposizione tra «*expertise*» e «*citizenship*»⁵². Questa lettura appare tuttavia – almeno per l'oggi – irenica e visionaria. Essa rimuove la dimensione conflittuale dell'interazione sociale e perfino quella relazionale della persona, ridotta a *skilled and smart citizen*. L'assetto dell'organizzazione della convivenza democratica non è solo questione di ottimizzazione ed aggiustamenti tecnici, come se esistesse un meccanismo (o addirittura un organismo⁵³) da ripristinare nel suo funzionamento, ma chiama in causa e mette a confronto interpretazioni plurali del reale, legami sociali e dimensione simbolica⁵⁴. La pluralità

⁵⁰ P. LEVY, *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, trad. it., Milano, Feltrinelli, 1996; non dissimile la posizione di B.S. NOVECK, *Smart citizens, smarter State. The Technologies of Expertise and the Future of Governing*, Cambridge Massachussets London, Harvard University Press, 2015. V. anche C. RATTI con M. CLAUDEL, *La città di domani. Come le reti stanno cambiando il futuro urbano*, Torino, Einaudi, 2017, p. 22; più cautamente, M. CARTA, *Città aumentate*, cit., p. 67 ss.; i saggi – di notevole varietà di accenti – in D. de KERCHOVE, A. TURI (a cura di), *Dopo la democrazia?*, cit.; *ivi*, in particolare, la critica di M. PROSPERO, *La solitudine del cittadino virtuale*, p. 178 ss. Si v. anche le sorprendenti aperture sulle potenzialità egualitarie della rete di A. SCHIAVONE, *Eguaglianza. Una nuova visione sul filo della storia*, Torino, Einaudi, 2019, p. 299.

⁵¹ B.S. NOVECK, *Smart citizens*, cit., p. 2. *Ibidem*, pp. 13-14, 43 e 111.

⁵² B.S. NOVECK, *Smart citizens*, cit., pp. 242 e 250.

⁵³ A proposito della differenza tra organismo naturale e società, fondamentale G. CANGUILHEM, *Il normale e il patologico*, trad. it., Torino, Einaudi, 1998, pp. 218-222 e 233-234.

⁵⁴ Acute osservazioni in A. VANOLO, *Smart city e sviluppo urbano: alcune note per un'agenda critica*, in *Scienze del territorio*, 3, 2015, p. 116.

dei saperi e la loro specializzazione non conducono pacificamente a un conferimento generale, ma alimentano dibattito e, spesso, proprio a partire dalla settorialità degli sguardi, incomprensioni.

La fruizione individuale e perfino l'ottimizzazione dei servizi non possono dunque compensare o bilanciare l'assenza di una progettazione politico-democratica degli stessi. Al di fuori di approcci visionari, il rischio – opportunamente sottolineato – è che l'apparato tecnologico che mette in forma i servizi non solo non passi attraverso una co-progettazione politico-democratica, istituzionale e civica, ma che sfugga al controllo della sfera pubblica, restando appannaggio e ostaggio di *intelligence* privata⁵⁵. La progettazione del *dashboard* e la regia della *smart city* scivolano così in un cono d'ombra, a maggior ragione dal punto di vista delle amministrazioni comunali, spesso povere di risorse finanziarie e di competenze specialistiche⁵⁶.

Una forma di progettazione e di regia politica è semmai prospettabile a livello europeo⁵⁷. È del 2011 un *paper* prospettico della Commissione europea dedicato alle *Cities of tomorrow* e, da allora, l'intervento comunitario si è articolato in progetti finanziati dai Fondi Strutturali, di cui l'ambiente urbano è beneficiario privilegiato e gli stessi enti locali interlocutori⁵⁸. L'Unione Europea non vanta attribuzioni formali specifiche per porsi a guida autorevole del progetto e indurre vincolativamente trasfor-

⁵⁵ F. BRIA, E. MOROZOV, *Ripensare la smart city*, cit., pp. 31-35 e 60; E. CARLONI, *Città intelligenti*, cit., p. 242; G. DE GREGORIO, *Città, cittadino e diritti digitali*, cit., pp. 496-497.

⁵⁶ Non è mancata la capacità reattiva, sotto forma di iniziativa dei Comuni, come ad esempio per il servizio di *car sharing*, sfociata nell'adozione di un accordo di programma incentivante stipulato tra Ministero dell'Ambiente e Convenzione dei Comuni denominata ICS (il cui capofila è il Comune di Modena). Ne dà conto V. LUBELLO, *La shared mobility*, cit., p. 367.

⁵⁷ F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2019, pp. 75-76, distingue tra un modello europeo e uno statunitense di *smart city*, posto che il primo prevede un intervento pubblico più attivo; E. CARLONI, *Città intelligenti*, cit., p. 256 ss., a proposito della «città del futuro», al centro degli interventi europei.

⁵⁸ G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., pp. 14 e 38, con riferimento a FESR e FSE. Tra le tappe più significative della progettazione europea a riguardo, si v. la Strategia Europa 2020 (Comunicazione della Commissione europea COM 2020 del 3 marzo 2010) che illustra il concetto di economia "intelligente", "sostenibile" e "inclusiva", entro cui si iscrive la prospettiva della *smart city*; l'adozione dell'*Agenda digitale europea* (Comunicazione della Commissione europea COM 245 def. del 26 agosto 2010); l'obiettivo della realizzazione di un mercato unico digitale (Comunicazione della Commissione europea COM 192 def. del 6 maggio 2015, *A Digital Single Market Strategy for Europe*); la Comunicazione della Commissione su *La dimensione ur-*

mazioni. Può però, a sostegno del suo intervento, invocare competenze trasversali, quali quella mirante alla costruzione di un mercato comune (digitale), quella ambientale (la sostenibilità è obiettivo costantemente accostato alla *smart city*⁵⁹) e le politiche di coesione, e risorse dedicate. E infatti l'UE opera mediante programmi con cui costruisce e attua politiche con il partenariato pubblico, tra cui quello degli enti locali. Le «agende» sono la traduzione in termini di interventi graduali di programmi che implementano il progetto della «città del futuro»⁶⁰.

Al di fuori di questa partnership istituzionale e del corrispondente sostegno finanziario, gli enti locali verserebbero in condizione ancora più debole⁶¹. L'elaborazione di indicatori di *rating* della *smartness* delle città può essere una spia, non del tutto innocua, di questo condizionamento, attraverso la misurazione dell'attrattività dei Comuni al cospetto dell'investimento pubblico e privato⁶². Si prefigura una sorta di competizione tra città⁶³, che non tiene però conto della loro diversità in termini di dotazione strutturale (tecnologica e informativa) e conseguentemente della capacità di risposta.

Nel nostro ordinamento, un sistema di rating è stato previsto dal d.l. n. 179/2012, art. 20, che ha introdotto esplicitamente la nozione di *comunità*

bana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di un'Agenda urbana UE (COM (2014) 490 def. del 18 luglio 2014); il programma URBACT.

⁵⁹ F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart city*, cit., pp. 19-20; L. MARIN, *Il Patto Globale per l'Ambiente e le smart cities*, in G.F. FERRARI, *Smart city: l'evoluzione di un'idea*, cit., pp. 35-37.

⁶⁰ E. CARLONI, *Città intelligenti*, cit., p. 263.

⁶¹ Un quadro realistico in A. VINELLA, L.F. MINERVINI, *Il ruolo dei comuni nella transizione digitale*, in M. DEGNI (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2021 La risposta dei comuni alla crisi pandemica*, Roma, Castelvocchi, 2021, p. 498 ss.

⁶² Si v. ad esempio ICity Rate e Italia Smart. Vi è anche un sistema di indicatori dell'*International Standards Organization*, proposti per il mondo intero, relativi alla sostenibilità, con specifico riferimento all'ambito urbano (ISO37120). Cfr. F. BRIA, E. MOROZOV, *Ripensare la smart city*, cit., p. 30; G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., p. 44 s.; E. CROCI, F. COLELLI, *Misurare le smart cities*, in G.F. FERRARI, *La prossima città*, cit., p. 695 ss. e 703 ss. G.F. FERRARI, *Smart city: l'evoluzione di un'idea*, cit., p. 13 ss., ha messo recentemente in mostra la grande varietà di indicatori ricompresi nella misurazione della *smartness*.

⁶³ G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., p. 34: «Le città si confronteranno (...) anche sulla base delle capacità di mettere a punto una infrastruttura, una piattaforma tecnologica, che diventi elemento abilitante per la gestione delle informazioni».

intelligenti e prefigurato attività di monitoraggio⁶⁴. Per iniziativa dell'ANCI è stato istituito l'*Osservatorio nazionale Smart city*⁶⁵. Parallelamente, in coerenza con questa strategia di accompagnamento istituzionale, il decreto fissava l'obiettivo della redazione di uno statuto della cittadinanza digitale, che comprendesse parametri di accessibilità e inclusione⁶⁶. In assenza di un'azione istituzionale (comunitaria e nazionale) ri-equilibratrice, che renda effettivamente praticabile quella che si potrebbe ormai catalogare come una funzione fondamentale dei Comuni, a cui dovrebbe corrispondere – dal lato dei cittadini – un livello essenziale di prestazioni di servizi⁶⁷, il panorama è destinato a diventare troppo differenziato. Se Barcellona, realtà europea spesso presentata come paradigmatica, ha dimostrato di avere progettualità e risorse, di varia natura, per tenere in tensione dall'interno questo processo, cosa si può dire di altri Comuni⁶⁸? Senza scivolare in posizioni che, pur condivisibili nella loro componente critica, diventano velleitari nella misura in cui non tengono conto dell'irreversibilità dello sviluppo tecnologico⁶⁹, ma al riparo da narrazioni ireniche o complici, si deve sottolineare l'insufficienza di un approccio che si limiti a passare in rassegna esempi virtuosi (le *best practices*) e

⁶⁴ L'ANCI è coinvolta nell'individuazione di un sistema di misurazione basato su indicatori statistici e di «meccanismi per l'inclusione progressiva, nel sistema di monitoraggio, anche dei Comuni che non abbiano ancora adottato misure rientranti nel piano nazionale delle Comunità intelligenti»: così S. ANTONIAZZI, *Smart city: l'intreccio di riferimenti normativi e l'innovazione tecnologica nella gestione dei servizi pubblici locali*, in *www.ilmerito.org*, 3.10.2018; v. anche E. CROCI, F. COLELLI, *Misurare le smart cities*, cit., p. 681 ss.

⁶⁵ <http://www.agendaurbana.it/anci/>. Alcune esperienze estere – Barcellona, in particolare – attestano come la formulazione di indicatori possa avvenire anche in modalità *bottom-up*, E. CROCI, F. COLELLI, *Misurare le smart cities*, cit., p. 695.

⁶⁶ Cfr. d.l. 179/2012, art. 20.4, lett. a. L'obiettivo è stato poi fortemente ridimensionato dal d. lgs. 179/2016, art. 64.

⁶⁷ In coerenza con il percorso europeo volto a definire un servizio universale per l'accesso alla banda larga: dir. 2018/1972 e reg. 2018/1971. Cfr. F. GASPARI, *Smart city*, cit., p. 372 ss.

⁶⁸ F. BRIA, E. MOROZOV, *Ripensare la smart city*, cit., soprattutto p. 71 ss. e le conclusioni pp. 177-178; A. MICIELI, *Smart city*, cit., p. 186 ss.; C. IAIONE, *Legal Infrastructure*, cit., p. 791.

⁶⁹ *Tranchant* a riguardo G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., p. 43: «la rifondazione delle categorie concettuali è, da un lato, troppo lunga e complessa per poter essere compatibile con uno sviluppo scientifico e tecnologico incontenibile sia nella forza che nella rapidità e, da un altro, non risolvibile in un contesto democratico, in un'epoca in cui i fenomeni giuridici, così come quelli economici, tendono a soluzioni globali o almeno continentali»; ID., *Smart city: l'evoluzione di un'idea*, cit., p. 14, in termini di «autolegittimazione consensuale della tecnologia».

mettere esplicitamente a tema la questione della *governance* istituzionale delle *smart cities*⁷⁰, entro cui trovino posto soluzioni credibili per la partecipazione civica⁷¹ e la sostenibilità finanziaria⁷².

La posta in gioco democraticamente rilevante è il possibile “spossestamento” della progettazione e della gestione di rilevanti ambiti di servizio pubblico, arginabile mediante strumenti di controllo politico-democratico sulle reti, garanzie di accessibilità non discriminatoria alle stesse e alle informazioni su queste circolanti, pubblicità dei dati o, viceversa, protezione della loro riservatezza⁷³. Si tratta di condizioni non tanto di un’illusoria ed enfatica «sovranità tecnologica»⁷⁴, ma, più modestamente, perché rimanga aperto uno spazio di partecipazione dei cittadini in forma organizzata, sociale e/o istituzionale, al di là degli interstizi di mera resistenza o del nudo conflitto. Il recupero atteso di democraticità non è realisticamente predicabile in termini di una regia unitaria, in fondo nemmeno auspicabile perché erede di una logica di centralismo democratico⁷⁵ che “spiazzerebbe” comunque le città. Si deve piuttosto declinare in termini di partecipazione plurale, agita dai cittadini singoli e associati e dalle autonomie, promossa dalla legge (art. 5 Cost.) e favorita dalle amministrazioni pubbliche (art. 118 Cost.).

Un’insidia ulteriore per l’autonomia comunale – strettamente connessa allo “spossestamento” – è legata alla standardizzazione e cioè all’uniformità im-

⁷⁰ Tema, non a caso, su cui le indicazioni sembrano carenti ed elusive, come osserva G.F. FERRARI, *L’idea di smart city*, cit., p. 41. Cfr. anche le giuste osservazioni di A. MICIELI, *Smart city*, cit., p. 184; F. GASPARI, *Città intelligenti*, cit., pp. 79 e 107.

⁷¹ Su cui v. E. SPILLER, *Citizens in the loop? Partecipazione e smart city*, in F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione*, cit., p. 295 ss.; E. CARLONI, *Città intelligenti*, cit., p. 247 ss.

⁷² Attraverso finanziamenti pubblici adeguati, anzitutto, ma anche forme di partenariato pubblico-privato, come ad esempio per le società di trasformazione urbana previste dall’art. 120 TUEL. Cfr. G.F. FERRARI, *L’idea di smart city*, cit., p. 37 ss., per il quale «occorre quindi uscire dalla logica di singoli bandi circoscritti, optando invece per politiche di più ampio respiro a livello nazionale, che offrano un quadro di riferimento stabile, capace di accompagnare nel medio periodo i processi di trasformazione da condurre in chiave collaborativa» (*ibidem*, p. 40); C. IALONE, *Legal Infrastructure*, cit., p. 786.

⁷³ Sul punto v. dir. 2013/37/UE, relativa al riutilizzo dell’informazione del settore pubblico.

⁷⁴ F. BRIA, E. MOROZOV, *Ripensare la smart city*, cit., p. 71.

⁷⁵ F. CORTESE, *Il nuovo diritto delle città*, cit., p. 92 parla di «sindrome gordiana».

posta dalle piattaforme che, in nome e alla ricerca dell'interoperabilità tra reti per il conferimento e il trattamento dei dati, rende gli enti locali subalterni alle decisioni del soggetto pubblico che governa l'agenda digitale nazionale (ex art. 117, c. 2, lett. r, «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» e corrispondenti poteri regolamentari ed amministrativi)⁷⁶ o, peggio, ai poteri fattuali del soggetto privato che mette a disposizione la piattaforma tecnologica⁷⁷.

3. La città agente e la politicità dei diritti

La città è investita da un processo – di cui si sono evidenziati alcuni aspetti – che può essere presentato in termini di de-territorializzazione, perché volto a superare – attraverso il *medium* digitale – il vincolo spaziale e a organizzare uno spazio omogeneo: «ogni metrica spaziale è avvertita come un ostacolo da oltrepassare. L'idea regolativa è sempre più quella di una “angelopoli” assolutamente «sradicata»⁷⁸. Letta all'interno di questa cornice di senso, la *smart city* è ben più dei suoi servizi tecnologici, perché questi smettono di trovare nella realtà urbana un orizzonte significativo: essa è piuttosto la prefigurazione della città sconfinata, della *smart land*⁷⁹. Quasi fosse uno spazio etero⁸⁰, la città può

⁷⁶ Debbo questo spunto critico ad A. Michieli. Questo principio si sta affermando perfino nei servizi alla persona. Si v. ad esempio, considerando n. 56 e 57 della dir. 2011/24/UE, concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera; F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart city*, cit., p. 15 sul ruolo dell'Agenzia per l'Italia digitale.

⁷⁷ F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart city*, cit., pp. 10 e 14.

⁷⁸ M. CACCIARI, *La città*, cit., pp. 47 e 56-57.

⁷⁹ A. BONOMI, R. MASIERO, *Dalla smart city alla smart land*, Venezia, Marsilio, 2014, p. 16 ss. Il legame tra metropoli e *smart city* è concettualizzato da G. AGAMBEN, *La città e la metropoli*, in *SinistraInrete*, 133/2007, per il quale «la metropoli è il dispositivo, o l'insieme dei dispositivi, che si impone sulla città quando il potere assume la forma di un governo degli uomini. La città cessa allora di essere, com'era nel sistema feudale e ancora nell'Ancien régime, un'eccezione rispetto ai grandi poteri territoriali, eccezione il cui paradigma era la “città franca”, e diventa il luogo per eccellenza della nuova figura economico-governamentale del potere. (...) La metropoli è, dunque lo spazio che risulta da questa serie complessa di dispositivi di controllo e di governo. Ma ogni dispositivo implica necessariamente un processo di soggettivazione, e ogni processo di soggettivazione implica una possibile resistenza, un possibile corpo a corpo col dispositivo in cui l'individuo è stato catturato o si è lasciato catturare»; P. COSTA, *La sicurezza della global city. Prassi globale e critica costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018, p. 101 ss.; E. CARLONI, *Città intelligenti*, cit., p. 269.

⁸⁰ C. DE SETA, *La città*, cit., p. 138; G. AMENDOLA, *Le retoriche della città*, cit., p. 129.

essere vista e vissuta solo dall'alto, se non dall'esterno, da un cruscotto, appunto. *Città* diventa pertanto il nome generico di questo spazio, non certo Comune, ma nemmeno Stato. In questo senso, essa, al pari della metropoli, anzi sovrapponendosi a questa, segna un elemento di discontinuità e potenzialmente di rottura rispetto alla parabola storica della città, poiché tende a sancirne la de-politicizzazione⁸¹. De-territorializzazione e de-politicizzazione sono correlate.

E tuttavia la corporeità è dimensione antropologica costitutiva ed ineludibile, al netto delle narrazioni post-umanistiche, sicché la spazialità – per quanto elusa – si prende, per così dire, le sue *gravi* rivincite. Ha osservato M. Zambrano che «la società è il luogo dell'umano. Tutti gli esseri che conosciamo si trovano in qualcosa, in un luogo, in uno spazio-tempo che è la loro dimensione. E perfino l'esistenza della gravità universale potrebbe essere il simbolo di questa condizione: tutto pesa su qualcosa»⁸². Il traffico che attanaglia la città, compresa quella *smart*, è l'esplosione di questa contraddizione, intrinseca alla globalizzazione, in cui si deciderà pure – come si ama ripetere – con un click, ma in cui (almeno) le merci si muovono pur sempre fisicamente e spazi sempre più ingombranti devono essere destinati alla logistica.

La “corporeità” della città preme con la potenza della sua sostanza antropologica. Restano insopprimibili il bisogno, la ricerca e forse la nostalgia di *luoghi*⁸³. Una risposta ricorrente e frammentaria a queste ostinate “persistenze” antropologiche è l’“ospedalizzazione” dei bisogni spaziali, per la quale questi sono confinati entro *enclaves* chiuse e insonorizzate in mezzo alla città *mobilis* e *augescens*: così è per il verde, costretto

⁸¹ G. AGAMBEN, *La città e la metropoli*, cit.: «Benché la città abbia cercato di difendere come ha potuto la sua originaria natura di organismo politico (e questa resistenza ha prodotto ancora in tempi relativamente recenti episodi di straordinaria intensità politica), è certo però che, nella nuova spazializzazione metropolitana, è all'opera una tendenza de-politicizzante, il cui esito estremo è la creazione di una zona di assoluta indifferenza fra privato e pubblico. Questa neutralizzazione dello spazio urbano è oggi un fatto a tal punto acquisito, che non ci si meraviglia che le piazze e le strade delle città siano trasformate dalle videocamere in interni di un'immensa prigione».

⁸² M. ZAMBRANO, *Persona e democrazia. La storia sacrificale*, trad. it., Milano, SE, 2020, p. 99.

⁸³ M. CACCIARI, *La città*, cit., p. 48.

entro parchi recintati⁸⁴; e perfino per bisogni abitativi, per i quali si costruiscono quartieri *gated*⁸⁵.

Anche da questo punto di vista, la città non è riducibile al Comune, perché vi si esprime l'iniziativa dei cittadini che mantiene una potenzialità democratica auto-poietica, mal (o non) contenuta entro i limiti di attribuzioni formali giuridiche⁸⁶. Non è lo stesso genere di auto-poiesi propria di un meccanismo, ma la costruzione dal "basso" della democrazia. Tale forza non procede in direzione ripristinatoria, perché nessuna società è mai stata «interamente naturale per l'uomo», altrimenti «ne sarebbe esistita una soltanto, o, al massimo una per ogni diverso clima e luogo»⁸⁷, ma verso l'umanizzazione della convivenza.

Si prospetta così un secondo versante del rapporto tra città e diritti, lungo il quale sono i diritti che "fanno" la città e ne intessono la convivenza, reagendo ai vincoli e alle costrizioni di varia origine. Da questa prospettiva rovesciata, si disvela una diversa manifestazione della *politicità* dei diritti, correlata alla dimensione *originaria*, anteriore e forse anche ulteriore, della città stessa rispetto allo Stato nazionale e alle espressioni istituzionali della politica⁸⁸. La città è (anche) teatro di un protagonismo, e talora di un antagonismo, che, anziché agito dall'alto, muove dalla partecipazione e dalla mobilitazione dei cittadini. In questo senso, si può ben dire che la città sia *soggetto*, ancorché certo pluralisticamente articolato, perché animata dall'azione di cittadini singoli e associati, e non mero ambiente di trasformazioni indotte.

⁸⁴ Contro questa separazione, v. M. CARTA, *Città aumentate*, cit., p. 181 ss., e, in particolare, p. 183 ove sottolinea come, dal punto di vista di un urbanista, «una città orientata alla resilienza (...) deve avere una nuova concezione del proprio metabolismo interno, ma soprattutto della propria relazione con gli ecosistemi naturali. Quando consideriamo la pianificazione e la gestione delle città come l'azione su un organismo complesso in cui vivono specie con diversi metabolismi, diventa chiaro che città e natura non sono entità separate».

⁸⁵ M. CACCIARI, *La città*, cit., p. 67.

⁸⁶ Le città rilevano come «soggetti che interpretano i bisogni e le esigenze delle comunità, al di là di quelli che sono i compiti assegnati per legge», come osserva F. GIGLIONI, *Verso un diritto delle città*, cit., p. 269.

⁸⁷ M. ZAMBRANO, *Persona e democrazia*, cit., p. 102.

⁸⁸ Cfr. F. PIZZOLATO, *La città come dimensione del diritto e della democrazia*, in F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione*, cit., p. 31 ss.; Id., *La democrazia locale: ragioni, forme, prospettive*, in *Jus*, 1, 2021, p. 183 ss.

Le trasformazioni interne alla sfera della cittadinanza conoscono, a livello locale, una vitalità che non è abbracciata, e anzi è per lo più ignorata, dalla definizione legale-statale dei confini dello *status civitatis*. Non a caso, si sente ormai insistentemente l'esigenza di ricorrere a una definizione sociologica della cittadinanza, le cui dinamiche precorrono o comunque procedono in parte indipendentemente dalle vicende istituzionali⁸⁹.

Entro questo quadro interpretativo possono essere collocate iniziative (sociali, culturali e anche istituzionali), nella città, di *agency* e di promozione e tutela di varie dimensioni dei diritti negati: diritti dei migranti, manifestazioni per l'ambiente, contro le discriminazioni di genere, ecc.⁹⁰. L'ente locale può provare a mettere in forma, ancorché provvisoria, e a dare sostegno e veste istituzionale a questa mobilitazione per i diritti. Le cosiddette città-santuario, ad esempio, offrono tutela a diritti contro restrizioni imposte dalla legalità statale o internazionale⁹¹; nel contesto nazionale, i Comuni, mediante l'istituzione di appositi registri, hanno provato ad offrire una prima risposta a bisogni e condizioni esistenziali di cui il legislatore statale o regionale esitava ad occuparsi⁹². Sono tracce di un'eterogenea dimensione promozionale o anche resistenziale delle città, che si pongono a difesa di diritti umani supposti violati⁹³.

In questa linea di sviluppo si inserisce l'adozione, nel 2000, da parte della seconda Conferenza Europea delle città per i diritti umani, di una *Carta*

⁸⁹ Da diverse angolature, cfr. P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 3; G. MORO, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Roma, Carocci, 2013, p. 275; R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2004, pp. 201-208; F. CORVAJA, *Lo straniero nella città*, cit.; F. GASPARI, *Smart city*, cit., p. 345.

⁹⁰ Il fenomeno è così ampio e interessante che, attorno alle *Human Rights Cities*, si è sviluppato un approccio di ricerca e d'azione istituzionale: si v. C. IAIONE, *Legal Infrastructure*, cit., p. 760; G. TIEGHI, *Città, diritti umani e tutela glocal*, in F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione*, cit., p. 200 ss.

⁹¹ A. PIN, *Città-Stato e città-santuario. Residenti o utenti?*, in F. PIZZOLATO, G. RIVISECCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 121 ss.; D. HARVEY, *Città ribelli. I movimenti urbani dalla Comune di Parigi a Occupy Wall Street*, trad. it., Milano, Il Saggiatore, 2013.

⁹² Un contributo recente e organico a riguardo è di L. BUSATTA, *La città avamposto delle trasformazioni dello Stato: intorno a taluni registri comunali*, in F. PIZZOLATO, G. RIVISECCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 57 ss.

⁹³ Rinvio a F. PIZZOLATO, *Diritto di resistenza, oggi? Partecipazione popolare e veste istituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, soprattutto pp. 186-188.

*europea dei diritti umani nella città*⁹⁴ (c.d. Carta di Saint Denis), quale seguito dell'Impegno di Barcellona, fatta propria da più di 400 comunità locali europee. Si tratta di iniziativa assunta all'interno delle attività del network UCLG (*United Cities and Local Governments*)⁹⁵, che ha anche elaborato una *World Charter for the Right to the City*. Le premesse da cui muove la Carta europea, a proposito della centralità strategica della città per la promozione dei diritti, sono significative, ancorché rilevanti solo culturalmente e politicamente: «È oggi il luogo di ogni incontro e pertanto di tutti i possibili. È ugualmente il terreno di tutte le contraddizioni, e quindi di tutti i pericoli: è entro lo spazio urbano dalle frontiere mal definite che si ritrovano le discriminazioni legate alla disoccupazione, alla povertà, al disprezzo delle differenze culturali, ma nel contempo è lì che si delineano e si moltiplicano delle prassi civiche e sociali di solidarietà. È pur vero che la città oggi ci impone di precisare meglio certi diritti, perché è il luogo dove abitiamo, dove cerchiamo del lavoro, dove ci spostiamo. Impone ugualmente di riconoscere nuovi diritti: il rispetto dell'ambiente, la garanzia di un cibo sano, di tranquillità, di possibilità di scambi e di svaghi, ecc. È poi vero che, di fronte alla crisi che colpisce la concezione delegataria della democrazia a livello degli Stati nazionali e all'inquietudine che suscitano le burocrazie europee, la città appare come la risorsa di un nuovo spazio politico e sociale. Là si prospettano le condizioni di una democrazia di prossimità. Là viene offerta l'occasione di una partecipazione al diritto di cittadinanza di tutti gli abitanti: una cittadinanza a livello cittadino. Se è vero che viene riconosciuto ad ogni persona ognuno dei diritti definiti, spetta ugualmente a ciascun cittadino, libero e solidale, di garantirli tutti».

Questo attivismo delle città a difesa dei diritti investe anche la *smart city*⁹⁶. A questa è dedicata la Coalizione di Città per i Diritti Digitali del 19 luglio 2019⁹⁷, nella cui dichiarazione fondativa si legge che «*as cities, the closest*

⁹⁴ <https://uclg-cisdg.org/en/news/european-charter-safeguarding-human-rights-city>.

⁹⁵ <https://www.uclg.org/en/organisation/about>

⁹⁶ Il rapporto tra cittadinanza amministrativa e *smart city* è sviluppato da F. GASPARI, *Smart city*, cit., p. 353 ss., che insiste sul carattere multidimensionale della *smart city*, irriducibile all'elemento tecnologico.

⁹⁷ *citiesfordigitalrights.org*. In dottrina: E. SPILLER, *Citizens in the loop?*, cit., p. 299.

democratic institutions to the people, we are committed to eliminating impediments to harnessing technological opportunities that improve the lives of our constituents, and to providing trustworthy and secure digital services and infrastructures that support our communities. We strongly believe that human rights principles such as privacy, freedom of expression, and democracy must be incorporated by design into digital platforms starting with locally-controlled digital infrastructures and services».

Queste manifestazioni di attivismo politico-democratico delle città, co-alizzate per la promozione dei diritti, possono essere sussunte sotto l'evocativa e fortunata formula, di conio sociologico, di *diritto alla città*, espressione debitrice dell'elaborazione seminale di H. Lefebvre e fatta propria dalla stessa riflessione giuspubblicistica, a partire dagli studi di J.B. Auby, dedicati al più ampio diritto *della città*⁹⁸. La formula *diritto alla città* appare invero magmatica e nebulosa, perché si colloca in una zona di integrazione-scontro tra dimensione sociale e assetto istituzionale. Con tale locuzione si fa infatti riferimento a diritti *rivendicati* ed *agiti*, più che puntualmente ricostruiti, sulla base di una pretesa legittimazione democratica originaria dei cittadini⁹⁹, e che si alimentano di azioni che non sempre trovano espressa copertura legale, quando addirittura non si scontrano con diritti proprietari o altre limitazioni. La legittimazione di questa attivazione civica è ricercata in basi (principi o diritti) costituzionali o addirittura in una normatività sprigionata dalla logica intrinseca della democrazia. Così fondato, il *diritto alla città* rischia indubbiamente di scivolare in un'evocazione poco controllabile o nella nostalgia, non priva di mitizzazioni¹⁰⁰, di un'originarietà ed essenzialità democratica. Nel nostro ordinamento, a sostegno di un possibile *diritto alla città*, si possono trovare fondamenti costituzionali più precisi, differenti ma tra

⁹⁸ H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 2009 (I ed., 1968); J.B. AUBY, *Droit de la ville*, cit., p. 317 ss.

⁹⁹ U. MATTEI, A. QUARTA, *Right to the City or Urban Commoning? Thoughts on the Generative Transformation of Property Law*, in *The Italian Law Journal*, 2, 2015, pp. 305 e 313-314; A. LUCARELLI, *Beni comuni. Dalla teoria all'azione politica*, Viareggio, Dissensi, 2011; G. AMENDOLA, *Le retoriche della città*, cit., p. 156 parla, a proposito del diritto alla città, di un «grido».

¹⁰⁰ S. MANSON, *La commune française du XXI^e siècle au défi de la démocratie de participation*, in T. DI MANNO, A. LE QUINIO (dir.), *Quelle(s) commune(s) pour le XXI^e siècle? Approche de droit comparé*, Paris, L'Harmattan, 2018, p. 129 ss.

loro coerenti: nel riconoscimento e nella valorizzazione dell'autonomia locale, cui la legge deve adeguarsi (art. 5 Cost.); nella promozione dell'iniziativa dei cittadini, secondo il principio di sussidiarietà, per lo svolgimento di attività di interesse generale (art. 118 Cost.); nel principio partecipativo, declinato a livello sociale economico e politico (art. 3, c. 2); nella funzione sociale della proprietà (art. 42 e 44 Cost.), ecc.

La coerenza tra questi riferimenti costituzionali è assicurata dal principio fondativo della democrazia fondata sul lavoro, affidata cioè alla partecipazione feriale e plurale dei cittadini alla costruzione della Repubblica, di cui gli altri principi richiamati sono estrinsecazioni e svolgimento¹⁰¹. La Costituzione, secondo una concezione, voluta dai costituenti, di democrazia sostanziale o *feriale*, non meramente di investitura e del voto, riconosce e promuove il potenziale istituyente e democratico-partecipativo dell'autonomia e dei diritti che, sul modello archetipico del lavoro, diventano occasione e strumento di costruzione attiva della società. I diritti sono intesi come risorse di partecipazione, tanto nella sfera sociale ed economica, quanto in quella politica, non risolvendosi in una sorta di palizzata erta a protezione di ambiti di immunità individuale.

Questa legittimazione democratica e, più propriamente, costituzionale può portare l'esercizio del diritto alla città in tensione e in conflitto con la legalità. L'ordinamento giuridico, "irritato" da manifestazioni di civismo *praeter o contra legem*¹⁰² – si pensi anche al caso francese del «*délit de solidarité*» – o dalle rivendicazioni-occupazioni ai fini di uso collettivo di spazi ed edifici in stato di abbandono, ha già sperimentato e accolto percorsi di affrancamento giuridico di esperienze tratte fuori dall'irrelevanza o dall'illegalità, secondo schemi improntati alla mera tolleranza, o, più intensamente, al riconoscimento e a una qualificazione giuridica innovativa¹⁰³.

¹⁰¹ Rinvio a F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Roma, Carocci, 2019, p. 63 ss.

¹⁰² S. IANESE, *Ordine legale e civismo*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 69 ss.

¹⁰³ Particolarmente utile il saggio di F. GIGLIONI, *La città come ordinamento giuridico*, in *questa Rivista*, 1, 2018, p. 37 ss.; v. anche Id., *Verso un diritto delle città*, cit., p. 278 ss.; U. MATTEI, A. QUARTA, *Right to the City*, cit., p. 317; F.M. DE TULLIO, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, Napoli, Ed. Scientifica, 2020, p. 74. Interessante, a proposito della

Iscritte in questo contesto costituzionale promozionale, le espressioni del diritto alla città non alimentano solo un moto antagonistico, rivendicativo o contestativo, ma – in coerenza con il principio di sussidiarietà – si declinano anzitutto in chiave collaborativa rispetto alla cura istituzionale dell'interesse generale. Si rinviene qui un ganglio di giuntura tra diritti sociali e diritti politici: la partecipazione civica alla cura dei beni comuni diventa elemento ordinante della convivenza democratica locale. Il riferimento primario va agli ormai consolidati “patti civici” per la cura dei beni comuni, divenuti “alfieri” di un vero e proprio paradigma teorico, quello dell'amministrazione condivisa¹⁰⁴; e poi ai laboratori di democrazia partecipativa; all'istituzione di reti e di consulte sociali come evoluzione dei soppressi consigli circoscrizionali, ecc.

Un'integrazione istituzionale e una formalizzazione più marcata presentano i sistemi *integrati* dei servizi alla persona¹⁰⁵, nei quali è centrale il ruolo di regia degli enti locali, e l'istituto della co-progettazione nel recente codice del terzo settore¹⁰⁶.

figura del danno erariale, la via suggerita da C. PAGLIARIN, *Gli spazi per la partecipazione locale nelle maglie delle norme sull'equilibrio di bilancio*, in F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione*, cit., p. 258, per la quale «per consentire una valorizzazione delle finalità sociali delle condotte, ben potrebbe invocarsi il disposto di cui all'art. 1, comma 1-bis, della l. n. 20/1994, che impone al giudice contabile di tener conto dei vantaggi comunque conseguiti non solo dalle amministrazioni, ma anche “dalla comunità amministrata” in relazione al comportamento dei soggetti sottoposti al giudizio di responsabilità».

¹⁰⁴ Si v. la sent. 131/2020 della Corte costituzionale. Fondativi gli studi di G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2006; G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, Carocci, 2015. Sviluppi recenti in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città: diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2018; T. DALLA MASSARA- M. BEGHINI (a cura di), *La città come bene comune*, Napoli, Ed. Scientifiche Italiane, 2019.

¹⁰⁵ A. MATTIONI, *La legge-quadro 328/2000: legge di attuazione di principi costituzionali*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328/2000 e provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 3 ss.; M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 418-419.

¹⁰⁶ D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, art. 55.3, su cui E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2021; S.S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2021, p. 100 ss. In questa logica, rivestono interesse anche servizi a rete come il servizio civile; o la protezione civile (d. lgs. 1/2018, in part. artt. 31 e 41).

La vastità di queste innovazioni, espressioni di un dinamismo istituzionale che ha faticato a trovare riconoscimento ai piani “alti” dell’ordinamento, ha indotto a introdurre nel corpo della l. n. 241/1990 il principio generale per cui «i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede». La partecipazione dei cittadini alla cura dei beni comuni coniuga un elemento di riqualificazione urbanistica (la rigenerazione di infrastrutture abbandonate e degradate) con un canale di riattivazione e responsabilizzazione della cittadinanza, che si riappropria parzialmente dell’ecosistema urbano e lo anima, e che ravviva con la partecipazione servizi pubblici ad alta intensità relazionale¹⁰⁷. Proprio sulla gestione dei servizi pubblici locali, in occasione del referendum abrogativo intestato simbolicamente alla difesa dell’acqua pubblica, si è assistito a uno dei più eclatanti e fortunati (per l’esito) episodi di mobilitazione civica, che si è avvalso di uno strumento di opposizione legale.

A conclusione di questa analisi, si può riconoscere una seconda dimensione, seppur frammentaria, della *politicizzazione dei diritti*: non nel senso di diritti immediatamente attinenti alla partecipazione alla sfera politico-istituzionale (a parte il caso del referendum), ma nel significato più ampio e coerente con il disegno costituzionale del potenziale istituente e ordinante dell’esercizio collettivo dei diritti, delle responsabilità e dell’autonoma iniziativa da parte dei cittadini, secondo un ideale di democrazia come auto-governo¹⁰⁸.

4. *La città in tensione*

Il quadro che emerge può apparire – ed è in effetti – almeno in parte contraddittorio e mal si presta a una sintesi pacificata e rassicurante. Si presterebbe forse maggiormente a conclusioni pessimistiche, di cui la *necropoli* di Mumford – lo stadio involutivo della metropoli – è la tetra rappresentazione¹⁰⁹, quando si consideri lo squilibrio tra le forze (tec-

¹⁰⁷ C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 1, 2013, p. 31 ss.

¹⁰⁸ G. COCCO, *Federalismo municipale partecipato*, in *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano, Vita e Pensiero, 2011, p. 189; F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2015.

