

COLLANA NUOVE AUTONOMIE
COLLETTANEE

28

STUDI IN ONORE DI FILIPPO SALVIA

Convegno

QUALE PIANO PER IL FUTURO DELL'URBANISTICA?

Palermo, 30 novembre 2021

a cura di

Guido Corso

Maria Immordino

EDITORIALE SCIENTIFICA

Collana Nuove Autonomie

MONOGRAFIE

27

I volumi devono essere inviati alla Rivista "Nuove Autonomie". Se il tema è di interesse per la stessa verranno sottoposti, in forma anonima, ad una procedura di doppia valutazione esterna, secondo criteri concordati dalla Direzione con l'editore, che ne conserva la relativa documentazione.

1. A. CONTIERI, M. IMMORDINO (a cura di), *La dirigenza locale*, 2012
2. G. PESCE, *L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato e il vincolo del precedente*, 2012
3. A. GIANNELLI, *Esecuzione e rinegoziazione degli appalti pubblici*, 2012
4. E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, 2012
5. N. GULLO, *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati tra diritto europeo e diritto interno*, 2012, II ed. 2018
6. P. SAVONA, *Il governo del rischio. Diritto dell'incertezza o diritto incerto?*, 2013
7. G. SCALA, *Gli statuti autonomi delle regioni speciali*, 2013
8. G. ZINZI, *La provincia tra funzioni amministrative e riforme istituzionali*, 2015
9. AA.VV., *Il cittadino e la pubblica amministrazione. Giornate di studio in onore di Guido Corso*, 2016
10. A. BIFANI SCONOCCHIA, *Profili del nuovo rapporto tra proprietà e ius aedificandi*, 2017
11. M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, 2018
12. L. GIANI, M. IMMORDINO, F. MANGANARO (a cura di), *Temi e questioni di diritto amministrativo*, 2019
13. M. ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, 2019
14. E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, 2020
15. M. IMMORDINO, C. CELONE (a cura di), *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, 2020
16. A. CONTIERI, M. IMMORDINO, F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti*, 2021
17. M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, 2021
18. A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo*, 2021
19. M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, 2021
20. S.S. SCOCA, *Il tribunale superiore delle acque quale giudice amministrativo*, 2021
21. G. PESCE, *Funzione amministrativa, intelligenza artificiale e blockchain*, 2021
22. M. INTERLANDI (a cura di), *Funzione amministrativa e diritti delle persone con disabilità*, 2022
23. G. ARMAO, F. ASTONE, M. IMMORDINO, G. MOSCHELLA, V. PRUDENTE (a cura di), *Specialità e differenziazione*, 2022
24. E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti*, 2022
25. F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana*, 2022
26. G. CORSO, F.G. SCOCA, A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, 2022

COLLANA NUOVE AUTONOMIE
COLLETTANEE

STUDI IN ONORE DI FILIPPO SALVIA
CONVEGNO *QUALE PIANO PER IL
FUTURO DELL'URBANISTICA?*
PALERMO, 30 NOVEMBRE 2021

a cura di
Guido Corso
Maria Immordino

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Il Volume è stato pubblicato con il contributo dell'Assessorato Regionale per
l'Economia – Regione Siciliana

Proprietà letteraria riservata

Copyright 2022 Editoriale Scientifica Srl
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli
ISBN 979-12-5976-492-8

INDICE

<i>Introduzione</i>	11
SANDRO AMOROSINO <i>L'effettività delle regolazioni del territorio al tempo dell'urbanistica "liquida"</i>	15
GAETANO ARMAO <i>Governo del territorio ed archeologia pubblica</i>	25
ANTONIO BARTOLINI <i>"Legacy": il lascito della legge urbanistica</i>	63
CRISTIANO BEVILACQUA <i>L'energia nel paesaggio e i paesaggi dell'energia: il trilemma ambiente paesaggio energia</i>	67
EMANUELE BOSCOLO <i>Oggetti, funzioni e figure per l'urbanistica contemporanea</i>	99
VINICIO BRIGANTE <i>Spunti per una riflessione su governo del territorio e mire della criminalità organizzata</i>	149
CHIARA CACCIAVILLANI <i>Linee evolutive del servizio sanitario pubblico</i>	163
SABINO CASSESE <i>Le regioni cinquant'anni dopo: un bilancio</i>	175
MARIA CRISTINA CAVALLARO <i>L'interesse delle generazioni future in Costituzione</i>	185

CRISTIANO CELONE	
<i>La speciale disciplina urbanistica ed edilizia delle opere pubbliche</i>	199
GIOVANNA COLOMBINI e VANESSA MANZETTI	
<i>Una riflessione (a due voci) su urbanistica e città (in)visibili</i>	231
GUIDO CORSO	
<i>Appunti sulla discrezionalità</i>	247
ALESSANDRO CROSETTI	
<i>Paesaggio, ambiente e gestione forestale sostenibile</i>	255
GABRIELLA DE GIORGI CEZZI	
<i>Filippo Salvia e la tenerezza dell'amministrazione in margine all'idea di città e di santità dei giuristi positivi</i>	279
ROSANNA DE NICTOLIS	
<i>Silvio Spaventa e la storia del Consiglio di Stato. Palazzo Spada, Roma, 12 Dicembre 2022. Dai pareri sui ricorsi straordinari al re alla prima giurisprudenza della quarta sezione</i>	289
FRANCESCO GIACALONE	
<i>Alcune riflessioni su diritti edificatori e cessione di cubatura dopo la presa di posizione delle Sezioni Unite</i>	337
LOREDANA GIANI e GIOVANNA IACOVONE	
<i>Commoning e territori: brevi spunti sulle potenzialità delle comunità energetiche</i>	355
GUIDO GRECO	
<i>Sanatoria della SCIA in materia edilizia</i>	373
NICOLA GULLO	
<i>Il pensiero giuridico (e non solo) di Filippo Salvia tra urbanesimo e sviluppo sostenibile</i>	385
MARIA IMMORDINO e ALFREDO CONTIERI	
<i>La "fine della città" nel pensiero di Filippo Salvia e il tentativo di rigenerazione e risocializzazione dei centri urbani attraverso il recupero delle antiche sale cinematografiche. Alcune suggestioni e riflessioni sparse</i>	399

LAURA LORELLO	
<i>Prime considerazioni sul nuovo Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica</i>	411
FRANCESCO MANGANARO	
<i>Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma</i>	425
DANIELE MARRAMA	
<i>Golden Powers e D.P.C.M. 133 del 2022. Quando la semplificazione complica</i>	437
PATRIZIA MARZARO	
<i>Quale piano per il futuro dell'urbanistica? O quale futuro per un giusto procedimento di pianificazione urbanistica?</i>	453
MARCO MAZZAMUTO	
<i>La malasorte della vicinitas: ulteriore segno dei tentativi di rottura della gloriosa tradizione della giustizia amministrativa</i>	471
GIUSEPPE MORBIDELLI	
<i>La localizzazione (e l'ampliamento) dei tracciati autostradali tra Stato, Regioni e Comuni</i>	489
GIORGIO PAGLIARI	
<i>Quale piano per il futuro dell'urbanistica? Alcune considerazioni problematiche</i>	511
SERGIO PERONGINI	
<i>Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici</i>	517
GIUSEPPE PIPERATA	
<i>Riflessioni di un giurista sul futuro dell'urbanistica</i>	539
ANDREA PIRAINO	
<i>Zone Economiche Speciali (ZES): un'occasione mancata per lo sviluppo del mezzogiorno?</i>	553