¹⁰⁹ L. MUMFORD, *Il futuro della città. Polis, metropoli, megalopoli, necropoli*, trad. it., Milano, Il Saggiatore, 1971.

niche, economiche e politiche) interessate all'etero-direzione della città e i fragili, disordinati e a volte ambigui germogli partecipativi ed aneliti autonomistici. Riprendendo ancora Gregotti, è difficile non condividere la conclusione per cui «la grande metropoli (cioè quella che potremmo definire la *postmetropoli*) è forse anche, in modo ancor più accentuato di un tempo, il luogo di elezione della politicizzazione dei diritti, ancor più nella situazione interetnica in espansione. Tuttavia, questo non sembra incidere che marginalmente su una riconquista della necessità del disegno urbano e insieme dello spazio pubblico oggi privatizzato, come forma delle parti della città»¹¹⁰. L'iniziativa civica sembra destinata a rimanere frustrata, stritolata tra la tendenza a velleitarie battaglie globali e la modesta incidenza perfino sugli assetti, politici e proprietari, locali. Non si può quindi che rappresentare le vicende relative alla città, senza indulgere a scenari teatrali, come una tensione viva, irrisolta e irrisolvibile. Non si deve quindi pretendere di tracciare assetti di ricomposizione sintetica, ma indicare percorsi che, finché rimangono aperti, tengono viva quella tensione e, con essa, una difesa attiva della Costituzione personalistica ed autonomistica. In questo senso, l'ampliamento progressivo dei significati racchiusi nella *smartness* delle città e misurati dagli indicatori, oltre il contenuto di innovazione tecnologica, testimonia di questo dinamismo¹¹¹.

Un primo percorso, che potrebbe rappresentare una traccia di recupero di autonomia per le città, è la costituzione, ad opera delle stesse, di *reti* di rilevanza nazionale, sovranazionale e perfino globale¹¹². Si tratta di un fenomeno relativamente recente, almeno nelle dimensioni, e che si esprime sotto forma di cooperazione delle città – talora promossa e incoraggiata da organismi internazionali¹¹³ per il perseguimento di obiettivi

¹¹⁰ V. GREGOTTI, *Città globali*, cit.

¹¹¹ G.F. FERRARI, *Smart city: l'evoluzione di un'idea*, cit., pp. 13-15.

¹¹² A. CANTARO, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, in *Rivista AIC*, 3/2019, pp. 19 e 37; B. OOMEN, M. BAUMGAERTEL, E. DURMUS, *Accelerating Cities, Constitutional Brakes? Local Authorities Between Global Challenges and Domestic Law*, in *European Yearbook*, cit., p. 251 ss.; si v. i saggi in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit.

¹¹³ Con riferimento all'ONU o alle istituzioni europee, B. OOMEN, M. BAUMGAERTEL, E. DURMUS, *Accelerating Cities, Constitutional Brakes?*, cit., pp. 254-256: «there is a general trend in interna-

che sarebbero al di fuori delle possibilità materiali e delle competenze formali degli enti locali, ancorate – nel nostro ordinamento – a quanto dispone la l. n. 131/2003, art. 6.7 («i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere *attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite*, secondo l'ordinamento vigente, comunicando alle Regioni competenti ed alle amministrazioni di cui al comma 2 ogni iniziativa»)¹¹⁴. Queste alleanze cooperative funzionano secondo uno schema tipico, che si sostanzia nella condivisione, da parte degli enti locali aderenti, di obiettivi e nell'impegno a monitorarne il perseguimento attraverso report e lo scambio di buone prassi. Siamo al cospetto di strumenti di *soft law*, benché la ricaduta comunale possa tradursi in azioni amministrative non prive di contenuti giuridicamente rilevanti¹¹⁵. Attraverso queste esperienze di tipo debolmente federativo i Comuni concorrono a realizzare politiche ambiziose che travalicano l'orizzonte locale, sfruttando le possibilità di attivazione della cittadinanza. Possono queste reti relazionali costituire un'infrastruttura democratica che equilibri e addirittura governi le reti cibernetiche o in fondo ne sono solo una epifania minore? Anche questa domanda resta sospesa. La credibilità di queste iniziative, che comunque non deve essere sopravvalutata, è funzione della concreta partecipazione che i Comuni riescono a mobilitare. Si ragiona diffusamente di un *paradigma reticolare*¹¹⁶, con il rischio però di trovarsi al cospetto non tanto di strumenti di ri-politicizzazione democratica delle autonomie locali, quanto dell'irresistibile forza d'attrazione del modello cibernetic delle tecnologie informatiche¹¹⁷. L'organizzazione reticolare è anche un elemento definitorio del costituzionalismo funzio-

tional and supranational organizations to not only stimulate an awareness amongst local authorities of their role in meeting global goals, but also towards explicating their autonomy to act upon obligations of international law».

¹¹⁴ Sul punto, cfr. A. AMBROSI, *Le attività comunali di "mero rilievo internazionale"*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOCSECHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 197 ss.

¹¹⁵ Rinvio a F. PIZZOLATO, *Economia globale e città: note introduttive su una dialettica centrale per le democrazie del XXI secolo*, in *Economia pubblica*, 1, 2020, p. 110 ss., anche per esemplificazioni.

¹¹⁶ A. MUTTI, *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 8; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 81.

¹¹⁷ P. COSTA, *Dal corpo politico alla corporate governance. Organizzazione pubblica e immagine giuridica del mondo*, in *Jus - online*, 5, 2020, p. 257.

nale, societario e transnazionale¹¹⁸, la cui logica fondativa non è però territoriale, ma legata alle esigenze intrinseche, funzionali, di un sistema. Nelle reti le città possono diventare componenti di regimi transnazionali e fors'anche attrici di processi di "irritazione" che mirano a veder riconosciuti spazi di partecipazione e di esercizio di diritti propedeutici alla costituzionalizzazione di ambiti funzionali autonomi (sanità, Internet, ecc.); e tuttavia il peso degli enti locali appare marginale e la loro presenza solo eventuale¹¹⁹.

All'interno di queste reti, il rischio concreto è che «le città, *insulae* ormai libere di navigare dopo avere apparentemente reciso l'istmo del legame secolare con lo Stato, [subiscano] l'urto di forti correnti, delle quali non sempre è dato percepire origine e intensità»¹²⁰. Con ogni evidenza, la capacità di stare nelle reti con un ruolo non passivo o decorativo, di mero galleggiamento, non si distribuisce egualmente tra i Comuni, ma premia le *global cities* e, di queste, alcuni specifici attori.

Una cornice e un ancoraggio istituzionali solidi renderebbero la partecipazione degli enti locali a queste reti meno velleitaria e più efficace. Quando infatti si iscrivono entro un disegno istituzionale, costituzionale, come nella matrice federale descritta da D. Elazar¹²¹, le reti compongono una trama di relazioni non meramente funzionali, ma riconosciute e ordinate secondo le finalità complessive di un ordinamento. Tale dimensione istituzionale potrebbe essere quella europea. Ciò apre alla tematica del ruolo – formale e sostanziale – delle autonomie territoriali e delle autonomie sociali nell'ordinamento dell'Unione Europea, nell'architettura

¹¹⁸ Si fa riferimento all'importante teorizzazione e al lessico di G. TEUBNER, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, trad. e cura di R. Prandini, Roma, Armando, 2005, pp. 84-85.

¹¹⁹ B. OOMEN, M. BAUMGAERTEL, E. DURMUS, *Accelerating Cities, Constitutional Brakes?*, cit., p. 267 ss., rilevano la presenza, in ordinamenti nazionali, di ostacoli che inibiscono o vanificano iniziative degli enti locali sulla scena internazionale.

¹²⁰ G.M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *questa Rivista*, 1, 2018, p. 15, richiamando L. BENEVOLO, *La fine della città*. Intervista a cura di F. Erban, Roma-Bari, Laterza, 2011, pp. 147-150; F. PIZZOLATO, *Floating cities, reti e territorio: il costituzionalismo transnazionale tra funzionalismo e istanza democratica*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, cit., p. 193 ss.

¹²¹ D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, trad. it., Milano, Ed. Comunità, 1995, pp. 30 e 96.

istituzionale comunitaria e nelle procedure nazionali di formazione e attuazione del diritto euro-unitario.

A tenere viva nella città la tensione tra partecipazione civica ed eteronomia è però, in radice, la “sostanza” antropologica che anima la prima e la spinge a riaprire spazi di libertà e di protagonismo dei cittadini. Alimentata da questa energia, l'autonomia della città ha una forza normativa che è difficile soffocare integralmente. Si tratta di quella che, in un contesto totalitario, V. Havel ha definito «vita indipendente e spirituale, sociale e politica della società»¹²². In una recente riflessione dedicata al principio di fraternità, E. Morin, pur muovendo dalla cupa constatazione di una riduzione tecnocratica in atto dell'umano e della *polis*, registra, come dato di speranza quasi sorprendente, la fioritura di «resistenze spontanee alla grande macchina calcolatrice, algoritmizzante, che riduce la vita umana alla sua dimensione tecno-economica e l'essere umano a un oggetto di calcolo, resistenze alla grande macchina che ignora l'affettività umana (...) e che è animata dalla ricerca ossessiva e demente della massimizzazione»¹²³. Egli osserva «in ogni paese, un ribollire d'iniziativa private, personali, comunitarie e associative (che) fa germinare qui e là gli abbozzi di una civiltà votata alla fioritura personale nell'inserimento comunitario, emergendo come oasi se non nel deserto, quanto meno nella giungla. Queste iniziative aprono delle brecce all'interno delle enormi macchine tecno-economiche che corrompono le nostre civiltà, che colonizzano i poteri politici, che impongono alla società gli imperativi di un pensiero fondato sul calcolo e votato alla massimizzazione dei profitti»¹²⁴. La via, non certo comoda, che Morin addita è la valorizzazione e la federazione di «isolotti di vita altra», destinati ad essere semi di resistenza interstiziale o, in una prospettiva più aperta alla speranza, «punti di partenza per una fraternità più generalizzata in una civiltà riformata»¹²⁵. Sembra di assistere a una riedizione della visione profetica di Tocqueville, quando questi indicava come antidoto all'affermazione dello Stato

¹²² V. HAVEL, *Il potere dei senza potere*, trad. it., Milano, La Casa di Matriona, 2013, p. 129.

¹²³ E. MORIN, *La fraternità, perché? Resistere alla crudeltà del mondo*, trad. it., Roma, Ave, 2020, p. 43.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 44.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 53.

moderno – «mostro effimero» – l’attivazione civica¹²⁶. Allora come oggi, la partecipazione è la forza di resistenza alla disumanizzazione della convivenza che è sempre, in qualche misura, s-politicizzazione della città.

¹²⁶ S. CHIGNOLA, *Il fragile cristallo. Per la storia del concetto di società*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2004, p. 424 ss.; F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, F. PIZZOLATO, A. QUADRIO CURZIO E L. VANDELLI (a cura di), *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Bologna, Il Mulino, 2019.

L'ordinamento degli enti locali: la riforma, o il coordinamento, che non possono essere più elusi

Gabriele Bottino

A più di venti anni dalla riforma costituzionale dell'anno 2001, l'ordinamento degli enti locali non è stato ancora adeguato a questa riforma. Il saggio analizza dapprima la frammentazione della legislazione statale che è intervenuta, dall'anno 2001 ad oggi, a disciplinare singole questioni concernenti il governo locale, senza mai porre in essere una disciplina sistematica ed organica. Di poi lo scritto esprime alcune proposte di riforma normativa, rivolte sia ad adeguare l'ordinamento degli enti locali al testo costituzionale, sia a conseguire un minimo obiettivo di razionalizzazione e sintesi della legislazione statale esistente.

1. *Il d.lgs. n. 267 del 2000 ed il nuovo Titolo V Cost.*

Sono oramai trascorsi più di venti anni dalla emanazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 che, come noto, ha profondamente modificato la Parte seconda, Titolo V (art. 114 ss.) della Costituzione, apportando, all'interno del medesimo Titolo V, la sostanziale riforma delle norme dedicate a disciplinare l'ordinamento degli enti locali, vale a dire dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane.

Questo nuovo assetto costituzionale riveste una portata innovativa tale da postulare la conseguente, e necessaria, riformulazione dell'intero *corpus* normativo con il quale lo Stato – anteriormente all'anno 2001, e mediante il d.lgs. n. 267 del 2000¹ – aveva dettato le disposizioni legislative che, in forma di “testo unico”, recavano la disciplina dell'ordinamento degli enti locali².

¹ Sulla formazione del d.lgs. n. 267 del 2000, come “testo unico” ricognitivo della legislazione statale vigente in materia di ordinamento degli enti locali, prima della riforma del Titolo V Cost., L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali* (a cura di C. TUBERTINI), Bologna, Il Mulino, 2021, p. 43 ss.

² In argomento, ed in prospettiva diacronica sino ai nostri giorni: A. PIRAINO, *Carta delle Autonomie locali: alcune questioni ancora aperte*, in *Federalismi.it*, 21 febbraio 2007; F. PALAZZI,

Ciò che è tuttavia accaduto in questi più di venti anni, è tristemente noto: la legge n. 131 del 2003 conteneva una apposita delega legislativa al Governo (art. 2), espressamente dedicata a fissare i tempi, gli oggetti, i principi ed i criteri direttivi necessari a provvedere alla «revisione delle disposizioni in materia di enti locali», al fine di «adeguarle alla legge costituzionale n. 3 del 2001»³: l'intenzione era dunque quella, in conformità al nuovo Titolo V Cost., di operare una integrale rivisitazione del d.lgs. n. 267 del 2000 ovvero – per segnare una netta cesura rispetto al passato, ed in sostituzione del medesimo d.lgs. n. 267 del 2000 – di approvare un nuovo testo normativo di riferimento.

Tuttavia, e decorsi inutilmente i tempi per l'esercizio della delega legislativa, da ultimo fissati alla data del 31 dicembre 2005, nessun decreto legislativo ha visto la luce, né in forma di nuovo testo normativo sull'ordinamento degli enti locali, e nemmeno in forma di complessiva e sostanziale riformulazione del d.lgs. n. 267 del 2000.

Ma vi è di più, e di peggio.

Da un lato, dopo la legge n. 131 del 2003 e sino ad oggi, il Parlamento non è stato più capace – nonostante le plurime e ripetute dichiarazioni d'intenti politico-programmatici, di regola espresse in occasione di tutte le tornate elettorali nelle quali si è provveduto a rinnovare gli organi di governo locale – di emanare nuovi provvedimenti legislativi, recanti la riforma organica dell'ordinamento degli enti locali, od anche soltanto ulteriori deleghe legislative, dirette ad affidare tale compito al Governo: tutti i tentativi compiuti in tale direzione si sono infatti sempre arenati allo stadio di “disegni di legge”, senza mai giungere alla definitiva approvazione parlamentare⁴.

L'ordinamento degli enti locali tra modifiche contingenti e necessità di riforma organica: lo stato attuale del dibattito, in questa Rivista, 3/4, 2008, p. 389 ss.; L. VANDELLI, Le autonomie nella prospettiva delle riforme, ibidem, 1, 2014, p. 121 ss.; G. MELONI, Revisione del Tuel e attuazione delle norme costituzionali sugli enti locali, in Amministrazione in Cammino, 10 dicembre 2021.

³ In merito ai “principi” ed ai “criteri direttivi” posti a fondamento della delega legislativa, così come individuati all'interno dell'art. 2, comma 4, della legge n. 131 del 2003, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., pp. 56-57, e V. ITALIA, *Commento all'art. 2*, in ID. (a cura di), *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla legge n. 131 del 2003*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 168 ss.

⁴ Si tratta di “disegni di legge” presentati in Parlamento negli anni 2007 e 2010, esaminati in L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 62, ed ai quali va aggiunto un odierno

D'altro lato, e dall'anno 2001 ad oggi, il medesimo "testo unico" è stato fatto oggetto – nonostante la permanenza in vigore, al suo interno, di una norma espressamente diretta a limitarne eterogenee modificazioni⁵ – di una progressiva opera decostruttiva, idonea a renderlo un testo normativo tutt'altro che unitario, e viceversa frammentato, disorganico e persino implicitamente abrogato, in molti dei suoi articoli, da altrettanti interventi, specifici ed asistematici, posti in essere dallo stesso legislatore statale.

2. La "decostruzione" del d.lgs. n. 267 del 2000, nell'attesa della sua riforma

Questa decostruzione ha seguito due perniciose direttrici, ed altrettanti effetti.

La prima direttrice è consistita in modifiche apportate direttamente all'interno di singole norme o parti del d.lgs. n. 267 del 2000, ad opera di decreti-legge, convertiti in legge dal Parlamento nazionale con innumerevoli modificazioni, ovvero mediante le leggi statali annuali finanziarie o di bilancio: paradigmatici, a questo proposito, sono gli interventi operati sul potere di ordinanza del Sindaco (artt. 50 e 54)⁶, sulla disciplina dei servizi pubblici locali (art. 112 e ss.)⁷, sui controlli interni ed esterni a

disegno di legge, individuato nella «Nota di Aggiornamento-Documento di Economia e Finanza 2021», p. 12, tra i provvedimenti posti «a collegamento della manovra di bilancio 2022-2024». Al Senato della Repubblica, in questa XVIII legislatura, risulta altresì incardinato il disegno di legge «Atto Senato n. 2365», intitolato «Delega al Governo per la revisione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al d.lgs. n. 267 del 2000, e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali».

⁵ Si tratta dell'art. 1, comma 4, che risente tuttora – stante il riferimento all'art. 128 Cost., abrogato dalla riforma del Titolo V Cost. – della sua emanazione in data anteriore all'anno 2001: «Ai sensi dell'art. 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni».

⁶ In argomento, a dirimere le odierne sovrapposizioni che sussistono tra il potere di ordinanza – sia «contingibile ed urgente», che «ordinario» – del Sindaco, come «responsabile dell'amministrazione comunale» (art. 50), e come «ufficiale di Governo» (art. 54), anche alla luce della giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sent. n. 115 del 2011) intervenuta sul medesimo art. 54, A. MANZONI, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, in *Federalismi.it*, 17, 2017, p. 2 ss., e V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana, in questa Rivista*, 1, 2017, p. 31 ss.

⁷ Sul tema, *amplius*, G. PIPERATA, *I servizi pubblici locali*, in E. CARLONI, F. CORTESI (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, p. 455 ss.

contenuto economico e gestionale (artt. 147 e 148)⁸, nonché sulle procedure volte ad individuare ed ovviare ai *deficit* strutturali di bilancio (artt. 242 e 243), ed al dissesto finanziario (art. 244 ss.)⁹.

L'effetto di questa prima direttrice è stato quello di porre l'accento, sovente mediante interventi normativi compulsivamente ripetuti nel tempo, su singole tematiche e contenuti che hanno finito per catalizzare tutta l'attenzione del legislatore statale, distraendolo da ogni tentativo di riforma generale e sistematica.

La seconda direttrice ha invece introdotto, in sovrapposizione al d.lgs. n. 267 del 2000, e senza introdurre il benché minimo e reciproco coordinamento, né formale né sostanziale, molteplici leggi statali volte a riscrivere ed innovare intere materie già originariamente disciplinate all'interno del medesimo "testo unico": è ciò che è avvenuto con riferimento alla autonomia normativa (art. 4, legge n. 131 del 2003)¹⁰, per la istituzione delle Città metropolitane e la riforma delle Province (legge n. 56 del 2014)¹¹,

⁸ Sui "controlli interni", introdotti dal d.l. n. 174 del 2012 (convertito nella legge n. 213 del 2012), all'interno degli articoli 147 («Tipologia dei controlli interni»), 147-bis («Controllo di regolarità amministrativa e contabile»), 147-ter («Controllo strategico»), 147-quater («Controlli sulle società partecipate non quotate»), e 147-quinquies («Controllo sugli equilibri finanziari»), del d.lgs. n. 267 del 2000, M. COLAPRICE, D. CENTRONE, *I controlli della Corte dei Conti sui sistemi di controllo interno, in particolare nei confronti degli enti territoriali e delle società partecipate da questi ultimi*, in A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei Conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 1403 e ss. Anche i "controlli esterni sulla gestione" sono stati riformati, all'interno degli articoli 148 e 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, dal medesimo d.l. n. 174 del 2012: in argomento S.A. DORIGO, *Il controllo di legalità finanziaria sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli Enti locali*, *ibidem*, p. 1251 ss.

⁹ Sul tema F. SUCAMELI, *L'equilibrio dei bilanci pubblici nella Carta costituzionale e nella legislazione ordinaria. Presupposti e limiti al ripiano pluriennale dei disavanzi di amministrazione degli Enti locali e delle Regioni*, in A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei Conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, cit., p. 773 ss.

¹⁰ In argomento, oltre alla bibliografia richiamata nelle successive note 54 e 55, V. ITALIA, M. DELLA TORRE, A. ZUCCHETTI, G. BOTTINO, *Commento all'art. 4*, in V. ITALIA (a cura di), *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla legge n. 131 del 2003*, cit., p. 232 ss.

¹¹ Sul tema, anche con attenta considerazione della giurisprudenza (Corte cost., sent. n. 50 del 2015) che ha affermato la legittimità costituzionale dell'assetto istituzionale disegnato dalla legge n. 56 del 2014, *ex plurimis*: G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, in *questa Rivista*, 1, 2021, p. 159 ss.; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unione di Comuni*, Milano, Giuffrè, 2015, in specie p. 15 ss. (per la «istituzione e disciplina delle Città metropolitane»), e p. 107 ss. (per le Province); L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 187 ss. Con la recente sentenza n. 240 del 2021, la Corte costituzionale ha tuttavia «invitato» il legislatore statale ad intervenire sistematicamente sulle disposizioni normative, contenute nella legge n. 56 del 2014, che ad og-

così come per il nuovo ordinamento finanziario e contabile (d.lgs. n. 118 del 2011)¹².

L'effetto provocato da questa seconda direttrice è, se possibile, ancora peggiore di quello ascrivibile alla prima direttrice: il d.lgs. n. 267 del 2000, mantenuto tuttora formalmente ed integralmente in vigore, è al contrario divenuto, e nella sostanza, un mero testo residuale, con l'aggravante di avere traslato sull'interprete – *rectius*, sulla dottrina, sulla giurisprudenza e, prima ancora, sugli amministratori ed i funzionari degli enti locali – il difficile onere di districarsi continuamente all'interno di un labirinto costituito da molteplici testi normativi ad oggi tutti parimenti, ed in sovrapposizione tra loro, vigenti.

3. La persistente inadempienza del legislatore statale: attuare il nuovo Titolo V Cost., o almeno ricondurre ad unità l'odierno tessuto normativo

Nessuna di queste direttrici, in ogni caso, ha provveduto a fare ciò che si doveva, vale a dire a dare attuazione ai contenuti dell'odierno Titolo V Cost., così come riformato nell'anno 2001¹³: da qui un ulteriore e definitivo effetto, consistente nel fatto che il d.lgs. n. 267 del 2000, e le altre leggi statali che ad esso si sovrappongono, formano un tessuto normativo che non ha affatto adeguato l'ordinamento dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane ai nuovi poteri e funzioni che la Costituzione riconosce loro, come enti autonomi di governo territoriale.

Sulla base di queste premesse, ci troviamo dunque dinanzi ad uno stato di cose la cui distanza dal dettato costituzionale, unitamente ad una provvisorietà ed incertezza permanenti, non è più sostenibile¹⁴: se il legislatore

gi disciplinano le modalità di elezione (*rectius*, "designazione") del Sindaco metropolitano: in argomento A. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*, in *Federalismi.it*, 29 dicembre 2021.

¹² In argomento, *amplius*, F. GUELLA, *La contabilità armonizzata degli enti territoriali*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 405 ss.

¹³ Riflessioni approfondite, sulla persistenza di un ordinamento degli enti locali che non è stato ancora adeguato alla riforma del Titolo V Cost., sono contenute in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, LUISS University Press, 2017.

¹⁴ Al tema (*A vent'anni dalla riforma del Titolo V: un bilancio sulle autonomie territoriali, dopo le stagioni della crisi*) è dedicato il fascicolo 1, 2021 di *questa Rivista*, con particolare ri-

statale non ha intenzione e capacità di provvedere ad attuare il nuovo Titolo V Cost., è tuttavia suo compito provvedere almeno ad operare una completa ricognizione di tutte le norme – molteplici, frammentarie e disorganiche – che ad oggi disciplinano l'ordinamento degli enti locali, al fine di ricondurle a sistema, all'interno di un unico *corpus* normativo. Si tratta, più in particolare, di redigere un nuovo ed unitario testo legislativo statale, formato dalla composizione sistematica dei plurimi testi normativi ad oggi vigenti, e tutti contemporaneamente insistenti sull'ordinamento degli enti locali: alla emanazione di questa legge deve essere altresì accompagnata la contestuale abrogazione di ogni disposizione normativa ad essa rimasta estranea, unitamente alla volontà di non provvedere ad ulteriori e successivi interventi innovativi, aventi comunque ad oggetto la materia, se non sempre e soltanto mediante la modificazione espressa delle norme contenute nel nuovo *corpus* normativo.

È dunque da queste premesse che originano l'oggetto e lo scopo di questo scritto.

Il suo oggetto è quello di evidenziare dapprima il nuovo ordinamento costituzionale degli enti locali, così come affermato – già a fare data dall'anno 2001 – dalla Parte II, Titolo V, Cost. (art. 114 ss.): questo permetterà di considerare attentamente quali competenze legislative sono ad oggi riservate allo Stato, nella materia dell'ordinamento dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane e, in sostanza, di determinare i contenuti che dovrebbe assumere la legislazione statale, qualora essa volesse dare attuazione al medesimo Titolo V Cost.¹⁵.

L'analisi transiterà poi a dare atto delle numerose incongruenze e contraddizioni che sono tuttora presenti all'interno del d.lgs. n. 267 del 2000, nel suo testo normativo vigente, ed infine a considerare le sovrapposizioni e le antinomie esistenti tra il medesimo d.lgs. n. 267 del 2000 e le altre leggi

ferimento – per gli argomenti affrontati in questo scritto – ai seguenti contributi: F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, p. 7 ss.; A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro*, p. 77 ss.; E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" art. 114, vent'anni dopo*, p. 139 ss.

¹⁵ In argomento, *amplius*, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 47 ss. (*Dalla riforma del Titolo V alla situazione attuale*), e F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli Enti locali*, Milano, Wolters Kluwer, 2019, p. 37 ss. (*Il nuovo sistema costituzionale delle autonomie locali*).

statali, ad oggi altrettanto in vigore, che disciplinano contemporaneamente l'ordinamento degli enti locali: questo consentirà di affermare come, e con quali oggetti, il legislatore statale – inadempiente alla attuazione dell'odierno Titolo V Cost. – dovrebbe quanto meno emanare un nuovo testo normativo volto a incorporare, in una unica ed armonica composizione, tutte le norme di legge che ad oggi disordinatamente disciplinano l'ordinamento dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane. Lo scopo dello scritto è eminentemente pragmatico, e consiste nell'offrire al legislatore statale una “bussola” capace di orientare la sua necessaria opera di riforma dell'ordinamento degli enti locali, sia che tale riforma voglia intraprendere la direzione dell'attuazione del Titolo V Cost., sia che – attraverso il raggiungimento di un obiettivo per così dire minimo, ma non più procrastinabile – questa riforma voglia provvedere a mettere ordine all'interno di tutti i provvedimenti normativi che ad oggi riguardano l'ordinamento locale, mediante la loro abrogazione e la contestuale emanazione di un unico ed unitario testo legislativo di riferimento.

4. Il nuovo ordinamento degli enti locali, tra l'art. 5 ed il Titolo V della Costituzione

Le norme costituzionali aventi ad oggetto l'ordinamento dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane – così come introdotte, nell'anno 2001, mediante la riforma della Parte II, Titolo V, Cost. – hanno offerto un rinnovato e profondo mutamento alla declinazione dei principi fondamentali fissati nell'art. 5 Cost.¹⁶: il cambio di paradigma, rispetto al testo originario del Titolo V Cost., è tuttavia così radicale, che ciascuno di questi principi trova adesso, nel nuovo testo degli articoli 114 e ss. della Costituzione, una attuazione profondamente diversa rispetto a quella disegnata nel testo originario del Titolo V Cost.

¹⁶ Sulla ineludibile “lettura” del Titolo V Cost. – sia nel suo testo originario, che nel suo odierno dettato normativo – come declinazione dei principi fondamentali sanciti nell'art. 5 Cost., *ex plurimis*: V. CASAMASSIMA, *Il diritto costituzionale delle autonomie locali e la sua evoluzione. A confronto con il pensiero giuridico di Paolo Carrozza*, in *Federalismi.it*, 25, 2021, p. 51 ss. (in specie par. 1, *Le basi costituzionali del concetto di autonomia territoriale e le sue implicazioni in ordine al ruolo degli enti locali*); E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il “nuovo” art. 114, vent'anni dopo*, cit., p. 141; F. CORTESE, *La burocrazia “incolpevole”*. *Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Analisi Giur. Econ.*, 1, 2020, p. 106; G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, cit., p. 159.

È così, innanzi tutto, per ciò che concerne il principio del riconoscimento e della promozione, ferma restando l'unità ed indivisibilità della Repubblica, degli enti locali come enti autonomi (art. 5, Cost., primo periodo): i Comuni e le Province non sono più definiti infatti come "partizioni" della Repubblica, così come disponeva il testo originario dell'art. 114 Cost, ma ad oggi costituiscono – unitamente alle Città metropolitane, ora espressamente menzionate nel testo costituzionale – elementi costitutivi di essa, insieme alle Regioni ed allo Stato (art. 114, comma 1, Cost.)¹⁷. La loro autonomia è predicata, sulla base dei principi dettati all'interno del nuovo Titolo V Cost., sia mediante l'attribuzione di poteri e funzioni "propri", sia attraverso l'espresso riconoscimento costituzionale – viceversa assente, nel testo originario del Titolo V Cost. – di una autonomia normativa statutaria (art. 114, comma 2, Cost.), e regolamentare (art. 117, comma 6, secondo periodo, Cost.)¹⁸: più in particolare spetta ai regolamenti, emanati dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane, disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni – "fondamentali", a norma dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., ed "amministrative", secondo l'art. 118, commi 1 e 2, Cost. – che sono loro attribuite. Allo scopo di garantire le risorse economico-finanziarie, necessarie ad assicurare l'organizzazione e lo svolgimento di queste funzioni, il nuovo testo dell'art. 119 Cost. riconosce altresì agli enti locali le seguenti prerogative¹⁹: la spettanza dell'autonomia finanziaria, di entrata e di spesa, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, e fermo restando l'obbligo

¹⁷ «Si possono evidenziare una serie di «nodi», che si sviluppano a partire dall'art. 114 della Costituzione, nello iato tra ciò che questo prometteva (di più, disponeva; di più, ancora dispone), e l'esperienza giuridica della c.d. Repubblica delle autonomie a vent'anni di distanza dalla sua introduzione. Il discorso può articolarsi a partire dal fallimento della idea di equi-ordinazione (...):» così, in senso motivatamente critico, sulla attuazione del rinnovato testo dell'art. 114 Cost., E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" art. 114, vent'anni dopo*, cit., p. 141 e, con riguardo al testo originario del medesimo art. 114, «lo Stato non era "solo" *primus inter pares*, ma esso solo coincidente con il tutto (la Repubblica), mentre Regioni ed enti territoriali erano solo "parte", "frammento"», pp. 142-143.

¹⁸ Sulla autonomia normativa, statutaria e regolamentare, dei Comuni, delle Province, e delle Città metropolitane, così come ad oggi "costituzionalizzata" negli articoli 114 e 117 Cost., L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 125 ss., e F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli Enti locali*, cit., p. 69 ss.

¹⁹ *Amplius*, A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro*, cit., p. 93 ss. («eterna incompiuta autonomia finanziaria»).

di concorrere, insieme alle Regioni ed allo Stato, ad assicurare il rispetto dei vincoli economici e finanziari, derivanti dall'ordinamento europeo (commi 1 e 4)²⁰; l'appartenenza di un proprio patrimonio, attribuito agli enti locali secondo i principi generali determinati dalla legge statale (comma 6, primo periodo)²¹; la possibilità di ricorrere all'indebitamento, unicamente al fine di finanziare le spese di investimento, ed a condizione sia di definire appositi piani di ammortamento del debito contratto, sia di garantire che per il complesso degli enti locali, appartenenti a ciascuna Regione, venga rispettato l'equilibrio di bilancio (comma 6, secondo periodo)²².

Anche in questo ambito, è netta la cesura con il testo originario dell'art. 119 Cost.: esso, al contrario, riconosceva infatti la sussistenza di un'autonomia finanziaria, unitamente alla proprietà di beni demaniali e patrimoniali, soltanto alle Regioni, e non anche nei confronti dei Comuni e delle Province; demandava inoltre alle leggi statali il compito di individuare le forme ed i limiti di tale autonomia finanziaria regionale, nonché il suo coordinamento con la finanza dello Stato, dei Comuni e delle Province²³.

5. Le funzioni amministrative appartengono agli enti locali

La declinazione del principio sancito nell'art. 5 Cost., secondo periodo – a norma del quale i Comuni, le Province, e le Città metropolitane, costituiscono gli enti di governo territoriale deputati a realizzare il più

²⁰ Il dettato normativo dell'art. 119, primo comma, Cost., è stato così modificato dall'art. 4, comma 1, lett. a), della legge costituzionale n. 1 del 2012 («Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»), ed è stato declinato all'interno del Capo IV («Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico»), articoli 9-12, della legge n. 243 del 2012: sul tema, approfonditamente, A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 2014, VII (Annali), p. 178 ss.

²¹ Sul «patrimonio proprio degli enti locali», e sulle disposizioni normative contenute all'interno del d.lgs. n. 85 del 2010 («Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 19 della legge n. 42 del 2009»), F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli Enti locali*, cit., p. 408 ss., e F. SCUTO, *Il "federalismo patrimoniale"*, in *Astrid Rassegna*, 3, 2010, p. 1 ss.

²² Anche il dettato normativo dell'art. 119, sesto comma, Cost., è stato così modificato dall'art. 4, comma 1, lett. b), della legge costituzionale n. 1 del 2012: in argomento D. CENTRONE, *La copertura di spese di investimento, in particolare mediante l'utilizzo di indebitamento. Le fattispecie speciali: i mutui autorizzati e non contratti*, in A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIRILDO (a cura di), *La Corte dei Conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, cit., p. 897 ss.

²³ Sul testo originario dell'art. 119 Cost., M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale: lineamenti costituzionali*, Padova, Cedam, 1983.

ampio decentramento amministrativo – trova anch'esso una attuazione nuova, e profondamente diversa, nel confronto tra la disciplina della attribuzione delle funzioni amministrative tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, così come tale disciplina era definita all'interno del testo originario dell'art. 118 Cost., e come essa è invece dettata nell'odierno testo normativo dell'art. 118 Cost.²⁴.

Il testo originario dell'art. 118, comma 1, Cost., come noto, statuiva il principio del cosiddetto “parallelismo” tra le competenze legislative e le funzioni amministrative²⁵ – principio secondo il quale tali funzioni erano attribuite alle Regioni, nelle stesse materie in cui il testo originario dell'art. 117 Cost. riconosceva la loro competenza legislativa mentre invece, in tutte le restanti materie nelle quali la competenza legislativa apparteneva allo Stato, anche le funzioni amministrative inerenti queste materie erano attribuite allo Stato – e ferma restando la diretta attribuzione, ad opera delle leggi statali, e nei confronti dei Comuni e delle Province, delle funzioni amministrative di «interesse esclusivamente locale».

A ciò si aggiungeva l'ulteriore principio costituzionale, tuttavia sovente misconosciuto²⁶, che prescriveva alle Regioni di esercitare le proprie funzioni amministrative, “normalmente”, non già mediante la creazione di un apparato organizzativo regionale a ciò deputato, bensì delegandone l'esercizio ai Comuni ed alle Province ovvero – e come modello alternativo a tale delega funzionale – “avvalendosi” degli uffici di questi enti locali (art. 118, comma 3, Cost., sempre nel suo testo originario).

Il mutamento costituzionale di paradigma, in merito alla allocazione delle funzioni amministrative – ancora recato, nell'anno 2001, dalla riforma del Titolo V Cost. – è profondo e sostanziale: la generalità di tali funzioni è ad oggi infatti direttamente attribuita ai Comuni salvo che, per assicurare la unitarietà del loro esercizio, le leggi statali e regionali, in

²⁴ In argomento, *ex plurimis*, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 194 ss. (*Le funzioni amministrative nella riforma costituzionale del 2001*), e E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 85 ss. (*Le funzioni amministrative degli enti territoriali*).

²⁵ Sull'attribuzione delle funzioni amministrative alle Regioni, alle Province ed ai Comuni, secondo il dettato normativo dell'art. 118 Cost., testo originario, G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 51-52, e p. 229 ss.

²⁶ In argomento, *amplius*, G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, cit., p. 50 ss. (*Le Regioni tra dimensione politica e vocazione amministrativa*).

ragione della materia cui le medesime funzioni amministrative ineriscono, le conferiscano alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni od allo Stato, “motivando” tale conferimento sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, commi 1 e 2, Cost., testo vigente)²⁷.

6. La fine della integrale coincidenza tra la legislazione dello Stato, e l'ordinamento degli enti locali

Più radicale, e se possibile, è infine la declinazione dell'ultimo principio affermato nel terzo periodo dell'art. 5 Cost., che prescrive alla Repubblica – vale a dire allo Stato, a norma dell'art. 114 Cost., testo originario, ed allo Stato ed alle Regioni, secondo l'odierno testo del medesimo art. 114 Cost. – di adeguare i “principi” ed i “metodi” della propria legislazione alle “esigenze” della autonomia degli enti locali, e del decentramento amministrativo²⁸.

Sempre a fare data dall'anno 2001, la riforma del Titolo V Cost. ha infatti sancito la definitiva separazione tra la legislazione statale, e la materia “ordinamento degli enti locali”.

Il testo normativo originario dell'art. 117 Cost., affidava alla competenza legislativa regionale soltanto le materie “circoscrizioni comunali” e “polizia locale urbana e rurale”, comunque nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, nonché del limite dell'interesse nazionale e di quello delle altre Regioni²⁹: al di là di questi due ambiti materiali, la

²⁷ Sulla generale attribuzione ai Comuni delle funzioni amministrative, e sul loro conferimento, a norma dell'odierno art. 118 Cost., alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni ed allo Stato, nonché sulla persistenza – in specie da parte delle Regioni – a mantenere l'esercizio (e non soltanto la legislazione) delle medesime funzioni, *ex plurimis*: G. BOTTINO, *Per l'amministrazione locale*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, cit., p. 109 ss.; E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il “nuovo” articolo 114, vent'anni dopo*, cit., p. 150 ss. (*Le Regioni oltre la legislazione, come enti di amministrazione*); G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, cit., p. 241 ss. (in specie, sul «centralismo amministrativo regionale», p. 249); F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, cit., p. 16.

²⁸ Su tale “adeguamento”, E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il “nuovo” articolo 114, vent'anni dopo*, cit., pp. 141-142, e F. CORTESE, *La burocrazia «incolpevole». Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, cit., p. 106 ss.

²⁹ Sulla competenza legislativa in materia di “ordinamento degli enti locali”, nel testo originario dell'art. 117 Cost., L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 30 ss. (*Le disposi-*

integrale coincidenza tra la competenza legislativa esclusiva dello Stato, e la materia “ordinamento degli enti locali”, era espressamente statuita all’interno del testo originario dell’art. 128 Cost.³⁰, che attribuiva a leggi statali, generali e di “principi”, il compito di declinare l’autonomia, e determinare le funzioni, spettanti ai Comuni ed alle Province.

Allo scopo di assicurare l’esercizio omogeneo di queste funzioni – e certamente imponendo una forte limitazione alla autonomia locale – il testo originario dell’art. 130 Cost. affidava, ancora alla legislazione statale, la competenza ad istituire in ciascuna Regione un apposito organo, comunque appartenente all’apparato organizzativo regionale, deputato a svolgere il controllo sugli atti dei Comuni e delle Province: più in particolare, era demandato a tale organo regionale sia il generale controllo di legittimità (comma 1), sia il controllo di merito – quest’ultimo soltanto nei casi determinati ancora dalla legge dello Stato, e nella forma della richiesta motivata di riesame (comma 2) – sugli atti emanati degli enti locali³¹.

La integrale coincidenza tra la legislazione statale, e la disciplina normativa della materia “ordinamento degli enti locali”, viene meno nella riscrittura del Titolo V, sempre a fare data dall’anno 2001: da un lato sono infatti espressamente abrogati tanto l’art. 128, quanto l’art. 130, Cost.; d’altro lato, la materia “ordinamento degli enti locali” non figura testualmente all’interno delle materie che l’odierno art. 117, comma 2, Cost., affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

A tale competenza legislativa statale sono invece affidati singoli contenuti, che compongono l’ordinamento dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane: si tratta della “legislazione elettorale”, degli “organi di governo”, e delle “funzioni fondamentali” (art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost.)³², così come della “armonizzazione” dei bilanci degli enti locali,

zioni sulle autonomie locali nel Titolo V del 1948).

³⁰ In merito al dettato normativo dell’art. 128 Cost., R. DI MARIA, C. NAPOLI, A. PERTICI, *Diritto delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 9.

³¹ Sulla evoluzione del sistema dei “controlli”, dall’originario art. 130 Cost., e dopo la sua abrogazione, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 257 ss.

³² Sul nuovo testo dell’art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost., come espressione del «ridimensionamento dell’ordinamento nazionale degli enti locali operato dal Titolo V», F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, cit., p. 17: «La legislazione statale mantiene

con gli altri bilanci pubblici (art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost.)³³. A questi contenuti si affianca altresì una ulteriore competenza legislativa statale, ancora riferibile all'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, e concernente la determinazione dei "principi fondamentali" del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario": materia che tuttavia si colloca all'interno della competenza legislativa concorrente, tra lo Stato e le Regioni (art. 117, comma 3, Cost.)³⁴.

Le conseguenze derivanti da questo nuovo assetto costituzionale sono chiare e nette: alla legislazione statale è consentito disciplinare l'ordinamento degli enti locali soltanto all'interno dei predetti ambiti di competenza; ulteriori ambiti di competenza legislativa esclusiva, comunque spettanti allo Stato – ad esempio in materia di "tutela della concorrenza" (art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost.), o per la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (...) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.) – possono essere invocati esclusivamente per la disciplina della organizzazione di specifiche e motivate funzioni ed attività dei Comuni, delle Province, e delle Città metropolitane (tra di esse, ad esempio, i "servizi pubblici locali", il "procedimento amministrativo", "il diritto di accesso ai documenti" e la "trasparenza amministrativa").

Al di là di questi espressi riferimenti costituzionali alla competenza legislativa dello Stato, tutta la restante parte dell'ordinamento degli enti locali si deve ad oggi ritenere attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (art. 117, comma 4, Cost.), ed alla competenza normativa, statutaria e regolamentare (art. 114, comma 2, ed art. 117, comma 6, secondo periodo, Cost.) dei singoli Comuni, Province, e Città metropolitane.

il suo ruolo di garanzia solo con riferimento a pochi tratti di cui deve essere garantita l'uniformità sull'intero territorio nazionale».

³³ La materia "armonizzazione dei bilanci pubblici", individuata dal nuovo Titolo V Cost. tra le materie di competenza legislativa "concorrente" tra lo Stato e le Regioni (art. 117, comma 3, Cost.), è stata "promossa" a materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost.), dall'art. 3, della legge costituzionale n. 1 del 2012: sul tema D. CENTRONE, *Armonizzazione, coordinamento e consolidamento dei conti pubblici. Le esigenze da soddisfare e gli strumenti di intervento normativo*, in A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIRLOLO (a cura di), *La Corte dei Conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, cit., p. 829 ss.

³⁴ In argomento, approfonditamente, A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. Pubbl.*, 2, 2011, p. 451 ss., e G. RIVOSECCHI, *La decisione di bilancio e la contabilità pubblica tra Unione Europea, Stato e Autonomie territoriali*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1, 2021, p. 71 ss.

7. I contenuti dell'ordinamento degli enti locali, nella legislazione statale, alla luce del nuovo Titolo V Cost.

La ricognizione dell'assetto, legislativo ed amministrativo, che la riforma costituzionale dell'anno 2001 ha disegnato con riguardo all'ordinamento degli enti locali, è stata sino a qui condotta sul presupposto che – come affermato nel paragrafo precedente, e come si avrà cura di verificare nei successivi paragrafi – il legislatore statale non ha sino ad oggi provveduto a dare attuazione al nuovo Titolo V Cost., né riformando profondamente il d.lgs. n. 267 del 2000, e nemmeno abrogando quest'ultimo testo normativo al fine di emanare, contestualmente, un ulteriore testo legislativo di riferimento.

È dunque prendendo le mosse da questa ricognizione che si possono e si devono affermare i contenuti che deve assumere e, sopra tutto, che non deve invece più recare, la legislazione statale, se e quando essa intenderà finalmente adeguarsi all'odierno Titolo V Cost.: non si deve infatti dimenticare che il d.lgs. n. 267 del 2000, tuttora in vigore, si compone di più di 275 articoli, e disciplina minuziosamente l'intero ordinamento degli enti locali poiché, emanato nell'anno 2000, così era autorizzato a fare dal testo originario degli articoli 117 e 128 della Costituzione.

Abrogato il medesimo art. 128 e sancita la fine, all'interno dell'odierno art. 117, della integrale coincidenza tra la legislazione statale e l'ordinamento dei Comuni, delle Province, e delle Città metropolitane, qualsivoglia intervento normativo dello Stato non può invece più detenere, pena la sua contrarietà all'odierno dettato costituzionale, contenuti così estesi in ampiezza, e tanto dettagliati in profondità: ogni contenuto, fatto oggetto di leggi dello Stato – e vieppiù se radicato all'interno di nuovo testo normativo statale, dedicato ad adeguare l'ordinamento degli enti locali all'odierno Titolo V Cost. – deve infatti essere necessariamente ricondotto alle norme costituzionali che, all'interno del medesimo Titolo V, “autorizzano” la competenza legislativa dello Stato.

Tra questi contenuti, possono e devono allora figurare espressamente i seguenti oggetti³⁵: la declinazione, nel sistema della gerarchia delle fonti,

³⁵ Non si tratta di una casualità il fatto che i contenuti enumerati nel testo sono tutti sostanzialmente riconducibili ai “principi” ed ai “criteri direttivi” fissati nell'art. 2, comma 4, della legge n. 131 del 2003, vale a dire nell'unica disposizione normativa che sino ad oggi – come si è ri-

degli statuti e dei regolamenti degli enti locali, poiché a ciò dispongono gli odierni articoli 114, comma 2, e 117, comma 6, Cost.; le disposizioni normative volte ad armonizzare tra loro tutti i bilanci pubblici e, tra di essi, anche i bilanci degli enti locali, ed a fissare i principi fondamentali di coordinamento della finanza locale, all'interno dell'intera finanza pubblica (art. 117, comma 2, lett. *e*), e comma 3, Cost.); la individuazione delle funzioni fondamentali, e la disciplina dei sistemi elettorali e degli organi di governo (vale a dire soltanto degli organi di indirizzo e controllo politico-amministrativo), dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, secondo quanto stabilito dall'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost.; la determinazione delle funzioni amministrative che, nelle materie affidate alla propria competenza legislativa, lo Stato intende attribuire agli enti locali, motivando attentamente – in base ai principi di esercizio unitario, sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – le ragioni che lo inducono ad allocare le medesime funzioni alle Regioni od all'amministrazione statale, e non invece ai Comuni, alle Province, ed alle Città metropolitane (art. 118, commi 1 e 2, Cost.); la disciplina della autonomia finanziaria degli enti locali e l'attribuzione, ad essi, di un proprio patrimonio, unitamente alla fissazione delle norme, anche in tema di indebitamento, dirette ad assicurare il loro concorso alla osservanza dei vincoli economico-finanziari che la Repubblica italiana ha assunto in sede europea (art. 119, Cost.).

Al contrario non possono più essere integralmente contenuti e disciplinati, all'interno di un testo legislativo statale volto a ridisegnare l'ordinamento degli enti locali in conformità all'odierno Titolo V Cost., i seguenti oggetti³⁶: le specifiche attribuzioni degli organi di governo locale, dal momento che l'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost., richiama testualmente soltanto tali organi, e non anche le relative sfere di competenza; la

cordato nel precedente par. 1 – ha affidato al Governo una apposita delega legislativa, sebbene non esercitata negli obbligatori tempi previsti dal medesimo art. 2, comma 1, volta ad adeguare l'ordinamento statale degli enti locali al nuovo Titolo V Cost.

³⁶ Una Carta delle autonomie ricondotta all'essenziale, *di grandi principi e dinamica*, è una scelta che rappresenta di per sé un forte investimento sulle amministrazioni locali, mentre un Testo unico di estremo dettaglio esprime solo sfiducia sulle loro capacità di esercizio delle funzioni affidate, F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, cit., p. 18 (il corsivo è dell'Autore).

organizzazione dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, con particolare riferimento ai relativi organi di gestione amministrativa (ordinamento degli uffici e dei servizi, dirigenti, personale non avente qualifica dirigenziale, segretario³⁷, direttore generale), anche perché l'art. 117, comma 2, lett. g), Cost., attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia «ordinamento e organizzazione amministrativa [soltanto] dello Stato e degli enti pubblici nazionali»³⁸; le forme e le modalità di controllo esterno sulle deliberazioni degli organi di governo, e sui provvedimenti emanati dagli organi di gestione, stante l'abrogazione dell'art. 130 Cost., e fatti comunque salvi i controlli a contenuto economico-finanziario, attribuiti alla Corte dei Conti ed alla Ragioneria Generale dello Stato, in quanto tali forme di controllo sono tuttora costituzionalmente legittimate dalla competenza legislativa statale (ancorché «concorrente») in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, comma 3, Cost.), e di «osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» (art. 119, comma 1, Cost.); le forme e la implementazione dei controlli interni di legittimità, di regolarità amministrativa e contabile, e di gestione³⁹.

La disciplina normativa di questi oggetti, e sempre in attuazione dell'odierno Titolo V Cost., deve per conseguenza spettare alla legislazione regionale (art. 117, comma 4, Cost.), ed alla autonomia statutaria e regolamentare di ogni Comune, Provincia, e Città metropolitana (artt. 114, e 117, comma 6, Cost.): chiunque intendesse dolersi della ampia

³⁷ Per la legittimità costituzionale delle odierne norme che, all'interno del d.lgs. n. 267 del 2000 (art. 99, commi 1 e 2), disciplinano la nomina del segretario degli enti locali, e la sua cessazione automatica dall'incarico, al momento della cessazione del mandato dell'organo di governo che lo ha nominato, Corte cost., sent. n. 23 del 2019: con riferimento alla disciplina normativa vigente nella Regione Trentino-Alto Adige, e nella Regione Friuli-Venezia Giulia, rispettivamente Corte cost., sent. n. 95 del 2021, e sent. n. 167 del 2021.

³⁸ In merito al rapporto sussistente all'interno dell'odierno Titolo V Cost. tra l'art. 117, comma 2, lett. g), e l'art. 114, comma 1, *amplius*, G. BOTTINO, *Amministrazione e funzione organizzatrice*, Milano, Giuffrè, 2008, in specie p. 9 ss.

³⁹ Sul tema d'altronde così già testualmente disponeva – nella lettera e) – uno dei «principi» e «criteri direttivi» individuati nell'art. 2, comma 4, della legge n. 131 del 2003, e richiamati nella precedente nota 35: «attribuire all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'ente, secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa».

differenziazione ed eterogeneità⁴⁰, derivante dal rimettere tali contenuti a fonti normative diverse dalla legislazione statale, non può rivolgere le proprie doglianze alla attuale formulazione del Titolo V Cost., ma può soltanto adoperarsi per la sua modificazione.

8. La pessima “manutenzione” del d.lgs. n. 267 del 2000

Dopo avere ragionato sui contenuti che devono appartenere, e non appartenere, alla legislazione statale, qualora essa intendesse porre finalmente mano all’ordinamento degli enti locali, per adeguarlo all’odierno Titolo V Cost., è ora necessario esaminare le principali incongruenze e contraddizioni che appartengono invece al testo vigente del d.lgs. n. 267 del 2000, e che sono state ivi cagionate, sempre dal legislatore statale, in questi più di venti anni.

La loro enumerazione è molteplice, e può essere scandita ponendo attenzione a singoli temi di riferimento.

Per ciò che concerne gli organi di indirizzo e controllo politico-amministrativo, è del tutto incongruente e contraddittoria la disciplina riguardante le Province⁴¹.

Gli “organi di governo” della Provincia non sono infatti più quelli tuttora enumerati dall’art. 36, comma 2 (il Consiglio, la Giunta ed il Presidente), d.lgs. n. 267 del 2000 – e dunque la Giunta provinciale deve essere altresì espunta dagli articoli 47 e 48 dello stesso testo normativo (ove se ne prevedono ancora la “composizione” e le “competenze”) – bensì

⁴⁰ A dimostrazione del fatto che tali doglianze non trovano alcuna giustificazione, in conseguenza del cambiamento di paradigma necessariamente imposto dalla riforma del Titolo V Cost., si richiama – in senso adesivo – quanto affermato da F. CORTESE, *La burocrazia «incolpevole»*, *Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, cit., p. 112: «È un’impostazione, questa, che, da un lato, postula che il legislatore statale – e il sistema politico da cui è animato – sappia accettare un adeguato e sostenibile grado di differenziazione diffusa, in osservanza della proiezione sostanziale del principio di eguaglianza. [...] Dall’altro lato, tale prospettiva ambisce a differenziare in modo sistematico anche le modalità di intervento dello stesso legislatore statale, legittimando una profondità ed un’estensione di disciplina non necessariamente uniformi, neppure all’interno della medesima materia sulla cui base esso di volta in volta decida di attivarsi».

⁴¹ Sul tema, *amplius*, E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il “nuovo” articolo 114, vent’anni dopo*, cit., p. 148 ss. (in specie p. 149, ove le Province sono ad oggi motivatamente qualificate alla stregua di «case dei Comuni», e come «l’anello debole della catena delle autonomie»), e G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, cit., p. 163 ss. (*Il progressivo svuotamento del principio autonomistico nella legislazione erratica sulle Province*).

consistono ad oggi nel Presidente, nel Consiglio, e nella Assemblea dei Sindaci, secondo quanto statuito dall'art. 1, comma 54, legge n. 56 del 2014.

Non è altresì vero, come tuttora si esprime l'art. 38, comma 1, d.lgs. n. 267 del 2000, che «l'elezione dei Consigli (...) provinciali, la loro durata in carica, [ed] il numero dei consiglieri (...) sono regolati» dallo stesso decreto legislativo – più in particolare, e per quanto riguarda il sistema elettorale, si tratta dell'art. 75 – e che le “attribuzioni” del Consiglio provinciale consistono ancora in quelle tassativamente elencate nell'art. 42, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000, dal momento che tali argomenti sono ad oggi disciplinati, rispettivamente, dall'art. 1, commi da 67 a 78, e dall'art. 1, comma 55, dal secondo al quarto periodo, della legge n. 56 del 2014. Per conseguenza il sistema, volto alla elezione del Presidente della Provincia, non è certamente quello ancora ad oggi disegnato all'interno dell'art. 74, d.lgs. n. 267 del 2000, ma è invece recato dalla medesima legge n. 56 del 2014, che lo disciplina nel proprio art. 1, commi da 58 a 65.

Ad identica sorte è destinata la disciplina del “difensore civico”, delle “circoscrizioni di decentramento comunale”, e del “direttore generale”. L'art. 11, d.lgs. n. 267 del 2000, contiene ancora le modalità di elezione e le competenze del “difensore civico”, quando tale organo, all'interno dell'ordinamento comunale, è stato invece espressamente soppresso – per discutibili ragioni di “coordinamento della finanza pubblica”, e di “contenimento della spesa pubblica” – dall'art. 2, comma 186, lett. a), della legge n. 191 del 2009⁴².

Alla medesima norma, rispettivamente nelle sue lettere b) e d), ed alle stesse ragioni, deve essere altresì ascritta la soppressione sia delle “circoscrizioni di decentramento comunale”, viceversa tuttora disciplinate dall'art. 17, d.lgs. n. 267 del 2000⁴³, sia del “direttore generale”, «tranne che

⁴² A norma della medesima disposizione normativa, «le funzioni del difensore civico comunale possono essere attribuite, mediante apposita convenzione, al difensore civico della Provincia nel cui territorio rientra il relativo Comune. In tale caso il difensore civico provinciale assume la denominazione di «difensore civico territoriale» [...]: in argomento L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 251 ss.

⁴³ L'art. 2, comma 186, lett. b), legge n. 191 del 2009, esclude tuttavia da tale soppressione «i Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti», a condizione che essi articolino il proprio territorio in “circoscrizioni”, «la cui popolazione media non può essere inferiore a 30.000

nei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti»: tale organo è infatti ancora previsto per tutti i Comuni, in maniera indifferenziata, dall'art. 108, d.lgs. n. 267 del 2000, ove l'unica distinzione riguarda le differenti modalità di nomina (commi 1 e 3), per i Comuni con popolazione superiore od inferiore ai 15.000 abitanti⁴⁴.

Anche la disciplina dei “servizi pubblici locali” – fatta salva la relativa nozione, ancora rintracciabile nell'art. 112 – si conserva nel d.lgs. n. 267 del 2000 soltanto per ciò che concerne la “gestione delle reti” che veicolano i “servizi di rilevanza economica” (art. 113, commi da 2 a 4, e comma 13): sono invece prive di qualsiasi riferimento normativo tanto le modalità di “erogazione” dei medesimi servizi (stante l'abrogazione, sempre all'interno dell'art. 113, dei commi da 5 a 8), quanto le forme di “gestione” dei “servizi privi di rilevanza economica” (in ragione della dichiarazione di incostituzionalità che ha afflitto l'art. 113-*bis*, a seguito della sentenza n. 272 del 2004)⁴⁵.

Infine, e questo testimonia certamente la assoluta disattenzione che il legislatore ha sino ad oggi serbato in merito alla “manutenzione” del d.lgs. n. 267 del 2000, nonostante il fatto che l'art. 130 Cost. sia stato abrogato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, il Titolo VI (“Controlli”), Capo I (“Controllo sugli atti”), d.lgs. n. 267 del 2000, contiene ancora plurime disposizioni normative (negli articoli da 126 a 134) dedicate al “controllo preventivo di legittimità”, esercitato dal “comitato regionale di controllo”, sulle deliberazioni emanate dagli organi di indirizzo e controllo politico-amministrativo, nonché sulle modalità di svolgimento di tale controllo, e sulla composizione ed il funzionamento del medesimo comitato.

La quantità e la qualità delle incongruenze e delle contraddizioni, sino a qui evidenziate, non possono in alcun modo essere giustificate ricordando, e ricorrendo, a quanto statuito dall'art. 15 (“Abrogazione delle leggi”), delle “Disposizioni sulla legge in generale”: ove ogni “dichiarazione espressa”, volta a sancire la intervenuta abrogazione – ad opera di “leggi

abitanti»: sul tema F. MASSARENTI, *Le circoscrizioni di decentramento in Italia. L'evoluzione normativa, i fattori di crisi e le prospettive future*, in *questa Rivista*, 1, 2017, in specie p. 261 ss.

⁴⁴ In argomento L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 289 ss.

⁴⁵ Per l'approfondita ricostruzione dell'odierno assetto normativo e giurisprudenziale, nazionale ed europeo, G. PIPERATA, *I servizi pubblici locali*, cit., p. 463 ss.

posteriori” – di plurime disposizioni normative, contenute in uno stesso testo legislativo (che, ancora nella sua epigrafe, si vorrebbe “unico”), è infatti dimenticata da un legislatore così poco attento non soltanto ad ogni minimo *drafting* redazionale, bensì a qualsivoglia coordinamento formale e sostanziale, allora anche l'applicazione delle tradizionali regole della abrogazione “per incompatibilità”, ovvero della abrogazione «perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore», deve divenire un necessario *habitus* mentale.

9. Dal “testo unico” ai testi plurimi, con l'auspicabile ritorno

Una ulteriore e profonda criticità, che affligge l'odierno ordinamento degli enti locali, è data dalle sovrapposizioni e dalle antinomie che sussistono tra il d.lgs. n. 267 del 2000 e le molteplici leggi statali, emanate successivamente ad esso, che tuttavia insistono sulla disciplina di oggetti identici o tra loro strettamente correlati.

È ciò che avviene, in primo luogo, per la individuazione delle “funzioni” spettanti ai Comuni, alle Province, ed alle Città metropolitane: a dire il vero è già lo stesso testo costituzionale – sempre all'interno della riforma del Titolo V – ad aggettivare, in modo non sempre chiaro e comprensibile⁴⁶, tali funzioni in “fondamentali” (art. 117, comma 2, lett. *p*)), “attribuite”, “proprie” e “conferite” (art. 118, commi 1 e 2)⁴⁷.

Questa moltiplicazione definitoria si riverbera all'interno della legislazione statale, cagionando altrettante sovrapposizioni: se infatti il d.lgs. n. 267 del 2000 contiene tuttora una generale elencazione delle “funzioni amministrative” spettanti al Comune (art. 13, comma 1), ed alla Provincia (art. 19, comma 1), il conferimento delle medesime funzioni – nelle materie spettanti alla competenza legislativa dello Stato (“esclusiva”, o di “principi fondamentali, rispettivamente a norma dell'art. 117, commi 2 e 3, Cost.), ed in attuazione dei principi di unitarietà, sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, comma 1, Cost.) – è sempre fermo, da un lato, al dettato normativo

⁴⁶ Sul punto F. CORTESE, *La burocrazia «incolpevole»*. *Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, cit., p. 102: «le oscure distinzioni poste dall'art. 118 Cost. (tra funzioni *proprie* e *conferite*, ad esempio)», il corsivo è dell'Autore.

⁴⁷ Una ampia ed approfondita analisi del tema è svolta da L. DE LUCIA, *Le funzioni di Province e Comuni nella Costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1, 2005, p. 23 ss.

del d.lgs. n. 112 del 1998 e d'altro lato, ma soltanto per le Province e le Città metropolitane, è ad oggi aggiornato dall'art. 1, comma 89 (Province), e commi 45-46 (Città metropolitane), della legge n. 56 del 2014⁴⁸.

Ivi si richiama altresì l'attribuzione delle funzioni amministrative, ancora nei confronti dell'amministrazione provinciale e metropolitana, e sempre in conformità ai principi sanciti nell'art. 118, commi 1 e 2, Cost., anche ad opera delle Regioni, nelle relative materie di competenza legislativa "concorrente" o "residuale" (art. 117, commi 3 e 4, Cost.)⁴⁹.

Anche la individuazione delle "funzioni fondamentali"⁵⁰, certamente uno dei cardini della riforma del Titolo V Cost., sconta tuttora il proprio posizionamento al di fuori del d.lgs. n. 267 del 2000, ed è affidata⁵¹: per i Comuni, all'art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010 (convertito in legge n. 122 del 2010) – disposizione normativa che, a norma del medesimo art. 14, comma 25, è peraltro diretta «ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese» – nel testo comunque novellato dal successivo d.l. n. 95 del 2012 (convertito in legge n. 135 del 2012); per le Città metropolitane, all'art. 1, comma 44, della legge n. 56 del 2014, norma che anch'essa sottolinea la propria finalità economico-finanziaria, prima ancora che istituzionale («senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e comunque nel rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno»); ed infine per le Province, «quali enti con funzioni di area vasta»⁵², all'art. 1, comma 85, della medesima legge n. 56 del 2014.

⁴⁸ Per una attenta ricostruzione delle funzioni amministrative ad oggi spettanti ai Comuni, alle Province, ed alle Città metropolitane, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 194 ss., e C. TUBERTINI, *Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1, 2019, p. 44 ss.

⁴⁹ Sul tema, approfonditamente, C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1, 2016, p. 99 ss., e Id., *L'organizzazione dei poteri locali nei sistemi regionali*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 285 ss.

⁵⁰ In argomento, *ex plurimis*: L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 197 ss.; E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 96 ss.; F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli Enti locali*, cit., p. 248 ss.

⁵¹ Per un accurato ed aggiornato quadro schematico e ricostruttivo, delle "funzioni fondamentali" riconosciute ai Comuni, alle Province, ed alle Città metropolitane, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., pp. 216-217.

⁵² *Amplius*, G.C. RICCIARDI, A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Torino, Giappichelli, 2018.

Non si tratta soltanto di una sovrapposizione, bensì di una vera e propria antinomia, quella che riguarda invece un altro degli oggetti cardine dell'ordinamento degli enti locali, vale a dire il contenuto ed i limiti della loro autonomia normativa, statutaria e regolamentare.

In merito agli statuti dei Comuni e delle Province – e poiché gli statuti delle Città metropolitane sono ora disciplinati nell'art. 1, commi 10, 11 e 22, della legge n. 56 del 2014 – permangono ancora in vigore i contenuti (in specie con riguardo alle «norme fondamentali di organizzazione dell'ente»), ed i limiti («nell'ambito dei principi fissati dal d.lgs. n. 267 del 2000»), originariamente fissati nell'art. 6, dello stesso d.lgs. n. 267 del 2000⁵³.

D'altro canto, ed in diretta attuazione dell'odierno art. 114, comma 2, Cost., l'art. 4, comma 2, della legge n. 131 del 2003, novella i contenuti della fonte statutaria (con particolare riferimento alle «forme di controllo, anche sostitutivo») e, sopra tutto, i suoi limiti nella gerarchia delle fonti («in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica»)⁵⁴: l'importanza di tale norma è altresì segnalata dal fatto che essa è applicabile anche all'ordinamento delle Città metropolitane, stante l'espresso rinvio formale contenuto nell'art. 1, comma 50, della legge n. 56 del 2014.

Anche la potestà regolamentare subisce la stessa antinomia di disciplina: l'originario, e tuttora vigente, art. 7, d.lgs. n. 267 del 2000 (cui si è aggiunto, dall'anno 2003, un nuovo art. 7-*bis*, dedicato alle sanzioni amministrative conseguenti alla violazione dei regolamenti), ne stabilisce gli oggetti (in specie il «funzionamento degli organi e degli uffici», e «l'esercizio delle funzioni»), ed i contestuali limiti (il «rispetto dei principi fissati dalla legge» statale o regionale, che attribuisce agli enti locali la singola funzione amministrativa, ed il «rispetto dello statuto»)⁵⁵.

⁵³ In argomento F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli Enti locali*, cit., p. 71 ss., e E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 54 ss.

⁵⁴ Sul tema L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 132 ss. (*Limiti, rapporti con la legge e collocazione dello statuto nel sistema delle fonti*), e E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 165 ss.

⁵⁵ Sulla potestà regolamentare degli enti locali, all'interno del d.lgs. n. 267 del 2000, F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli Enti locali*, cit., p. 87 ss.

Ad oggi sul tema, ma con orizzonti molto diversi, ed ancora in diretta attuazione dell'art. 117, comma 6, secondo periodo, Cost., dispone anche l'art. 4, commi 3 e 4, della legge n. 131 del 2003⁵⁶: questa disposizione normativa attribuisce infatti alla potestà regolamentare – sempre nel rispetto dello statuto – la intera “organizzazione” degli enti locali e, vieppiù, la disciplina della “organizzazione”, dello “svolgimento” e della “gestione”, delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane. Più in particolare, tale disciplina è espressamente “riservata” alla potestà regolamentare degli enti locali, ed è assoggettata soltanto al rispetto della legislazione dello Stato o della Regione che, dapprima regolando la singola funzione amministrativa (in ragione della sua inerenza alle materie di competenza legislativa, statale o regionale, di cui all'art. 117 Cost.), e di poi attribuendola ai Comuni, alle Province, ed alle Città metropolitane, «ne assicura i requisiti minimi di uniformità».

Questa “riserva di regolamento” è ulteriormente asseverata dalla statuizione di una vera e propria fattispecie di reciproca “cedevolezza”, secondo quanto espressamente stabilito nell'art. 4, comma 6, della medesima legge n. 131 del 2003: prima dell'adozione dei regolamenti – che in ogni Comune, Provincia e Città metropolitana, disciplinano l'organizzazione, lo svolgimento e la gestione delle funzioni amministrative – trovano infatti applicazione, all'interno dello stesso Comune, Provincia e Città metropolitana, le norme di legge e di regolamento, statali e regionali, che dettano esse stesse tale organizzazione, svolgimento e gestione; a seguito della approvazione dei relativi regolamenti comunali, provinciali e metropolitani, sono invece le norme di organizzazione, svolgimento e gestione, in essi contenute, a prevalere sulla normativa statale e regionale, e ad essere applicate all'interno del singolo ente locale⁵⁷.

⁵⁶ Sulla autonomia regolamentare dei Comuni, delle Province, e delle Città metropolitane, a norma dell'art. 4, della legge n. 131 del 2003: L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 136 ss.; E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., pp. 167-168; F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli Enti locali*, cit., p. 92 ss.

⁵⁷ *Amplius*, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., pp. 138-139 (“Regolamenti locali e leggi”, e “I rapporti con regolamenti statali e regionali”).

Una ultima riflessione, sempre con riferimento alla sovrapposizione tra il d.lgs. n. 267 del 2000, e le leggi statali successivamente emanate, deve riguardare l'ordinamento finanziario e contabile⁵⁸.

Se è vero che il d.lgs. n. 118 del 2011⁵⁹, disciplinando la “armonizzazione” dei sistemi contabili, e degli schemi di bilancio, delle Regioni e degli enti locali, è profondamente intervenuto – mediante l'art. 74 – ad adeguare espressamente tutte le disposizioni normative che, all'interno del d.lgs. n. 267 del 2000 (articoli da 149 a 269), recano ancora ad oggi l'ordinamento finanziario e contabile dei Comuni, delle Province, e delle Città metropolitane, tuttavia la portata innovativa del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011 è tale da rappresentare una ulteriore commistione tra testi normativi, entrambi in vigore, e dedicati al medesimo oggetto: sono infatti molte, e tutte essenziali, le disposizioni normative che permangono ancora all'interno del d.lgs. n. 118 del 2011, e non sono viceversa transitate nel tessuto normativo del d.lgs. n. 267 del 2000.

Più in particolare, è impossibile comprendere l'odierno assetto della finanza e della contabilità degli enti locali, senza prendere atto sia dell'affiancamento – alla tradizionale “contabilità finanziaria” – del sistema della “contabilità economico-patrimoniale” (art. 2, d.lgs. n. 118 del 2011)⁶⁰, sia degli articolati e complessi “principi contabili” (art. 3, d.lgs. n. 118 del 2011) – 18 “principi generali” (o “postulati”), e 4 “principi applicati” – che sono rispettivamente contenuti nell'Allegato n. 1, e nell'Allegato n. 4 (da 4/1 a 4/4), del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011⁶¹.

⁵⁸ Sull'argomento, in maniera completa ed approfondita, anche mediante la considerazione della pertinente e copiosa giurisprudenza costituzionale, L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, in C.E. GALLO, M. GIUSTI, G. LADU, M.V. LUPÒ AVAGLIANO, L. SAMBUCCI, M.L. SEGUITI, *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 422 ss.

⁵⁹ In ordine al rapporto intercorrente tra il d.lgs. n. 118 del 2011, e gli articoli 149 e ss., del d.lgs. n. 267 del 2000, G. RIVOCCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 17, 2016, p. 2 ss., e L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, cit., p. 424 ss.

⁶⁰ Sul tema, *amplius*, F. SUCAMELI, *Contabilità finanziaria, contabilità economica e contabilità analitica come “materia” e come “tecnica”*. In particolare, *il principio della competenza finanziaria potenziata e le sue declinazioni*, in A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIRILDO (a cura di), *La Corte dei Conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, cit., p. 733 ss.

⁶¹ Per una puntuale ed accurata ricostruzione del contenuto giuridico-economico di questi “principi contabili”, “generali” ed “applicati”, L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, cit., p. 381 ss., e p. 430 ss.

Tutte le sovrapposizioni e le antinomie, sino a qui considerate, tra il vigente testo normativo del d.lgs. n. 267 del 2000, e le successive leggi statali – altrettanto in vigore – recanti nuove discipline di specifici contenuti già presenti all'interno dello stesso d.lgs. n. 267 del 2000, generano un effetto negativo, ed una auspicabile soluzione: l'effetto è quello di un vero e proprio ossimoro, se è vero che il “testo unico” sull'ordinamento degli enti locali si sovrappone e sovente contraddice altrettanti testi plurimi, aventi eguale fonte legislativa statale; la soluzione, auspicabile, è percorribile soltanto dallo stesso legislatore statale, se e quando egli intenderà emanare un nuovo, armonico, unitario e coordinato, testo normativo di riferimento.

Spiagge: *casus belli* per una riflessione sulla concessione di bene pubblico

Piergiorgio Novaro

Il presente articolo si prefigge di svolgere una riflessione attorno al concetto di concessione di bene pubblico prendendo le mosse dalla speciale – e vetusta – disciplina italiana relativa alle concessioni demaniali ad uso turistico ricreativo aventi ad oggetto le spiagge. Alla vigilia di una riforma organica del settore e sulla scorta dell'attuale dibattito che interessa le predette concessioni, l'articolo esamina le soluzioni adottate dagli ordinamenti spagnolo e francese per via degli evidenti profili di affinità con il sistema giuridico italiano, spingendo però l'analisi alle differenze di ordine dogmatico tra autorizzazione e concessione alla base delle assai divergenti soluzioni adottate da questi, al fine di ipotizzare un potenziale profilo evolutivo della materia nel nostro ordinamento.

1. Il rinnovato interesse per la disciplina delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico e ricreativo

Con cadenza ormai periodica si riaccende il dibattito sulla disciplina delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico e ricreativo, comunemente note anche come concessioni balneari, infiammato da ardite prese di posizione del legislatore nazionale e da importanti arresti della giurisprudenza europea e amministrativa.

Tra gli argomenti oggetto di discussione due appaiono costanti nell'andamento sinusoidale dell'attenzione rivolta al tema: la compatibilità o meno delle soluzioni interne rispetto al diritto eurounitario; il confronto con le soluzioni adottate da altri ordinamenti.

Riguardo al primo aspetto, il confronto tra le diverse opinioni ruota, essenzialmente, sulla sussunzione della nostrana concessione “balneare” nella nozione di autorizzazione prescritta dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE – d'ora in avanti anche direttiva Bolkestein –, ogniqualvolta

una pubblica amministrazione si trovi ad emanare un provvedimento amministrativo avente ad oggetto una risorsa naturale scarsa, adoperata dalla assai nota sentenza *Promoimpresa* resa dalla Corte di giustizia nel 2016. Riguardo al secondo aspetto, numerosi risultano i contributi che approfondiscono in prospettiva comparata le discipline presenti in ordinamenti che con il nostro appaiono accomunati vuoi per la tradizione giuridica di Paesi à droit administratif, vuoi per il rilevante impatto economico generato dall'industria turistica legata alle concessioni balneari.

Tuttavia, alcuni dei suddetti contributi si limitano ad una ricognizione dei testi normativi stranieri, la cui finalità in relazione all'analisi dell'istituto italiano resta confinata all'indubbio interesse scientifico sotteso all'analisi giuridica comparativa, in altri sembra invece perseguire la logica del "aver compagno al duol scema la pena", laddove viene fornita una lettura degli istituti esteri compatibile con la posizione assunta dal nostro legislatore e ribadita come contraria al diritto europeo dalla Corte di giustizia prima e dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato poi.

In entrambe le circostanze, l'analisi in questione non pare totalmente esente dalla gabbia del comparatista, proprio in ragione della natura meramente descrittiva del contesto giuridico, in assenza di un adeguato approfondimento delle matrici teoriche delle soluzioni e degli istituti adottati negli altri Stati. Tali ricostruzioni non sono perciò totalmente esenti dal rischio di forzare la sovrapposizione di istituti solo apparentemente assimilabili, perché fondati su presupposti teorici differenti.

In ragione di quanto finora rilevato, il presente scritto si propone, fatte sintetiche premesse sulla connotazione del dibattito attuale, di approfondire le matrici teoriche dell'istituto della concessione balneare in Italia e, al contempo, di analizzare i fondamenti giuridici degli istituti previsti dagli ordinamenti spagnolo e francese. Questi presentano sì le discipline positive maggiormente studiate nell'ottica comparatistica sopra descritta, nondimeno possono fornire spunti di ordine dogmatico oltremodo interessanti nella prospettiva di una imminente riforma del settore.

2. L'attuale dibattito sulle concessioni balneari in Italia

L'attuale dibattito sulle concessioni demaniali marittime ad uso turistico e ricreativo trae alimento, almeno apparentemente, dal contrasto di vedute circa l'applicazione del principio europeo di concorrenza alla materia

in esame. La vicenda è talmente conosciuta ed è stata oggetto di così numerosi ed ampi contributi dottrinali che è lecito, per esigenze di sintesi, soffermarsi direttamente sugli aspetti di questa ritenuti più salienti nell'ottica che qui preme¹.

Al fine di definirne gli esatti contorni, tuttavia, diviene imprescindibile separare in prima battuta il piano istituzionale dal piano giuridico.

Sul piano istituzionale, è nota la perdurante contrapposizione tra la Commissione europea ed il Governo nazionale, che è sfociata in ben due procedure di infrazione².

La prima è una strenua sostenitrice dell'applicazione anche alle concessioni in esame della disciplina europea derivata in materia di libera prestazione di servizi, ormai ampiamente consolidata a partire dalla altrettanto nota direttiva Bolkestein del 2006.

Il secondo si ostina a riproporre ipotesi di proroga generale *ex lege* delle concessioni in essere, anche in assenza di qualsivoglia confronto concorrenziale all'epoca dell'attribuzione, per ragioni prettamente extra-giuridiche che per forza di cose non possono essere oggetto di analisi nel senso che qui si vuole perseguire.

¹ Numerose riflessioni dottrinali si sono occupate del tema delle concessioni balneari, senza presunzione di completezza, tra i più recenti contributi si segnalano l'opera collettanea A. LUCARELLI, B. DE MARIA, M.C. GIRARDI (a cura di), *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime*, Napoli, ESI, 2021, e ancora B. CARAVITA, G. CARLOMAGNO, *La proroga ex lege delle concessioni demaniali marittime. Tra tutela della concorrenza ed economia sociale di mercato. una prospettiva di riforma* in *Federalismi.it*, 20, 2021; G. CERRINA FERONI, *La gestione del demanio costiero. Un'analisi comparata in Europa*, in *Federalismi.it*, 4, 2020; F. DI LASCIO, *Una spiaggia è per sempre? Il conflitto in materia di concessioni balneari*, in *Munus*, 5, 2018; G. CARULLO, A. MONICA, *Le concessioni demaniali marittime nel mercato europeo dei servizi: la rilevanza del contesto locale e le procedure di aggiudicazione*, in *Federalismi.it*, 26, 2020; G. BELLITTI, *La direttiva Bolkestein e le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2017, p. 60; M. MAGRI, *"Direttiva Bolkestein" e legittimo affidamento dell'impresa turistico-balneare: verso un'importante decisione della Corte di Giustizia U.E.*, in *Riv. giur. edilizia*, 4, 2016, p. 359 ss.