PIER LUIGI PORTALURI <i>In difesa degli standard urbanistici come livelli essenziali inderogabili dalle Regioni</i>	583
MARCO RAGUSA <i>Quali piani per i porti italiani? Ripresa (economica) e resilienza (del monadismo) nell'ultima disciplina della pianificazione portuale</i>	605
SALVATORE RAIMONDI <i>Incontro di studio del 30 novembre 2021. Quale piano per il futuro dell'urbanistica?</i>	647
ANTONIO RUGGERI <i>L'autonomia regionale al bivio: evoluzione o involuzione? (Nota minima su una spinosa questione)</i>	651
FABIO SAITTA <i>Presunzione di piena conoscenza e termine per ricorrere: nihil sub sole novum, la parola alla plenaria?</i>	661
FRANCO GAETANO SCOCA <i>Il primo insegnamento del diritto amministrativo in Italia, in particolare nel mezzogiorno</i>	671
MARIO R. SPASIANO <i>Frammentazione delle conoscenze e unità del sapere</i>	701
FABRIZIO TIGANO <i>Riflessioni sparse in tema di appalti verdi e criteri ambientali minimi</i>	713
GIULIA TORTA <i>Il delicato equilibrio tra la tutela dell'ambiente e la promozione delle attività economiche nella pianificazione dello spazio marino</i>	725
FRANCESCO FABRIZIO TUCCARI <i>Combater à corrupção e informar sobre a administração</i>	751
PAOLO URBANI <i>Alla ricerca della città pubblica</i>	793

RICCARDO URSI	
<i>La sicurezza pubblica nel sistema di governo multilivello</i>	801
GIUSEPPE VERDE	
<i>Le disposizioni di attuazione degli statuti speciali. Qualche considerazione su una fonte nascosta</i>	821

INTRODUZIONE

Il 30 novembre 2022 si è tenuto un convegno con modalità telematica in materia urbanistica, che traeva spunto dalla recente pubblicazione della nuova edizione del Manuale di diritto Urbanistica di Filippo Salvia. Un classico nella materia che è stato oggi arricchito dall'apporto di Nicola Gullo e Cristiano Bevilacqua.

Era un'occasione per rendere un tributo di stima e di affetto al prof. Salvia, Mimì per gli amici, vincendo la sua ritrosia e la sua tenace resistenza ad incontri in cui fosse al centro la sua persona.

Un messaggio affettuoso inviò quel giorno il Capo dello Stato, memore, Sergio Mattarella, della lunga, amichevole e feconda frequentazione con il festeggiato durante gli anni di coabitazione e collaborazione nell'istituto di diritto pubblico dell'ateneo palermitano.

Alcuni dei partecipanti al seminario hanno poi fatto pervenire un testo scritto. Molti altri colleghi, che non avevano partecipato all'incontro, ma hanno poi saputo delle sue vere ragioni – festeggiare il riluttante Mimì a coronazione di una brillante carriera di studioso – hanno pressato i colleghi ed ex colleghi palermitani perché anche loro potessero unirsi nella manifestazione di affetto e di stima per uno dei decani del diritto amministrativo italiano.

Da qui è nata l'idea di allargare l'area della discussione al di là del diritto urbanistico: anche perché Filippo Salvia, pur essendo uno dei massimi specialisti di questa materia, ha arato fruttuosamente tanti altri campi del diritto pubblico.

Questo spiega i contenuti del volume che presentiamo. Nato con il modesto intento della pubblicazione degli atti di un seminario, si presenta oggi con una serie di contributi dal contenuto più vario, resi da amici e ed estimatori di Filippo Salvia che hanno pressato per unirsi a quanti hanno voluto omaggiare lo studioso.

* * * * *

La prima monografia di Filippo Salvia è dedicata alla programmazione economica. Tema allora in voga, – siamo nel 1970 – che egli tratta con

il realismo e il disincanto che caratterizzerà tuttavia la sua produzione.

Contesta tesi autorevolmente sostenute, nega la coercibilità del piano, nega che la legge di piano (art. 41 co. 3 Cost.) sia una super legge, dotata della forza di vincolare l'attività legislativa successiva, nega che la pianificazione economica debba avvenire solo con legge, ridimensiona la portata che viene attribuita al programma economico 1966-1970: a suo giudizio, un documento a carattere essenzialmente discorsivo, volto a regolare comportamenti pubblici, destinati a loro volta a incidere su situazioni giuridiche di privati.

È del 1977 una seconda monografia su "*Leggi provvedimento e autonomia regionale*".

Se nelle materie di competenza regionale il legislatore statale deve intervenire con leggi cornice, la legislazione statale è destinata a perdere, in quelle materie, i caratteri di normativa di dettaglio, restando alle regioni il compito di intervenire su situazioni concrete, specifiche alle diverse realtà territoriali. Spetta alle regioni, appunto, agire con leggi-provvedimento, latamente intese come leggi a basso grado di "astrattezza" a "generalità ridotta". Com'è nella logica di uno Stato interventista. Un pronostico, e un auspicio, che verranno smentiti dalla realtà: perché anche il parlamento continuerà, come e più di prima, ad adottare leggi provvedimento, intese nel senso in cui il Nostro le intenda.

La terza monografia (1984) è dedicata ai profili pubblicistici dell'inquinamento. Un pioneristico contributo al diritto ambientale, settore al quale Salvia dedicherà anche in seguito costante attenzione, da ambientalista convinto. Egli soffre di quella che egli chiama "*la subordinazione delle risorse ambientali alle esigenze dalla produzione*", e compie uno dei primi tentativi di ancorare la tutela dell'ambiente a solide basi costituzionali, bilanciando le indicazioni che vengono dagli artt. 41 e 42 Cost. (che sembrano privilegiare le istanze della "produttività" e del "lavoro") con quelle che emergono dagli artt. 9 e 32 Cost. Il "paesaggio" come sineddoche per "ambiente", la tutela della salute che include anche la tutela della "salubrità dell'ambiente".

La seconda parte del lavoro è dedicata agli strumenti (in particolare gli standard) e alle sanzioni amministrative. Per quanto riguarda i profili organizzativi, l'Autore prospetta l'esigenza che anche le amministrazioni che non hanno specifici compiti di tutela dell'ambiente si facciano carico delle ricadute ambientali delle misure adottate. In questo modo egli anticipa uno schema che oggi è fatto proprio dall'Unione Europea ("Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione", art. 12 TFUE).

Dopo avere esplorato gli aspetti più vari del diritto urbanistica, del diritto dell'economia e del diritto regionale, Filippo Salvia ha dedicato gli ultimi anni a temi di diritto pubblico e diritto amministrativo generale, dando ai suoi lavori un taglio sempre più personale, e spesso idiosincratico.

In un importato saggio apparso su *Diritto amministrativo 2007 (Garanzie delle norme e garanzie di sistema. Il caso della proprietà)* Egli sostiene una tesi singolare.

La proprietà, di cui l'art. 42 Cost. sembra avere ridimensionato lo status rispetto al codice civile (la "funzione sociale"), riceve oggi in realtà una più forte tutela: come è dimostrato dalla estensione dell'obbligo di indennizzo a limitazioni in precedenza non indennizzabili (servitù militari, vincoli urbanistici etc.). Ha giocato il c.d. effetto – sistema, che è prodotto da garanzie che sono offerte non dalle specifiche norme costituzionali che riguardano i singoli diritti, ma da un ambiente giuridico complessivamente più garantista del quale sono entrate a far parte norme sovranazionali (es. CEDU).

Chiamato come relatore al convegno 2005 dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo sul tema del diritto dell'emergenza, Salvia spiega che l'emergenza deriva da cause e fattori interni all'amministrazione (in *Diritto amministrativo 2005*, pag. 763 ss.). All'emergenza, ai suoi istituti (il Commissario) e alle sue regole (la sospensione delle regole ordinarie) si ricorre sempre più spesso in presenza di situazioni che emergenziali non sono (grandi eventi, incontri internazionali etc.): sul presupposto, che spesso è reale, della incapacità delle amministrazioni ordinarie di farvi fronte.

Questa attitudine pessimistica ancora più evidente in uno scritto recente dal titolo eloquente: "*La parabola del diritto amministrativo negli ultimi anni sotto la spinta degli uomini del fare, amici del macro e dei "guadagni rapidi"*"; nemici irriducibili dei beni comuni e di ogni forma di manutenzione dell'esistente (in *Diritto dell'economia 2020*, pp. 160-177).

Da siciliano disincantato, Filippo Salvia sospetta delle "grandi opere", teme la devastazione dell'ambiente, preferisce la "manutenzione dell'esistente": diffida, soprattutto degli "uomini del fare", manifestando, in questo modo anche una opzione politica.

Come Aristotele, Mimi pensa che alla vita attiva sia superiore la vita contemplativa, la sola che "è amata per se stessa, poiché da essa nulla deriva oltre al contemplare" (*Etica Nicomachea*, X, 1177 b).

Quale sia il suo ideale di studioso, egli lo ha descritto intervenendo alla presentazione del libro di un collega più giovane. Ci sono "studiosi

esistenziali e studiosi ministeriali. I primi pur avendo il merito di amare molto la ricerca (cosa certamente buona e giusta) sono pieni di difetti. Seguono la loro tabella di marcia, come se il tempo non avesse rilievo. Prima di mettere mano a penna aspettano l'ispirazione della Musa, come Omero prima di cantare l'ira funesta del Pelide Achille. Non seguono i riti e i ritmi ministeriali. Sono un disastro! I secondi sono di tutt'altra pasta. Conoscono alla perfezione l'anagrafe universitaria, padroneggiano altrettanto bene le leggi, i regolamenti, le ordinanze che riguardano l'università. Conoscono soprattutto gli umori e tutto ciò che bolle in pentola nei ministeri. Quando si avvicinano i concorsi, dimostrano una straordinaria abilità a inserirsi nel modo migliore e nei tempi giusti nell'agone" (in M. IMMORDINO e N. GULLO *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*. ESA, Napoli 2021 p. 5).

Salvia si riferiva, in quella occasione, al collega più giovane, definendolo studioso esistenziale. In realtà descriveva anche se stesso. Un giurista, un uomo di fede, allergico agli idola fori, incline a mettere da parte il libro di diritto per rifugiarsi nel suo Platone.

Per ricordare che il problema dell'ambiente è vecchio quanto l'uomo, egli ricorda il passo del Crizia ove si legge che novemila anni di inondazioni hanno fatto precipitare la terra dalle alture e scomparire nel profondo del mare (Crizia, 111, a-b). In esergo allo stesso volume è posto un altro passo platonico che descrive il rapporto tra l'uomo e il mondo.

"E anche tu, piccolo uomo, sei una di tali parti che senza sosta mira al tutto e tende ad esso, nonostante la sua straordinaria piccolezza. Del resto, in quest'ordine di cose, a te sfugge come ogni generazione avvenga perché nella vita del tutto sia presente l'essenza della felicità: sicché non è per te che essa esiste, ma piuttosto sei tu che esisti per la vita del tutto" (Leggi, X, 903 c).

Anche se è tutt'altro che un piccolo uomo, Mimì Salvia sa di esistere per la vita del tutto.

SPUNTI PER UNA RIFLESSIONE SU GOVERNO DEL TERRITORIO E MIRE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

di Vinicio Brigante

SOMMARIO: 1. Urbanistica e criminalità: nessi invisibili. – 2. Interessi sul territorio e illegalità. Amministrare le interdipendenze. – 3. L'adeguatezza della reazione amministrativa. Spunti critici. – 4. I diritti nella città. Per un rinnovato approccio alle misure urbanistiche antimafia

1. *Urbanistica e criminalità: nessi invisibili*

Il governo del territorio e la pianificazione urbanistica vivono di una contraddizione che appare evidente solo dopo attente e approfondite analisi; potrebbero infatti, rappresentare uno degli strumenti più efficaci di contrasto, di tipo preventivo, al fenomeno mafioso sul territorio e, al contempo, sono la vetrina attraverso la quale si può osservare una decennale connivenza tra diversi attori, pubblici e privati, che hanno portato a scelte che hanno deturpato ed alterato, per fini criminali, proprio parte del territorio.

L'idea stessa per la quale si potrebbe raccontare la storia dei nessi che intercorrono tra criminalità e urbanistica attraverso i drammatici eventi di dissesti o frane generati, direttamente o meno da speculazioni legate alla criminalità, potrebbe essere tacciata di pessimismo, ma avrebbe un fondo di verità, come dimostrano i recenti accadimenti che hanno interessato l'isola di Ischia, ma che in passato hanno riguardato altri luoghi del territorio nazionale¹. È indubbiamente complesso ricostruire con certezza e adeguato impianto probatorio proprio i nessi causali con la criminalità, ma è impossibile negarne l'esistenza.

Città e territori sono il prodotto storico di scelte adottate nel tempo, guidate da una eterogenesi di fini e sulle quali convergono da sempre, pressioni e interessi, risultanti di scelte economiche e mutamenti sociali,

¹ Si v. il RAPPORTO LEGAMBIENTE, *Abusivismo edilizio: l'Italia frana, il Parlamento condona*, 2014, 18 ss., nel quale vi è un focus specifico sul tema rispetto alla regione Campania; sebbene l'analisi non preveda un'indagine territoriale specifica, ci si limita a rinviare, rispetto al territorio citato, a G. D'ANGELO, *Legge urbanistica della Campania: luci e ombre*, in *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, I, Napoli, 2007; opportuno appare il rinvio, in tema di presenza della criminalità sul territorio, a F. SALVIA, *Ancora sulla riemersione del Medioevo e sull'organizzazione mafiosa: incontri, scontri, trattative e nuove allocazioni del potere reale*, in *Nuove aut.*, 2014, 201 ss., 228 (nota § 56).

talvolta entrambi indotti, o in ogni caso condizionati, da *pratiche sregolate* di stampo criminale.