² La prima procedura di infrazione avviata nei confronti del nostro Paese è la n. 4908/2008, questa ha portato all'abrogazione del c.d. diritto di insistenza ai sensi dell'art. 37 del codice della navigazione. La seconda è la n. 4118/2020, con la quale la Commissione contesta la legittimità della proroga generale delle concessioni in essere al 2033 disposta con la l. n. 145 del 2018. Per esigenze di sintesi non è possibile in questa sede approfondire adeguatamente l'evoluzione che ha condotto all'attuale quadro normativo in materia di concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo. Per tale ragione sia consentito di rimandare all'abbondante letteratura sul tema, P. SPIRITO, *Criteri per la determinazione dei canoni demaniali e concessioni turistico ricreative*, in A. LUCARELLI, B. DE MARIA, M.C. GIRARDI (a cura di), *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime*, cit., p. 13.

Sul piano giuridico, a ben guardare, tale conflitto di opinioni non ha mai avuto ragione d'essere. Ancora prima del famoso arresto *Promoimpresa*, la giurisprudenza amministrativa e contabile si erano infatti già schierate su posizioni pienamente compatibili con il principio di diritto formulato dalla Corte di giustizia.

Anche se con riferimento al servizio pubblico di affissione, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato aveva infatti già decretato l'applicazione del principio di concorrenza al di là della materia della contrattualistica pubblica *stricto sensu*, dal momento che «la procedura ad evidenza pubblica è istituto tipico di garanzia della concorrenza nell'esercizio dell'attività economica privata incidente sull'uso di risorse pubbliche e che, in particolare, la concessione tramite gara dell'uso di beni pubblici per l'esercizio di attività economiche private è istituto previsto nell'ordinamento, essendo perciò fondata la qualificazione della gara come strumento per assicurare il principio costituzionale della libera iniziativa economica»³.

Parimenti, da tempo ormai remoto, la giurisprudenza contabile è ferma nel ribadire la necessaria applicazione dei principi dell'evidenza pubblica alle procedure di affidamento in concessione di beni pubblici, facendo leva su «l'interesse generale all'economico utilizzo dei beni pubblici» che non può non tenere conto anche del «rispetto della proficuità economica dell'assegnazione»⁴.

Sulle stesse posizioni si è poi espressa la Corte costituzionale che ha costantemente taciuto di illegittimità tutti i tentativi operati dai legislatori regionali di introdurre ipotesi di proroga *ex lege* delle concessioni in analisi⁵.

³ Cons. Stato, Ad. Plen., 25 febbraio 2013, n. 5.

⁴ Corte Conti, (Lazio) sez. reg. giurisd., 30 marzo 2009, n. 486 che si inserisce nel solco già segnato da due importanti deliberazioni sul punto cfr. Corte conti, sez. contr., 9 ottobre 1996, n. 135 e Corte conti, sez. Lombardia, 24 ottobre 1994, n. 288.

⁵ Gli arresti della Corte costituzionale sono primariamente concentrati attorno al 2010, periodo immediatamente successivo all'abrogazione da parte del legislatore nazionale del c.d. diritto di insistenza, originariamente previsto dagli artt. 36 ss. cod. nav. che produceva gli effetti nella sostanza di una concessione *sine die* – dal momento che questa poteva essere rinnovata su richiesta dei concessionari in scadenza – e oggetto principale delle contestazioni della Commissione di cui alla procedura di infrazione del 2009 prima richiamata. Tra queste, ricordiamo la sentenza n. 180/2010, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* della l.r. Emi-

Con l'importante sentenza *Promoimpresa*, non a caso su rinvio pregiudiziale del giudice amministrativo italiano, la Corte di giustizia è intervenuta in argomento, riconducendo le concessioni di cui ci occupiamo nel novero delle autorizzazioni previste dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, vale a dire a quello speciale regime amministrativo cui la direttiva assoggetta le attività economiche – servizi –, il cui espletamento da parte di un soggetto giuridico privato richiedono lo sfruttamento di una risorsa naturale scarsa appartenente al pubblico dominio⁶.

Non deve perciò sorprendere che, a seguito della pronuncia del giudice europeo, proprio la giurisprudenza nazionale abbia largamente proposto per la disapplicazione della disciplina speciale nazionale in materia di concessioni demaniali marittime perché in contrasto con il diritto unionale⁷.

Tale orientamento dominante è stato oggi definitivamente consacrato dall'Adunanza plenaria nelle sentenze gemelle nn. 17 e 18 del 2021. Dopo aver argomentato circa la sussistenza nel caso di specie di tutti gli elementi previsti dalla normativa europea – scarsità della risorsa – e dalla giurisprudenza europea – interesse transfrontaliero –, l'Adunanza ha richiamato la natura *self-executing* della direttiva 2006/123/CE, come riconosciuta dall'*arrêt Promoimpresa*, riaffermando che «l'obbligo

lia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8; la sentenza n. 340/2010 avverso la l.r. Toscana n. 23 dicembre 2009, n. 77; la sentenza n. 213/2011 avverso la l.r. Marche 11 febbraio 2010, n. 7, la l.r. Veneto 16 febbraio 2010, n. 13 e la legge l.r. Abruzzo 18 febbraio 2010, n. 3.

⁶ Sia consentito ricorrere a questa espressione, meno tecnica rispetto a demanio pubblico, ma senza dubbio più efficace dal momento che l'ordinamento europeo disconosce le distinzioni del nostro Codice civile in merito ai beni pubblici. Più in generale, peraltro, il principio della sottoposizione al diritto della concorrenza e all'art. 49 TFUE dei provvedimenti amministrativi nazionali che pongano delle limitazioni o stabiliscano delle condizioni all'esercizio di un'attività economica all'interno del mercato unico era già stato affermato dall'importante arresto *Tele-Austria* dei giudici di Lussemburgo.

⁷ Invero l'unico argomento che poteva ancora essere invocato a sostegno della sottrazione della disciplina italiana al principio di concorrenza, a seguito della sentenza *Promoimpresa*, poteva riguardare la presenza o meno di un interesse transfrontaliero certo nella fattispecie in esame, presupposto per l'applicazione della direttiva Bolkestein. Anche questa argomentazione è oggi assai fortemente ridimensionata dalla posizione assunta dall'Adunanza plenaria nelle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 citate che considera il settore economico nel suo complesso, poiché «la p.a. mette a disposizione dei privati concessionari un complesso di beni demaniali che, valutati unitariamente e complessivamente, costituiscono uno dei patrimoni naturalistici (in termini di coste, laghi e fiumi e connesse aree marittime, lacuali o fluviali) più rinomati e attrattivi del mondo».

di non applicare la legge anticomunitaria grav[a] in capo all'apparato amministrativo».

In sostanza e in una maniera non del tutto ortodossa, l'Adunanza plenaria ha implicitamente lanciato un *diktat* al legislatore stabilendo che ogni ulteriore tentativo di imporre *ex lege* una proroga nel senso sopra precisato deve ritenersi in contrasto con il principio di concorrenza – dunque con il diritto unionale – e deve essere ritenuto *tamquam non esset* dalle amministrazioni⁸.

Ancor meno ortodossa è poi l'affermazione dell'Adunanza plenaria, «consapevole della portata nomofilattica», di introdurre per via pretoria un periodo transitorio fino al 31 dicembre 2023 «al fine di tutelare le posizioni degli attuali concessionari dagli effetti ad ampio spettro che inevitabilmente deriveranno» dalla propria decisione.

Stante la spada di Damocle della disapplicazione da parte delle amministrazioni, il Consiglio di Stato pare dunque sostituirsi nei risultati al legislatore, introducendo un periodo transitorio decorso il quale o il legislatore interviene con una riforma organica del settore o *tabula rasa*. Il massimo consesso amministrativo sancisce perciò il termine ultimo per quel processo di riforma del settore che almeno dal 2009 il legislatore continua a proclamare, ma mai a realizzare⁹.

Poiché sembrerebbe di essere alla vigilia di una ormai non più procrastinabile riforma, si ritiene di interesse approfondire i fondamenti dogmatici dell'istituto in esame anche in vista di una sua possibile evoluzione nel senso di una maggiore compatibilità con i dettami dell'ordinamento eurounitario e della mutata sensibilità giuridica sul tema.

⁸ M.A. SANDULLI, *Introduzione al numero speciale sulle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria*, in *Dir. e Soc.*, 3, 2021, p. 344, ha peraltro avanzato una censura riguardo alle Adunanze gemelle sotto il profilo dell'eccesso di giurisdizione, a causa del peculiare contenuto di queste tale da assumere un carattere prettamente decisorio.

⁹ È curioso che ogni intervento di proroga del legislatore sia stato accomunato dall'*incipit* «nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turisticorecreative», nell'ordine: art. 1, comma 18, d.l. n. 194/2009; art. 34 *duodecies* d.l. 179/2012; *et in cauda venenum* art. 1, comma 682, l. n. 145/2018.

3. *La disciplina vigente in materia di concessioni balneari*

Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico e ricreativo sono una *species* del più ampio *genus* delle concessioni di bene pubblico che sconta una duplice criticità sotto il profilo dell'inquadramento normativo: la vetustà e la contraddittorietà della disciplina speciale ad esse riferita. Con riferimento al primo profilo, le concessioni in esame trovano il proprio fondamento normativo all'art. 36 del codice della navigazione, approvato con r.d. n. 327/1942 e dal decreto esecutivo dello stesso, approvato con d.P.R. n. 328/1952.

L'art. 36 del codice, rubricato concessioni demaniali, sottopone a concessione «l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo», introducendo una distinzione a seconda della durata superiore o meno a quattro anni e della tipologia degli investimenti previsti.

Questa distinzione è ulteriormente specificata poi dal regolamento esecutivo. Questo presenta una sottoclassificazione di ordine formale dell'istituto in esame, utilizzando come criterio distintivo la durata delle concessioni.

In particolare, l'art. 8 disciplina le c.d. concessioni per licenza. Queste si caratterizzano per: a) durata non superiore a quattro anni; b) presenza di impianti di non difficile rimozione; c) possibilità di rinnovo *«senza formalità di istruttoria»*; d) determinazione del canone senza particolari prescrizioni normative.

Per contro, l'art. 9 del medesimo regolamento si limita a stabilire per le concessioni di durata superiore o che importino impianti di difficile rimozione, che queste debbano avere la forma dell'atto pubblico, con ciò presumibilmente implicando che per esse trovino applicazione i più generali canoni previsti per le concessioni di beni pubblici *tout court*, cui si aggiungono speciali prescrizioni valide solo per questa specie di concessione.

Rileva infatti l'art. 37 del codice della navigazione ove si stabiliscono ulteriori prescrizioni, qualora per una determinata concessione ricorra una pluralità di domande, introducendo un duplice criterio di preferenza sulla base delle: i) maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione; ii) richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili.

Sebbene non espressamente previsto, si deve ritenere che questo articolo non sia astrattamente applicabile alle concessioni per licenza, per le quali le strutture amovibili rappresentano un elemento essenziale e non un criterio preferenziale. Inoltre, la assai scarsa giurisprudenza intervenuta sul tema ha sempre sottolineato per queste ultime la natura informale del procedimento di emanazione, che richiederebbe esclusivamente la forma scritta “*ad substantiam actus*”, quale formale dichiarazione di volontà da parte dell’amministrazione¹⁰.

Inoltre, trova applicazione la l. n. 494/1993, la quale con le sue successive modificazioni ha disposto in merito alla determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime, prevedendo un meccanismo basato su valori tabellari aggiornati con cadenza periodica da un decreto ministeriale. Le amministrazioni competenti sono chiamate ad applicare detti valori senza ulteriori margini di discrezionalità riguardo alle peculiarità del bene del demanio marittimo da affidare o dell’attività che su questo si vuole concretamente espletare rispetto ai parametri utilizzati dal decreto.

La dicotomia tra concessioni per licenza e concessioni propriamente dette risulta tuttavia inficiata tanto da una evidente contraddittorietà del quadro normativo vigente, quanto da una sostanziale confusione sul piano applicativo.

In ordine al primo punto occorre infatti precisare che con l’art. 42 del d. lgs. n. 96/1999 le funzioni amministrative previste dall’art. 105, comma 2, lett. l), del d.lgs. n. 112/1998, vale a dire «il rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia», sono state trasferite ai Comuni¹¹. Per converso, ai sensi dell’art. 11 della l. n. 217 del 2011 al dichiarato fine di chiudere la prima procedura di infrazione, dette concessioni, sono

¹⁰ Cons. Stato sez. VI, 13 dicembre 1990 n. 1054 e Cons. Stato, sez. VI, 23 ottobre 2001, n. 5584.

¹¹ Ai sensi dell’art. 01 della citata l. n. 494/1993, dette concessioni possono essere rilasciate, oltre che per servizi pubblici, per servizi, per attività portuali e produttive, anche per l’esercizio di attività economiche relativa alla gestione di stabilimenti balneari e agli esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio.

rilasciate dal capo del compartimento marittimo con licenza, qualora siano di competenza statale¹².

A ben guardare, dunque, la possibilità di attribuire concessioni per licenza parrebbe oggi essere limitata alle sole ipotesi di competenza statale e viene da chiedersi quali siano queste ipotesi dal momento che tutte le funzioni risultano oggi trasferite ai Comuni.

In merito al secondo punto, la distinzione operata dal codice della navigazione è largamente ignorata sul piano applicativo, giacché non mancano precedenti giurisprudenziali che, senza entrare nel merito della compatibilità dell'istituto con il quadro normativo descritto, implicitamente ammettono la validità di concessioni per licenza rilasciate dai Comuni per lo svolgimento di attività riconducibili a stabilimenti balneari¹³.

Ne deriva un quadro normativo che ha perso l'organicità propria della vetusta disciplina degli anni '50 a causa di interventi normativi puntuali e contraddittori volti più ad evitare le conseguenze delle procedure di infrazione e ad estendere *sine die* lo stato di fatto piuttosto che ad adeguare l'impianto normativo iniziale alle mutazioni del contesto giuridico ed economico.

3.1 ... e i suoi riflessi di ordine dogmatico

Sul piano dogmatico, la distinzione effettuata dal codice della navigazione in relazione ai due istituti sopra descritti, pare riflettere in primo luogo la più generale promiscuità circa l'utilizzo nella legislazione amministrativa di termini quali "licenza" e "autorizzazione" «dimodoché l'impiego d'uno di essi per indicare una categoria predeterminata genera piuttosto confusione»¹⁴. Così, *prima facie* stridente può apparire la locuzione «concessione per licenza» se si pone mente che le licenze, almeno nell'opinione più comune, dovrebbero essere considerate attratte al *genus* delle autorizzazioni non già delle concessioni¹⁵.

¹² Questo articolo ha introdotto un comma 2-bis all'art. 1 della citata l. n. 494/1993.

¹³ I precedenti sono assai scarsi, tra i più recenti si segnalano T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 31 gennaio 2020, n.124; Cons. Stato, sez. IV, 17 gennaio 2020, n. 122; Cons. Stato, sez. V, 16 febbraio 2017, n. 688.

¹⁴ G. LANDI, *Licenza (dir. amm)* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXIV, p. 636.

¹⁵ P. SALVATORE, *Licenza* (voce), *Enciclopedia giuridica*, vol. XIX.

In secondo luogo, diviene pregnante il margine di incertezza relativo alla nozione stessa di concessione di bene pubblico, per la quale la ricerca di un principio essenziale «sollecitata dalla palese insufficienza della legislazione, ha condotto la giurisprudenza a sviluppare, se non un compiuto e coerente sistema di regole, certamente un quadro di orientamenti e di alternative di fondo, che si vanno continuamente evolvendo»¹⁶.

In effetti, la concessione di bene pubblico è tradizionalmente attratta alla eterogenea categoria di provvedimenti della concessione amministrativa «caratterizzata unitariamente solo per il fatto che l'Amministrazione arricchisce di utilità la sfera giuridica del concessionario, o, secondo una diversa e più esatta interpretazione, costituisce o trasferisce nel patrimonio giuridico del concessionario nuovi *status*, nuove legittimazioni, nuove qualità o nuovi diritti»¹⁷.

Sempre con riferimento all'impostazione tradizionale, l'inquadramento dogmatico della concessione di bene pubblico risente ancora in parte della più che nota concezione ranellettiana sotto due principali profili: della differenziazione rispetto all'autorizzazione; del suo inquadramento come atto giuridico.

In ordine al primo profilo, non è infrequente vedere riproposta anche in tempi assai recenti la assai nota distinzione che rappresenta la concessione quale fattispecie ampliativa della sfera giuridica soggettiva del concessionario attribuendo una facoltà prima non nella disponibilità di questo per contrasto con il concetto di autorizzazione quale provvedimento che elimina un ostacolo all'esercizio di una facoltà da parte del privato, che però è già astrattamente nella sua disponibilità giuridica¹⁸.

¹⁶ B. TONOLETTI, *Beni pubblici e concessioni*, Padova, CEDAM, 2008, p. 393.

¹⁷ F. G. SCOCA, *La concessione come strumento di gestione dei servizi pubblici*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Le concessioni di servizi*, Rimini, Maggioli 1988, p. 25.

¹⁸ Quanto alla distinzione ranellettiana tra concessione ed autorizzazione il riferimento è ovviamente al famoso contributo di O. RANELLETTI, *Concetto e natura delle autorizzazioni e delle concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, 1894, IV, 7 oltre a O. RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, Roma-Firenze, UTET, 1894-1897. Qui il Maestro introduce il concetto di concessione amministrativa come atto d'imperio in relazione all'allora assai pregnante dibattito sulle concessioni di pubblica illuminazione. In particolare, riguardo al problema di preservare le pubbliche amministrazioni di allora rispetto ad ipotesi di recesso dai rapporti in essere con gli affidatari del servizio di illuminazione a gas in vista del passaggio al più efficiente e meno costoso servizio elettrico, laddove queste non avessero previsto appositi meccanismi di estinzione anticipata del rapporto. Questa distinzione viene riproposta peraltro

Questa distinzione, tuttavia, che già in sede di sua prima elaborazione era strumentale alla giustificazione di una astratta posizione di supremazia della pubblica amministrazione nei confronti del concessionario, come si avrà modo di dire qui appresso, era stata già in passato tacciata da autorevole Dottrina come puramente descrittiva e non adeguata a descrivere la realtà effettiva dei rapporti giuridici¹⁹.

Non pochi, peraltro, sono stati i tentativi da parte di altrettanto autorevole Dottrina di adeguare l'impostazione teoretica appena descritta alla predetta realtà, senza però riuscire a superare del tutto le criticità appena evidenziate per il semplice motivo che tale distinzione non ha mai avuto una reale ricaduta sul piano applicativo, men che meno oggi. Al punto che si concorda appieno con chi ha denunciato «l'assai problematica farraginosità del “duplice binario” amministrativo – autorizzatorio e concessorio – che ancora oggi caratterizza la disciplina nazionale»²⁰. In ordine al secondo profilo, sotto i colpi della scure europea si è assistito al definitivo tramonto della nozione di concessione come atto di imperio caratterizzato dalla precarietà della posizione del concessionario, che pure aveva marcato la sua primigenia elaborazione ed ha

anche con riferimento al dibattito attuale riguardo alle concessioni balneari, da chi sostiene che queste non possano essere assimilate al concetto europeo di autorizzazione, di cui al citato articolo della direttiva Bolkestein, proprio in ragione della nostra tradizionale distinzione. Per tutti, M. MAGRI, *“Direttiva Bolkestein” e legittimo affidamento dell'impresa turistico-balneare: verso un'importante decisione della Corte di Giustizia U.E.*, cit., p. 369 «non esiste concettualmente un diritto di sfruttare liberamente, in concorrenza pura, i beni del demanio per usi privati finalizzati all'impresa turistica, sottoposto ad un'autorizzazione. Esiste al contrario, in origine, il divieto di sfruttamento del demanio pubblico per fini turistici, eccezione fatta per le attività oggetto di concessione, che, appunto per ciò, dicesi costitutiva».

¹⁹ M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1993, p. 652 «che le concessioni si risolvano in un ampliamento della sfera giuridica altrui è vero, ma a nessuno sfugge che tale posizione è puramente descrittiva, oltre che generica, e che i procedimenti autorizzatori costitutivi e anche dei comuni negozi di diritto privato posti in essere da pubbliche amministrazioni “ampliano” sfere giuridiche altrui».

²⁰ M. CERUTI, *L'istituto euro-unitario della concessione e la fine della dicotomia fra autorizzazione e concessione (Parte II)*, in *Urb. e app.*, 1, 2021, p. 15. Con riferimento invece ai richiamati tentativi dottrinali di “mettere a terra” l'arcaica distinzione, per tutti si pensi alla posizione assunta da S. CASSESE, *I beni pubblici circolazione e tutela*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 214 il quale individua il tratto distintivo tra concessione e autorizzazione nel fatto che «non è tanto che l'una costituisce o permette l'assunzione di un diritto prima non pertinente al privato mentre l'altra permette l'esercizio di un diritto già proprio del privato, ma – piuttosto – che la concessione dà al privato solo alcuni usi del bene, positivamente indicati, mentre l'autorizzazione dà tutti gli usi eccetto quelli espressamente esclusi».

subito una progressiva erosione nei confronti dell'accezione negoziale del rapporto concessorio²¹. Questa è passata dapprima dalla costruzione della concessione quale atto giuridico dalla duplice composizione di concessione - provvedimento e convenzione accessiva, che in passato ha avuto il pregio di consentire un graduale passaggio dall'impostazione autoritativa all'impostazione consensuale²². Da ultimo, con l'emanazione della direttiva 2014/23/UE, la concessione puramente contrattuale della concessione si è definitivamente imposta²³.

Peraltro, è bene sottolineare che le elaborazioni relative alla nozione in esame, sommariamente richiamate, hanno avuto quale archetipo della concessione amministrativa, la concessione di servizio pubblico innanzitutto e la concessione di servizi in generale poi. In questo caso la logica sottesa all'evoluzione appena descritta è sempre stata funzionale, dal

²¹ Quanto invece al concetto di precarietà della posizione del concessionario, in O. RANELLETTI, *Concetto, natura e limiti del demanio*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1898, III Teoria, p. 200, l'Autore sostiene che «la situazione giuridica del privato concessionario ha sempre "carattere di precarietà" nei confronti del concedente per esigenze di interesse pubblico (...)». Ciò spiega perché il concessionario ha un diritto (di natura reale e talvolta di natura personale) nei confronti della generalità dei soggetti, che affievolisce divenendo interesse legittimo, nei confronti dell'ente concedente».

²² La formula della concessione-contratto evidenzia perciò la sussistenza di due atti, il provvedimento autoritativo ed il negozio bilaterale, «il primo attributivo del nuovo diritto o potere, l'altro disciplinante le sue modalità di esercizio», R. VILLATA, *L'atto amministrativo*, in L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. I, Bologna, Monduzzi, 2005, p. 850. Questa ha goduto di un ampio riscontro in dottrina, mettendo in rilievo l'accessività, ovvero il collegamento funzionale, dell'elemento consensuale - contratto o convenzione - accessivo -collegato - ad un provvedimento amministrativo, come tale autoritativo ed unilaterale F. LEDDA, *Il problema del contratto nel diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1965, p. 127 e F. GULLO, *Provvedimento e contratto nelle concessioni amministrative*, Padova, Cedam, 1965, p. 502.

²³ Come ricorda L. SALTARI, *Le concessioni amministrative. Uno strumento antico, capace di rinnovarsi*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2020, p. 409, «Il diritto dell'Unione europea spinge le concessioni amministrative nella sfera del contratto, sbiadendone (o cancellandone) la propria tradizionale dimensione provvedimentale». Dello stesso avviso G. SANTI, *Il partenariato pubblico-privato ed il contratto di concessione. Il contraente generale*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di) *Diritto dei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 141; F. GOISIS, *Il rischio economico quale proprium del concetto di concessione nella direttiva 2014/23/UE: approccio economico versus visioni tradizionali*, in *Dir. amm.*, 4, 2015, p. 763. Del resto in tempi meno recenti già parte della Dottrina aveva sposato una concezione tutta contrattuale dell'istituto in esame ritenendo di inquadrare le "concessioni-contratto" nel più ampio genere dei «contratti amministrativi», F. MERISI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1, 1993, p. 35, G. GRECO, *Le concessioni di servizio pubblico tra provvedimento e contratto*, in *Dir. amm.*, 3-4, 1999, p. 387; R. CAVALLO PERIN, *Riflessione sull'oggetto e sugli effetti giuridici della concessione di servizio pubblico*, in *Dir. amm.*, 1, 1994, p. 116.

momento che l'attività economica oggetto di concessione ha rivestito un ruolo fondamentale anche nella prospettiva di identificare poteri, facoltà ed obblighi delle parti coinvolte²⁴.

Per contro, la concessione di bene pubblico ha costantemente rivestito un ruolo servente nell'elaborazione dottrinale sul punto, quale destinataria, in via indiretta e secondo un canone di compatibilità, delle ricadute dogmatiche oggetto della riflessione concernenti la prima per il solo fatto di appartenere al medesimo *genus*.

Nel caso della concessione di bene pubblico, la logica è rimasta ancora fortemente ancorata ai profili dominicali di protezione autoritativa del bene, essendo solo limitatamente scalfita dalla *nouvelle vague* che ha investito la concessione – contratto privilegiando appunto gli aspetti economici in senso ampio, il rischio operativo, etc...

Prova inconfutabile di quanto appena affermato, sono proprio le concessioni balneari, ancora oggi soggette ad una disciplina, abbiamo visto, lontana dall'odierna sensibilità in materia. Sostenere la non applicabilità della direttiva *Bolkestein* alle concessioni in esame equivale a dire che l'unico elemento fondamentale dell'istituto in commento è il bene in sé, ignorando volutamente che il bene pubblico altro non è che un semplice *medium* attraverso il quale il concessionario intende realizzare un'attività economica²⁵. In questo senso, l'unico elemento di differenziazione della fattispecie risiederebbe pertanto nella natura demaniale del bene, rispetto ad altre categorie di beni pubblici che all'opposto non godrebbero dei medesimi livelli di protezione. Così ragionando, tuttavia, si giunge all'odierno paradosso per cui l'affidamento in concessione di un bar in un ospedale, che presuppone la messa in disponibilità del concessionario dei locali dove svolgere l'attività che pur sempre sono beni pubblici, assume connotazioni di concessione di servizio, mentre concedere una spiaggia viene qualificato come una concessione di bene pubblico.

²⁴ Secondo L. SALTARI, *Le concessioni amministrative. Uno strumento antico, capace di rinnovarsi*, cit., p. 410 «la fuoriuscita dal perimetro della specialità propria del diritto amministrativo volge chiaramente nella direzione di rafforzare la libertà dell'impresa concessionaria».

²⁵ Questa impostazione è condivisa da B. BAREL, *Diritto europeo, direttiva «servizi» e disciplina italiana delle concessioni degli arenili*, in *Munus*, 1, 2018, p. 358.

Del resto, che anche le concessioni di bene pubblico non possano sfuggire alla logica regolatoria, vale a dire alla logica che privilegia l'*utilitas* economica che il beneficiario ricava dalla disponibilità del bene, è questione che già attenta Dottrina ha sollevato da tempo²⁶. Circostanza questa che era stata evidenziata dalla Dottrina più avveduta anche con specifico riferimento alle concessioni balneari, laddove ascriveva siffatte concessioni ad uno dei «modelli di coesistenza tra destinazione pubblica del bene e sua utilizzazione economica», caratterizzato da «utilizzazioni economiche del bene stesso compatibili con la sua destinazione pubblica»²⁷.

Come rilevato da attenta Dottrina, peraltro, nella fattispecie in esame la tradizionale dicotomia sembra essere messa in crisi anche dall'Adunanza plenaria nelle sentenze gemelle «optando per un'interpretazione sostanzialistica che valorizza l'autorizzazione che i prestatori devono ottenere dalle autorità nazionali al fine di poter esercitare la loro attività economica»²⁸.

²⁶ Sulla scorta dei fenomeni di privatizzazione dei beni pubblici, del resto, alcuni Autori avevano già ipotizzato la scissione tra regolazione e gestione economica del bene, nel caso in cui la titolarità del bene fosse passata a soggetti privati – appartenenti alla sfera pubblica, aggiungerei oggi. In questo caso, sebbene limitata alla circostanza appena descritta, tale corrente di pensiero era giunta a sostenere che «la concessione a terzi dell'utilizzazione economica dei beni non potrà che avvenire tramite la stipulazione di contratti, pure nei casi in cui le tradizionali normative di settore prevedano ancora il ricorso allo strumento dei provvedimenti amministrativi di concessione». M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 295. Altri Autori invocano un superamento della concezione tradizionale della concessione di bene pubblico poiché inadeguata rispetto a più complessi schemi di sfruttamento economico: «se la possibilità di sfruttamento economico dei beni demaniali ad uso collettivo sono circoscritte a ciò che “sopranza la demanialità” esse sono di scarso rilievo». All'opposto, «uno sfruttamento significativo dal punto di vista economico della risorsa deve giocoforza essere ricercato, per così dire, all'interno del regime demaniale, e cioè proprio in ordine alle possibilità di sfruttamento della risorsa precluse da questo particolare regime di protezione». M. OLIVI, *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, Padova, CEDAM, 2005, p. 208.

²⁷ V. CERULLI IRELLI, *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Titolarità pubblica e regolazione dei beni*, Annuario AIPDA, 2003, Milano, Giuffrè, p. 22.

²⁸ F. FERRARO, *Diritto dell'Unione europea e concessioni demaniali: più luci o più ombre nelle sentenze gemelle dell'Adunanza plenaria?*, in *Dir. e soc.*, 3, 2021, p. 362. Del resto, come ricordato da G. MORBIDELLI, *Stesse spiagge, stessi concessionari?*, in *Dir. e soc.*, 3, 2021, p. 387 all'indomani della pubblicazione dell'arresto *Promoinpresa* la Dottrina dominante non aveva osteggiato l'applicazione della direttiva servizi anche all'istituto nostrano della concessione di bene pubblico.

4. Analisi degli istituti rilevanti negli ordinamenti stranieri considerati

Delineate nei tratti essenziali le peculiarità della disciplina nostrana in materia di concessioni balneari, è possibile ora estendere l'analisi agli ordinamenti spagnolo e francese. In via preliminare, appare evidente come i due ordinamenti divergono rispetto al nostro per due aspetti fondamentali: entrambi si sono dotati in epoca recente di un impianto normativo organico e coerente con l'attenzione oggi rivolta al principio di concorrenza; entrambi pongono alla base della propria costruzione giuridica l'attività economica, per cui l'utilizzo del bene diviene strumentale. Per meglio comprendere le ricadute di ordine sistematico derivanti dalle discipline adottate dagli ordinamenti considerati, per ciascuno si procederà ad illustrare sinteticamente il quadro giuridico di riferimento in punto di competenza amministrativa e di atti giuridici rilevanti, per poi prestare particolare attenzione alla riflessione dogmatica che questi ultimi hanno ricevuto.

4.1 La disciplina prevista dall'ordinamento spagnolo

Per procedere all'analisi della disciplina prevista in materia da parte dell'ordinamento spagnolo, è imprescindibile svolgere una serie di distinzioni preliminari al fine di mettere in migliore evidenza le differenze di fondo rispetto alla più conosciuta disciplina domestica.

Innanzitutto, l'ordinamento spagnolo si è dotato di una disciplina organica contenuta nella *ley de Costas* n. 22/1988 come ampiamente modificata dalla *ley* n. 2/2013²⁹.

In punto di competenza amministrativa la legge spagnola attribuisce la funzione di protezione e gestione del demanio marittimo allo Stato – art. 110 –, rimettendo ai Comuni in via generale e nei limiti eventualmente previsti dalle legislazioni autonome – *id est* delle *Comunidades Autónomas* – competenze che potremmo definire di supporto istruttorio per le operazioni di *deslinde*, nonché competenza in merito all'avvio dei procedimenti per l'emanazione dei provvedimenti di occupazione dei beni, di cui si dirà oltre – art. 115.

²⁹ La *ley de costas* del 1988, aveva peraltro già subito un processo di parziale revisione ad opera della *ley* n. 25/2009, di recepimento della direttiva 2006/123/CE.

Inoltre, la *Ley de Costas* presenta una disciplina speciale relativa esclusivamente alle spiagge, che si differenzia dalla disciplina generale relativa alla protezione e allo sfruttamento del demanio pubblico marittimo.

Per l'ordinamento spagnolo, le spiagge sono dunque una speciale categoria di beni demaniali, considerando tali gli arenili più un'ulteriore fascia di litorale individuata per via regolamentare attraverso un'operazione di delimitazione denominata "*deslinde*", il cui uso è sancito dall'art. 31 della *ley de costas* come libero, pubblico e gratuito.

La specialità della disciplina in esame si fonda, oltre che sulla natura del bene pubblico, anche sulla tipologia di beni – privati – che possono insistere sulle spiagge e sulle attività economiche sottese all'occupazione del bene demaniale.

Con riferimento al primo elemento, sulle spiagge spagnole non è consentito edificare alcuna installazione fissa ed inamovibile, se non nei limiti di quegli edifici pubblici accessori – ad esempio per le funzioni sanitarie o di polizia – che non possano essere edificati nella zona del litorale immediatamente successiva.

Con riferimento al secondo elemento, e quale conseguenza del primo, è consentito occupare le spiagge spagnole esclusivamente per esercitare un "*servicio de temporada*", espressione che comprende quei servizi prettamente accessori alla balneazione che possono essere erogati senza ricorrere ad installazioni fisse – art. 33.

Questa dicotomia tra disciplina generale del demanio marittimo e disciplina speciale delle spiagge si riflette anche sulla tipologia di provvedimento amministrativo che viene in rilievo.

A tal proposito occorre precisare che, in generale, l'occupazione di suolo demaniale per un uso in esclusiva avviene in Spagna sulla base di un titolo concessorio, qualora sia richiesta l'edificazione di strutture fisse sul suolo demaniale³⁰.

³⁰ L'emanazione di un provvedimento di concessione di bene prevista dalla *ley de Costas* avviene normalmente ad istanza della parte interessata, la quale deve presentare un progetto di uso del bene e può essere preceduta da una procedura comparativa qualora vi siano più richieste di utilizzazione – artt. 73 ss. Queste possono avere una durata fino a 75 anni. Si tratta in sostanza o di attività industriali che necessitano di uno sbocco diretto al demanio idrico, quali ad esempio industrie conserviere, nautiche, ecc., o attività commerciali che richiedono installazioni fisse – ad esempio un ristorante – che possono essere ubicate su suolo demaniale ma al di fuori della zona delimitata come spiaggia. A queste, nel caso spagnolo si devono aggiunge-

Per contro, la possibilità di esercitare un “*servicio de temporada*”, è soggetta ad un’autorizzazione la cui durata non è predeterminata dal legislatore – in linea di massima quattro anni –, ma rimessa a fonti regolamentari a seconda della *Comunidad Autónoma* ove i beni demaniali sono ubicati, o derivante dalle specificità proprie delle attività che si voglia realizzare.

Peraltro, l’aspetto più saliente della legislazione spagnola è che l’autorizzazione di cui si discute è richiesta dai singoli Comuni all’amministrazione statale competente. L’istanza di autorizzazione è corredata da una pianificazione dell’uso degli arenili che deve essere coerente con i limiti di uso previsti dalla normativa in commento e da una pianificazione finanziaria – *plan financiero* – delle attività che il Comune intende espletare su detti beni demaniali.

Questa seconda attività pianificatoria risulta essenziale al fine di determinare l’ammontare esatto della tassa che i Comuni devono corrispondere all’amministrazione statale a causa dell’autorizzazione richiesta, la quale ai sensi della *ley* n. 58/2003 è calcolata sulla base di una quota fissa rispetto alla superficie del bene oggetto di autorizzazione e di una quota variabile rispetto alla dimensione economica e finanziaria dei *servicios de temporada* oggetto di autorizzazione.

Ai sensi dell’art. 53 della *ley de costas*, poi, i Comuni che hanno ricevuto l’autorizzazione potranno optare per affidare a terzi l’esercizio di detti servizi, sempreché l’atto di affidamento – o se vogliamo la sub-autorizzazione – sia preceduto da un procedimento amministrativo conforme ai principi di pubblicità, trasparenza e concorrenza.

La dicotomia presente nella legislazione spagnola tra concessione ed autorizzazione nel senso fin qui descritto è anche il precipitato dell’elaborazione teorica sul punto da parte della Dottrina spagnola.

Sotto il profilo dogmatico, infatti, anche nell’ordinamento spagnolo la distinzione tra provvedimento concessorio e provvedimento autorizzatorio

re situazioni relative ad immobili ad uso residenziale che si trovano oggi su suolo demaniale, ma la cui edificazione risale ad epoca pre-constituzionale, in cui un simile sfruttamento del bene pubblico era consentita.

ha preso le mosse originariamente dalla distinzione ranellettiana, che la dottrina spagnola ha sposato in un primo momento al pari della nostra³¹. Questa distinzione, con riferimento ai beni pubblici, si è tuttavia rivelata al centro di una delle teorizzazioni meno pacifiche³², a causa primariamente del peso crescente che è stato attribuito alla qualificazione delle attività sottese all'emanazione dei predetti provvedimenti e all'evoluzione dottrinale che ha abbandonato l'originaria connotazione provvedimentale degli atti in questione privilegiandone il carattere negoziale, così come avvenuto del resto nel nostro ordinamento.

Ciò ha condotto ad un'evoluzione del concetto di autorizzazione che ha abbandonato i più tradizionali caratteri di provvedimento autoritativo unilaterale volto a regolamentare le attività commerciali, acquisendo le connotazioni di atto dal contenuto negoziale con cui l'amministrazione tutela l'interesse pubblico attraverso una duplice funzione di direzione e controllo del servizio autorizzato³³.

In sostanza, con riferimento ai beni pubblici nella prospettiva che si è in procinto di analizzare si può affermare che il ricorso allo strumento concessorio permanga nell'ordinamento spagnolo ogni qual volta prevalga la dimensione dominicale in relazione alla protezione del bene pubblico e agli investimenti che il concessionario è tenuto a realizzare, al punto che la Dottrina ritiene che si perfezioni in capo a quest'ultimo un vero e proprio diritto reale minore, del quale il concessionario può essere privato anticipatamente dietro corresponsione di un indennizzo.

³¹ J.L. MEILAN GIL, *Sobre la determinación conceptual de la autorización y la concesión*, in *Revista Administración Pública*, 1973, p. 85.