Proprio il consolidarsi di tali pratiche ne ha, in parte, legittimato tacitamente l'*iter* attuativo e di conseguenza ha ridotto il disvalore, anche sociale, delle stesse condotte che si sono poste all'esito di scelte di natura criminale; di converso, il processo è stato agevolato, nel corso degli anni, dalla debolezza della risposta amministrativa, poiché l'urbanistica, in luogo di assurgere al rango di 'manuale d'uso del territorio' è divenuta una materia caratterizzata da una buona dose di pluralismo episodico che ha connotato le varie situazioni di contesto², specie su base territoriale.

Ci si trova infatti, spesso, in situazioni nelle quali i diversi attori coinvolti – amministrazioni e operatori economici – trovano nelle scelte urbanistiche il punto di incontro, l'intersezione viziosa della complementarità delle connivenze.

In tale contesto, gli strumenti regolatori, e la pubblica amministrazione stessa per il tramite della filiera delle scelte urbanistiche, rischiano concretamente di essere inefficaci e di porsi, anzi, quali ignari complici di fini deteriori e illeciti, proprio nei confronti del territorio che sarebbero invece tenuti a tutelare.

Nel rapporto che intercorre tra urbanistica e interessi – si potrebbe, con una espressione significativa, parlare di mire – della criminalità organizzata si inscrivono, a vario titolo, diverse vicende, differenziate nel loro dispiegarsi, che ruotano tuttavia intorno a un nucleo comune, la necessità della criminalità di radicarsi sul territorio orientando a proprio favore le scelte urbanistiche³.

In questi brevi cenni si intende indagare la risposta che il diritto amministrativo, come scienza e attraverso gli istituti vigenti, può fornire per evitare che il governo del territorio⁴ diventi cattura della criminalità.

² La cui importanza è innegabile per ragioni ed elementi culturali, organizzativi e finanziari che condizionano l'esercizio del potere decisionale, come osservato da L. TORCHIA, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in *Dir. amm.*, 2017, 33.

³ Sul tema, in relazione a una possibile chiave di lettura risolutiva, scettica è la posizione di E. GRANATA, P. SAVOLDI, *Prediche inutili. Perché parlare di mafie e urbanistica*, in *Territorio*, 2012 (63).

⁴ Ci si riferisce all'impostazione accolta anche da F. SALVIA, *ex multis* in *Sulla nozione di urbanistica e su alcuni suoi corollari*, in *Nuove aut.*, 2012, 3, 425 ss., 427, discorre di ottimizzazione dell'uso del territorio intesa quale attitudine ad armonizzare e creare sinergie tra le diverse attività che si svolgono sul territorio stesso; sul tema, interessante è l'approccio offerto da G. MUSARRA, *L'urbanistica come panacea all'illegalità. Anticorruzione e legalità nei processi di governance del territorio e di costruzione della città*, in *Life safety and security*, 2017, 64 ss.

I due poli del discorso imporrebbero di condurre un'analisi che prenda le mosse da uno dei due aspetti per poi riavvolgere il filo delle questioni avvicinandosi all'altro; si potrebbe, per ambire a un maggior grado di completezza investigativa, ad esempio, distinguere le pressioni criminali in base alle dimensioni strategica o sociale delle scelte urbanistiche. Per ragioni di ampiezza e consapevoli delle conseguenze metodologiche dell'approccio, si opta invece per una trattazione che, di volta in volta, si soffermi sugli aspetti di maggiore interesse o che presentino le più aspre criticità.

L'ottica visuale di partenza, per ragionare di problemi contemporanei, è rappresentata dall'attuale assetto dell'urbanistica⁵, che si propone di disciplinare il recupero e la riattualizzazione funzionale dell'esistente, che come tale impone spesso il ricorso ad affidamenti esternalizzati – che diventano di per sé uno dei nodi critici da risolvere⁶, non oggetto di analisi specifica in questa sede – e alla ricerca delle soluzioni flessibili, nelle pur nebbie teoriche che avvolgono il significato del termine nelle discipline giuspubblicistiche⁷. Si pongono questioni che riguardano il riuso di spazi, beni e territori che hanno smarrito, per diverse ragioni, la loro funzione originaria e che, non essendo facilmente ricollocabili da parte dell'amministrazione, diventano preda della criminalità che si radica così in maniera ancora più pervasiva sul territorio, attraverso attività di rigenerazione apparentemente lecite.

Proprio la mutevolezza camaleontica delle scelte delle diverse organizzazioni criminali ha richiesto l'elaborazione di risposte sempre più complesse e diversificate⁸, che spesso non si sono esaurite nell'applicazione di un singolo istituto, ma hanno imposto il ricorso a soluzioni

⁵ Di recente, A. BARTOLINI, *Urbanistica* ad vocem, in *Enc. dir.* (Funzioni amministrative, vol. III de I Tematici), Milano, 2022, 1296 ss.

⁶ Obbligato è il rinvio a F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie, consensualità ed accordi nella pianificazione urbanistica*, in *Dir. amm.*, 1999, 19, osserva che l'urbanistica in sé, eccezion fatta per poche specifiche ipotesi, non spetta più solo allo Stato, ma a un "coacervo normativo equiordinato che non può subire una disciplina generalizzata e uniformante".

⁷ Per un'analisi, seppur legata al tema dei contratti pubblici, ma la cui elaborazioni teoriche sono pienamente valide per l'indagine svolta, si v. G.D. COMPORI, *La flessibilità nelle negoziazioni pubbliche*, in F. Liguori, S. Tuccillo (a cura di), *Contratti pubblici. Trasformazioni e problemi*, Napoli, 2017, 29 ss.

⁸ Il tema, proprio con riferimento agli interessi – tuttavia legittimi – che insistono sulle trasformazioni del territorio non è nuovo, come osservato da P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, 1, 50 ss., "il governo del territorio è così diventato il punto di intersezione, e talora di sovrapposizione, di discipline diverse che vanno a comporre un complesso mosaico del quale l'urbanistica tradizionalmente intesa è solo uno dei tasselli".

complesse. Così come le mafie celano i loro interessi e le loro attività in modelli illeciti differenziati, spesso coperti da veli di legalità, così l'amministrazione deve privilegiare soluzioni che si adattino ai contesti fattuali e che perseguano scopi differenziati, senza aprioristiche preferenze di un aspetto sull'altro, come accaduto anche nel recente passato.

Il punto di riferimento unitario non può infatti essere la singola applicazione di una misura o di un istituto, ma ci si deve porre nell'ottica del potere come espressione generale di una funzione sostanziale che si esprime in una molteplicità di forme procedurali.

È opportuno precisare che affidare una parte della risposta al problema – poiché agli strumenti repressivi del diritto penale non si può evidentemente rinunciare, pur dovendo gli stessi costituire una soluzione estrema al tema – al diritto amministrativo vuol dire porsi nell'ottica della prevenzione⁹, nell'ottica di anticipare, per quanto possibile, i rischi che derivano dal rapporto tra criminalità e urbanistica¹⁰.

Tale approccio, come noto, si perfeziona a partire dalla metà degli anni Settanta, allorquando inizia a farsi strada un'impostazione culturale in virtù della quale le politiche di sviluppo urbano devono prevedere, sin dalle fasi di programmazione, strumenti e soluzioni dirette a evitare che la criminalità possa insinuarsi nelle politiche pubbliche di gestione del territorio¹¹.

Si tratta di una rinnovata veste della c.d. prevenzione generale, diretta come tale a decostruire e disincentivare le modalità di gestione tradizionale del problema, affidandolo, per larga parte, proprio all'amministrazione¹². In tal modo si sposta, almeno in parte, l'attenzione al tema

⁹ Sul tema si v. il bel e articolato volume M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, Napoli, 2021.

¹⁰ Come osservato di recente da M.A. SANDULLI, *Edilizia*, in *Riv. giur. edil.*, 2022, 179 ss., l'intero novero dei controlli in materia edilizia deve ispirarsi al principio di proporzionalità per garantire l'efficacia degli stessi.

¹¹ Sul tema, nella prospettiva visuale degli eventi corruttivi, ma le cui coordinate interpretative sono pienamente valide per il discorso condotto in questa sede, cfr. A. BARONE, *La prevenzione della corruzione nella 'governance' del territorio*, in *Dir. econ.*, 2018, 593, il quale pone attenzione alla dimensione organizzativa quale preliminare fattore di dissuasione e prevenzione dei fenomeni criminali.

¹² In termini ampi, sul tema delle politiche pubbliche in tema di prevenzione e alla cultura giuridica alle stesse sottese, cfr. G. MOSCONI, *La nuova prevenzione e il decreto Minniti*, in *St. quest. Crim.*, 2017, 171 ss.; sul tema, in un'ottica di diritto comparato, particolarmente interessante appare la vicenda francese, su cui S. ROCHE, *Le nuove tematiche della criminalità e della sua prevenzione in Francia*, in *Polis*, 1999, 99 ss., il quale evidenzia l'istituzione di vere e proprie istituzioni per la prevenzione attorno alle nozioni di prevenzione, partenariato e prossimità.

della disciplina generale della programmazione come aspetto ineludibile di razionalizzazione delle scelte pubbliche, attuabile solo attraverso una consapevole e ponderata valutazione della situazione nella sua globalità, che impone di individuare misure coordinate per intervenire in maniera adeguata¹³.

2. *Interessi sul territorio e illegalità. Amministrare le interdipendenze*

I tentacolari interessi della criminalità nell'orientare le scelte urbanistiche si traducono in ipotesi di distorsione dei processi di governo del territorio e conducono a conseguenze differenziate, tra le quali, senza alcuna pretesa di esaustività, si possono segnalare episodi di corruzione in seno alla gestione di progetti e programmi territoriali, ipotesi di consumo di suolo non controllate, distruzione o alterazione del paesaggio, contraffazione di committenze pubbliche.

Gli interessi della criminalità si annidano potenzialmente in tutte le fasi collegate a scelte che incidono sul governo del territorio, a partire dalla decisione politica a monte. Tale tesi, che emerge in maniera più o meno evidente da testimonianze significative e che confermerebbe la relazione tra pratiche urbane e poteri criminali, ha radici e ragioni culturali, sociali ed economiche.

Per evitare di considerare la pianificazione urbanistica avulsa dal contesto sociale si è, nel corso degli anni, cercato di assicurare un coordinamento tra discipline generali e settoriali, tra le quali, con un elevato grado di interpretazione estensiva, potrebbe farsi rientrare anche la disciplina antimafia, genericamente intesa.

Tale equilibrio, tra governo del territorio e discipline differenziate, è delicato ed estremamente instabile, poiché richiede l'incessante ricerca di punti di raccordo che dovrebbero gravitare intorno all'idea e al momento di ottimizzazione dell'uso del territorio, dal quale devono essere evidentemente tenuti distanti gli interessi illeciti.

Per certi aspetti, proprio le lacune palesate dalla pianificazione urbanistica, che avrebbe dovuto garantire equilibri di lungo periodo tra spazi privati e interessi pubblici¹⁴ e, che, invece, si è rivelata lenta e contradd-

¹³ Si può, a tal proposito, riferire della nota impostazione offerta da S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale* (trad. it.), Milano, 2008, 218 ss., che pone l'attenzione sulle c.d. architetture normative e organizzative che devono tenere insieme diritti e doveri, potere e legge, ricchezza e povertà.

¹⁴ Mutuando la terminologia utilizzata da P. URBANI, *Sulla pianificazione urbanistica*:

dittoria, hanno agevolato l'ingresso della criminalità nella filiera delle decisioni urbanistiche¹⁵.

Per altro verso – e di nuovo il richiamo all'attualità si rende evidente – si registra una costante ritrosia delle amministrazioni nel portare a conclusione, ad esempio, i procedimenti repressivi degli abusi edilizi¹⁶, non sempre collegati a episodi di criminalità organizzata, circostanza che palesa, in ogni caso, un grado di permissività, e un relativo livello di legittimità sostanziale delle decisioni, tendenzialmente sproporzionato, in senso negativo, da parte dell'autorità controllante.

Il rischio più avvertito rispetto alla fase di programmazione, come osservato con formula particolarmente evocativa, è quello di trovarsi dinanzi a Piani di governo del territorio, “scritti e riscritti sotto dettatura¹⁷”, da una voce e da una presenza invisibile e, in ogni caso, non facilmente individuabile.

È indubbio che l'interesse della criminalità per i settori annoverabili nella materia governo del territorio si spiega in base a diversi fattori, come accennato in precedenza.

In primo luogo, si tratta di un contesto nel quale vi è un'elevata dipendenza produttiva dal contesto locale, nel quale la criminalità può imporre, talvolta agevolmente, la propria presenza¹⁸; è proprio sul piano della c.d. rendita urbana che si giocano alcuni tra gli interessi più rilevanti del governo locale.

In secondo luogo, proprio i canali economici della pianificazione urbanistica consentono di reinvestire capitali illeciti.

L'elemento che si impone all'attenzione dell'interprete è un'osmotica interazione tra attori leciti e illeciti, che emerge e si perfeziona nei diversi livelli decisionali e che ha come effetto diretto l'esistenza di un

modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 303, la tensione intercorre tra 'vuoti' e 'pieni'; rispetto al tema in esame, A. GIUSTI, *Rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2021, 439 ss., osserva che tra gli obiettivi e gli interventi di riqualificazione urbanistica vi dovrebbe essere la prevenzione della criminalità, intesa sia quale fenomeno che si sviluppa sul territorio, sia quale mano invisibile che orienta le scelte urbanistiche a monte.

¹⁵ In questi termini D. DE LEO, *Mafia e urbanistica. Azioni e responsabilità dei pianificatori nei territori contesi alle organizzazioni criminali*, Milano, 2015.

¹⁶ Sul tema, F. SAITTA, *'La redenzione della colpa'. Ovvero della conservazione dell'immobile abusivo, tra giudice amministrativo e giudice penale*, in *Riv. giur. edil.*, 2022, 309 ss.

¹⁷ RAPPORTO LEGAMBIENTE, *Mafia, corruzione e abusivismo edilizio: numeri, storie e misfatti*, 2012, 2.

¹⁸ Si v. S. SBERNA, A. VANNUCCI, *Le mani sulla città. Corruzione e infiltrazioni criminali nel governo del territorio*, in L. FRAGOLENT, M. SAVINO (a cura di), Milano, 2014, 195 ss.

sistema di regole e di norme piegato agli interessi privati che, per garantirsi una sopravvivenza (*rectius* efficace vigenza), deve convivere con pratiche anomale.