³² J. C. LAGUNA DE PAZ, *La autorización administrativa*, Cizur Menor, Thomson Civitas, 2006, p. 143 «la diferenciación entre concesión y autorización, sobre todo en la utilización de los bienes de dominio público, es una de las cuestiones menos pacíficas en teorización del Derecho administrativo, falta de consenso y se ha trasladado a la legislación y a la doctrina jurisprudencial ya que los caracteres que se consideran como propios de una u otra categoría se trasvasan sin grandes perturbaciones».

³³ M. GARCÍA PÉREZ, *La naturaleza jurídica de la autorización y la concesión, a propósito de la utilización del dominio público*, in *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 1997, p. 341, «la autorización administrativa ha dejado de ser un mero acto de carácter policial para servir como técnica al servicio de la Administración Pública, tutela del interés general que orienta la actividad económica o social por los derroteros convenientes a las necesidades públicas... Pérdida del carácter absolutamente reglado de su otorgamiento en favor de su naturaleza "negocial"».

All'opposto, lo strumento autorizzatorio privilegia la dimensione regolatoria, vale a dire la regolazione dell'attività economica autorizzata, al punto che in capo all'autorizzato possono solo configurarsi diritti obbligazionari, come diritto ad esercitare l'attività autorizzata nei limiti e alle condizioni stabilite dall'amministrazione competente³⁴.

4.2 La disciplina prevista dall'ordinamento francese

Parallelamente a quanto fatto per l'ordinamento spagnolo anche in relazione all'ordinamento francese sono necessarie alcune precisazioni preliminari.

Anche l'ordinamento francese si differenzia dal nostro, in quanto le c.d. concessioni balneari sono state oggetto di una disciplina speciale ed organica: ci si riferisce in particolare al *décret n. 2006 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage*, confluito oggi nel *Code général de la propriété des personnes publiques* – CG3P.

Anche in Francia l'uso delle spiagge è libero e gratuito, secondo un principio sancito dal Consiglio di Stato già nel 1858, che ha trovato una prima positivizzazione nella *loi littoral* del 1986 e oggi all'art. L2124-4 CG3P e all'art. L321-9 CdE – *Code de l'Environnement*. Occorre poi distinguere tra le spiagge naturali e le spiagge artificiali: le prime appartengono al demanio marittimo, le seconde possono essere oggetto di proprietà privata.

Quanto alle spiagge demaniali, la competenza amministrativa in ordine alla loro tutela e gestione è rimessa allo Stato. Queste sono individuate in base alle disposizioni relative al litorale di cui agli artt. L321-1 e ss. CdE. Ai sensi dell'art. L2124-4 CG3P, il principio dell'uso libero e gratuito delle spiagge può essere derogato solo a seguito dell'emanazione da parte dell'Autorità statale di una speciale concessione – *concession de plage* – che si configura quale *species* del *genus* delle concessioni di bene pubblico.

³⁴ R. FERNANDEZ ACEVEDO, *Las concesiones administrativas de dominio público*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2012, p. 149, «las concesiones colocan al sujeto en una posición más estable derivada de la existencia de un verdadero derecho subjetivo real (...) del que puede ser privado anticipadamente mediante indemnización (...) A su vez las autorizaciones no otorgan un derecho real sino facultades mucho más inestables que, a menudo, la ley denomina precarias y que se desenvuelven en ámbito posesorio».

In estrema sintesi, la disciplina francese relativa alle concessioni balneari presenta i seguenti elementi di specialità.

In primo luogo, l'art. L321-9 CdE attribuisce alle metropoli, e in subordine ai Comuni, un diritto di preferenza – *droit de préférence* – nell'attribuzione delle concessioni da parte dello Stato³⁵. In altri termini, ogni qualvolta lo Stato decide di rimettere all'uso in privativa una porzione precisamente identificata del litorale, la Metropoli – o il Comune – nel cui territorio tale porzione è situata ha la possibilità di avanzare la richiesta di affidamento in concessione della stessa. In caso di assenza di richieste da parte degli enti locali, cosa che avviene assai di rado dati i benefici anche economici che queste concessioni comportano, lo Stato può affidare direttamente a terzi – pubblici o privati – dietro confronto competitivo.

Concentrando la nostra attenzione sulle concessioni emanate agli enti locali, ai sensi dell'art. R2124-22 CG3P, la sopra menzionata richiesta deve essere accompagnata da un apposito piano di gestione della spiaggia, dov'è indicato lo stato attuale dell'arenile, il progetto di gestione e gli investimenti necessari.

Al di fuori delle ipotesi – invero assai poco consuete – di gestione diretta delle attività oggetto di concessione – anche tramite società pubblica –, l'ente pubblico ha la facoltà di affidare a privati in sub concessione – *sous-traités d'exploitation*³⁶.

Per meglio comprendere questo passaggio, occorre fare ulteriori precisazioni.

In Francia le attività oggetto delle concessioni balneari sono considerate a tutti gli effetti servizio pubblico: *service public balneaire*. La configurazione in termini di servizio pubblico è espressamente riconosciuta dall'art. L2124-4 CG3P e dalla giurisprudenza amministrativa³⁷.

Anche la Dottrina ammette che l'uso in privativa del bene in deroga al principio dell'uso libero e gratuito non possa che avvenire in ordine a giu-

³⁵ L'art. L321-9 così recita «*Les concessions de plage sont accordées par priorité aux communes ou groupements de communes*».

³⁶ Nella prassi, si suole anche definire le concessioni attribuite agli enti locali come *concessions de premier rang*, mentre le sub concessioni affidate ai c.d. *plagistes* come *concessions de second rang*.

³⁷ Conseil d'Etat, 21 juin 2000, n. 212100 SARL Plage «chez Joseph».

stificazioni di servizio pubblico, sebbene non abbia mancato di avanzare dubbi circa la qualificazione in termini di servizio pubblico delle attività delegate ai subconcessionari – c.d. *plagistes* – a causa della loro natura più propriamente di «*activités de type commercial*»³⁸. Ciò nondimeno, l'orientamento dottrinale dominante riconosce come la giurisprudenza amministrativa abbia finito per attrarre queste ultime alla sfera del servizio pubblico per ragioni di semplificazione e di opportunità³⁹.

La configurazione delle attività concesse nei termini anzidetti comporta che le sub concessioni acquisiscano la valenza di vere e proprie *délégations de service public* ai sensi dell'art. L1411-1 CGCT – *Code général des collectivités territoriales*.

Queste rappresentano una particolare tipologia negoziale di affidamento a privati di un servizio pubblico tradizionalmente prevista dall'ordinamento francese, che oggi risulta pienamente equiparata alle concessioni di servizi di matrice comunitaria per effetto di una recente modifica all'art. L1121-3 CCP – *Code de la commande publique*⁴⁰.

Su questo punto si tornerà nel prosieguo, per il momento sia sufficiente considerare che la qualificazione giuridica appena descritta impone che l'individuazione dei *plagistes* avvenga inderogabilmente a seguito di procedura ad evidenza pubblica, sia che si proceda ad affidamento diretto – *in house* – sia che si proceda ad affidamento a terzi secondo i canoni generali dell'ordinamento comunitario⁴¹.

³⁸ Ch. LAVIALLE, *Délégation de service public et domanialité publique*, in *Droit administratif*, 1998, p. 4.

³⁹ J. MORAND-DEVILLER, *Les concessions de plages naturelles*, in *AJDA*, 2002, p. 484.

⁴⁰ Modifica introdotta dall'ordonnance 2018-1074 du 26 novembre 2018.

⁴¹ Ch. VAUTROT-SCHWARTZ, «*La publicité et la mise en concurrence dans la délivrance des titres d'occupation domaniale*», in *AJDA*, 2009, p. 568 «*ce n'est pas parce qu'ils emportent occupation du domaine d'une personne publique que le baux emphytéotiques administratifs, concessions de plage ou autres partenariat publics-privés sectoriels sont soumis à une procédure de passation réglementée; c'est uniquement parce que ils sont avant tout, et à titre principal, des contrats ayant pour objet de satisfaire aux besoins en travaux, en services, ou en fournitures de la personne publique et ce, par quelque moyen que ce soit – l'un étant l'occupation du domaine. Ils emportent occupation du domaine, mais cette occupation est l'accessoire d'autre chose: que l'on découple l'occupation du montage envisagé, ce dernier demeurerait marché public ou concession*».

L'analisi della disciplina francese impone poi di soffermarsi su due ulteriori elementi fondamentali: la durata delle concessioni e la remunerazione delle stesse.

In ordine al primo elemento, la disciplina speciale in commento non si discosta dal principio generale della temporaneità dell'uso in privativa dei beni demaniali sancita dall'art. L2122-2 CG3P, secondo cui la durata non può che essere proporzionata all'ammortamento degli investimenti richiesti e a garantire una remunerazione equa e sufficiente dei capitali investiti. Tuttavia, per le concessioni in commento l'art. R2124-13 CG3P prevede che queste non possano comunque superare i dodici anni⁴².

In ordine al secondo elemento, il canone dovuto dai Comuni allo Stato per la concessione – o dai terzi in caso di non esercizio del diritto di preferenza –, prende le forme di una *redevance*, una speciale categoria di tributo prevista in generale dall'ordinamento francese, che ai sensi dell'art. L2125-3 CG3P deve tenere conto di tutti i vantaggi economici che derivano dal provvedimento in questione.

Sul punto la giurisprudenza ha affermato che questo debba essere determinato «*non seulement en fonction de la valeur locative d'une propriété comparable à la dépendance domaniale pour la quelle la permission est délivrée, mais aussi (...) en fonction de l'avantage spécifique procuré par cette jouissance privative du domaine*»⁴³.

Ciò ovviamente rileva esclusivamente nei rapporti tra lo Stato e i concessionari, mentre l'ammontare del canone previsto per i *plagistes* segue le regole proprie della concessione di servizi di matrice eurounitaria⁴⁴.

⁴² Peraltro, la disciplina previgente, di cui alla *loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral* prevedeva una durata massima fissata in quindici anni per i Comuni, in soli cinque anni per i concessionari privati.

⁴³ CE, 21 mars 2003 *Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux*.

⁴⁴ Ciò non è stato tuttavia esente da critiche, F. STIFANI, Ph. LETIENNE, *Le concessions de plage. Entre rêve et réalité, le réveil et son arrière-goût de sable*, in www.actu-juridique.fr/administratif/urbanisme-construction, 2017, «l'autorité concédante, en favorisant automatiquement les communes, permet à ces dernières de mettre à la charge des sous-concessionnaires le coût de l'entretien des plages, la surveillance de la baignade, le paiement de redevances et taxes, en contrepartie de l'occupation du domaine, de sorte que les exploitants leur apportent tout confort».

Una volta descritta nelle sue connotazioni essenziali la disciplina francese in materia di concessioni di spiagge è possibile elevare l'analisi sul piano dogmatico al fine di meglio inquadrare le peculiarità anzi descritte. Con riferimento ai titoli di occupazione dei beni demaniali, anche l'ordinamento francese conosce la dicotomia tra autorizzazioni e concessioni: *autorisation d'occupation domaniale temporaire* – comunemente nota come *permission de voirie* – e *concession d'occupation domaniale* – comunemente nota come *concession de voirie*.

La differenza tra le due tipologie provvedimentali non risiede però sulla distinzione ranellettiana, che l'ordinamento francese disconosce, bensì sull'elemento dell'unilateralità.

Tradizionalmente la differenza tra i due istituti è individuata nella natura di atto unilaterale della prima, mentre la seconda è considerata a pieno titolo tra i contratti amministrativi – pubblici – in quanto realizza una convenzione – *accord* – tra l'amministrazione e l'utilizzatore in privativa del bene. In effetti, assai frequentemente questa prende le forme di una concessione di servizio – pubblico – o di un partenariato pubblico privato⁴⁵.

Questa distinzione è ancora alla base della differenza tra i due istituti, sebbene la Dottrina abbia da tempo messo in evidenza una contaminazione tra le caratteristiche proprie dei due provvedimenti in ragione dell'evoluzione delle discipline speciali relative ad alcune autorizzazioni che impongono specifiche condizioni all'autorizzato che possono assurgere anche a vere e proprie obbligazioni negoziali⁴⁶.

In quest'ottica, la distinzione in esame riflette la differenza richiamata in apertura tra logica dominicale e logica regolatoria.

Nel caso delle autorizzazioni, infatti, è evidente il prevalere della prima dal momento che la tutela del bene assume una posizione centrale nella costruzione del provvedimento unilaterale che non impone all'autorizzato particolari condizioni circa lo sfruttamento economico del bene se

⁴⁵ Y. GAUDEMET, *Droit administrative de biens*, Paris, LGDJ, 2014, p. 279.

⁴⁶ Y. GAUDEMET, *Droit administrative de biens*, Paris, LGDJ, 2014, p. 278 «cette conception stricte de l'autorisation domaniale a été abandonnée. La jurisprudence admet aujourd'hui que l'octroi de l'autorisation soit assujéti à des conditions variées édictées dans l'intérêt général et même à de véritables obligations de service public, en vue de la satisfaction des besoins des usagers de l'entreprise autorisée».

non quelle negative relative alla conservazione del bene – non arrecare nocumento⁴⁷.

All'opposto, nel caso delle concessioni la logica perseguita è la seconda in maniera assai spinta peraltro, dal momento che sono stabilite nel dettaglio le facoltà e le obbligazioni del privato in una prospettiva tipicamente negoziale. Il concessionario del bene in realtà è un vero e proprio partner dell'amministrazione nella prospettiva della normativa europea in materia di contratti pubblici: si è detto infatti che le concessioni di beni configurano un PPP o una concessione di servizi. Qui è del tutto evidente l'attenzione del legislatore e della giurisprudenza francese nei confronti della dimensione economico-finanziaria dell'attività che il privato è legittimato ad espletare per mezzo del bene pubblico.

5. Il confronto con gli ordinamenti esaminati

L'analisi comparativa permette di evidenziare elementi di comunanza e di differenziazione nelle soluzioni giuridiche adottate.

Per quanto concerne gli elementi di comunanza, tutti gli ordinamenti considerati presentano una disciplina in materia di utilizzo in privativa delle spiagge dotata di caratteri di forte specialità rispetto al generale assetto normativo previsto per i titoli abilitanti l'occupazione di un bene demaniale. In quest'ottica Spagna e Francia si sono ormai da tempo dotate di una disciplina organica ispirata ai principi europei, laddove l'Italia si trova nella condizione di dover riformare radicalmente un quadro normativo anacronistico ed inadeguato alla realtà degli attuali rapporti economici. Elevando il discorso sul piano dogmatico, tutti gli ordinamenti considerati sono accomunati da un'impostazione tradizionale fondata sulla dicotomia autorizzazione – concessione, messa in discussione dall'elaborazione dottrinale più recente, con conseguente erosione della linea di demarcazione tra i due istituti.

Questa evoluzione nell'impostazione teorica si caratterizza per due linee direttrici fondamentali, comuni agli ordinamenti analizzati.

Per un verso, si è assistito ad una progressiva traslazione del baricentro degli istituti dalla componente autoritativa – unilaterale, propria delle

⁴⁷ Sul punto vedi anche J. MORAND-DEVILLER, *Les concessions de plages naturelles*, cit., p. 486.

prime concettualizzazioni, verso un'esaltazione della dimensione comutativa dei rapporti tra soggetto pubblico e soggetto privato. Ciò si è tradotto in una mutazione in senso più marcatamente contrattuale dei rapporti giuridici rilevanti. Questo vale sia per la concessione, ormai definitivamente attratta alla sfera del *negotium* dall'ordinamento comunitario, sia e soprattutto per l'autorizzazione che ha parimenti visto sbiadire in via progressiva gli originari tratti di atto imperativo con cui si consente il mero esercizio di un'attività economica.

Per altro, negli ordinamenti in esame si evince in vario grado un superamento della tradizionale dualità tra approccio dominicale, primariamente focalizzato a privilegiare la tutela del bene in sé considerato, e approccio regolatorio, volto invece a regolare gli aspetti salienti dell'attività economica sottesa all'utilizzo del bene. La tendenza riscontrata è certamente una progressiva centralità della seconda a discapito della prima, che pure mantiene inalterata la sua valenza per le ragioni di interesse pubblico sottese alla tutela del bene, ma che comunque non si pone affatto in contrasto con una prospettiva più spiccatamente regolatoria e non semplicemente possessoria.

Queste considerazioni di ordine generale incidono naturalmente anche sulle soluzioni adottate dagli ordinamenti in questione con specifico riferimento alle concessioni balneari, ancorché queste differiscano in concreto a seconda dell'ordinamento considerato.

Così, nell'ordinamento spagnolo, l'affidamento a terzi dei servizi balneari avviene sulla base di un'autorizzazione, a differenza dello sfruttamento in privativa dei beni demaniali per i quali il legislatore spagnolo ha preferito mantenere il titolo concessorio in ossequio all'impostazione tradizionale. Questo, tuttavia, rappresenta un esempio assai evidente di quanto sostenuto dalla Dottrina spagnola circa l'ibridazione del tradizionale concetto di autorizzazione – provvedimento con elementi negoziali, al punto da poter considerare l'autorizzazione all'esercizio di *servicios de temporada* una vera e propria tipologia contrattuale.

L'autorizzazione in questione non è infatti un mero titolo abilitativo, ma contiene delle precise condizioni – meglio forse dire obbligazioni – che il Comune in prima battuta assume nei confronti dello Stato – ma al di là di questo passaggio formale previsto dalla normativa analizzata, in sostanza del privato nei confronti del Comune nel cui territorio le spiag-

ge sono ubicate – che devono necessariamente trovare corrispondenza nel piano di gestione delle spiagge e nel piano finanziario. Queste si traducono dunque in prescrizioni e limiti al *servizio*.

Questa attività pianificatoria, non deve essere confusa con i piani di gestione della costa a cui siamo abituati nel nostro Paese: questi ultimi sono assai più vicini alla pianificazione urbanistica di quanto non siano invece i piani previsti dalla legislazione spagnola, che presentano semmai elementi di maggiore somiglianza con l'attività pianificatoria propria di un'operazione di partenariato, pur senza giungere ad un tale livello di complessità e di definizione, dal momento che questa è posta alla base della determinazione del tributo dovuto per l'autorizzazione.

All'opposto, l'ordinamento francese ha optato per una soluzione più radicale: esso ha mantenuto le concessioni di spiaggia nell'alveo tradizionale delle concessioni di beni, ma per via della qualificazione delle attività come servizio pubblico, esse sono state equiparate *sic et simpliciter* a delle vere e proprie concessioni di servizi di matrice comunitaria.

Qui la connotazione in termini negoziali della *concession de plage* è ovviamente *in re ipsa*. Ciò nondimeno va sottolineato come nel caso francese la dimensione regolatoria dell'operazione è esaltata al massimo grado, dal momento che il rapporto che si viene ad instaurare tra l'ente concessionario e il *délégataire* richiede nelle fasi precedenti alla progettazione della gara quella serie di analisi preliminari tipiche del c.d. *ppp test*, nonché la definizione della matrice dei rischi, la determinazione del punto di equilibrio economico finanziario e così via; inoltre nella fase di esecuzione del contratto residuano in capo all'ente concedente tutti i poteri di controllo dell'attività del concessionario tipici dell'istituto della concessione di servizi di matrice europea.

Questi aspetti sono invece assenti nella disciplina italiana in vigore. La configurazione attuale del settore turistico - balneario impone dunque di verificare se le soluzioni appena descritte possano effettivamente essere prese come termine di paragone in una prospettiva *de jure condendo*.

Infine, sempre con riferimento alle discipline speciali in materia di spiagge, occorre rilevare come in punto di competenza amministrativa tutti e tre gli ordinamenti attribuiscono una funzione centrale ai Comuni.

Ciò nondimeno, anche in ragione della loro organicità, le soluzioni adottate dagli ordinamenti spagnolo e francese accentrano a livello statale

una fondamentale opera di uniformazione degli assetti locali, dal momento che i Comuni risultano almeno formalmente i destinatari principali dell'attività provvedimentale in analisi. In realtà, sul piano applicativo l'allocazione delle competenze sopra descritta produce l'effetto di rimettere allo Stato una funzione di "preventiva approvazione" delle scelte operate dalle amministrazioni locali e di conformazione *lato sensu* dei rapporti negoziali a valle.

All'opposto nel nostro ordinamento le funzioni sono in principio allocate agli enti locali, ma *de facto* queste restano al momento assai limitate sul piano applicativo, se pensiamo che i Comuni non possono stabilire né la dimensione economica dell'operazione, giacché i canoni sono determinati con d.m., né la dimensione industriale della stessa poiché con le ben note proroghe il Governo centrale ha di fatto cercato di impedire qualunque effettivo esercizio di discrezionalità da parte di questi.

Questa peculiarità dell'ordinamento nostrano rischia di mostrare delle gravi criticità. Nel caso in cui il legislatore nazionale non adotti una disciplina organica prima del termine esiziale stabilito dall'Adunanza plenaria per la totale disapplicazione della normativa in vigore e dunque la decadenza massiva delle concessioni in essere. Qui i Comuni si troverebbero allo sbaraglio. Parimenti nel caso in cui la riforma dovesse confermare l'odierna competenza dei Comuni senza guida e senza indicazioni precise su come procedere. Questo, tuttavia, è un problema che in questa sede ci si deve solo limitare a segnalare.

Quanto invece agli elementi di maggiore differenziazione, questi sono riconducibili alla durata del rapporto e alle modalità di determinazione del canone.

Rispetto alla durata del rapporto, entrambe le discipline spagnola e francese sono fedele espressione del "*principe de precariété*" dell'occupazione del bene demaniale. In entrambi i casi il legislatore prevede un limite massimo di durata degli affidamenti, operando *ex lege* un bilanciamento tra i principi di concorrenza e parità di trattamento, da un lato, le prescrizioni dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE e dell'art. 18 della direttiva 2014/23/UE, dall'altro.

Queste disposizioni impongono: la prima, che la durata dell'affidamento sia semplicemente adeguata, con ciò rimettendo agli enti autorizzanti un certo margine di discrezionalità in ordine all'applicazione del canone di

adeguatezza rispetto alle caratteristiche del caso concreto; la seconda, che la durata sia ancorata ad un dato oggettivo, vale a dire il tempo per il concessionario di rientrare dall'investimento⁴⁸. Per converso, la disciplina italiana sembra ispirata al principio opposto dell'irragionevole stabilità dei rapporti, per via prima dei rinnovi automatici, poi del diritto di insistenza, da ultimo delle ripetute proroghe generalizzate.

Rispetto alla determinazione del canone, entrambi gli ordinamenti stranieri analizzati assegnano alla dimensione economica dell'operazione un peso coerente con la finalità di garantire la "proficuità economica dell'assegnazione", parafrasando la nostra giurisprudenza contabile. Così in Spagna, dove l'imposta che il Comune paga allo Stato è parametrata proprio sulle attività da autorizzare e sulle prospettive di ritorno economico che queste sono in grado di generare. Così in Francia, nella determinazione dell'imposta che i Comuni versano allo Stato e, in misura ancora più netta, nei rapporti concessori a valle.

Diversamente, il nostro ordinamento prevede ancora una modalità di definizione del canone concessorio su parametri avulsi da qualunque analisi finanziaria, o anche più modestamente da un banale valore di mercato dei beni concessi⁴⁹.

6. ... e le prospettive di riforma nel nostro ordinamento

La disamina sin qui effettuata della disciplina nazionale in vigore relativa alle c.d. concessioni balneari e il raffronto con gli ordinamenti stranieri considerati, consentono a questo punto di svolgere alcune ulteriori considerazioni sulle prospettive di riforma.

⁴⁸ Con riferimento alla durata, il primo recita «l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico», il secondo stabilisce «per le concessioni ultra quinquennali, la durata massima della concessione non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici».

⁴⁹ Senza che ciò abbia sollevato particolari perplessità, in quanto «la regolazione economica delle concessioni demaniali non ha mai appassionato molto gli addetti ai lavori. Larga parte delle discussioni si sono concentrate sulle procedure giuridiche per l'assegnazione delle concessioni stesse», P. SPIRITO, *Criteri per la determinazione dei canoni demaniali e concessioni turistico ricreative*, in A. LUCARELLI, B. DE MARIA, M.C. GIRARDI (a cura di), *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime*, cit., p. 14.

Si è visto infatti che l'attuale disciplina italiana in materia risulta ormai non più adeguata a disciplinare efficacemente un settore economico che insiste, per richiamare le parole dell'Adunanza plenaria, su «un complesso di beni demaniali che, valutati unitariamente e complessivamente, costituiscono uno dei patrimoni naturalistici (in termini di coste, laghi e fiumi e connesse aree marittime, lacuali o fluviali) più rinomati e attrattivi del mondo».

Posto che una riforma ad ampio spettro della normativa applicabile si palesa come non più procrastinabile, quale che sia l'impostazione che il futuro legislatore intenderà adottare, l'analisi sin qui condotta ci consente di evidenziare alcuni punti fermi, che rappresentano vincoli non derogabili all'esercizio di sovranità parlamentare.

Innanzitutto, è chiaro come la riforma del settore dovrà necessariamente sancire il definitivo passaggio dalla logica puramente dominicale, che caratterizza l'attuale quadro normativo, ad una logica funzionale, che non potrà più prescindere anche da elementi di regolazione economica⁵⁰. Questo aspetto non è semplicemente auspicabile, come sostenuto dall'Adunanza plenaria nelle sentenze gemelle, bensì imprescindibile in un'ottica di rispetto dei principi di concorrenza e parità di trattamento degli operatori economici, per cui il confronto concorrenziale non potrebbe prescindere da elementi di valutazione economica, ma anche dai principi pretori della giurisprudenza amministrativa prima esaminati⁵¹. Inoltre, un'analisi prospettica delle linee evolutive della materia non può che partire dal diritto europeo e dalla posizione assunta dalla giurisprudenza europea ed italiana, sempre nell'ottica di stabilire quantomeno le coordinate essenziali del possibile spazio di riforma.

⁵⁰ Senza trascurare però «meccanismi di clausola sociale a tutela dei lavoratori del settore, già troppo spesso sacrificati sull'altare della stagionalità del lavoro» come giustamente osservato da B. CARAVITA, G. CARLOMAGNO, *La proroga ex lege delle concessioni demaniali marittime. Tra tutela della concorrenza ed economia sociale di mercato. una prospettiva di riforma* cit., p. 20.

⁵¹ Le Adunanze plenarie gemelle nn. 17 e 18 affermano che «è inoltre auspicabile che le amministrazioni concedenti sfruttino appieno il reale valore del bene demaniale oggetto di concessione. In tal senso, sarebbe opportuno che anche la misura dei canoni concessori formi oggetto della procedura competitiva per la selezione dei concessionari, in modo tale che, all'esito, essa rifletta il reale valore economico e turistico del bene oggetto di affidamento».

In questa prospettiva il punto di partenza è rappresentato dalla lettura combinata dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE e del considerando 15 della direttiva 2014/23/UE.

Del primo si è già detto. Esso è posto alla base dell'attrazione della concessione balneare nostrana al lato concetto di autorizzazione promosso dalla direttiva servizi a cagione della posizione espressa dalla Corte di giustizia nella sentenza *Promoimpresa* prima, e dall'Adunanza plenaria con le sentenze gemelle del 2021 poi.

Il secondo prevede, invece, che gli accordi aventi ad oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, esulano dall'applicazione della direttiva qualora la p.a. si limiti a fissare «unicamente le condizioni generali d'uso senza acquisire lavori o servizi specifici».

La non immediata applicabilità della concessione europea alle attuali concessioni balneari è del resto confermata dallo stesso arresto *Promoimpresa*. Questo individua quale elemento di discriminare tra le due fattispecie proprio le concrete modalità di espletamento delle attività connesse allo sfruttamento in privativa del bene. Riprendendo il concetto espresso dal citato considerando, la Corte di giustizia chiarisce infatti che poiché le concessioni balneari oggi fissano «unicamente le condizioni generali d'uso senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come concessioni ai sensi della presente direttiva»⁵².

Il diritto europeo non esclude perciò in radice la facoltà per gli Stati membri di ricorrere allo strumento della concessione europea in materia, ma individua chiaramente un'alternativa di fondo: o si opta per la concessione europea e allora occorre rispettare tutte le prescrizioni della direttiva 2014/23/UE, come in Francia, o si opta per uno strumento autorizzatorio al di là del *nomen juris*, e allora occorre approntare una disciplina nazionale in linea con i principi della direttiva *Bolkestein*, come in Spagna.

Questa seconda ipotesi ha i vantaggi di essere soggetta ad una normativa europea derivata meno stringente, che lascia dunque maggiori margini di discrezionalità agli Stati membri ogni qualvolta questi si limitino ad

⁵² CGUE, cause riunite C-458/14 e C-67/15 *Promoimpresa*, §47.

attribuire alle amministrazioni poteri di regolazione delle attività economiche sottese allo sfruttamento del bene che non assumono le specifiche connotazioni di una vera e propria *partnership* con il privato.

Ulteriori restrizioni alle possibilità di riforma del settore derivano poi dai consolidati principi giurisprudenziali che abbiamo avuto modo di descrivere in precedenza.

Così sempre nell'ottica regolatoria, è chiaro che la nuova "concessione" balneare non potrà più godere di quella esenzione dall'applicazione dei principi dell'evidenza pubblica che pure era stata affermata dalla richiamata giurisprudenza per le concessioni di beni in generale e che oggi non può essere più messa in discussione alla luce delle sentenze gemelle. Va da sé che in caso di ricorso alla concessione di servizi, si avrà una sottoposizione all'intero *corpus* normativo in materia di contratti pubblici, al contrario in caso di strumento autorizzatorio sarà sufficiente il rispetto degli anzidetti principi.

Inoltre, il nuovo strumento non potrà sfuggire ad una connotazione di tipo negoziale. Del resto, la concezione puramente contrattuale che si è da ultimo imposta nella dottrina dominante non si pone necessariamente in contrasto con le esigenze di protezione dell'interesse pubblico di cui è portatrice la p.a. concedente, che bene possono essere rappresentate da specifiche obbligazioni contrattuali⁵³.

Un ultimo vincolo allo spazio di riforma è poi rappresentato dalle prescrizioni europee in tema di durata degli affidamenti sopra illustrate. In presenza o meno di una durata massima prevista dal legislatore della riforma, la durata specifica dei futuri rapporti non potrà che essere soggetta ad un criterio di proporzionalità rispetto agli investimenti richiesti al privato o, in mancanza, rispetto ai livelli di concorrenzialità del mercato rilevante⁵⁴. Certo, è da escludere *in nuce* la compatibilità con

⁵³ A. MOLITERNI, *Il regime giuridico delle concessioni di pubblico servizio tra specialità e diritto comune*, in *Dir. amm.*, 4, 2012, p. 567.

⁵⁴ In senso conforme si è espressa anche l'Adunanza plenaria, ritenendo che «la durata andrebbe commisurata al valore della concessione e alla sua complessità organizzativa e non dovrebbe eccedere il periodo di tempo ragionevolmente necessario al recupero degli investimenti, insieme ad una remunerazione del capitale investito o, per converso, laddove ciò determini una durata eccessiva, si potrà prevedere una scadenza anticipata ponendo a base d'asta il valore, al momento della gara, degli investimenti già effettuati dal concessionario».

il diritto europeo di prescrizioni normative concernenti durate abnormi, generali ed inderogabili da parte degli enti locali, che avrebbero vita dura e, soprattutto, breve. La complessità delle analisi propedeutiche alla definizione di tale aspetto dipenderà poi nella prospettiva europea dal tipo di istituto prescelto.

Stanti le limitazioni appena descritte si è dunque di fronte ad una duplice prospettiva, in conformità agli istituti consentiti dal diritto dell'Unione. Nel caso si opti per una piena equiparazione tra l'attuale concessione balneare e la concessione europea, troverà applicazione *in toto* la direttiva in materia e i principi pretori che sul punto si sono oramai consolidati, per cui ben poco resta da aggiungere rispetto alle ampie riflessioni che sono state elaborate sull'istituto.

Se in linea teorica la soluzione francese appare non solo consentita dall'ordinamento sovranazionale ma anche astrattamente applicabile nel nostro ordinamento, sul piano applicativo questa soluzione appare irta di complicazioni.

In primo luogo, è possibile ricorrere allo strumento concessorio europeo nel caso in cui il "servizio balneare" venga attratto alla titolarità dell'amministrazione concedente, vale a dire parafrasando la lettera della direttiva n. 23, che il servizio sia "acquisito" dall'amministrazione.

Ciò nel nostro ordinamento al momento appare difficilmente sostenibile. A differenza dei colleghi d'oltralpe e a parte qualche isolato episodio, i giudici amministrativi italiani non sono mai giunti a configurare i "servizi balneari" quali veri e propri servizi pubblici, lasciando semmai tali attività nel novero delle attività economiche private, per cui mai la giurisprudenza amministrativa ha posto in capo alle amministrazioni concedenti un obbligo di definizione puntuale dei livelli delle prestazioni da rivolgere all'utenza. Né tantomeno la giurisprudenza ha mai configurato il rapporto tra il concessionario e i bagnanti quale rapporto di utenza⁵⁵.

Inoltre, un'applicazione della concessione di servizi europea *ex abrupto* al settore è nei fatti pressoché impossibile, almeno nel breve periodo, in ragione dell'assoluta insufficienza dei dati attualmente a disposizione

⁵⁵ Nel senso della qualificazione in termini di servizio pubblico Cons. Stato, sez. V, 9 dicembre 2016, n. 5193.

degli enti locali, essenziali per poter adeguatamente progettare le gare per l'affidamento in concessione dei servizi balneari.

All'opposto una soluzione che introduca uno strumento di tipo autorizzatorio, che si limiti a fissare unicamente le condizioni d'uso del bene, appare preferibile sia perché consente un maggiore grado di flessibilità rispetto alle rigide prescrizioni europee in materia di concessione, sia perché lascerebbe maggiore spazio per l'elaborazione di una disciplina speciale in materia anche rispetto alla tradizionale concessione di bene pubblico. Il ricorso allo strumento autorizzatorio in luogo della più tradizionale concessione di bene pubblico presenta inoltre il vantaggio di escludere lo strumento in esame dal perimetro della concessione amministrativa, come sopra evidenziato. Nulla lascia presagire infatti che, in una prospettiva evolutiva, la concessione di bene pubblico non finisca per essere un domani equiparata a pieno titolo alla concessione europea. Come si è tentato di dimostrare nel corso della presente trattazione, invero, la concessione europea si è imposta oggi come archetipo della concessione amministrativa, che già nel nostro ordinamento è stata oggetto di un'evoluzione parallela, tanto sotto il profilo teorico quanto sotto il profilo giurisprudenziale, a quella della concessione di servizi.

Il confronto con gli orientamenti stranieri considerati induce allora a ritenere auspicabile l'introduzione di una disciplina speciale in materia, in ragione delle peculiarità del settore in esame sotto il profilo economico ed industriale. Da questo punto di vista, la soluzione adottata dall'ordinamento spagnolo può fornire certamente un utile spunto di riflessione, senza tuttavia propugnare un recepimento *sic et simpliciter* dell'istituto iberico. È possibile dunque concentrare lo sforzo ricostruttivo nei confronti di uno strumento autorizzatorio di matrice convenzionale che consenta alle amministrazioni di mantenere intatte le funzioni regolatorie volte a garantire al contempo adeguati livelli di protezione del bene e una coerente configurazione economica dei benefici derivanti dallo sfruttamento imprenditoriale del bene dato in privata.

A tal proposito, muovendo l'analisi dai modelli contrattuali di diritto privato⁵⁶ occorre subito escludere la piana equiparazione dello strumen-

⁵⁶ R. CARANTA, *Concessioni di beni e regola della gara*, in *Urb. e app.* 3, 2005, p. 334. «In effetti, quando l'amministrazione concede un qualche cosa di sua spettanza a fronte dell'assunzione

to in questione con la fattispecie tipizzata della locazione, ritenuta da dottrina e giurisprudenza non adeguata a tutelare le esigenze regolatorie di cui sopra⁵⁷.

Diverso è il caso del contratto, non tipizzato, della licenza d'uso, particolarmente in auge nei rapporti di diritto comune per costituire diritti obbligazionari di sfruttamento di un bene senza che ciò incida sull'assetto proprietario di questi.

Nella prospettiva che qui preme si ritiene possibile ipotizzare il ricorso ad una nuova tipologia di *contrat administratif*, per usare l'espressione francese, quale evoluzione in chiave moderna del concetto di licenza, che pure si è detto descrive tradizionalmente una tipologia provvedimentale affine all'autorizzazione.

La licenza d'uso di bene demaniale richiama solo apparentemente l'istituto della "concessione per licenza" di cui al regolamento attuativo del codice della navigazione. A differenza di questo, infatti, il nuovo istituto perde le connotazioni più marcatamente provvedimentali come atto che elimina una barriera all'esercizio delle facoltà del licenziato, ma assume

di certi obblighi, è del tutto normale pensare a modelli contrattuali e privatistici, sia in materia di diritti di godimento su beni pubblici, che di servizi ed opere pubbliche».

⁵⁷ Secondo F. ARMENTANTE, *La non disciplina delle concessioni demaniali: dall'abrogazione dell'innaturale diritto di insistenza alle plurime e sistematiche proroghe comunitarie*, in *Riv. giur. edilizia*, 2, 2020, p. 274, è opinione diffusa in Dottrina come «la concessione di beni pubblici, a differenza della locazione, veda la P.A. concedente in una posizione di supremazia nei confronti del privato, in funzione del perseguimento dell'interesse pubblico sotteso. Tanto rende oltremodo discutibile l'improprio utilizzo del modello privatistico del contratto di locazione per la gestione dei beni, in luogo di quello obbligatorio e maggiormente garantista (per gli interessi pubblici sottesi) della concessione». Su posizioni similari la giurisprudenza della Cassazione, *ex plurimis* Cass. Civ., sez. III, 22 giugno 2004, n. 11608, secondo cui «i beni del patrimonio indisponibile possono essere trasferiti nella disponibilità dei privati perché ne facciano determinati usi solo mediante concessione amministrativa che normalmente assume la forma di concessione-contratto, costituita da un atto deliberativo dell'ente e da una convenzione attuativa (contratto, capitolato, disciplinare), cosicché i privati hanno un mero diritto affievolito che può essere soppresso dall'ente con la revoca della concessione per contrasto con il prevalente interesse pubblico o risolto unilateralmente per inadempimento del concessionario». In Dottrina, M. CERUTI, *L'istituto euro-unitario della concessione e la fine della dicotomia fra autorizzazione e concessione (Parte II)*, cit., p. 14 «al riguardo la giurisprudenza della Corte di cassazione è costante nell'affermare che, a prescindere dalla qualificazione giuridica attribuita dalle parti o dalla Pubblica Amministrazione al rapporto posto in essere, la natura demaniale o patrimoniale indisponibile dell'immobile implica l'esistenza di una concessione amministrativa, mentre il rapporto avente ad oggetto il godimento di un bene immobile compreso nel patrimonio disponibile si configura quale locazione».

appunto una valenza negoziale in qualità di strumento di regolazione delle facoltà del licenziato per tutta la durata del rapporto.

Il nuovo istituto applicato all'attuale materia delle concessioni balneari consentirebbe dunque di introdurre una nuova tipologia di contratto – ad oggetto – pubblico che esula dall'applicazione della normativa in materia di contratti pubblici di derivazione europea, perché non rientra nella definizione di appalto di servizi delle direttive del 2014 né nel concetto di concessione europea nei termini anzidetti.