Nella consapevolezza della complessità della realtà e della normale compresenza di una pluralità di componenti e di attori, ci si deve adoperare per trovare i mezzi di riconoscimento e protezione adeguati, per assicurare tutela a ciò che è meritevole e che può essere ragionevolmente tutelato.

Il governo del territorio può divenire l'indubbiamente scomoda sede dei processi di differenziazione e articolazione delle attività urbanistiche, anche di prevenzione rispetto ai fenomeni criminali, poiché tutti i problemi della amministrazione contemporanea, ivi compreso quello in esame, non possono essere affrontati, ed eventualmente risolti, senza studiare e valutare le interconnessioni, le interdipendenze, le compatibilità con altri problemi amministrativi.

I sistemi in esame e posti in diretta connessione nella presente indagine – quello urbanistico e quello della prevenzione della criminalità organizzata – non devono vivere come sfere chiuse e indipendenti, hanno bisogno di regole e decisioni che aiutino ad affrontare i temi dell'interdipendenza, della turbolenza ambientale¹⁹. Isolare le risposte, irrigidirle in un sistema che si assume artificialmente come chiuso e autonomo è operazione che agevola, invece di ostacolare, l'ingresso degli interessi illeciti.

3. *L'adeguatezza della reazione amministrativa. Spunti critici*

Gli istituti e le risposte del diritto amministrativo si sono diversificati nel corso degli anni e agiscono su piani differenti, tra i quali si individuano, a mero titolo di esempio, lo scioglimento del Consiglio per infil-

¹⁹ Tale teoria è elaborata e perfezionata da G. MARONGIU, *Complessità sociale, identità politica e formazione*, in P.F. CASINI (a cura di), *Sui banchi della politica*, Roma, 1990, ora anche in *La democrazia come problema*, II, Bologna, 1994, 135 ss., 137.

trazioni mafiosa ex art. 143, T.U.E.L.²⁰ e le informative antimafia²¹, con ambiti che interessano la componente politica e quella amministrativa della scelta pubblica e che si propongono, almeno nelle intenzioni, di intercettare il fenomeno criminale, adeguandosi al livello di complessità delle metodologie adoperate dalle organizzazioni illegali.

Proprio le scelte collegate al governo del territorio hanno una significativa e autonoma valenza di carattere indicativo e probatorio per l'adozione dei provvedimenti menzionati per il contrasto alle mafie.

Si deve, infatti, osservare che l'urbanistica è assunto quale settore avente specifico valore 'sintomatico'²² con fini probatori che possono supportare il quadro indiziario relativo al pericolo di influenza della criminalità per lo scioglimento dell'organo elettivo. Analogamente, i condizionamenti, prevalentemente collegati a ipotesi di destinazione urbanistica – con il supporto di altri elementi indiziari – legittimano l'autorità amministrativa ad adottare una misura interdittiva nei confronti dell'operatore economico²³.

²⁰ Si v. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 8 gennaio 2015, n. 165, dalla quale si evince che proprio le scelte in tema di pianificazione e programmazione potrebbero costituire un indice dell'avvenuto condizionamento dell'ente; più risalente nel tempo, ma di rilievo per il tema in esame, è Cons. St., sez. IV, 4 aprile 2003, n. 562, in *Foro amm. CDS*, 2003, 506, dalla quale emerge che lo scioglimento di un Consiglio comunale ex art. 15 bis l. 19 marzo 1990 n. 55 si pone quale risultante di una valutazione, da un lato, dell'accertata o notoria diffusione sul territorio della criminalità organizzata e, dall'altro, delle carenze di funzionalità dell'ente in uno o più settori, sensibili agli interessi della criminalità medesima, ovvero di una situazione di grave e perdurante pregiudizio per la sicurezza pubblica, che denotino, con sufficiente concluzione, la deviazione del procedimento dal suo fine istituzionale (nella specie, è evidenziata la costante e perdurante deviazione degli uffici comunali di edilizia e urbanistica dai compiti d'istituto, a vantaggio esclusivo di parenti e notori amici di appartenenti alla criminalità organizzata).

²¹ Sul tema la bibliografia è amplissima, ci si limita a rinviare, in questa sede, a V. BERLINGÒ, *Considerazioni sulle interdittive antimafia e sull'utile esercizio della competenza prefettizia*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, Napoli, 2021, 194 ss., che pone l'accento sulla c.d. tipicità umbratile sottesa all'adozione di tali misure, circostanza che potrebbe avere una propria importanza qualora sia letta alla luce proprio della materia del governo del territorio.

²² Cons. St., sez. III, 12 novembre 2019, n. 7762, in *Foro amm. (II)*, 2019, 1792.

²³ Si v. T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 26 febbraio 2009, n. 1113, in *Foro amm. TAR*, 479, nel caso in esame, viene in rilievo un'attività economica, che si realizza mediante l'assegnazione a condizioni privilegiate di un lotto di terreno e della relativa destinazione urbanistica orientata a favore di fini indirettamente illeciti; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 3 settembre 2009, n. 1123, l'informativa antimafia è adottata in base alla, tra le altre ragioni, approvazione di una variante urbanistica per l'allocatione di centro di raccolta dei materiali ad una società collegata alla criminalità organizzata.

Si potrebbero, per fornire un quadro più attendibile, almeno da un punto di vista empirico, analizzare i dati relativi agli scioglimenti dei Consigli comunali e regionali e alle informative antimafia adottate dai Prefetti²⁴, ma non si svelerebbero i nessi relazionali dai quali si potrebbe dedurre il grado di condizionamento delle scelte, anche di quelle che riguardano proprio il governo del territorio. Anche le analisi dei dati, infatti, sembrano non consentire un approfondimento che sia funzionale a svelare le sotterranee e carsiche tensioni tra interessi criminali e scelte sul territorio.

Proprio il tema della lottizzazione abusiva²⁵, cui si è fatto fugace cenno in apertura, spesso collegato a speculazioni edilizie criminali, diviene uno degli indici più evidenti circa la presenza di attività che si pongono in aperto contrasto con le ragioni pubbliche di pianificazione ordinata del territorio, anche se potrebbe risultare complesso verificare proprio il relativo collegamento con la presenza di compagini criminali.

Per svelare un quadro più attendibile del reale, assumendo sempre la difformità delle costruzioni quale parametro, potrebbe essere utile valorizzare quella che gli urbanisti definiscono la lettura qualitativa dell'abusivismo²⁶, che sia in grado di descriverne sia i tratti essenziali, sia le differenze circa le generalità e le specificità che assume nei diversi ambiti territoriali, in rapporto agli attori sociali coinvolti.

Tale impostazione consentirebbe di valutare la distanza che intercorre tra urbanistica e concreto procedimento attuativo, attraverso un'analisi delle distanze che si sono realizzate tra il sistema di pianificazione nel tempo e le urbanizzazioni reali, nelle quali l'economia sommersa ha trovato spesso agevole spazio di azione.

Si è assistito al perfezionarsi di forme spaziali prevalenti che hanno portato a ipotesi di attuazioni di piani caratterizzate da difformità definibili in termini di eccezione e disordine, con effetti tangibili sulla morfologia urbana e territoriale.

²⁴ Per un'analisi congiunta del tema, al fine di valutare l'influenza della criminalità organizzata sul territorio locale e sul libero esercizio dell'agire amministrativo degli enti di governo, condiviso è l'approccio offerto da R. ROLLI, *Dura lex, sed lex. Scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiosa, interdittive prefettizie antimafia e controllo giudiziario*, in *Ist. fed.*, 2022, 15 ss., il quale con enfasi, in conclusione, partendo da uno dei poli del discorso, osserva che la mafia è "parte attrice, guizzando sorretta da un filo conduttore agile e intelligente".

²⁵ Si v. G.D. COMPORI, E. MORLINO, *La difficile convivenza tra azione penale e funzione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 128 ss., 131.

²⁶ N. GINATEMPO, G. FERA, *Autocostruzione, marginalità o proposta*, Reggio Calabria, 1982, 38 ss., che individuano il c.d. abusivismo di necessità.

Per tale via, il territorio si è gradualmente trasformato in uno spazio complesso nel quale convivono, in maniera forzata, regole e non regole, periferie degradate e controllate e finanche intere zone definibili in termini di informale organizzato²⁷.

Proprio da questa polivalenza e da questa contrapposizione di punti prospettici si deve partire per ripensare anche un tema delicato come quello indagato, per assumere consapevolezza di un adeguamento dei modelli e delle funzioni amministrative, poiché si deve tener conto dello slittamento del potere verso attori non istituzionali al fine di distinguere, tra questi, quelli legali e quelli illegali.

4. *I diritti nella città. Per un rinnovato approccio alle misure urbanistiche antimafia*

Ci si deve allora porre nella visuale dell'amministrazione, e nello specifico si deve analizzare l'attuale veste e conformazione della materia 'governo del territorio'²⁸, formula che appare per certi aspetti superata, sostituita dalla dicitura 'diritto alla città'²⁹, che non rappresenta solo un esercizio di *restyling* lessicale ma integra una fase di transizione e di cambiamento radicale, nella quale le scelte urbanistiche generano dai diritti che devono garantire, e non viceversa, come tradizionalmente è accaduto³⁰. Più precisamente, per la prospettiva del tema indagato, ci si deve porre nella nebulosa, perché non agevolmente sottoponibile a verifica

²⁷ D. DE LEO, *Mafia e urbanistica*, cit., 35, che distingue le aree interamente caratterizzate da lottizzazioni abusive dalle c.d. aree contese ibride. Secondo l'Autrice, in alcune aree, vi avrebbe una presenza così pervasiva della criminalità che si avrebbe "da un lato le stesse modalità, forme e tempi delle logiche speculative private e, dall'altro, un operatore inedito che colloca un intero gruppo di abitanti fuori dalle norme. Rafforzando e legittimando, a un tempo, il proprio ruolo di fornitore di servizi oltre che di informalità e illegalità come pratiche diffuse e prevalenti".

²⁸ Sul tema, G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2020, 325 ss.; puntuale appare l'osservazione di G. STRAZZA, *Città, benessere e salute: le implicazioni giuridiche*, in *Federalismi*, 2021, 218 ss., 221, la città e il suo destino risultano legate a 'doppio filo' a una diversa concezione dello spazio urbano, in funzione della difesa dei diritti individuali e collettivi.

²⁹ Cfr. G. GARDINI, *Alla ricerca della città giusta. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi*, 2020, 44 ss.

³⁰ Si v. M. CAMMELLI, *Recycle: pratiche urbane e innovazione amministrativa per ricomporre le città*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE*, Bologna, 2017, 53

empirica, ma necessaria prospettiva della lesione che tali diritti patiscono dalle scelte urbanistiche orientate dalla criminalità organizzata.

Si affermano e si impongono nel lessico dell'urbanista nuovi termini, che hanno ormai assunto una dignità giuridica propria, tra i quali, sostenibilità, inclusività, concetti che sottendono tematiche che sono in antitesi genetica con le mire della criminalità.

Proprio la garanzia dei diritti risiede nella loro coesistenza, che impedisce a uno dei diritti stessi di trasformarsi in potere, talvolta indebito come nella prospettiva indagata, e quindi in sopraffazione, sul territorio e nelle scelte comuni.

Anche nell'ambito del governo del territorio, la *governance* verticale si è trasformata, assumendo una dimensione reticolare³¹, nelle cui maglie si muovono, sovente, organizzazioni criminali, portatrici di interessi che mai combaciano con quello pubblico, che dovrebbe permeare le azioni di razionalizzazione del territorio.

Il territorio stesso diviene, infatti, per un lato, sede catalizzatrice di investimenti e risorse, di diversa natura, cui ambiscono le organizzazioni criminali e, dall'altro, sede di realizzazione e soddisfacimento di diritti, anche essenziali, espressione di potenzialità e bisogni³².

Emergono, senza alcuna pretesa di esaustività – poiché le conseguenze, dirette o indirette, sarebbero impossibili da identificare con certezza, proprio perché i nessi causali sono sfuggenti e mutevoli – due ambiti, il primo collegato alle ipotesi di speculazione edilizia con conseguente cattura del territorio, il secondo collegato alla marginalizzazione delle periferie³³.

³¹ Cfr. E. FREDIANI, *Il diritto amministrativo 'reticolare' e la 'natura delle cose': rileggendo la gestione degli affari di Enzo Capaccioli*, in *Dir. amm.*, 2009, 981 ss., lo studio della «rete» nel diritto amministrativo ha preso le mosse non tanto dall'analisi di regole generali ed astratte poste dal legislatore con le quali si sono volute definire in via autoritativa alcune forme di organizzazione amministrativa reticolare cui dare successivamente concreta attuazione, ma più propriamente dalla formalizzazione-istituzionalizzazione a posteriori di un determinato assetto organizzativo venutosi in primis a realizzare in forma volontaria e spontanea a livello di prassi operativa che, per quanto di interesse, assumono la fisionomia della criminalità organizzata sul territorio.

³² Il territorio diviene sede elettiva di conflitti e contraddizioni, come osservato da L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove aut.*, 2021, 551 ss.

³³ Sul tema si v. G. DE GIORGI CEZZI, *Periferie e diritti fondamentali. Le ragioni di una ricerca* e F. LIGUORI, *Infrastrutture e periferie*, entrambi in M. IMMORDINO, G. DE GIORGI CEZZI, N. GULLO, M. BROCCA (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, 2020; interessante è la prospettiva offerta da B. ZANARDI, *Rammendare le periferie, ma non solo*, in *Il Mulino*, 2015, 686 ss., 694, il quale, in conclusione, raccomanda di guardarsi,

Si tratta di due aspetti apparentemente distanti, ma collegati dal rischio concreto di estromissione incontrovertibile degli istituti partecipativi³⁴, poiché le scelte, anche se apparentemente poste all'esito di percorsi democratici e quindi concertate, sono orientate unicamente al profilo del profitto per la compagine criminale. Soprattutto, in entrambi gli ambiti richiamati, emerge la violazione, diretta o potenziale, di diritti fondamentali, dovuti alla deregolamentazione, allo spostamento del potere, per vie clandestine, verso centri di aggregazione di regolazione esterni alle dinamiche democratiche e istituzionali.