La licenza d'uso di bene demaniale verrebbe così a configurarsi, al pari del suo corrispondente contratto privato e come unico elemento di comunanza, come un contratto la cui causa è la messa nella disponibilità dell'altra parte di un bene demaniale alle condizioni specificamente dedotte in contratto, che rappresentano i limiti negativi della facoltà di godimento del bene imposti dall'amministrazione competente – in negativo – e al contempo le prestazioni che il privato è obbligato ad adempiere – in positivo.

In questo modo, la p.a. continuerebbe a mantenere una posizione di preminenza rispetto alla controparte privata in ragione dell'interesse pubblico di cui è portatrice. Tale preminenza non è sancita, come ai tempi di Ranalletti, dalla precarietà della posizione del privato a fronte delle determinazioni ulteriori assunte dall'amministrazione in costanza di rapporto, ma dai principi propri dell'evidenza pubblica. La preminenza della posizione dell'amministrazione si esplica dunque tanto nella configurazione degli elementi posti alla base del successivo confronto concorrenziale, quanto nella predisposizione di necessari elementi di flessibilità del clausolario contrattuale, così come avviene del resto per i contratti pubblici in generale.

Questa impostazione preserva, da un lato, le esigenze di protezione dell'interesse pubblico e, dall'altro, la certezza del diritto e il principio di concorrenza, poiché attraverso la predeterminazione in sede di gara dei contenuti della licenza d'uso il contraente privato è messo nella condizione di conoscere in anticipo quali saranno le sue obbligazioni e, correlativamente, le facoltà dell'amministrazione.

Alla luce dei principi giurisprudenziali sopra descritti, l'affidamento di un contratto di licenza d'uso di bene demaniale avverrebbe solo a seguito di confronto concorrenziale. Esulando dall'applicazione dei rigidi mec-

canismi del codice dei contratti pubblici, l'amministrazione procedente potrebbe optare per una imm modificabile predeterminazione degli usi consentiti, configurando perciò il confronto come una semplice asta al rialzo rispetto al corrispettivo per la licenza. In alternativa, il confronto potrebbe fondarsi anche su proposte progettuali di gestione del bene, privilegiando le proposte che ottimizzano nella visione della p.a. le esigenze di protezione – anche ambientale – del bene, associate al meccanismo al rialzo appena descritto.

In entrambi i casi, un elemento di criticità è rappresentato dalla valorizzazione degli investimenti realizzati dagli odierni concessionari e non ancora ammortizzati al momento dell'indizione della gara. A tal proposito, l'amministrazione procedente dovrebbe essere in grado di effettuare un complesso bilanciamento tra due opposte esigenze: da un lato, garantire un adeguato livello di protezione dell'affidamento degli attuali concessionari, dall'altro evitare l'insorgere di barriere all'ingresso al mercato da parte di nuovi operatori.

La questione è stata in parte affrontata dalle sentenze gemelle, le quali tuttavia si sono limitate a segnalare *en passant* che l'indizione di una gara dovrebbe «ove ne ricorrano i presupposti, essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti» purché questo «non si traduca in un'asimmetria a favore dei soggetti che già operano sul mercato», vale a dire i gestori uscenti⁵⁸.

In effetti detta questione appare tutt'altro che di facile soluzione in ragione di due fattori principali: a) la assai prevedibile carenza di dati relativi agli investimenti operati dagli attuali gestori; b) la scelta del metodo di determinazione del valore residuale di questi.

In ordine al primo punto, la più volte asserita vetustà del quadro normativo di riferimento ha determinato l'assenza di un obbligo in capo ai concessionari di sottoporre un programma degli investimenti alla previa

⁵⁸ Come osservato da M. CALABRÒ, *Concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e acquisizione al patrimonio dello stato delle opere non amovibili: una riforma necessaria*, in *Dir. e Soc.*, 3, 2021, p. 443, il problema sorge dalla mancata previsione all'art. 49 cod. nav. di un'ipotesi di indennizzo per il trasferimento allo Stato delle opere inamovibili realizzate dal concessionario durante il periodo di affidamento del bene. Ciò introduce pertanto, un'ipotesi derogatoria rispetto al meccanismo dell'accessione previsto all'art. 934 c.c.

accettazione delle autorità concedenti e correlativamente un controllo da parte di queste ultime circa la conformità degli interventi realizzati a quanto programmato. Mancano, in altri termini, proprio quei piani di gestione che abbiamo visto ricorrere nelle discipline spagnola e francese e che sono alla base di qualunque valutazione di ordine finanziario quale quella in esame. Inoltre, non è da sottovalutare che l'attuale conformazione dei gestori, che vede la presenza prevalente di micro e piccole imprese, non consente di ricavare dati economici certi proprio in ragione della contabilità "semplificata" di queste imprese, che potrebbero non disporre di libri cespiti e di bilanci in grado di supportare queste complesse valutazioni.

In ordine al secondo punto, l'esperienza maturata in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica insegna che la determinazione del c.d. valore di subentro è una delle questioni che ha determinato maggiore contenzioso nel momento in cui il legislatore, anche sulla spinta della disciplina europea, ha imposto il passaggio alla gara quale metodo di individuazione del gestore. Nel caso dei servizi pubblici locali, la determinazione del valore residuo ha evidenziato un forte conflitto in relazione alla metodologia di calcolo – tra valore industriale residuo e valore netto contabile – che si è risolto in due soluzioni alternative: o con un intervento diretto del legislatore, si pensi ad esempio all'art. 14 del d.lgs. n. 164/2000 relativo alla distribuzione del gas naturale; o imponendo di inserire nel contratto con il gestore precise obbligazioni in tal senso, si pensi ancora all'art. 151 del d.lgs. n. 152/2006 relativo al servizio idrico integrato, con la precisazione tuttavia che questo metodo per divenire efficace ha richiesto l'intervento dell'Autorità di regolazione nazionale.

Certo, gli esempi appena riportati hanno come scopo esclusivo quello di prefigurare le difficoltà della transizione al nuovo regime che anche il settore in esame si troverà ad affrontare, sebbene le fattispecie da ultimo considerate non siano paragonabili *sic et simpliciter* al caso di cui ci occupiamo per complessità delle valutazioni, per l'ammontare medio del valore di subentro e soprattutto per la diversa qualità dei dati economici a disposizione.

Proprio la scarsa qualità dei dati economici a disposizione nel settore in esame, lascia presagire che nel caso in cui il gestore uscente rivendichi

la tutela degli investimenti effettuati, gli enti locali non potranno che procedere a delle stime di tali valori, eventualmente affidando queste a perizie da parte di soggetti terzi rispetto alle parti coinvolte. Il che non giova a diminuire i timori di una accesa conflittualità.

Al di là degli elementi che compongono il confronto competitivo, in conclusione, l'ipotesi che si è in procinto di avanzare si caratterizza per il fatto che l'amministrazione non richiede al privato di "acquisire" un servizio, come nella concessione europea, ma si limita ad autorizzare determinati usi del bene demaniale, tenendo conto delle caratteristiche del medesimo e del costo opportunità derivante dalla mancata fruizione collettiva.

Osservatorio regionale

Le tendenze dell'autonomia legislativa delle Regioni

Gianluca Gardini

Il presente saggio mira a ricostruire le tendenze dell'autonomia legislativa delle Regioni, dalle origini all'era post-Covid. La pressione costante del diritto europeo, unito all'azione del legislatore statale e della giurisprudenza costituzionale, hanno progressivamente contribuito a caratterizzare le Regioni come enti di amministrazione, e a oltre settant'anni dall'approvazione della Costituzione repubblicana e a più di cinquant'anni dall'istituzione delle Regioni, la dottrina giuspubblicistica attribuisce scarso pregio alla produzione legislativa regionale; al punto che molti studiosi di antica fede regionalista hanno iniziato a mettere in discussione il senso ultimo della competenza legislativa regionale. Occorre però guardarsi dalla retorica antiregionalista che è cresciuta a causa del susseguirsi delle crisi in questi decenni: la funzione legislativa testimonia la pienezza del ruolo politico delle Regioni, legittima la loro partecipazione alla costruzione delle politiche nazionali, innalza il grado di autonomia e ne eleva il "tono costituzionale".

1. Le radici dell'autonomia legislativa delle Regioni

Per esprimere una valutazione complessiva sulle tendenze dell'autonomia legislativa delle Regioni occorre partire dall'origine di questi enti. Leggendo i lavori della Commissione per la Costituzione (c.d. Commissione dei 75), si nota che al consenso unanime sull'istituzione delle Regioni venne presto ad affiancarsi un dibattito acceso sui poteri da riconoscere ai nuovi enti. I sostenitori del progetto regionalista ritenevano che l'autonomia, riferita alle Regioni, non potesse che essere autonomia politica.

«Se la Regione si deve creare, essa deve essere munita di una autonomia politica o legislativa, perché altrimenti si creerebbe una superstruttura non giovevole»¹.

La legge regionale era infatti considerata la condizione indispensabile per l'autonomia politica dei territori², al punto che autonomia politica e autonomia legislativa sono sostanzialmente sinonimi³: una Regione dotata di sole funzioni amministrative, infatti, sarebbe assoggettata al potere legislativo dello Stato centrale, dal punto di vista politico e giuridico, dal momento che il principio di legalità esige che l'amministrazione trovi nella legge legittimazione, finalità e limiti. Al tempo stesso, dotare le Regioni di poteri legislativi rischia di minacciare la centralità del Parlamento nazionale e la sovranità di uno Stato che per secoli ha inseguito la propria unità e indipendenza⁴.

Il potere legislativo delle Regioni finisce così per trovarsi al centro di una insanabile tensione tra istanze dell'autonomia e istanze dell'unità, differenziazione e uniformità. Una tensione che accompagna la storia del nostro Paese sin dalla sua unificazione⁵.

La potestà legislativa regionale manifesta la propria «debolezza politica» già attorno alla metà della loro prima legislatura, quando le Regioni iniziano ad entrare in un «cono d'ombra»⁶ e ad orientare «ripetutamente e volutamente siffatta legislazione (...) verso la realtà delle comunità

¹ Così A. BOZZI, *Intervento nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 29 luglio 1946.

² R. BIN, *L'unità e la differenziazione nel quadro dell'organizzazione pluralistica dell'ordinamento istituzionale*, in Aa.Vv., *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le Regioni italiane a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Roma, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, in corso di pubblicazione.

³ R. BIN, *L'unità e la differenziazione nel quadro dell'organizzazione pluralistica dell'ordinamento istituzionale*, cit.

⁴ Per un approfondimento su questi argomenti, sia consentito un rinvio a G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022.

⁵ Così T. CERRUTI, *Regioni ed indirizzo politico: un itinerario tormentato, Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli, ESI, 2020, p. 32. Sulla qualità della legislazione regionale, cfr. F. ANGELINI, R. BIFULCO, *Rapporto sulla tipologia della legge*, in P. CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, Cedam, 1997, p. 189.

⁶ E. CHELI, *Le Regioni in un cono d'ombra*, in *Dalla parte delle Regioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1975, p. 123 ss.

locali», allontanando «ogni possibilità di coltivare l'altra e più attraente prospettiva che sta alla base dei lavori di quanti sono venuti in questi anni configurando la Regione come un vero e proprio ente di governo»⁷. Legislatura dopo legislatura si registra la perdurante «“amministrativizzazione” della potestà legislativa regionale, con l'appiattimento dei margini dell'autonomia legislativa sui caratteri propri di quella statale»⁸: un fenomeno che, unito alla progressiva “inclinazione provvedimentale” delle leggi del Parlamento, finisce per *connotare in senso attuativo l'intera funzione legislativa* spettante alle Regioni, deludendo le aspettative di quanti vedevano nei Consigli regionali, più vicini alle istanze e ai bisogni della popolazione, ideali «laboratori per la sperimentazione di indirizzi politici innovativi»⁹.

La legislazione regionale assume così un carattere prevalentemente attuativo di scelte politiche assunte al centro, senza peraltro riuscire a dimostrare vera capacità di innovare, di incidere sulla programmazione di specifici settori, di formulare sintesi politiche e rappresentare gli interessi emergenti a livello locale e territoriale. La pressione costante del diritto europeo, unito all'azione del legislatore statale e della giurisprudenza costituzionale, porta a caratterizzare le Regioni prevalentemente come enti di amministrazione, una sorta di macro-Comuni dotati precipuamente di funzioni amministrative e compiti di governo degli interessi territoriali.

2. ... e le ragioni della sua debolezza

Non è sorprendente che, a oltre settant'anni dall'approvazione della Costituzione repubblicana e a più di cinquant'anni dall'istituzione delle Regioni, la dottrina giurispubblicistica – in larga maggioranza – attribui-

⁷ S. BARTOLE *I rapporti tra Stato e Regioni nella più recente legislazione nazionale*, in *Le Regioni*, 1977, risp. pp. 14 e 16. Secondo il chiaro A. «Tutte le indicazioni emerse confortano l'ipotesi di una normazione da cui spirano venti che drizzano la vela delle Regioni nella direzione degli enti locali» (p. 16).

⁸ V. ONIDA, *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Regioni*, 1980, p. 1124.

⁹ Per utilizzare il lessico di R.D. PUTNAM, R. LEONARDI, R.Y. NANETTI, *L'istituzionalizzazione delle Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1982, p. 1104 ss. Anche se tale aspettativa, si fa notare, «peccava certamente di illuminismo, si reggeva cioè sulla convinzione che, modificati i termini dell'assetto istituzionale, quasi necessariamente ne sarebbero risultate travolte le prassi settorialistiche e corporativizzanti della nostra amministrazione pubblica». Cfr. S. BARTOLE, *Le Regioni e gli studi di diritto costituzionale*, in *Regioni*, 1982, p. 1059.

sca scarso pregio alla produzione legislativa regionale: qualitativamente sembra caratterizzarsi come micro-legislazione, mentre quantitativamente rivela una produzione decisamente inferiore a quella statale¹⁰.

Questa valutazione sembra confliggere con l'estensione molto ampia della competenza legislativa assegnata alle Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. La riforma del 2001, secondo la lettura critica dominante, avrebbe commesso addirittura un *eccesso di devoluzione* – oggetto di ricorrenti critiche, ma non corretto da leggi successive – nell'attribuire alla potestà legislativa concorrente – quindi alla potestà legislativa regionale, salvi i principi fondamentali – alcune materie che sicuramente attengono ad interessi dell'intera comunità nazionale, e perciò necessitano di una legislazione unitaria. Una valutazione che sembra trovare conferma nel Report Parlamenti regionali 2021, che mostra la ridotta e a volte scarsissima produzione di leggi in alcune materie – come ad esempio, la ricerca scientifica, l'ordinamento della comunicazione, la protezione civile, la previdenza, il commercio con l'estero, la disciplina delle professioni, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – in ordine alle quali si confermano, di anno in anno, una serie di dubbi e perplessità sul riparto di competenze effettuato con la riforma costituzionale del 2001. Tuttavia, la vera radice del problema non è l'estensione delle materie a competenza concorrente, bensì la mancata adozione da parte del legislatore statale delle leggi cornice nelle materie a competenza concorrente. L'interazione tra principi fondamentali e norme di attuazione ha rivelato numerose problematiche sin dall'istituzione delle Regioni. La riforma costituzionale del 2001, per poter garantire il corretto funzionamento della funzione legislativa in un quadro istituzionale che vede notevolmente accresciute le materie a competenza concorrente, presuppone fisiologicamente l'adozione di leggi-cornice da parte dello Stato, a cui le Regioni dovrebbero dare attuazione rappresentando gli interessi e le esigenze dei territori. Ciò, per il fatto che «la legislazione concorrente

¹⁰I limiti della produzione legislativa regionale sono segnalati, tra gli altri, da F. ANGELINI, R. BIFULCO, *Rapporto sulla tipologia della legge*, cit., p. 189; R. BIN, *Il consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in questa *Rivista*, 2001, p. 85 ss.; M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 411.

“all’italiana” si presenta concettualmente caratterizzata dalla riserva al legislatore statale dei (soli) principi fondamentali¹¹, che si esprimono in «norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale non esauriscono in se stesse la loro operatività», essendo necessario «per la loro attuazione, e non già per la loro semplice esecuzione, l’intervento del legislatore regionale, il quale deve conformare la sua azione all’osservanza dei principi fondamentali stessi»¹².

La causa principale dell’inattuazione, o se si vuole del fallimento della riforma del Titolo V della Costituzione, è dunque legata al mancato funzionamento dell’interazione tra principi fondamentali e norme di attuazione. L’elemento chiave che è mancato alla realizzazione del grande progetto autonomistico italiano è stata proprio la legislazione quadro e, con essa, i principi fondamentali che dal centro avrebbero dovuto guidare i legislatori regionali. In presenza di indicazioni molto puntuali dettate al centro, la legislazione regionale si è quindi ridotta ad un ruolo prevalentemente interstiziale, di erogazione di sovvenzioni – soprattutto elettorali¹³ –, e ha mostrato scarsa capacità innovativa e riformatrice. Alla mancata adozione di norme di principio da parte del centro si è poi accompagnata la ipertrofia delle materie c.d. trasversali – come l’ordinamento civile o la tutela della concorrenza –, che la Corte costituzionale ha consegnato al legislatore nazionale nel nome di non meglio giustificate esigenze – o pretese – di uniformità, con ciò privilegiando le ragioni dell’unità rispetto a quelle della differenziazione e innovazione. A ciò si aggiunga che la funzione legislativa regionale ha subito una progressiva compressione a causa della rapida crescita della regolazione tecnica di matrice sovranazionale, europea in particolare, riguardante alcuni settori – si pensi ai contratti pubblici, all’ambiente, alle comunicazioni, alla digitalizzazione dei servizi –, i Consigli regionali

¹¹ L. VANDELLI, *Nuove dinamiche e nuovi equilibri nei rapporti tra Stato e Regioni. Disposizioni generali e comuni e ruolo del Senato*, in *ASTRID, Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma*, Rimini, Maggioli, 2016, p. 246.

¹² Così, tra le tante, Corte cost., 24 giugno 2009, n. 200.

¹³ T. CERRUTI, *Regioni ed indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli, ESI, 2020, p. 30.

continuano ad incontrare numerose difficoltà nel ritagliarsi uno spazio autonomo nell'ambito del governo regionale, dopo l'introduzione della elezione diretta del Presidente del 1999.

3. La crisi del modello collaborativo

Con l'esplosione della crisi economica, il modello collaborativo tra centro e autonomie per la definizione dell'interesse nazionale, immaginato dalla riforma costituzionale del 2001, salta completamente. A partire dalla legge finanziaria 2007, e con particolare evidenza dopo il 2010, l'interesse nazionale torna ad essere quello esclusivo dello Stato, come prima del 2001, e le autonomie locali e territoriali vengono progressivamente percepite come elementi di complicazione, se non di ostacolo, all'efficienza dell'azione pubblica, alla semplificazione burocratica, al risanamento dei conti pubblici.

Inoltre, la soppressione del controllo preventivo sulle leggi regionali, associata alla dilatazione della potestà legislativa concorrente delle Regioni, porta con sé un aumento progressivo del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni. A partire dalla riforma del Titolo V Cost. i dati ufficiali rivelano una crescita costante – che negli ultimi anni ha raggiunto le dimensioni di una vera e propria esplosione – della conflittualità tra amministrazione centrale e territoriale con riferimento all'esercizio della funzione legislativa¹⁴. L'opinione prevalente della dottrina, così come quella di molti commentatori politici, imputa questa conflittualità alla formulazione delle materie di competenza concorrente, ritenuta imprecisa, confusa e contraddittoria, e ritiene che questa formulazione incerta sia alla base dell'imponente contenzioso che ha paralizzato l'attività legislativa sia statale che regionale.

¹⁴ In seguito alla riforma del Titolo V, il Governo ha opposto una sistematica resistenza nel riconoscere effettivamente le nuove competenze devolute alle Regioni, mentre il legislatore nazionale ha continuamente trasgredito la regola costituzionale che consente allo Stato di dettare i principi generali e non di regolare anche i dettagli in una lista molto ampia di materie. Le Regioni, per parte propria, hanno spesso ecceduto nell'esercizio della funzione legislativa ad essi spettante, invadendo le prerogative statali e, soprattutto, dando vita a leggi di scarsa qualità. Da questo atteggiamento di sostanziale inosservanza – bilaterale, si può dire – dell'art. 117 Cost. è scaturita una massa notevolissima di controversie che ha occupato e continua ad occupare la Corte costituzionale.

Uno studio del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie riguardante l'andamento generale del contenzioso nel decennio dal 2010 al 2020¹⁵ si incentra proprio sul numero di leggi emanate dalle Regioni e Province autonome, sul numero delle leggi impugnate dal Governo e sulle relative percentuali, rivelando dati estremamente interessanti. Si tratta sicuramente di dati non confortanti dal punto di vista della capacità di Stato e Regioni di collaborare nella regolazione dei settori affidati alla rispettiva competenza, che rivelano al contrario una propensione crescente alla conflittualità tra questi livelli di governo ed una ridotta funzionalità del metodo del ritaglio delle materie, utilizzato dall'art. 117, comma 3, Cost. Una parte significativa del totale delle pronunce rese dalla Corte costituzionale è riferibile ai giudizi promossi in via principale dallo Stato o dalle Regioni, ai sensi dell'art. 127 Cost.: con riferimento al 2019, ad esempio, la percentuale di tali pronunce ha raggiunto il 32,65% del totale delle pronunce adottate dalla Corte costituzionale, e, all'interno di questa quota, il 76,84% si deve ad impugnazioni di leggi regionali da parte dello Stato¹⁶. Questi dati ripropongono drammaticamente il tema della ridefinizione – o della radicale soppressione, come prevedeva il d.d.l. di riforma costituzionale presentato dal Governo Renzi – delle materie a competenza ripartita, e conferma l'attualità del richiamo – ricorrente nella giurisprudenza della Corte costituzionale – alla leale collaborazione tra Stato e Regioni nelle materie di interesse comune o negli ambiti materiali frammentati tra competenze diverse¹⁷.

¹⁵ Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, Ufficio III, *Relazione sul controllo delle leggi delle Regioni e delle Province autonome*, 9 febbraio 2021.

¹⁶ Corte cost., *Relazione annuale* "L'attività della Corte nel 2019", in www.cortecostituzionale.it.

¹⁷ La riforma costituzionale Renzi-Boschi proponeva, in primo luogo, di abolire la potestà legislativa concorrente delle Regioni ordinarie (art. 117, comma 3) considerata fra le principali cause della confusione normativa, prevedendo che molte delle materie rientranti nella potestà concorrente venissero riportate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato; in secondo luogo, il d.d.l. di riforma costituzionale stabiliva che, in molte materie esclusive, lo Stato avrebbe avuto una competenza legislativa limitata alla formulazione di "norme generali e comuni" o "disposizioni di principio", lasciando alla legislazione regionale gli interventi riguardanti i rispettivi territori sempre nel rispetto del quadro normativo nazionale. È stato prontamente rilevato, però, che questa articolazione di poteri tra Stato e Regioni – se fosse passata al vaglio referendario – avrebbe rischiato di ricreare una nuova concorrenza di fonti per molti versi analoga a quella tra "principio fondamentale" e "disciplina di dettaglio", tipica delle materie a competenza concorrente.

Tuttavia, occorre dare una lettura equilibrata di questi dati, evitando di trarre conclusioni affrettate sul funzionamento dell'intero sistema regionale: non è vero, come è stato detto, che dal 2001 il rapporto Stato-Regioni sia divenuto «una guerra sulle leggi, che stritola cittadini e imprese»¹⁸, di cui i principali responsabili sono le Regioni e la cattiva qualità delle leggi regionali. A parte il fatto che non tutte le Regioni hanno subito una massiccia impugnazione delle proprie leggi da parte del Governo, e che molte Regioni hanno anzi dimostrato un uso oculato della potestà legislativa – ad esempio, l'Emilia-Romagna nell'arco temporale 2015-2020 si è vista impugnare una sola legge, e il ricorso si è poi concluso con una rinuncia; seguito da un altro ricorso nel 2021, concernente una legge su «Misure urgenti di sostegno del sistema economico» –, occorre trarre dai dati ufficiali indicazioni utili per migliorare la collaborazione Stato-Regioni nella regolamentazione di alcune materie sensibili, non per affossare in blocco la devoluzione della funzione legislativa alle Regioni. Anzitutto, occorre partire dalla consapevolezza che, se le Regioni hanno a volte ecceduto nell'esercizio della funzione legislativa, è altrettanto indubitabile, come spiega la Relazione del Dipartimento per le questioni regionali, che «la prospettazione delle questioni da parte dello Stato talvolta non è “centrata” o appare carente sul piano dei requisiti processuali»; che le impugnazioni da parte del Governo «sono troppe e dovrebbero essere più chirurgiche»; che l'aumento della produzione legislativa regionale porta necessariamente con sé anche un aumento del contenzioso costituzionale:

- nel periodo 2015-2020 si è registrata una percentuale di accoglimenti dei ricorsi presentati dal Governo – dichiarazioni di illegittimità costituzionale – pari al 46%, mentre i rigetti per infondatezza sono stati

¹⁸ S. Rizzo, *Le Regioni, una guerra sulle leggi, che stritola cittadini e imprese*, in *La Repubblica*, 15 febbraio 2021. L'Autore, a suffragio della propria tesi, richiama le parole pronunciate dall'allora governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, nel corso dell'Assemblea del 31 maggio 2007: «L'esperienza degli ultimi anni, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, mostra come il processo decisionale condiviso fra Stato e Regioni sia faticoso e spesso inefficace». Tuttavia, questa affermazione di Draghi riguardava specificamente le difficoltà di concertazione tra Stato e Regioni nella realizzazione delle infrastrutture e non sembra adeguata a supportare la conclusione, generale e perentoria, sostenuta nel prosieguo dell'articolo, secondo cui «Dal 2001 a oggi il rapporto fra lo Stato centrale e i 21 staterelli in cui sono state trasformate in 50 anni le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano è diventato una guerra senza soluzione di continuità e a intensità crescente, di cui sono vittime soprattutto le attività economiche e le imprese».

pari al 27%, quelli per inammissibilità al 12%, le rinunce sono state pari al 12%, le sentenze per cessazione della materia del contendere pari al 3%. Questo quadro d'insieme rivela che la percentuale di esiti pienamente favorevoli al Governo – 46% – è inferiore a quelli sfavorevoli, ricomprendendo i casi che si concludono con rinunce al ricorso – tot. 54%;

- l'emergenza sanitaria da Covid-19 è venuta ad acuire il contenzioso tra Stato e Regioni, spostandolo, talvolta, anche presso i Tribunali Amministrativi Regionali – si ricordano i contenziosi contro le Regioni Marche, Calabria, Sardegna, Piemonte, Sicilia e, da ultimo, contro la Provincia autonoma di Trento;
- a decorrere dal 2013, al fine di evitare le impugnative, è invalsa la prassi, non normata da alcuna disposizione di legge, di accettare l'impegno formale assunto dal Presidente della Giunta regionale a modificare, sostituire o abrogare la norma oggetto di censura da parte del Governo centrale¹⁹. Si tratta di una prassi teoricamente virtuosa, grazie alla quale «si ricomponе a valle la leale collaborazione che può essere mancata a monte e si torna, sia pure a posteriori, alla fisiologia costituzionale»²⁰. Non fosse che, in molti casi, gli impegni assunti dalle Regioni per evitare l'impugnativa del Governo vengono successivamente disattesi: l'elevata percentuale di impegni non ottemperati dimostra la necessità che tale prassi venga regolamentata, in modo da definire i contenuti specifici dell'impegno, la data certa di sottoposizione delle modifiche al Consiglio regionale, le garanzie affinché l'impegno venga ottemperato nell'arco della legislatura regionale.

Il «progressivo peggioramento, a partire soprattutto dal 2018, della qualità dei ricorsi del Governo», evidenziato nella Relazione, deve quindi suggerire al Governo l'opportunità di tentare sempre una interpretazione *secundum constitutionem* della disposizione che intende impugnare,

¹⁹ Tra i settori oggetto di impegno spiccano le materie economiche: la materia «Copertura finanziaria» concentra il 15% degli impegni assunti nelle diverse materie, e la stessa quota percentuale è raggiunta dalla materia «Coordinamento della finanza pubblica», che insieme assommano il 30% degli impegni complessivamente assunti dalle Regioni.

²⁰ Corte cost., *Relazione annuale* «L'attività della Corte nel 2018», in www.cortecostituzionale.it.

onde evitare pronunce di infondatezza; e di introdurre un meccanismo di filtraggio più stringente per selezionare le questioni che realmente meritano l'avvio di un contenzioso costituzionale, evitando le frequenti pronunce di inammissibilità in cui è incorso.

In sostanza, «non sono solo gli abusi legislativi e le illegittimità normative delle Regioni ad alimentare il contenzioso costituzionale, ma (anche) l'eccessivo ricorso dello Stato alla tecnica dell'impugnazione per contrastare tutti gli interventi del legislatore regionale, anche quelli legittimi»²¹. Questo va detto per riportare equilibrio all'interno di un dibattito che, nelle stagioni dell'emergenza – economica, prima, e sanitaria, dopo –, appare costantemente attraversato da pulsioni stataliste, da tentazioni ricentralizzatrici rispetto a materie ormai consegnate alla competenza regionale, con esiti fortemente sbilanciati a favore dell'amministrazione centrale, e in senso complessivamente contrario all'articolazione territoriale della nostra forma di Stato. Da qui, l'origine di una vera e propria retorica antiregionalista e antiautonomista.

Sempre in quest'ottica di riequilibrio vanno letti anche altri dati, forniti dal Report Parlamenti regionali per l'anno 2021, in cui si segnala:

- un leggero aumento del numero delle leggi regionali, che passano dalle 699 unità del 2019 alle 712 del 2020, con una media annua di leggi per Regione pari a 32,4 – era di 31,8 nel 2019, di 34,9 nel 2018 e di 35,3 nel 2017. La produzione di leggi annuali regionali si attesta da alcuni anni mediamente sulle 700 unità – nel 2017 raggiungeva addirittura le 777 unità²². Un dato che, di per sé, parrebbe smentire un graduale scivolamento delle Regioni verso una fisionomia più amministrativa, testimoniato indirettamente dalla perdita di peso delle leggi regionali e da uno spostamento progressivo dell'attività normativa regionale verso i regolamenti;
- non sono mancati casi di Regioni che hanno conosciuto un calo significativo nella produzione legislativa – Emilia-Romagna. Come si legge nel XX Rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-

²¹ C. TUBERTINI, *Il contenzioso costituzionale Stato-Regioni: di chi è la colpa?*, 8 marzo 2021, pubblicato nel blog *Orizzonti del diritto pubblico* (<https://orizzontideldirittopub.com/>).

²² I picchi di aumento del numero di leggi regionali sono spesso legati ai periodi elettorali nei quali, comprensibilmente, l'attività legislativa subisce un'accelerazione.

Romagna – maggio 2022 –, nel 2021 le leggi regionali sono state 21 in tutto. La tendenza relativa al calo del numero delle leggi approvate nel corso delle legislature non va però letta solo in chiave quantitativa: essa è connessa, principalmente, alla «volontà del legislatore regionale ER di effettuare interventi di semplificazione e riordino del *corpus* normativo mediante poche leggi di cui alcune a carattere “organico”, ovvero, leggi dirette a riordinare o ridisciplinare intere materie o settori della legislazione regionale, disponendo contestualmente l’abrogazione di leggi ritenute ormai superate»;

- la tipologia prevalente risulta essere ancora quella delle leggi di manutenzione – 32,2% –, che intervengono a modificare, integrare o sostituire leggi esistenti, anche al fine di contribuire al miglioramento della qualità dell’intero complesso normativo. Molte Regioni operano la manutenzione del sistema con le leggi di stabilità – ma anche con quelle di assestamento del bilancio – e, soprattutto, con i c.d. collegati;
- tra le materie, continuano ad essere prevalenti le leggi ascrivibili al settore dei servizi alla persona e alla comunità – 21,0% nel 2019 e 24,2% nel 2020. Incremento che si manifesta soprattutto nelle Regioni ordinarie passando dal 21,7% nel 2019 al 25,9% nel 2020. Questi dati non fanno altro che confermare l’immagine delle Regioni come soggetti impegnati soprattutto nelle condizioni di vita civile e sociale delle rispettive comunità.

4. Ripartire dai dati: per un discorso costruttivo sulla autonomia legislativa delle Regioni

I dati ora esposti si pongono in parziale controtendenza rispetto all’analisi della dottrina, che rileva – sin dagli esordi delle Regioni – come la potestà legislativa delle Regioni si sia limitata ad un ruolo interstiziale, focalizzato essenzialmente sul finanziamento e sovvenzione di attività private, fatta eccezione per rari slanci innovativi in alcuni settori d’interesse locale²³.

²³ Segnala purtuttavia gli aspetti di innovatività recati dalla legislazione regionale in materia sanitaria, con la creazione di unità locali di gestione, e in tema di attività turistiche, V. ONIDA, *Intervento in Le Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, Edizioni di Comunità, 1973, p. 329 ss. A difesa della produzione normativa regionale, quale espressione di indirizzo politico di questi enti, v. anche A. D’ATENA, *Intervento* al Convegno organizzato dalla Fondazione Agnelli *I nuovi compiti della Regione e l’evoluzione del sistema istituzionale*, Torino, 3 dicem-

Secondo l'opinione tradizionale della dottrina, sin dagli esordi le Regioni non hanno saputo dimostrarsi all'altezza dell'importante funzione ad esse affidata, che avrebbe potuto elevarle al ruolo di interlocutori politici dello stesso livello del decisore nazionale²⁴ e, al tempo stesso, consentire ai Consigli regionali di alleviare il lavoro del Parlamento²⁵.

Molti studiosi di antica fede regionalista, in questi ultimi anni, hanno iniziato mettere in discussione il senso ultimo della competenza legislativa regionale, a fronte di una legislazione regionale inadeguata alla finalità di differenziare la tutela dei diritti e degli interessi localizzati sui territori, e di qualità non certo eccellente²⁶. Viene stigmatizzata, in quest'ottica, la scarsa incisività della legislazione regionale, che appare decisamente

bre 1976, ora in AA.VV., *Le Regioni tra Costituzione e realtà politica*, Torino, Edizioni della Fondazione, 1977, p. 162 e ss.

²⁴ D. SERRANI, *Intervento* in AA.VV., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, cit., p. 337 ss.

²⁵ «Un posto importante fra i propugnatori della riforma occupavano quanti, pur apprezzando il trasferimento dagli organi centrali dello Stato (e quindi dalle burocrazie ministeriali che ne condizionavano l'opera) ad organi periferici elettivi di poteri di decisioni per un largo comparto di materie, vedevano innanzitutto nell'istituzione delle Regioni una occasione per alleviare il peso del lavoro parlamentare attuando una corretta ripartizione di compiti fra Camere e assemblee regionali». Così S. BARTOLE, *Le Regioni e gli studi di diritto costituzionale*, cit., p. 1056.

²⁶ A questo proposito osserva L. VANDELLI, *Una proposta per un adeguamento e completamento delle riforme costituzionali, a Costituzione invariata*, appunto per Legautonomie, 17 marzo 2017 che, visto l'esito dell'attuazione della riforma Bassanini, del Titolo V Cost., e del riordino territoriale operato con la legge Delrio, «occorre valutare se sia ormai realistica un'opzione che punti a riportare le Regioni – secondo una formula sostenuta autorevolmente negli anni '70, in realtà mai applicata – ad un ruolo di mera legislazione e programmazione; e in che misura è concepibile l'apertura di un nuovo processo di cospicui trasferimenti di funzioni, uffici, personale, risorse, per riportare la titolarità in capo agli enti locali. Il ruolo delle Regioni è, in realtà, da valutare in rapporto a quello che si intende assegnare agli enti di area vasta e, particolarmente, alle Province – considerato che queste riguardano la gran parte del territorio nazionale →». In senso altrettanto dubitativo, R. BIN, *Il consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, cit., p. 85 ss., il quale osserva che «Anche nelle Regioni la legge è uno strumento che non ha più la rilevanza che le veniva riconosciuta nelle prime legislature. (...) Quella legislazione, che nell'immaginazione del nostro costituente avrebbe dovuto esprimere e fondare l'autonomia politica della regione, è ormai, al pari della legislazione statale, uno strumento piuttosto informe di esecuzione di indirizzi politici che non necessariamente – anzi, molto raramente – si esprimono in forma di legge. Cosicché «si somma al *desencanto* di un'intera generazione di studiosi che ha costruito sulle Regioni buona parte della propria stessa formazione culturale se non la propria identità intellettuale, l'esigenza di capire come e perché, con le Regioni, è andata in un certo modo: diverso, comunque, dai modelli e loro razionalizzazioni e dalle aspettative». Così M. MORISI, *L'osservazione "politologica": alcune preliminari esigenze di ricerca sull'esperienza regionale*, in *Le Regioni*, 1982, p. 1064.

frammentaria, compressa in ambiti assai limitati²⁷, in generale ben poco innovativa e sostanzialmente riproduttiva della disciplina adottata a livello centrale²⁸. La stessa integrazione del nostro ordinamento all'interno del sistema multilivello europeo porta a configurare le Regioni come enti intermedi, «a vocazione essenzialmente amministrativa»²⁹, il cui compito principale è, da un lato, quello di dare attuazione alla normativa comunitaria e nazionale, adeguandola alle specificità territoriali.

Così, molti studiosi che all'inizio avevano manifestato pieno appoggio al progetto regionalista hanno iniziato a domandarsi se abbia senso continuare a intendere le Regioni come enti di legislazione, qualitativamente diversi da tutti gli altri enti territoriali, come originariamente configurato dalla Costituzione repubblicana. Nel sollevare un tema così delicato, tuttavia, bisogna avere consapevolezza che, senza il proprio ruolo di legislatori per il territorio, le Regioni perderebbero la caratterizzazione di enti di indirizzo e programmazione che il Costituente aveva inteso attribuirgli, rendendo inevitabile la loro trasformazione definitiva in macro-apparati di amministrazione. Qualora poi ne venisse riconosciuta e sancita sul piano costituzionale la «vocazione amministrativa», le Regioni non potrebbero fare a meno di entrare in concorrenza con gli enti locali, in particolare con i Comuni, a cui il principio di sussidiarietà attribuisce in via prioritaria l'esercizio della funzione amministrativa;

²⁷ Sia prima che dopo la riforma del Titolo V «il potere legislativo regionale, considerato nel suo insieme, si caratterizza da una parte per essere *compresso e fortemente schiacciato* dalla legislazione statale, dall'altro per essere *intrinsecamente frammentario*, incapace della disciplina complessiva di qualunque oggetto, dovendo rimanere nello stretto binario della competenza «amministrativa», ed anche in quella senza poter intervenire in aree vaste e numerose come la concorrenza, i livelli di prestazioni, l'ambiente e la cultura, gli enti locali ecc. ecc.». Così G. FALCON, *Caratteri e tendenze evolutive del regionalismo italiano*, in AA.VV., *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le Regioni italiane a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit.

²⁸ V. CERULLI IRELLI, *Fattori e problemi della inattuazione costituzionale (brevi riflessioni con Luciano Vandelli)*, in questa *Rivista*, n. spec. 2019, p. 20. In proposito, tornano alle mente le parole di Feliciano Benvenuti, secondo cui la funzione legislativa regionale è stata trascurata dai Consigli regionali ed esercitata «in pedissequa imitazione della legislazione dello Stato». Cfr. F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, Cedam, 1996, p. 134.

²⁹ L. MARIUCCI, *I nuovi statuti regionali e il federalismo da ripensare*, in questa *Rivista*, 2001, p. 14.

nonché con gli apparati amministrativi dello Stato, centrali e periferici³⁰. Ciò, a dispetto della configurazione di enti ad “amministrazione leggera”, prevalentemente indiretta, che originariamente il Costituente aveva voluto dare alle Regioni.

Non deve insomma sfuggire che la sottrazione della competenza legislativa alle Regioni, per quanto teoricamente ipotizzabile, porterebbe con sé l'accentuarsi dei rischi di sovrapposizione e duplicazione di compiti tra i diversi livelli di governo, intrinsecamente presente nel nostro ordinamento a causa della peculiare stratificazione “millefoglie” del sistema territoriale italiano³¹.

Occorre guardarsi dalla retorica antiregionalista che è cresciuta e si è alimentata a causa del susseguirsi delle crisi. A mio modo di vedere non è possibile tornare indietro sulle scelte compiute in Assemblea costituente: la funzione legislativa sta a testimoniare la pienezza del ruolo politico delle Regioni, a legittimare la loro partecipazione alla costruzione delle politiche nazionali, ad innalzare il grado di autonomia³². In un certo senso, la funzione legislativa eleva il «tono costituzionale»³³ delle Regioni, a

³⁰ Come viene fatto notare, peraltro, «Il fatto che la Regione non si sia affermata o evoluta come ente di legislazione non ha però comportato la sua realizzazione quale ente di amministrazione, a causa dell'imponente apparato amministrativo statale, sia centrale che periferico, nonché del progressivo irrobustimento degli enti locali, soprattutto a partire dagli anni '90, culminato (...) nell'elezione diretta dei Presidenti delle Province e dei Sindaci e, successivamente, nella l. n. 59/977». Cfr. M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle regioni*, cit., p. 413.

³¹ L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Astrid Rassegna*, 2012.

³² «Concepire i rapporti tra Stato e Regioni come rapporti tra “legislatori” mantiene elastici i rapporti tra norme statali e norme regionali, riservando per entrambe il sindacato di legittimità alla sola Corte costituzionale, eleva il tono costituzionale delle Regioni e rende coerente l'aspirazione a partecipare all'elaborazione della legislazione statale, nel cui quadro si muove quella della singola Regione; né si vede la contraddizione con il ruolo amministrativo, atteso che, come risulta anche dalla parte iniziale di questo scritto, la legislazione regionale è stata sempre concepita in funzione dell'attività amministrativa. Che poi per governare non basti legiferare è verissimo, ma non costituisce una buona ragione per rinunciare alla funzione legislativa». G. FALCON, *Caratteri e tendenze evolutive del regionalismo italiano*, cit.

³³ «La qualità nuova e distintiva dell'ente Regione, quale usciva configurato dalla Costituzione e come venne disegnato dalla migliore dottrina autonomistica, risiedeva nell'essere un ente di governo, la cui essenza si palesava nei tre compiti riuniti di programmazione, direzione e controllo, ai quali dava robustezza, anche teorica, la funzione legislativa, la quale, non dobbiamo mai dimenticarlo, racchiude ed esprime una quota di “sovranità”». Cfr. E. BALBONI, *Regioni e amministrazione: un approccio critico, alcuni decenni dopo*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 113.

cui si è voluto conferire il carattere di enti di governo, programmazione e direzione politica del sistema locale³⁴.

Occorre dunque impegnarsi a migliorare la qualità della legislazione regionale, sfuggendo alla tentazione di un riaccentramento che il susseguirsi continuo delle crisi – economica, sanitaria e ora bellica – ha risvegliato dopo l'ubriacatura autonomista con cui si è chiuso il secolo scorso. Va segnalato, in quest'ottica, che negli anni post-riforme amministrative le Regioni hanno avviato un'opera di ripulitura dei loro ordinamenti dalla normativa ormai desueta e inutile, al fine di costruire ordinamenti snelli, con poche leggi e soprattutto fattibili. In Emilia-Romagna ogni anno attraverso il collegato alla legge regionale comunitaria vengono recepite le proposte del Gruppo tecnico per l'attuazione della semplificazione normativa dirette all'individuazione, per ogni materia, delle leggi superate o implicitamente abrogate, quelle da mantenere e quelle da abrogare. La l.r. n. 1/2020 del Friuli-Venezia Giulia ha ridefinito i processi di semplificazione attraverso l'istituzione di un organo di controllo, denominato Comitato permanente alla semplificazione, con il compito di individuare le materie oggetto di semplificazione, coordinare le relative attività amministrative, promuovere l'adozione di modelli e direttive in materia, nonché monitorare l'attività avviata dalle singole Direzioni o Uffici regionali in materia di semplificazione. In Abruzzo è in atto un meccanismo analogo per la semplificazione del sistema normativo.

Il monitoraggio costante dell'attività legislativa contribuisce alla conoscenza dei dati obiettivi, favorendo in definitiva una visione più realistica, e non preconcepita, della autonomia politica regionale. Questa è la direzione giusta da prendere: puntare a migliorare la qualità della legislazione regionale partendo da una base oggettiva di conoscenze, dal quadro storico dei rapporti tra livelli di governo, sfuggendo alle sirene – sempre in agguato – del riaccentramento.

³⁴ Citando Ambrosini, attraverso il conferimento del potere legislativo i Costituenti miravano ad una «elevazione dello *status* della Regione da ente amministrativo ad ente dotato di funzioni che le fanno assumere rilievo e portata di carattere costituzionale». Cfr. G. AMBROSINI, *L'ordinamento regionale*, Bologna, Zanichelli, 1957, p. 60.

Le elezioni regionali in Calabria del 2021: la mobilità elettorale alla fine della perfetta alternanza

Roberto De Luca

Lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale della Calabria, a causa dell'improvvisa morte della Presidente Santelli, ha riportato gli elettori alle urne, nell'ottobre 2021, a distanza di soli 20 mesi dalle precedenti elezioni. L'ultima elezione, dal confronto dei numeri, sembra essere stata una replica dell'elezione precedente con la riconferma del centrodestra, con Roberto Occhiuto nuovo Presidente, e con gli schieramenti all'opposizione con percentuali che non si discostano dal voto precedente. Ma da una più profonda analisi del risultato si possono riscontrare notevoli diversità sia nel rendimento delle singole liste, che nel risultato di quei candidati che erano presenti in entrambe le elezioni. La mobilità elettorale si può anche riscontrare nella percentuale dei votanti che, sebbene sia perfettamente identica nelle due elezioni, è determinata da un elevato numero di elettori che hanno partecipato ad una sola elezione.

1. Le elezioni regionali del 2020

La vittoria del centrodestra nelle regionali del 2020 in Calabria era più che prevista. Vi erano, infatti, tutte le condizioni per la perfetta alternanza¹, l'avvicendamento ad ogni tornata elettorale regionale fra centrodestra e centrosinistra, a partire dal clima di opinione² contrario al Governo in ca-

¹ Si veda R. DE LUCA, *Calabria, La ferrea legge dell'alternanza*, in B. BALDI, F. TRONCONI (a cura di), *Le elezioni regionali del 2010*, Bologna, Istituto Cattaneo, 2010.

² Mazzoleni riporta il concetto di clima d'opinione espresso da E. NOELLE NEUMANN (*The Spiral of Silence: a Theory of Public Opinion*, in *Journal of Communication*, 24, 1974), come «il contesto delle opinioni politiche che circolano sui media che crea un quadro di riferimento (cioè un clima)» per cui alcuni individui «si conformano alle opinioni che essi percepiscono come dominanti» (G. MAZZOLENI, *La comunicazione politica*, Bologna, Il Mulino, 1998).

rica di centrosinistra, dal numero maggiore di liste presentate dallo schieramento di centrodestra, dalla presenza di due altri candidati Presidenti che, pur richiamandosi al “civismo”, in effetti si rivolgevano all’elettorato della stessa area di centrosinistra. All’importante appuntamento elettorale quasi tutti gli schieramenti in campo erano giunti attraverso molte difficoltà. Tre dei quattro candidati Presidenti erano stati selezionati fra contrasti, polemiche interne alla coalizione o alla lista e, soprattutto, con molto ritardo rispetto alla data delle elezioni. La coalizione di centrodestra presentava Jole Santelli, deputata di Forza Italia fin dal 2001, sulla quale i dirigenti nazionali dei partiti della coalizione si sono trovati d’accordo dopo avere espresso alcuni veti incrociati su candidati che lavoravano da tempo alla costruzione delle liste per la Regione³. Il Movimento 5 Stelle (M5S), dopo accesi contrasti nella numerosa delegazione parlamentare calabrese del movimento e fra gli attivisti, ha puntato sul docente universitario di economia Francesco Aiello annunciando la candidatura solo due mesi prima delle elezioni, candidatura decisa dai vertici del movimento e confermata, di misura, con 1.150 voti a favore e 1.017 contrari, dagli iscritti attraverso la piattaforma Rousseau. La scelta del centrosinistra è stata sicuramente la più travagliata – e ufficializzata solo pochi giorni prima della presentazione delle liste – soprattutto per l’ostinazione del Presidente della Regione in carica Mario Oliverio a volersi ripresentare anche, eventualmente, sottoponendosi alla prova delle primarie⁴ per la scelta del candidato. La candidatura di Oliverio era osteggiata da diversi esponenti regionali del suo stesso partito, il Partito democratico (PD), che erano stati estromessi, di fatto, da posti di responsabilità nei cinque anni di governo regionale, con la Giunta formata quasi esclusivamente da tecnici. Inoltre, pesava negativamente sul *curriculum* e sulla popolarità del Presidente Oliverio il provvedimento emesso nei suoi confronti di obbligo di dimora, protrattosi per tre mesi durante il suo mandato, per l’accusa di abuso d’ufficio e corruzione nell’ambito di un procedimento

³ In particolare, da tempo, Mario Occhiuto, Sindaco di Cosenza, aveva approntato e presentato delle liste, non partitiche, di sostegno alla sua candidatura a Presidente della Regione. La candidatura di Occhiuto, ufficializzata da Forza Italia, ha trovato il veto del segretario della Lega Salvini.

⁴ Mario Oliverio si richiamava allo statuto del PD che indicava nelle primarie la modalità di selezionare i candidati, come d’altra parte era avvenuto per la sua candidatura nel 2014.

giudiziario in materia di appalti pubblici. Soprattutto nella perdita di popolarità alla fine del mandato è da ricercarsi la causa della mancata riconferma del Presidente uscente. Diversamente da quanto accade in molte altre Regioni⁵, in Calabria il Presidente uscente non è stato mai riconfermato nella carica; l'effetto *incumbent* non esiste, anzi vale il contrario⁶. Alla fine, il segretario nazionale del PD ha scelto Pippo Callipo, noto imprenditore, che si era già candidato come Presidente nelle regionali del 2010, e arrivato terzo, con formazioni civiche in competizione con il centrosinistra e centrodestra. L'unica candidatura non contrastata, in quanto frutto di decisione autonoma, è stata quella del geologo Carlo Tansi, *ex* capo della Protezione civile in Calabria, che aveva manifestato da tempo la sua intenzione di scendere in campo con liste civiche in contrapposizione alle due principali coalizioni.

Il ritardo nella scelta dei candidati, le feste natalizie a ridosso della data delle elezioni, 26 gennaio 2020, hanno contribuito a rendere la campagna elettorale abbastanza sottotono, nonostante qualche timido accenno sulle televisioni nazionali, e solo di riflesso, per la concomitante elezione della Regione Emilia-Romagna⁷ dai toni politici "nazionali". Più che dai candidati Presidenti, la vera campagna elettorale è stata sostenuta dai candidati consiglieri che, avvalendosi anche di importanti referenti sul territorio, hanno incontrato i loro elettori "porta a porta". Il risultato elettorale ha risentito, inevitabilmente, del lavoro svolto dai candidati consiglieri e del patrimonio di consensi degli stessi, patrimonio che, in qualche caso, è stato mantenuto quasi intatto o, addirittura, aumentato.

⁵ Nell'ultimo turno elettorale regionale i Presidenti uscenti di Veneto (Luca Zaia), Liguria (Giovanni Toti), Emilia-Romagna (Stefano Bonaccini), Lazio (Nicola Zingaretti), Campania (Vincenzo De Luca), Puglia (Michele Emiliano) sono stati riconfermati con ampie maggioranze.

⁶ V. METE, *La Calabria e gli elettori di nessuno*, in *Il Mulino*, 1, 2020, pp. 29-36.

⁷ Le elezioni regionali dell'Emilia-Romagna hanno assunto una importantissima valenza nazionale per la sfida del centrodestra, e della Lega di Salvini soprattutto, al lungo predominio del centrosinistra e del PD nella Regione. I *talk show* televisivi hanno dedicato molto spazio alle regionali in Emilia-Romagna e, nell'occasione, non hanno potuto fare a meno di citare l'altra Regione dove si votava.

Tabella 1. *Calabria regionali 2020 – Risultati candidati Presidenti e liste*

Candidati Presidenti e liste	Voti	%	Seggi
Santelli Jole	449.705	55,3	
Forza Italia	96.067	12,3	5
Lega Salvini Calabria	95.400	12,3	4
Fratelli d'Italia	84.507	10,9	4
Jole Santelli Presidente	65.816	8,5	2
Unione di Centro	53.250	6,8	2
Casa delle Libertà	49.778	6,4	2
<i>Totale coalizione Santelli</i>	<i>444.818</i>	<i>57,1</i>	<i>19</i>
Callipo Pippo	245.154	30,1	1
Partito Democratico	118.249	15,2	5
Io Resto in Calabria	61.699	7,9	3
Democratici Progressisti Calabria	47.650	6,1	2
<i>Totale coalizione Callipo</i>	<i>227.598</i>	<i>29,2</i>	<i>10</i>
Aiello Francesco	59.796	7,4	
Movimento 5 Stelle	48.784	6,3	
Liberi di Cambiare Calabria Civica	8.544	1,1	
<i>Totale coalizione Aiello</i>	<i>57.328</i>	<i>7,4</i>	
Tansi Carlo	58.700	7,2	
Tesoro Calabria	40.299	5,2	
Calabria Libera	5.329	0,7	
Calabria Pulita	3.230	0,4	
<i>Totale coalizione Tansi</i>	<i>48.858</i>	<i>6,3</i>	
Totale voti candidati Presidenti	813.355		
Totale voti liste circoscrizionali	778.602		
Elettori	1.895.990		
Votanti	840.563	44,3	

Fonte: Ns. elaborazione su dati Ministero Interno

Jole Santelli, come nelle previsioni e nei sondaggi, ha vinto nettamente con il 55,3% dei voti, quasi due punti in meno della percentuale ottenuta dalle sei liste della coalizione, liste che hanno superato tutte la soglia di sbarramento del 4% per la conquista dei seggi. Pippo Callipo ha ottenuto il 30,1%, quasi un punto in più delle tre liste facenti parte

della sua coalizione, che hanno conquistato tutte almeno un seggio⁸. È andata male, invece, agli altri due candidati Presidenti e alle liste che li sostenevano a causa dell'alta soglia stabilita dalla legge elettorale della Calabria che fissa all'8% lo sbarramento di coalizione⁹. Il 7,4% ottenuto dalle liste di Aiello (M5S) e il 6,3% delle liste di Tansi (Tesoro Calabria) non è bastato a dare rappresentanza nell'Assemblea regionale a liste che si richiamavano al "civismo". Il risultato fotografa anche in questa tornata una situazione di perfetta alternanza, con lo "scambio", quasi perfetto, della percentuale di voti fra la coalizione di centrosinistra e centrodestra. Infatti nel 2014 la vittoria di Mario Oliverio, candidato Presidente del centrosinistra, era stata raggiunta con il 61,4% dei voti, mentre i due candidati Presidenti del centrodestra, che correva diviso con due diverse coalizioni, complessivamente avevano ottenuto il 32,3% dei consensi.

2. La brevissima consiliatura

La prima Presidente donna della Regione Calabria, Jole Santelli, aveva nominato gli assessori facendo ricorso anche a persone esterne al Consiglio regionale, criterio che era stato ampiamente utilizzato dal suo predecessore Mario Oliverio. I primi due assessori esterni nominati dalla Presidente sono stati Sandra Savaglio, astrofisica di fama internazionale con la delega alla cultura, e il colonnello Sergio De Caprio, noto come Capitano Ultimo e come il carabiniere che arrestò Totò Riina, con la delega all'ambiente. Altri assessori esterni, ma di provenienza politica, erano Francesco Talarico, proposto dall'Udc, Fausto Orsomarso, proposto

⁸ Occorre ricordare che il sistema elettorale calabrese non prevede la possibilità del voto disgiunto (voto per un candidato Presidente e voto per una lista non facente parte della coalizione dello stesso candidato Presidente votato), con la conseguenza che le differenze fra percentuali di voto al candidato Presidente e percentuali delle liste della coalizione, nella norma, risultano molto contenute. Le differenze in valore assoluto fra voti al candidato Presidente e voti alle liste della stessa coalizione possono risultare, in qualche caso, anche rilevanti e possono dipendere sia dalla capacità del Presidente di attrarre consensi "autonomi" che dal mancato voto alle liste e ai candidati consiglieri. Per questo motivo, i candidati Presidenti di coalizioni di liste con alti indici di preferenza ottengono, solitamente, un differenziale di voti, rapportato ai voti complessivi delle liste, più basso.

⁹ Le singole liste per essere ammesse al riparto dei seggi devono aver superato, dapprima, lo sbarramento dell'8% con la coalizione e, successivamente, devono aver ottenuto almeno il 4% dei voti.

da Fratelli d'Italia, e Nino Spirlì, indicato direttamente dal segretario della Lega Salvini fra molte polemiche interne al partito¹⁰.

Appena insediatasi, la Giunta regionale si è trovata di fronte all'emergenza Covid che, conseguentemente, ha sospeso o bloccato quasi tutti i programmi, oltre a mostrare, in tutta evidenza, le gravissime carenze della sanità calabrese. Il settore della sanità in Calabria è stato commissariato dal 2011 a causa del disavanzo finanziario fatto registrare nella Regione. Al primo commissario nominato dal Governo nella figura del Presidente della Regione si sono avvicendati dirigenti esterni non politici che non sono riusciti nell'intento di risolvere i tanti problemi della sanità calabrese e meno che mai quelli legati al bilancio finanziario. Ha assunto toni grotteschi la nomina del nuovo commissario alla fine del 2020, fra grossolani errori e figuracce del commissario in carica (un ex generale dei Carabinieri) destituito dal Governo, di un primo commissario nominato e costretto immediatamente alle dimissioni, alle rinunce di altri candidati proposti e, infine, alla nomina di un Prefetto, ex poliziotto, con una grande esperienza in fatto di legalità e lotta alla mafia ma forse con poche competenze in materia sanitaria. Se consideriamo che le spese della sanità compongono la gran parte del bilancio della Regione e se osserviamo che la sanità, privata e pubblica, ha forti implicazioni con la politica – non fosse altro che una buona percentuale di eletti alla Regione proviene da questo ambito, come medici, titolari di strutture sanitarie private, ecc. – dobbiamo ritenere che una parte importante del consenso elettorale e della rappresentanza alla Regione passa attraverso il canale preferenziale della sanità¹¹.

Nel mese di giugno, dopo meno di cinque mesi dalla proclamazione degli eletti, la XII legislatura regionale, che fino ad allora, causa Covid-19, non aveva registrato alcun evento degno di nota, ha avuto un sussulto

¹⁰ Il segretario regionale della Lega, Cristian Invernizzi, ed il vicesegretario nazionale enti locali del partito, Walter Rauti, avrebbero preferito l'incarico della presidenza del Consiglio diversamente dal deputato calabrese Domenico Furgiuele e di Matteo Salvini favorevoli ad avere la vicepresidenza della Giunta. La spaccatura è avvenuta anche sul nome di Spirlì, amico di Salvini, calabrese, non eletto mai in alcuna istituzione politica, e da tempo residente fuori Regione, che è stato preferito ad un consigliere eletto nella Lega.

¹¹ Si veda sul tema P. FANTOZZI, M. MIRABELLI (a cura di), *Legalità e sanità in Calabria e Sicilia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015.

per le dimissioni irrevocabili di Pippo Callipo, eletto consigliere quale candidato Presidente del centrosinistra, miglior perdente. Callipo, nella lettera di dimissioni, si scaglia contro il sistema vigente fatto di «prassi consolidate che mortificano la massima Assemblea legislativa calabrese», come la convocazione di Consigli con ordine del giorno comunicato a poche ore dall'inizio, sgarbi istituzionali quali la presentazione del programma di governo della Presidente Jole Santelli dopo quattro mesi dalle elezioni, mozioni e proposte di legge messe in votazione al termine dell'Assemblea e senza discussione alcuna. Di fatto, secondo Callipo, viene annullata una effettiva «valutazione delle questioni sulle quali l'Assemblea è chiamata ad esprimersi, impedendo quindi che il Consiglio stesso renda quel servizio al quale dovrebbe tendere istituzionalmente». Nei primi giorni di ottobre l'improvvisa morte della Presidente Jole Santelli¹² ha determinato lo scioglimento anticipato del Consiglio. La normativa stabilisce che in caso di decesso del Presidente della Regione, all'elezione del nuovo Presidente e della nuova Giunta si debba procedere entro tre mesi e che, «fino all'elezione del nuovo Presidente della Regione e della nuova Giunta, la Giunta rimane in carica per l'ordinaria amministrazione, fatta salva l'adozione degli atti indifferibili ed urgenti, e la carica di Presidente della Regione è assunta dal Vice-Presidente»¹³. Nino Spirli diventa perciò il Presidente facente funzioni e si trova a contrastare l'emergenza pandemica senza aver maturato la necessaria esperienza politico-amministrativa e con le citate carenze gestionali della sanità. In una situazione così difficile, ma in Regioni con un'organizzazione sanitaria decisamente migliore della Calabria, solo pochi Presidenti di Regione si erano distinti nell'adozione di provvedimenti che avevano cercato di fronteggiare l'emergenza pandemica¹⁴.

¹² Jole Santelli, che da tempo combatteva contro un tumore che non le aveva impedito, comunque, di candidarsi alla massima carica regionale e, una volta eletta, a svolgere con impegno la sua funzione, è deceduta in seguito ad un malore ed arresto cardio-circolatorio.

¹³ Così prevede lo Statuto della Regione Calabria con riferimento alla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1.

¹⁴ Nelle elezioni regionali del settembre 2020, ai tempi della pandemia, si sono distinti con un successo personale clamoroso, in termini di consenso, i due Presidenti uscenti di Campania, Vincenzo De Luca, e Veneto, Luca Zaia, gli stessi che erano stati molto attivi, con provvedimenti efficaci, nel contrasto alla pandemia. Sul punto si veda G. GASPERONI, *Le elezioni regionali del 2020: pandemia, personalizzazione e "ordine sparso"*, in *questa Rivista*, 4, 2020, pp. 811-817.

A causa delle restrizioni adottate dal Governo per il contrasto alla pandemia, di rinvio in rinvio della data delle votazioni¹⁵, anziché tre mesi, la presidenza provvisoria di Spirli è durata un anno, un periodo che avrebbe dovuto essere più che sufficiente ai partiti per arrivare preparati alla competizione elettorale.

3. *Verso le nuove elezioni*

L'improvvisa fine della consiliatura e l'anticipato ricorso alle urne avrebbero dovuto accelerare in maniera evidente le scelte dei principali attori politici sulla formazione delle coalizioni, sul candidato Presidente, sulla formazione delle liste e sui programmi. Ma subito dopo la notizia dello scioglimento anticipato del Consiglio, solo lo schieramento di centrodestra sembrava essere quasi pronto all'imminente tornata elettorale – mancava solo il nome del nuovo candidato alla presidenza – potendo contare su una coalizione, con tanti forti candidati consiglieri, che aveva trionfato nell'elezione di meno di un anno prima. E per questo motivo il centrodestra spingeva per una data immediata, potendo sfruttare anche elettoralmente il cordoglio dei cittadini calabresi per la prematura morte della prima donna Presidente della Regione Calabria.

Nel campo del centrosinistra, il PD pensava di radunare ad uno stesso tavolo gruppi dell'area di centrosinistra e gran parte dei movimenti "civici" che nelle elezioni del gennaio del 2020 potevano contare su circa un 15% di voti che, come abbiamo visto, a causa delle alte soglie di sbarramento, non si erano concretizzati in alcuna rappresentanza in Consiglio. Il primo e naturale interlocutore del PD non poteva che essere il M5S, anche alla luce degli ultimi accordi nazionali, di governo ed elettorali, soprattutto in funzione di poter sconfiggere il centrodestra.

I tavoli d'incontro proposti dal PD per la scelta del candidato Presidente e per la definizione dei programmi vengono abbandonati, però, da

¹⁵ Il Presidente f.f. Spirli aveva stabilito la prima data delle elezioni al 14 febbraio 2021. Per il perdurare delle restrizioni conseguenti alla pandemia, era stata fissata successivamente la data dell'11 aprile e in seguito al provvedimento contenuto nel decreto legge n.25 del 5 marzo 2021, che stabiliva la data delle elezioni degli organi scaduti o in scadenza in una finestra temporale dal 15 settembre al 15 ottobre, il Presidente f.f. con decreto del 4 agosto aveva fissato al 3 e 4 ottobre 2021 la nuova data per il rinnovo del Consiglio regionale della Calabria, in concomitanza con il primo turno delle amministrative.

più invitati quasi subito, senza che si fosse realizzato alcun accordo sul candidato Presidente, sui criteri di ammissibilità dei candidati consiglieri e sui programmi.

Il disegno del PD viene messo in crisi, soprattutto, dall'annuncio della discesa in campo di Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli in scadenza del secondo mandato, che, immediatamente alla contingenza dello svolgimento delle elezioni anticipate, si trasferisce in Calabria al fine di tessere una ampia rete di sostenitori e candidati consiglieri, riprendendo i legami con molte delle persone che aveva avuto modo di conoscere nei circa sei anni da magistrato svolto nella Regione. L'area di riferimento di De Magistris coincide in parte con quella del PD, dei movimenti civici, ma è molto più ampia potenzialmente se comprendiamo, nella prospettiva strategica di De Magistris, quella gran parte di cittadini calabresi (oltre la metà degli iscritti nelle liste elettorali) che non si reca a votare per le regionali. Nel mese di febbraio, la proposta di De Magistris viene condivisa da Carlo Tansi che nella precedente elezione con il suo movimento civico "Tesoro Calabria" aveva ottenuto il 7,2% dei voti. A giugno, però, Tansi rompe l'alleanza adducendo la circostanza che De Magistris non lo avesse coinvolto «né nell'individuazione dei candidati né nella condivisione dei percorsi per le strade della Calabria»¹⁶. Tansi, a metà luglio, aderirà al progetto di centrosinistra del PD e M5S, ricevendo molte critiche per essersi schierato in precedenza, più volte, aspramente contro lo stesso PD.

Nonostante il dichiarato comune intento di battere il centrodestra e la consapevolezza che per fare ciò il primo passo necessario era di presentarsi uniti, De Magistris e la coalizione PD-M5S non hanno mai concretamente provato a dialogare. D'altra parte è difficile formare una alleanza elettorale quando ognuno dei gruppi partecipanti ha un proprio candidato Presidente, nessuno dei quali vuole recedere da tale ruolo. Nella coalizione di centrosinistra il PD, principale partito, ha avuto molti problemi nella scelta del candidato. Il primo candidato proposto dal PD è stato Nicola Irto, consigliere uscente eletto con 12.000 preferenze e Presidente del Consiglio nella ancora precedente legislatura. Vetì interni al

¹⁶ *Regionali Calabria, Tansi rompe l'alleanza con de Magistris: "Scendo dal Tan-Dem"*, in *Agenzia DiRE*, 4 giugno 2021.

partito sia a livello regionale che nazionale hanno provocato il polemico ritiro della candidatura di Irto, il quale, dall'annuncio della candidatura, aveva lavorato alla stesura del programma «condiviso con studenti, imprenditori, terzo settore, professionisti» anche se, a suo dire, nessuno ha mai voluto «discutere di contenuti: solo di tattica, credendo di prendere un voto in più»¹⁷. Il ritiro della candidatura di Irto dura giusto una settimana, il tempo che la segreteria nazionale del partito lo rassicuri; lo stesso tempo, una settimana, dura la ricandidatura, quando dal colloquio avuto con il segretario Enrico Letta, viene informato che il M5S, alleato del PD, vuole un nome diverso alla presidenza della Regione. Il nome nuovo è quello di una donna, l'imprenditrice Maria Antonietta Ventura che, comunque, non riceve molti consensi fra i possibili alleati e all'interno dello stesso PD. Candidatura, anche questa, che dura pochissimo, non più di due settimane, perché Ventura è costretta a ritirarla dopo le voci riguardo un'interdittiva antimafia che avrebbe colpito un'azienda del gruppo industriale riconducibile alla sua famiglia. La scelta definitiva del candidato del centrosinistra avviene in piena estate, i primi giorni di luglio, in Amalia Bruni, ricercatrice e direttrice del Centro regionale di neurogenetica a Lamezia Terme. La candidata sarà sostenuta, come recita l'annuncio dell'ufficializzazione, oltre che da PD e M5S, da Articolo Uno, PSI, Io resto in Calabria, Centro Democratico, Verdi, Repubblicani, Demos, A testa alta, Calabria Civica.

Il centrosinistra, già ampiamente frammentato, deve registrare un'ulteriore spaccatura a causa dell'ex Presidente della Regione Mario Oliverio¹⁸. Da tempo Oliverio si batte, inascoltato dai vertici regionali e nazionali del PD, per l'unità del centrosinistra. Alla fine, dopo i netti rifiuti del PD e di De Magistris di allargare le rispettive coalizioni, Oliverio si candida da Presidente con una sola lista dove sono candidati alcuni dei suoi fedelissimi eccellenti, per i precedenti successi elettorali.

I ritardi del centrodestra nella scelta del candidato Presidente sono derivati, invece, dalle vicende nazionali dei tre principali partiti della coa-

¹⁷ Calabria, Nicola Irto ritira la sua candidatura a governatore e scatena la polemica nel PD: "Nel partito stallo e troppi tatticismi", in *Il Fatto Quotidiano*, 31 maggio 2021.

¹⁸ Sulla "facile" vittoria di Oliverio, rimando a R. DE LUCA, *Le elezioni regionali del 2014 in Calabria*, in *questa Rivista*, 1, 2015, pp. 273-298.

lizione sulla scelta dei candidati Sindaci nelle grandi città che andavano al voto nella stessa data. In effetti da tempo rimaneva valido l'accordo nazionale che la Regione Calabria toccasse a Forza Italia, nel rispetto della precedente designazione della forzista Jole Santelli. L'ufficialità alla candidatura avviene solo a metà giugno con l'annuncio del "ticket" Occhiuto-Spirli, cioè con l'indicazione di Spirli, il *pro-tempore* Presidente facente funzioni, quale Vicepresidente. Fratelli d'Italia non ha accolto certamente in maniera favorevole tale designazione e fra l'opposizione e le critiche di dirigenti regionali e nazionali del partito, e con la Presidente del partito Giorgia Meloni che aveva minacciato di far saltare il precedente accordo, unanime, per Roberto Occhiuto¹⁹.

4. La formazione delle liste e la campagna elettorale

L'analisi delle precedenti tornate elettorali regionali in Calabria suggerisce ai partiti le modalità con cui affrontare la competizione per poter vincere. Più candidati e più liste da mettere in campo è stata, da sempre, la strategia vincente dei candidati Presidenti. Larghe coalizioni dove, oltre ai partiti nazionali, vi è quasi sempre la lista del Presidente e altre liste, non partitiche, formate all'occorrenza. Così se nel 2014 il centrosinistra di Oliverio aveva trionfato con otto liste contro le tre della candidata Wanda Ferro del centrodestra, e nel 2020 il centrodestra di Jole Santelli con sei liste aveva prevalso nettamente sulle tre liste del centrosinistra, e al doppio del numero delle liste il centrodestra era corrisposto quasi il doppio dei voti, il suggerimento che ne scaturiva è che per vincere le elezioni occorreva schierare quanti più liste e candidati (forti) possibili. Si tenta, perciò, di fronteggiare il centrodestra con la strategia di schierare dagli altri lati un grande numero di liste. Sono sette le liste del centrodestra di Roberto Occhiuto, come sette sono le liste a sostegno di Amalia Bruni, mentre De Magistris ne riesce a schierare sei. Come vedremo, il risultato non dipenderà solo dal numero di liste e candidati consiglieri schierati ma anche dall'effettiva capacità della lista di attrarre

¹⁹ In considerazione del risultato non brillante ottenuto dalla Lega e degli equilibri da considerare nella distribuzione delle deleghe fra i partiti della maggioranza, alla Lega sarà assegnato un solo assessorato e la presidenza del Consiglio. Spirli, nonostante le rassicurazioni preventive di Salvini, viene estromesso dal nuovo governo regionale calabrese.

consensi, dato che ben dodici delle ventuno liste non supereranno la soglia di sbarramento del 4%.

L'ufficializzazione dei candidati Presidenti dei due principali schieramenti, che, come abbiamo visto, avviene fra giugno e luglio, può dare luogo all'avvio della campagna elettorale. L'estate non è certo il migliore periodo dell'anno per le campagne elettorali, quando le scuole sono chiuse, la gente in vacanza e la televisione è poco seguita soprattutto per le vicende politiche regionali. Rimane il mese di settembre, cioè dopo la presentazione ufficiale delle liste, per convincere gli elettori a recarsi alle urne. Fra emergenza Covid e amministrative nelle grandi città nella stessa data delle regionali della Calabria, il dibattito televisivo "oscura" quasi del tutto le regionali calabresi.

In quanto ai temi principali toccati dalla campagna, questi non si differenziavano molto da quelli delle precedenti elezioni, per una Regione con tanti problemi e che figura quasi sempre in fondo alle classifiche fra le Regioni europee. Non poteva mancare una particolare attenzione da parte di tutti i candidati Presidenti al tema della sanità, settore che oltre ad interessare la vita di tutti i cittadini, in Calabria per l'emergenza Covid, per la vicenda della nomina del Commissario di Governo, per l'emigrazione sanitaria verso altre Regioni, per la carenza di strutture e personale è diventato il fondamentale problema della Regione. L'altro tema "sensibile" nell'elettorato è il lavoro, al quale hanno fatto inevitabile riferimento i candidati nei loro incontri con gli elettori. In verità, Occhiuto e Bruni hanno conquistato le platee televisive quasi esclusivamente con luce riflessa, in occasione della visita di sostegno ai candidati di personaggi nazionali della politica. De Magistris ha preferito, invece, la vecchia pratica del comizio in piazza, anche in piccoli Comuni, spesso accompagnato da candidati consiglieri del territorio. In quanto agli scontri tra candidati, la *negative campaigning*²⁰, probabilmente, nella

²⁰ *Negative campaigning* è la campagna che tende ad enfatizzare gli aspetti negativi degli avversari anziché quelli positivi della propria parte politica. Sul *negative campaigning* si vedano: P. FRANCA, P.S. HERRNSON, *Keeping it Professional: The Influence of Political Consultants on Candidate Attitudes Toward Negative Campaigning*, in *Politics&Policy*, 35 (2), 2007, pp. 246-272; K.S. JOHNSON-CARTEE, G.A. COPELAND, *Inside Political Campaigns: Theory and Practice*, Westport, Praeger, 1997; M. CACCIOTTO, *Il marketing politico. Come vincere le elezioni e governare*, Bologna, il Mulino, 2011.

consapevolezza che i due candidati “pescavano” soprattutto nella stessa area, ha prevalso lo scontro “interno” Bruni-De Magistris-Oliverio rispetto a quello Occhiuto contro gli altri tre candidati.

In parte può ricondursi al genere del *negative campaigning* la lotta, quasi tutta interna alle singole liste, per la conquista delle preferenze. Emblematica in tal senso la dichiarazione di un consigliere uscente, candidato nel PD – partito che ha schierato in tutte e tre le circoscrizioni candidati molto competitivi – che all'indomani della presentazione delle liste, rivolgendosi ai dirigenti del partito con il quale è candidato, dichiara in diretta video su un *social media*: «Avevano tentato di interrompere la nostra corsa ma non ci sono riusciti. Hanno paura che io possa vincere e mandarli a casa e tentano di indebolirmi (...) sarà un referendum tra noi e loro, tra la nuova classe politica e chi ha tenuto sotto scacco, per decenni, la nostra Regione. Mandiamoli a casa e continuiamo a difendere la nostra terra»²¹. Così l'apertura ufficiale della campagna di questo candidato. Il prosieguo non poteva essere dissimile, con l'individuazione dell'avversario al proprio interno anziché nelle liste rivali. La partecipazione alla competizione è vissuta quasi sempre dai candidati più forti, coloro che possono aspirare alla conquista del seggio, con una caratterizzazione individuale e personale, e i voti di preferenza non possono che essere voti alla persona, assegnati spesso a prescindere dal simbolo sotto il quale si presenta il candidato. I dati sulle preferenze ci spiegano a sufficienza il comportamento di molti elettori.

5. I risultati del 2021

Con qualche piccolo cambiamento, le regionali dell'ottobre 2021, a prima vista, sembrano essere la replica del gennaio 2020. Il centrodestra, con Occhiuto, vince con il 55,7% dei voti delle sette liste (nel 2020 era il 57,1%); le liste del centrosinistra ottengono il 27,4% (nel 2020 il 29,2%) e il raggruppamento delle liste civiche, guidate da De Magistris, il 15,2% (nel 2020 il 14,6%)²². Se teniamo conto dell'1,7% ottenuto dalla lista del

²¹ Diretta su Facebook di un candidato PD.

²² Con l'avvertenza che nel 2020 abbiamo considerato il M5S quale uno dei due raggruppamenti civici, mentre il M5S, in questa occasione, è in coalizione con il PD. La diversa collocazione del M5S è soprattutto conseguenza degli accordi nazionali fra M5S e PD per l'elezione 2021 mentre nel 2020 il candidato Presidente del M5S era in campo insieme ad altre due formazioni di ispirazione “civica”.

fuoriuscito del PD ed ex Presidente della Regione, Mario Oliverio, abbiamo che il risultato del centrosinistra, in termini percentuali, combacia esattamente nelle due elezioni.