La speculazione edilizia, soprattutto in alcune aree con determinate caratteristiche fisiche e idrogeologiche, espone indistintamente gli amministratori a rischi costanti e spesso difficilmente arginabili, le periferie, non in sé, ma intese quali luoghi di marginalità sociale³⁵, diventano la sede elettiva per l'affermarsi delle organizzazioni criminali.

Si intrecciano e trovano composizione ambiti apparentemente distanti e incomunicabili, ma che rinvergono il proprio comune denominatore in una cattura del territorio e della sua disciplina in termini sostanziali, quale controllo, da parte della criminalità.

Da questo incrociarsi di aspetti diversi, che possono essere sia generali e obiettivi, che di parte – i problemi della periferia non appartengono ai soggetti residenti nei grandi centri urbani – deriva la principale difficoltà che caratterizza i rapporti tra urbanistica e criminalità, ossia quella di individuare e isolare le pubblicizzazioni debite e quelle indebite e di conseguenza i centri di potere funzionali e legittimi da quelli criminali.

Rinvenire, o tentare di farlo, soluzioni univoche è, non solo complesso, ma potrebbe essere finanche inutile, concentrarsi su uno solo

nell'ottica di ripensare gli spazi urbani, dal pericolo che questi percorsi possano divenire occasioni per la criminalità organizzata.

³⁴ Necessario, per l'attinenza al tema, è il richiamo a G. BERTI, *Il modello di Stato nella Costituzione repubblicana italiana*, ora anche in *Scritti scelti*, Napoli, 2018, 351 ss., 368, proprio l'ambiguità delle proposte o delle prospettive di partecipazione, anche nelle scelte urbanistiche, è dovuta a un'imponente e illecita transizione di alcuni interessi economici nella titolarità delle organizzazioni criminali, con la conseguente trasfigurazione dei decisori istituzionali; di recente, sul tema, cfr. M. ALLULLI, *Pratiche partecipative e istituzionalizzazione. Tra ritualità e decision-making*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2011, 443 ss., che, in tema di decisioni urbanistiche, distingue tra pratiche di partecipazione parziale, asimmetriche e complete.

³⁵ Cfr. G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, 603 ss., 605, osserva che l'oggetto della rigenerazione – termine utilizzato sovente in modo metaforico e promiscuo – non deve limitarsi ad attività dirette a contesti periferici o resi marginali dalla carenza di infrastrutture e servizi, ma anche a tessuti urbani interessati da processi di degradazione, nelle quali la criminalità trova occasioni di azione.

dei termini, urbanistica o antimafia, equivale a neutralizzare i processi giuridici di integrazione che devono garantire il momento unitario, perché è proprio nella rigidità delle risposte che si afferma agevolmente il fenomeno criminale.

NOTE SUGLI AUTORI E SUI CURATORI

SANDRO AMOROSINO

Professore emerito di diritto dell'economia nell'Università "La Sapienza" di Roma.

GAETANO ARMAO

Professore associato di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Palermo.

ANTONIO BARTOLINI

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Perugia.

CRISTIANO BEVILACQUA

Professore a contratto di diritto pubblico e legislazione delle istituzioni educative nella Libera Università degli studi "Maria SS. Assunta".

EMANUELE BOSCOLO

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli studi dell'Insubria.

VINICIO BRIGANTE

Ricercatore di diritto amministrativo nell'Università degli studi "Federico II" di Napoli.

CHIARA CACCIAVILLANI

Professoressa ordinaria di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Padova.

SABINO CASSESE

Professore emerito di diritto amministrativo nell'Università "La Sapienza" di Roma. Già Ministro della funzione pubblica e Giudice della Corte Costituzionale della Repubblica Italiana.

MARIA CRISTINA CAVALLARO

Professoressa ordinaria di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Palermo.

CRISTIANO CELONE

Professore associato di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Palermo.

GIOVANNA COLOMBINI

Professoressa ordinaria di diritto pubblico nell'Università degli studi di Pisa e componente del collegio dei revisori dei conti dell'ANAC.

ALFREDO CONTIERI

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli studi "Federico II" di Napoli.

GUIDO CORSO

Professore emerito di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Roma Tre.

ALESSANDRO CROSETTI

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Torino.

GABRIELLA DE GIORGI CEZZI

Professoressa ordinaria di diritto amministrativo nell'Università degli studi del Salento.

ROSANNA DE NICTOLIS

Già Presidente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

FRANCESCO GIACALONE

Dottorando di ricerca in "Diritti umani: evoluzione, tutela e limiti" nell'Università degli studi di Palermo.

LOREDANA GIANI

Professoressa ordinaria di diritto amministrativo nell'Università europea di Roma.

GUIDO GRECO

Professore emerito di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Milano.

NICOLA GULLO

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Palermo.

GIOVANNA IACOVONE

Professoressa associata di diritto amministrativo nell'Università degli studi della Basilicata.

MARIA IMMORDINO

Professoressa emerita di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Palermo e componente della sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

LAURA LORELLO

Professoressa ordinaria di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Palermo.

FRANCESCO MANGANARO

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università "Mediterranea" di Reggio Calabria.

VANESSA MANZETTI

Ricercatrice in istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Pisa.

DANIELE MARRAMA

Professore associato di diritto amministrativo nell'Università degli studi "Federico II" di Napoli.

PATRIZIA MARZARO

Professoressa ordinaria di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Padova.

MARCO MAZZAMUTO

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Palermo e componente della sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

GIUSEPPE MORBIDELLI

Professore emerito di diritto amministrativo nell'Università "La Sapienza" di Roma.

GIORGIO PAGLIARI

Professore Ordinario di Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Parma.

SERGIO PERONGINI

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Salerno.

GIUSEPPE PIPERATA

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università IUAV di Venezia.

ANDREA PIRAINO

Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Palermo.

PIER LUIGI PORTALURI

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli studi del Salento.

MARCO RAGUSA

Professore associato di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Palermo.

SALVATORE RAIMONDI

Professore emerito di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Palermo.

ANTONIO RUGGERI

Professore emerito di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Messina.

FABIO SAIITA

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università "Magna Græcia" di Catanzaro".

FRANCO GAETANO SCOCA

Professore emerito di diritto amministrativo nella Libera università internazionale degli studi sociali “Guido Carli” di Roma.

MARIO R. SPASIANO

Professore ordinario di diritto amministrativo nell’Università della Campania “Luigi Vanvitelli”.

FABRIZIO TIGANO

Professore ordinario di diritto amministrativo nell’Università degli studi di Messina.

GIULIA TORTA

Assegnista di ricerca nell’Università degli studi di Palermo.

FRANCESCO FABRIZIO TUCCARI

Professore ordinario di diritto amministrativo nell’Università degli studi del Salento.

PAOLO URBANI

Professore emerito di diritto amministrativo nella Libera università internazionale degli studi sociali “Guido Carli” di Roma.

RICCARDO URSI

Professore ordinario di diritto amministrativo nell’Università degli studi di Palermo.

GIUSEPPE VERDE

Professore ordinario di diritto costituzionale nell’Università degli studi di Palermo.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2023
presso la *Arti Grafiche Licenziato* – Napoli