Tabella 2. *Calabria regionali 2021 – Risultati candidati Presidenti e liste*

Candidati Presidenti e liste	Voti	%	Seggi
Occhiuto Roberto	431.675	54,5	
Forza Italia	131.882	17,3	7
Fratelli d'Italia	66.277	8,7	4
Lega Salvini Calabria	63.459	8,3	4
Forza Azzurri	61.828	8,1	2
Coraggio Italia	43.159	5,7	2
Unione di Centro	34.923	4,6	1
Noi con l'Italia	23.138	3,0	
<i>Totale coalizione Occhiuto</i>	<i>424.666</i>	<i>55,7</i>	<i>20</i>
Bruni Amalia	219.389	27,7	1
Partito Democratico	100.437	13,2	5
Movimento 5 Stelle	49.414	6,5	2
La Calabria Sicura	28.733	3,8	
Tesoro Calabria	17.358	2,3	
Partito Socialista Italiano	7.024	0,9	
Europa Verde	3.755	0,5	
Partito Animalista	2.259	0,3	
<i>Totale coalizione Bruni</i>	<i>208.980</i>	<i>27,4</i>	<i>8</i>
De Magistris Luigi	128.204	16,2	
De Magistris Presidente	39.338	5,2	2
DEMA	25.929	3,4	
Un'altra Calabria è Possibile	18.235	2,4	
Uniti con De Magistris	12.390	1,6	
Per la Calabria con De Magistris	10.547	1,4	
Calabria Resistente e Solidale	9.175	1,2	
<i>Totale coalizione De Magistris</i>	<i>115.614</i>	<i>15,2</i>	<i>2</i>

Candidati Presidenti e liste	Voti	%	Seggi
Oliverio Mario	13.440	1,7	
Oliverio Presidente	12.838	1,7	
Totale voti candidati Presidenti	792.708		
Totale voti liste circoscrizionali	762.098		
Elettori	1.890.732		
Votanti	838.691	44,4	

Fonte: Ns. elaborazione su dati Ministero Interno

Nota: la circoscrizione Nord comprende l'intera Provincia di Cosenza, quella Centro le Province di Catanzaro, Crotone e Vibo Valentia, quella Sud la Provincia di Reggio Calabria.

In questa ripetizione del voto, addirittura si registra quasi lo stesso numero di votanti (circa 2.000 in più nel 2021) con quasi l'identica percentuale (44,4% nel 2021 e 44,3% nel 2020). Sembrerebbe, quasi, che gli stessi elettori del gennaio 2020 siano ritornati ai seggi nell'ottobre 2021 per ribadire il loro voto. Un'analisi più in profondità sconfessa in parte questa pur plausibile ipotesi. In primo luogo, il risultato delle singole liste non coincide nelle due elezioni. Ad esempio, Forza Italia passa dal 12,3% del 2020 al 17,3% del 2021, la Lega Salvini perde 4 punti percentuali nel 2021 e Fratelli d'Italia di punti ne perde 2,2. A far decadere definitivamente l'ipotesi della replica dell'elezione è il dato sulla partecipazione se considerato Comune per Comune. Comparando i dati sulla partecipazione delle due ultime regionali, infatti, è difficile trovare percentuali quasi coincidenti in ogni singolo Comune. Anzi, a volte, la differenza in più o in meno in ognuno dei 404 Comuni calabresi è rilevante. Oltre a quei Comuni che hanno rinnovato il Consiglio comunale e il Sindaco nel 2021, nei quali la differenza mediamente è maggiore di 15 punti percentuali²³, si registrano Comuni con numeri consistenti di cittadini che avevano votato nel 2020 e che non sono ritornati a votare. Nella tabella 3 abbiamo riportato i dati sulla partecipazione alle due consultazioni nelle tre

²³ Lo svolgimento delle elezioni comunali nella stessa data ha influito in misura evidente sul computo complessivo della partecipazione alle regionali, come si può rilevare dall'analisi Comune per Comune.

circoscrizioni della Regione²⁴, risultanti dal calcolo sviluppato per ogni Comune. È stato sottratto dal numero dei partecipanti nell'elezione 2021 quello dei partecipanti 2020; sono state sommate, poi, tutte le differenze ottenute distinte fra negative e positive; la somma delle differenze negative rappresenta il numero minimo di elettori in “uscita” dall'elezione 2021, cioè quelli che hanno votato nel 2020 e si sono astenuti nel 2021, mentre il totale delle differenze positive rappresenta il numero minimo di elettori in “entrata”, cioè coloro che hanno votato solo nel 2021. Complessivamente sono quasi 100 mila votanti su un totale di circa 840 mila (il 12% circa), che rappresentano il numero minimo di votanti che non hanno preso parte ad entrambe le votazioni. Tale calcolo rappresenta solo una stima approssimata per difetto, in quanto non può tenere conto delle compensazioni intervenute fra quanti hanno votato in una sola delle due elezioni, ed è fondato sulla ragionevole ipotesi della sostanziale stabilità nel tempo degli elettorati comunali (le nuove iscrizioni e le cancellazioni nelle liste elettorali comunali, comunque, sono minime, considerato il breve periodo intercorso fra le due elezioni).

Tabella 3. *Saldo elettori “in entrata” (in più) e “in uscita” (in meno) elezioni regionali 2021 rispetto regionali 2020**

Circoscrizioni	in più	in meno	totali	vot.2021	%
Nord	20.587	15.690	36.277	322.496	11,2
Centro	15.370	17.423	32.793	290.597	11,3
Sud	12.056	17.167	29.223	225.598	13,0
Calabria	48.013	50.280	98.293	838.691	11,7

* *Somma delle differenze (in più e in meno) del numero votanti in ognuno dei comuni fra le due elezioni.*

Fonte: Ns. elaborazione su dati Ministero Interno

Quanto sia solo apparente la stabilità del risultato elettorale nelle due elezioni si può cogliere confrontando i risultati per partiti e coalizioni

²⁴ A partire dalle elezioni regionali del 2014, in conseguenza della riduzione del numero di consiglieri da eleggere (da 50 a 30), le circoscrizioni provinciali di Crotone e Vibo Valentia sono state accorpate nella circoscrizione di Catanzaro, ora circoscrizione Centro, mentre Cosenza è la circoscrizione Nord e Reggio Calabria è la circoscrizione Sud.

Comune per Comune. Da questa comparazione fra le due elezioni si può riscontrare, in alcuni casi, una consistente mobilità elettorale. Per esempio, comparando il risultato della coalizione di centrodestra nelle due elezioni nei Comuni capoluoghi di Provincia abbiamo una evidente stabilità a Cosenza (47,0% nel 2021 e 47,2% nel 2020), ma differenze consistenti negli altri capoluoghi: a Catanzaro 55,9% nel 2021 e 52,4% nel 2020, a Reggio 54,8% e 60,2%, a Vibo 56,0% e 53,2%, a Crotone le liste di centrodestra passano dal 41,4% nel 2020 al 51,5% nel 2021. Probabilmente il migliore risultato di Crotone nel 2021 deriva dal passaggio dal centrosinistra al centrodestra della candidata più votata in questo Comune nel 2020. Il caso di Crotone ci riporta alle caratteristiche della volatilità elettorale, e al successo delle liste, che si può attribuire alla capacità dei candidati consiglieri di ottenere consensi. E nei Comuni più piccoli basta anche una convergenza di voti su un solo candidato consigliere a far variare notevolmente la percentuale della lista rispetto al dato complessivo della Provincia e della Regione. Quest'ultima considerazione ci introduce all'analisi del voto di preferenza, il fattore forse più determinante ai fini del risultato elettorale.

6. *Il voto di preferenza*

In Calabria, così come in altre Regioni, soprattutto del Meridione, da quando i partiti hanno perso gran parte della loro capacità attrattiva e il conseguente limitato utilizzo del voto di appartenenza²⁵ da parte degli elettori, il voto alla persona, espresso attraverso l'espressione delle preferenze, è da ritenersi il principale criterio di scelta dei votanti. L'alto indice di preferenza²⁶ fatto registrare nelle elezioni regionali in Calabria, ha portato alla definizione di strategie elettorali con la presentazione di più liste e con candidati in grado di raccogliere vasti consensi personali.

²⁵ Il voto di appartenenza è il voto che ha la maggiore stabilità nel tempo, poiché l'elettore confermerà il suo voto allo stesso partito ad ogni elezione (A. PARISI, G. PASQUINO, *Relazioni partiti-elettori e tipi di voto*, in A. PARISI, G. PASQUINO (a cura di), *Continuità e mutamento elettorale in Italia*, Bologna, il Mulino, 1997).

²⁶ L'indice di preferenza è calcolato percentualmente dal rapporto tra totale voti di preferenza espressi e voti di preferenza esprimibili, calcolati quest'ultimi dai voti di lista moltiplicati per il numero massimo di preferenze esprimibili.

Nelle ultime elezioni è stata introdotta la doppia preferenza di genere²⁷, come per le comunali, che ha fatto ancora aumentare il totale delle preferenze espresse dagli elettori calabresi, sebbene l'indice di preferenza si sia abbassato, in conseguenza delle due preferenze esprimibili che hanno raddoppiato il numeratore utilizzato per il calcolo dello stesso indice. La doppia preferenza di genere ha reso poco praticabile la comparazione con le elezioni nelle quali l'elettore poteva esprimere una sola preferenza, considerando che l'elemento più significativo espresso dall'indice è la quantità di elettori che assegnano almeno un voto di preferenza²⁸. Pur non riuscendo ad individuare in questa ultima elezione quanti elettori abbiano espresso almeno uno dei due voti di preferenza a disposizione, dal calcolo degli indici relativi alle singole liste possiamo ritenere che vi sia stata, come sempre, un'altissima percentuale di elettori che hanno utilizzato quale principale criterio di scelta il voto alla persona, al/la candidato/a consigliere/a e che tale criterio è stato ancora una volta determinante per il risultato della lista, della coalizione e del Presidente. Nella tabella 4 che riporta l'indice di preferenza delle singole liste, delle liste della coalizione nelle singole circoscrizioni e in totale, si possono individuare significative differenze. Sono le liste del centrodestra, complessivamente, a realizzare un valore molto più alto delle liste delle altre due coalizioni. La lista di Forza Italia che è stata la più votata è stata anche quella che ha l'indice di preferenza più elevato. L'indice più basso in assoluto è quello del M5S che sta a significare che la lista è votata più per la sua valenza politica nazionale che per i candidati presenti in lista²⁹. Così anche fra le liste del centrodestra la lista "Lega Salvini Calabria" ottiene

²⁷ Con la l.r. Calabria 19 novembre 2020, n. 1.

²⁸ Nelle elezioni del 2020, con un solo voto di preferenza esprimibile, l'indice per l'intera Calabria era 77,1, cioè quasi otto elettori su dieci che hanno espresso una preferenza per un candidato consigliere, e con alcune liste che hanno superato quota 90.

²⁹ L'indice di preferenza molto più basso del M5S nelle tre elezioni regionali in Calabria nelle quali ha partecipato è significativo dello schieramento di candidati che risultano sconosciuti alla gran parte degli elettori. Sono da ritenere, invece, candidati conosciuti agli elettori, ad esempio, coloro che sono stati Sindaci e assessori nei Comuni (che mancano quasi del tutto al M5S in Calabria), coloro che sono in politica da più tempo e coloro che svolgono attività attraverso le quali hanno molte relazioni con le persone. Questo uno dei principali motivi dell'insuccesso del M5S nelle regionali in Calabria (e in altre Regioni) nonostante le alte percentuali di voto delle politiche dove contano molto di meno i candidati in un sistema elettorale che non prevede il voto di preferenza.

un indice più basso delle altre liste perché prescelta, evidentemente, da un certo numero di elettori solo per il riferimento “nazionale” a Salvini, senza alcuna espressione di preferenza per i candidati consiglieri. Questa constatazione oltre ad avvalorare la tesi dell’importanza di schierare liste competitive con candidati in grado di acquisire molti consensi, ridimensiona il significato politico “nazionale” del risultato elettorale. E quale corollario al ridimensionamento del significato politico del voto si può aggiungere che i partiti nazionali possono ottenere percentuali molto diverse dal dato che si registra nelle elezioni politiche ed europee. Mediamente le percentuali che i partiti fanno registrare nelle elezioni regionali in Calabria sono più basse rispetto a quelle delle politiche anche per la presenza nella stessa coalizione di liste non partitiche, la lista del Presidente e altre liste formate all’occorrenza per accogliere più candidati, che in qualche occasione riescono a surclassare, in termini di voti, i partiti nazionali, grazie sempre all’apporto dei candidati consiglieri³⁰.

Tabella 4. *Calabria regionali 2021 - Indici di preferenza*

Liste	Calabria	Circ. Nord	Circ. Centro	Circ. Sud
Forza Italia	58,5	58,4	58,2	58,8
Forza Azzurri	53,3	52,3	48,0	59,7
Fratelli d'Italia	51,2	57,1	43,9	51,1
Lega Salvini Calabria	46,6	45,4	45,3	49,9
Unione di Centro	54,1	52,1	57,0	50,0
Coraggio Italia	56,7	52,5	58,8	55,8
Noi con l'Italia	46,7	38,7	49,4	49,4
<i>Totale liste Occhiuto</i>	<i>53,6</i>	<i>53,6</i>	<i>52,2</i>	<i>55,2</i>
Partito Democratico	51,4	50,5	51,1	52,9
Movimento 5 Stelle	26,8	25,9	24,0	32,7
La Calabria Sicura	40,7	42,1	39,8	40,5

³⁰ Sul successo delle liste non partitiche nelle regionali del 2014 si veda R. DE LUCA, *Le elezioni regionali del 2014 in Calabria*, cit., mentre, più in generale, rimando a R. DE LUCA, *Le liste non partitiche e lo smisurato ampliamento dell’offerta nelle elezioni comunali*, in L. CECCARINI, I. DIAMANTI (a cura di), *Sondaggi ed elezioni. Le regole del gioco e della comunicazione. Atti XI Convegno Internazionale SISE*, Firenze, 2013, pp. 298-327.

Liste	Calabria	Circ. Nord	Circ. Centro	Circ. Sud
Tesoro Calabria	48,6	49,0	45,8	52,1
P.S.I.	47,5	37,6	51,9	37,7
Europa Verde	38,9	43,3	36,3	35,9
Partito Animalista	42,1	71,4	21,9	17,1
<i>Totale liste Bruni</i>	<i>43,4</i>	<i>43,0</i>	<i>42,1</i>	<i>46,2</i>
De Magistris Presidente	36,1	36,8	34,1	37,9
DEMA	55,6	55,5	52,3	57,0
Un'altra Calabria è possibile	49,8	49,2	50,4	50,3
Uniti con De Magistris	48,6	53,3	42,3	45,0
Per la Calabria con De Magistris	37,4	35,5	36,8	42,0
Calabria Resistente e solidale	41,7	39,6	43,9	42,1
<i>Totale liste De Magistris</i>	<i>44,5</i>	<i>45,4</i>	<i>41,0</i>	<i>47,0</i>
Oliverio Presidente	43,9	37,4	50,2	43,6
<i>Totale liste</i>	<i>49,3</i>	<i>49,0</i>	<i>47,7</i>	<i>51,7</i>

Fonte: Ns. elaborazione su dati Ministero Interno

Le liste presenti nella coalizione di centrodestra hanno cercato di utilizzare al meglio questo meccanismo insito nel principale criterio di scelta degli elettori, vale a dire il voto di preferenza ai candidati. Forza Italia ha allestito le 3 liste circoscrizionali con candidati molto forti: ai primi tre posti per numero di preferenze nella Regione si piazzano tre suoi candidati; il più votato in assoluto è Gianluca Gallo, assessore uscente, con 21.692 preferenze, il secondo è Michele Comito, un medico alla sua prima esperienza politica, sostenuto da un parlamentare influente, con 13.704 preferenze, e terzo è Giovanni Arruzzolo, consigliere uscente, con 13.600 voti. Nel centrodestra sono presenti anche due formazioni costituite di recente per “gemmazione” da Forza Italia: “Coraggio Italia” e “Noi con l'Italia”. Coraggio Italia, creata per l'iniziativa di Toti, Presidente della Regione Liguria, si presenta in Calabria ottenendo il 5,7% dei voti e due consiglieri. L'indice di preferenza molto alto di Coraggio Italia (56,7%, secondo solo a Forza Italia) fa ritenere che il successo della formazione politica, che nei sondaggi nazionali all'epoca era stimata intorno all'1%,

è da ascrivere alla presenza di buoni candidati consiglieri, dove per “buoni” intendiamo quei candidati che hanno la capacità di ottenere molti consensi. Non riesce, invece, l'impresa a “Noi con l'Italia”, il nuovo partito dell'ex forzista Maurizio Lupi, che ottiene il 3,0% dei voti e non supera, quindi, la soglia di sbarramento di lista del 4%. Il relativo basso indice di preferenza di questa lista, dovuto probabilmente alla presenza di pochi candidati competitivi non adeguatamente compensati da un forte riferimento nazionale come per la Lega di Salvini, spiega il mancato obiettivo. Verosimilmente lo scopo primario della presenza di queste due nuove liste, ma anche della veterana Unione di Centro (UdC) che ottiene il 4,6% e due seggi, era di segnare una presenza nella Regione da far valere, eventualmente, sui tavoli nazionali della coalizione in vista delle prossime scadenze elettorali politiche. Tali formazioni, sconosciute ai più, senza i candidati con i loro voti di preferenza, probabilmente, non sarebbero andate molto lontano.

Nel centrosinistra, delle sette liste in campo solo due, PD e M5S, hanno superato la soglia di sbarramento. Tre liste addirittura sono andate sotto l'1%. Leggendo i nomi dei candidati, perfetti sconosciuti ai più, di queste tre liste si poteva facilmente intuire che non avrebbero dato un grande apporto alla coalizione. Per cui in una partita inevitabilmente persa prima di giocarla, il PD probabilmente ha tentato la carta di affermarsi come primo partito della Regione. E ha fatto tale tentativo schierando candidati di rilievo nelle tre circoscrizioni e provocando una lotta tutta interna alla lista, in considerazione che i posti in Consiglio che avrebbe ottenuto il PD sarebbero stati limitati. In ogni circoscrizione, infatti, le coalizioni perdenti non sarebbero andate oltre i quattro seggi e i singoli partiti non avrebbero ottenuto più di due seggi. I candidati forti, che nelle precedenti consultazioni regionali venivano distribuiti fra tutte le liste della coalizione, in questa occasione sono tutti stati inseriti nella lista principale. Ad esempio, nella circoscrizione Nord, Cosenza, vengono inseriti tre consiglieri uscenti e il Presidente della Provincia in carica, quattro candidati forti per due posti al massimo, che ci fornisce le spiegazioni circa la competizione tutta interna e in negativo descritta sopra. Anche la coalizione guidata da De Magistris ha utilizzato la stessa “pretattica” di schierare un consistente numero di liste, peraltro senza ottenere molti consensi, anzi la circostanza di aver presentato sei liste e solo una

in grado di superare lo sbarramento del 4% è stato penalizzante per l'assegnazione dei seggi. La lista che ha conquistato i due seggi è "De Magistris Presidente" che all'interno della coalizione presenta l'indice di preferenza più basso e che sembrerebbe contraddire l'ipotesi circa il fondamentale apporto dei candidati consiglieri al successo della lista medesima. L'apparente contraddizione si spiega con il fatto che in questo caso ha giocato favorevolmente il nome stesso della lista, "De Magistris Presidente", che richiama all'elettore la preferenza per il candidato Presidente. Neanche la lista "Un'altra Calabria è possibile" con Mimmo Lucano, nome di richiamo e capolista in tutte e tre le circoscrizioni, si è avvicinata allo sbarramento, nonostante la grande solidarietà espressa sui *social media* e sui *media* tradizionali a Lucano a causa della pronuncia, una settimana prima del voto, della pesante sentenza di condanna in primo grado dell'ex Sindaco di Riace e del suo modello di accoglienza dei migranti. La somma delle preferenze ottenute da Lucano nelle tre circoscrizioni è maggiore delle preferenze ottenute complessivamente dagli altri ventuno candidati presenti in lista e corrisponde a più della metà dei voti ottenuti dalla lista. In questo caso, non è stato sufficiente un solo ottimo candidato all'affermazione della lista.

Il largo utilizzo del voto di preferenza ai candidati consiglieri produce l'effetto distorto sulla preferenza per il candidato Presidente. La personalizzazione "decentrata", espressa attraverso il voto di preferenza ai candidati consiglieri, ha nettamente la prevalenza sulla personalizzazione "centralizzata", i voti andati esclusivamente al candidato Presidente³¹. L'indice di personalizzazione³² del candidato Presidente Occhiuto è pari all'1,7%, cioè dei 431.000 voti ottenuti da Occhiuto solo 7.000 riportano sulla scheda il solo voto al candidato Presidente. Tale indicatore è un po' più alto per Bruni (5,0%) e Oliverio (4,7%), è decisamente più alto per De Magistris (10,9%), anche in seguito al non brillante risultato delle liste, conseguenza in parte del minore utilizzo, da parte degli elettori

³¹ Sulla definizione di personalizzazione «decentrata» e «centralizzata» si veda D. FRUNCILLO, *La «mobilitazione» personale e la partecipazione alle elezioni regionali in Italia*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 75, 2016, pp. 37-82.

³² G. BALDINI, G. LEGNANTE, *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, il Mulino, Bologna, 2000.

dello stesso De Magistris, del voto di preferenza, vale a dire la scelta di almeno uno dei candidati consiglieri, e, di conseguenza, il voto ad una delle liste della coalizione³³.

7. Incongruenze della legge elettorale regionale

Ad ogni tornata elettorale regionale viene riscontrata una qualche incongruenza del vigente sistema elettorale. Nelle elezioni del 2014 era dovuta intervenire la Corte costituzionale per riconoscere il seggio in Consiglio alla candidata del centrodestra, arrivata seconda nella corsa alla presidenza. La Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un articolo della legge elettorale regionale della Calabria nella parte in cui escludeva dall'elezione in Consiglio il miglior candidato a Presidente sconfitto³⁴.

Nel 2020, i candidati Presidenti di due coalizioni civiche (una riferentesi al M5S e l'altra al movimento civico "Tesoro Calabria") avevano ottenuto complessivamente il 14,6% dei voti ma le singole coalizioni si erano fermate, di pochissimo, sotto la soglia di sbarramento dell'8%. Per cui questa importante fascia di elettorato non ha ottenuto alcuna rappresentanza in Consiglio. La circostanza aveva prodotto molte critiche riguardo alla legge elettorale calabrese che prevede due soglie di sbarramento, oltretutto, entrambe abbastanza elevate.

E nelle elezioni del 2021 è stata risolta la questione delle doppie soglie elevate. Alle due coalizioni perdenti che hanno superato la soglia di sbarramento sono andati complessivamente dieci seggi, pari ad un terzo dei seggi assegnati al Consiglio, ma con una distribuzione niente affatto proporzionale. La coalizione di centrosinistra di Amalia Bruni con il 27,4% dei voti ha ottenuto otto seggi, pari al 26,7%, e la coalizione di De Magistris, con il 15,2% di voti, di seggi ne ha ottenuto solo due, pari al 6,7%. Nella coalizione di De Magistris i due seggi sono andati ad una sola lista, l'unica che è riuscita a superare di poco il 4% della soglia. E poteva andare ancora peggio se anche questa lista fosse rimasta sotto la soglia, perché in questa eventualità il 15,2% di elettori delle liste di De

³³ Occorre ancora ricordare che nel sistema elettorale calabrese non è consentito il voto disgiunto per il candidato Presidente. Sugli effetti del voto non disgiunto si rimanda alla nota 8.

³⁴ La sentenza della Corte costituzionale è la n. 243 del 2016.

Magistris sarebbero rimasti senza alcuna rappresentanza in Consiglio. Alle distorsioni nella rappresentanza determinate dal premio di maggioranza, a volte, si aggiungono quelle che scaturiscono dalla doppia soglia di sbarramento. È evidente che il sistema elettorale con la doppia soglia, se non è accompagnata da meccanismi di “recupero” come è previsto, ad esempio, nel sistema elettorale comunale³⁵, può non funzionare affatto riguardo alle garanzie della rappresentanza.

L'ultima modifica apportata al sistema elettorale calabrese, l'introduzione delle norme sulla rappresentanza di genere e della doppia preferenza, è stata approvata, all'unanimità, dal Consiglio, di fatto formalmente sciolto, cioè dopo la morte della Presidente in carica. Ad una «omissione voluta, ricercata e votata» nella precedente legislatura, il Consiglio è stato costretto a sanare l'incongruenza con «una precisa disposizione legislativa statale, quella relativa alla previsione delle misure di pari opportunità fra uomini e donne nella normativa elettorale»³⁶.

Gli effetti di questa importante modifica al sistema elettorale sono risultati abbastanza evidenti: si è passati da tre consigliere elette nel 2020, compresa la Presidente della Regione, a sei elette nel 2021. Sei elette su trenta rappresentano il 20%, percentuale molto più bassa, però, del numero di candidate presenti nelle liste. Ogni lista doveva presentare almeno il 40% di donne e tutte le liste, complessivamente, hanno schierato il 45,7% di donne. Se sommiamo i dati sulle preferenze ottenute dai candidati e dalle candidate, dobbiamo rilevare che le preferenze andate alle donne sono percentualmente molto al di sotto della loro presenza: le candidate hanno totalizzato solo il 30,3% delle preferenze espresse dagli elettori e con alcune liste dove le donne, per l'inconsistente numero di voti di preferenze ottenute, figurano quasi come comparse e un mero e obbligatorio adempimento di legge. Nei due schieramenti all'opposizione l'unica eletta consigliere è la candidata Presidente del centrosinistra, mentre le

³⁵ Nel sistema elettorale comunale nei Comuni superiori ai 15.000 abitanti i seggi che vanno alle coalizioni dei candidati Sindaci perdenti vengono ripartiti proporzionalmente fra le stesse coalizioni e, successivamente, all'interno di ogni coalizione, i seggi vengono attribuiti, sempre proporzionalmente, alle singole liste.

³⁶ U. ADAMO, *Principio di pari opportunità e legislazione elettorale regionale. Dal Consiglio calabrese una omissione voluta, ricercata e votata. In Calabria la riserva di lista e la doppia preferenza di genere non hanno cittadinanza*, in *Le Regioni*, 2, 2020, pp. 403-417.

altre cinque donne elette appartengono alle liste di maggioranza. Due delle donne elette risultano appartenere a famiglie di politici di lungo corso. Motivi di opportunità fra cui l'adeguamento del sistema elettorale regionale in favore della rappresentanza paritaria hanno, evidentemente, favorito la candidatura e l'elezione di queste due donne, grazie ai consensi ricevuti in "eredità" dai rispettivi familiari uomini³⁷.

8. *La stabilità del risultato e la mobilità elettorale*

I numeri più importanti che vengono considerati nell'analisi generale del voto – le percentuali dei candidati Presidenti e degli schieramenti in campo e il numero dei votanti – non lascerebbero alcun dubbio sull'affermazione che in Calabria sia andata in scena una medesima rappresentazione nelle due elezioni regionali. Analizzando i dati di un ambito più ristretto, si può cogliere, invece, una sostenuta mobilità dell'elettorato che sembra contraddire la stabilità del risultato complessivo nelle due elezioni.

La disamina dei risultati per Comune avvalorava la tesi della grande mobilità dell'elettorato. Da una stima molto grossolana dei flussi elettorali abbiamo potuto rilevare differenze significative oltre che sulla partecipazione degli elettori al voto, fra i risultati dei candidati Presidenti, degli schieramenti, delle singole liste. Differenze che si compensano nel dato complessivo regionale che ci restituisce, invece, l'apparenza di grande stabilità da un'elezione all'altra.

I casi più marcati di differenze si possono riscontrare in alcuni piccoli Comuni dove basta la presenza di un candidato consigliere in una, e non nell'altra, elezione, per registrare risultati completamente diversi. Anche in questa occorrenza deve essere richiamata quella che è stata la principale modalità di scelta dell'elettore, cioè l'utilizzo del voto di preferenza che non poteva che determinare conseguenze anche sugli eletti. Il Consiglio, infatti, si è molto rinnovato. Solo dieci dei trenta consiglieri eletti in precedenza sono ritornati nell'Assemblea regionale, nonostante la vittoria del medesimo schieramento nelle due elezioni che ha assegnato alla

³⁷ Si tratta di Katia Gentile, figlia di Pino, consigliere regionale eletto dal 1985 al 2014 (in carica fino al 2020), e di Luciana De Francesco, moglie del consigliere regionale uscente Luca Morrone (a sua volta figlio dell'ex consigliere Ennio).

stessa coalizione i due terzi dei seggi. Oltre a diversi candidati bocciati nel 2020, erano ventuno i consiglieri uscenti che si sono ricandidati e più della metà non sono riusciti nell'intento. Fra gli uscenti bocciati, sette erano presenti nelle liste del centrodestra. Non ce l'hanno fatta neanche le uniche due donne elette nel 2020 nonostante il *favor legis* della doppia preferenza di genere, applicato per la prima volta in Calabria. Tutto ciò conferma anche la volatilità del voto di preferenza. Sono molti i casi di candidati, presenti in entrambe le elezioni, che modificano di molto, in più o in meno, il loro numero di preferenze. Due casi fra tutti, quello del già ricordato candidato più votato in assoluto nel 2021, Gianluca Gallo, che passa da 12.079 preferenze del 2020 a 21.692 nell'ultima elezione, e in senso opposto quello del consigliere uscente non confermato Sinibaldo Esposito che passa da 10.310 preferenze a 7.225. La volatilità nel voto di preferenza si può anche riscontrare comparando il numero di voti ottenuto dai candidati nelle due elezioni in ogni Comune. Si può rilevare sovente che i voti conquistati da un candidato in un Comune in una elezione non vengano affatto confermati nell'elezione successiva. Ciò dipende soprattutto dal campo dei partecipanti, candidati concorrenti che possono essere diversi nelle due elezioni, e anche dai rapporti che il candidato intrattiene nel tempo con i propri referenti sul territorio. Se mobilità vi è stata in un'elezione che è sembrata essere una riproduzione della precedente, avvenuta, oltretutto, a distanza molto ravvicinata, si comprendono pienamente le ragioni della perfetta alternanza registratasi nelle elezioni della Regione Calabria dal 2000 al 2020. Con la mobilità elettorale si può spiegare l'avvicendamento al governo regionale fra i due principali schieramenti, come avvenuto nelle elezioni del 2020, vinte dal centrodestra che, a numero di votanti invariato rispetto al 2014, ha ottenuto una percentuale di voti molto simile a quella del centrosinistra vincitore nel 2014. Senz'altro contribuisce a determinare il risultato elettorale il clima d'opinione intorno alle questioni regionali, sempre sfavorevole per coloro che governano al termine del loro mandato, opinione che viene intercettata e fatta propria, prima, dai candidati consiglieri *in pectore* e, successivamente, dagli elettori che affidano il loro voto ai candidati, anche a prescindere dal simbolo sotto il quale si presentano. Le elezioni del 2021 hanno interrotto l'alternanza in Calabria, forse perché svoltesi solo 20 mesi dopo le precedenti, quando ancora non era

maturato negli elettori un giudizio compiuto sul governo che era in carica. Proprio nella conferma del risultato delle elezioni precedenti, come in questa occasione, si sono potuti riscontrare elementi di mobilità e volatilità elettorale che possono raffigurare alcune delle precondizioni per gli schieramenti nella preparazione della competizione elettorale. E per le elezioni regionali del 2021 si può affermare che hanno contribuito alla vittoria agevole del centrodestra le strategie a perdere messe in atto dagli avversari, presentatisi con una buona dose di impreparazione all'appuntamento elettorale.

Table of contents and abstracts

Editorial

The “decriminalization” of the economy and public offices through discretionary administrative powers: an overview (p. 7)

Marco Magri

Essays and Articles

Dura Lex, Sed Lex. Dissolution of Municipal Councils Controlled by Mafia, Prefect's Anti-Mafia Interdiction Orders and Judicial Review (p. 15)

Renato Rolli

The Italian legal system has many tools to fight organised crime, and this paper analyses the main ones about their compatibility with the Italian constitution to inviolable rights and case law. Recently this issue has been much debated because the legislation does not appear well-coordinated, and courts have intervened on several occasions with creative activity.

The Re-Use of Confiscated Mafia Assets Between Regulatory Redesign and EU Cohesion Policy Opportunities and NRRP Implementation (p. 71)

Nicola Gullo

The paper examines the recent changes to the legislation on properties confiscated to organised crime and highlights the current administrative system's positive and negative aspects for managing such assets. Furthermore, the paper also underlines how both the current cohesion policies and the National Recovery and Resilience Program (NRRP) are particularly aware of the need to promote social recovery and local governments' participation in confiscated assets.

The Mafia Phenomenon in Northern Italy: New Trends and Perspectives (p. 99)

Nando Dalla Chiesa, Federica Cabras

This article aims to explore the main features of the mafia phenomenon in the regions of Northern Italy. Starting from a reflection on the method and limits that often distinguish studies on this subject, this article identifies the main trends and reconstructs the geography of Mafia presences within the diversified northern territory. Once the overall scenario has been identified, the analysis focuses on the institutional contrast, deepening the role played by public authorities and municipalities.

Glow in the Sunset. Corruption Prevention Plans Between Crime Fighting and Absorption in the Integrated Plan (p. 117)

Enrico Carloni, Alessandra Nieli

The essay analyses the experience of corruption prevention plans a decade after their introduction in Italy by law no. 190 of 2012. The essay aims to reflect on the tool's potential in the strategies to fight organised crime and mafia infiltrations. The “systemic” nature of the plan, the organisational approach starting from the “context”, and the underlying logic of managing the risks of illegality, make it suitable to play a significant role in this perspective. However, the implementation experience clearly shows limits. However, the largely unexpressed potential of the instrument is now critically confronted with the reform which, by introducing an integrated plan of activities and organisation (in the Italian language: PIAO), seems to reduce the autonomy and innovative scope of anti-corruption policies in public administrations.

The City and Fundamental Rights: The Ambivalences of the Political Nature of Rights (p. 155)

Filippo Pizzolato

The smart city is often celebrated as a concrete resource to re-think and even to revolutionise, in terms of efficiency and environmental sustainability, urban life and, specifically, local public services. While it is true

that the improvement of services can trigger the rights' enhancement, the city risks being reduced to a heteronomous cybernetic system governed by a dashboard. The city, nonetheless, remains the place of a privileged exercise of rights, through which citizens claim participation in the construction of democratic coexistence (the "right to the city"). Between the city-ambience, technological space and potentially heteronomous directed, and city-subject, projection of active citizens, a tension is created, which is a fundamental dialectic for contemporary democracies.

The Italian Consolidated Act on Local Authorities (TUEL): The Case for a Reform, or at Least a Redrafting, of the Local Government Legislation (p. 187)

Gabriele Bottino

More than twenty years after the constitutional reform of 2001, the local government system has not yet been adapted to it. First, the essay analyses the fragmentation of national legislation that has been enacted from 2001 to today to regulate specific topics concerning local government without ever introducing systematic and organic legislation. Subsequently, the essay expresses some proposals for legislative reform aimed at adapting the local government to the constitutional text and achieving a minimum objective of rationalisation and synthesis of existing national legislation.

Beaches: Casus Belli for a New Concept of Public Good Concession (p. 213)

Piergiorgio Novaro

Moving from the special and outdated Italian legal framework on public good concession having beaches as an object, the present article aims to focus on the theoretical implications related to the concept of public good concession. In the view of a forthcoming radical change in the legal framework and the actual debate on those concessions, the present article considers solutions adopted by Spanish and French legal systems given the affinity with the Italian one. In order to highlight differences among those mentioned solutions, the analysis stresses the theoretical

basis behind the distinction between authorisation and concession as developed in each of those legal systems. The goal is to propose a potential evolution of the concept of public good concession related to beaches.

Regional Observatory

Trends in the Legislative Autonomy of the Italian Regions (p. 253)

Gianluca Gardini

This essay aims to analyse the trends in the legislative autonomy of the regions from their establishment to the post-Covid era. The constant pressure of European law, the actions of the national government and the jurisprudence of the Constitutional Court have progressively contributed to characterising the Regions as administrative entities. More than seventy years after the approval of the Republican Constitution and more than fifty after the establishment of the Regions, public law scholars attribute little value to regional legislation, to the point that many scholars of ‘old regionalist faith’ have begun to question the ultimate meaning of regional legislative powers. However, this paper argues that the anti-regionalist rhetoric stoked by the succession of crises in recent decades should be refuted. Legislative powers are essential to the political nature of the regions, legitimise their participation in the national policy-making process, strengthen their degree of legal autonomy and elevate their ‘constitutional tone’.

The 2021 Regional Elections in Calabria: Electoral Mobility at the End of the Perfect Political Succession (p. 269)

Roberto De Luca

Due to President Santelli’s sudden death, the early dissolution of the Calabria Regional Council brought the voters back to the polls in October 2021, only 20 months after the previous elections. From a comparison of data, this last election seems to have been a replica of the previous election, given the reconfirmation of the centre-right majority with Roberto Occhiuto as the new president and with the opposition parties registering percentages that do not differ substantially from the previous

vote. However, a deeper analysis of the result shows considerable differences in the performance of the single political parties and in the results of those candidates who were present in both elections. Electoral mobility emerges from the analysis of the percentage of voters, which, although quantitatively identical in the two elections, reveals many voters who participated in only one election.

Autori

Gabriele Bottino

Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Milano

Federica Cabras

Dottoressa di ricerca in Studi sulla criminalità organizzata presso l'Università degli Studi di Milano "La Statale"

Enrico Carloni

Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Perugia

Nando Dalla Chiesa

Professore ordinario di Sociologia della criminalità organizzata e Presidente di CROSS (Osservatorio sulla Criminalità Organizzata) presso l'Università degli Studi di Milano "La Statale"

Roberto De Luca

Ricercatore di Sociologia dei fenomeni politici presso l'Università della Calabria

Gianluca Gardini

Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Ferrara

Nicola Gullo

Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Palermo

Marco Magri

Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Ferrara

Alessandra Nieli

Dottoressa magistrale in Politica, amministrazione e territorio presso l'Università degli Studi di Perugia

Piergiorgio Novaro

Professore a contratto di Diritto pubblico dell'economia presso l'Università di Bologna

Filippo Pizzolato

Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Padova

Renato Rolli

Professore associato di Diritto amministrativo presso l'Università della Calabria

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.

EDITORIALE

La “decriminalizzazione” dell’economia e dei pubblici uffici mediante poteri amministrativi discrezionali: uno sguardo d’insieme

Marco Magri

SAGGI E ARTICOLI

Dura lex, sed lex. Scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose, interdittive prefettizie antimafia e controllo giudiziario

Renato Rolli

Il recupero dei beni confiscati tra *restyling* normativo e opportunità delle politiche di coesione e di attuazione del PNRR

Nicola Gullo

Il Fenomeno mafioso nelle Regioni del Nord Italia: nuove tendenze e prospettive

Nando dalla Chiesa, Federica Cabras

Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione tra contrasto della criminalità e assorbimento nel piano integrato

Enrico Carloni, Alessandra Nieli

Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti

Filippo Pizzolato

L’ordinamento degli enti locali: la riforma, o il coordinamento, che non possono essere più elusi

Gabriele Bottino

Spagge: *casus belli* per una riflessione sulla concessione di bene pubblico

Piergiorgio Novaro

OSSERVATORIO REGIONALE

Le tendenze dell’autonomia legislativa delle Regioni

Gianluca Gardini

Le elezioni regionali in Calabria del 2021: la mobilità elettorale alla fine della perfetta alternanza

Roberto De Luca

ISBN 978-88-498-7366-5



9 788849 873665

€ 35,00

 Regione Emilia-Romagna