

Le criticità nell'attuazione del PNRR, che hanno indotto alcuni a prefigurare l'utilizzo solo parziale delle risorse destinate all'Italia, mostrano quello che i comuni avevano evidenziato fin dall'inizio: l'eccessivo dirigismo nell'attuazione del progetto europeo. Alle difficoltà connesse all'attivazione degli strumenti (REGIS) si aggiungono le criticità del sistema multilivello. La capacità di realizzazione della spesa e il margine corrente necessario per sostenere gli interventi una volta realizzati trovano il complesso dei comuni pronto alla sfida. Se il processo subirà una battuta di arresto non sarà quindi ascrivibile principalmente agli enti di prossimità. Per gestire al meglio investimenti e servizi per i cittadini è comunque necessario irrobustire le capacità gestionali dei comuni. Sia rilanciando le forme associate (Unioni in primis), sia investendo sul personale in tutti i territori, in modo tale da realizzare un equilibrio tra aree rurali e aree urbane e garantire a tutti un elevato livello di fruizione di servizi pubblici di qualità.

Con scritti di: Massimo Allulli, Romano Astolfo, Gioacchino Benfante, Chiara Bergonzini, Paolo Biancone, Manuela Braione, Paolo Brambilla, Valerio Brescia, Vinicio Brigante, Noemi Ilaria Buonsante, Federico Caldura, Stefano Campostrini, Federico Chmet, Filippo D'Angelo, Simone D'Antonio, Elena Di Carpegna Brivio, Marco Di Cataldo, Antonio Di Stasio, Veronica Dini, Leonardo Draghetti, Simona Elmo, Elena Faccin, Fabrizio Fazioli, Giancarlo Ferrara, Andrea Ferri, Antonio Florida, Giaime Gabrielli, Alessandro Giordano, Chiara Grasso, Rodolfo Lewanski, Eleonora Luciani, Vanessa Manzetti, Edoardo Meneghelli, Paolo Mezzanotte, Francesco Monaco, Andrea Morgia, Samuele Nannoni, Maria Teresa Nardo, Simone Ombuen, Carolina Pacchi, Alessandra Poggiani, Foscarina Porchia, Stefania Porchia, Paola Pucci, Giuliano Resce, Giulia Romani, Luciano Sandel, Silvana Secinaro, Giulia Sonzogno, Stefano Sotgiu, Claudia Tubertini, Matteo Turrin, Maristella Zantedeschi.

Marcello Degni

Consigliere della Corte dei Conti. Economista, esperto di finanza pubblica e di procedure di bilancio, dirige il master di pubblica amministrazione e svolge attività accademica nell'Università Ca' Foscari Venezia. È stato Consigliere Parlamentare del Senato, ha collaborato con la Commissione tecnica della spesa pubblica (Tesoro) e con l'Unità di valutazione finanziaria, presso il Quirinale. Per Castelveccchi, oltre ad aver curato le edizioni precedenti del Rapporto, ha pubblicato: con Paolo De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico* (2017); *Il vincolo stupido: Europa e Italia nella crisi dell'euro* (nuova edizione 2019); *La voragine: inghiottiti dal debito pubblico* (2012); con Pasquale Ferro, *Il ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche* (2016).

VI Rapporto
Ca' Foscari
sui
comuni

20
23

VI Rapporto **Ca' Foscari** sui comuni

20
23

I comuni
dentro
la sfida
del PNRR

A cura di
Marcello Degni

ISBN 978-88-7615-456-0



9 788876 154560 >

€ 75,00

Cover design: BRUNO APOSTOLI



C A S T E L V E C C H I



Le ricerche che hanno portato alla realizzazione di alcuni dei contributi qui pubblicati hanno ricevuto sostegni e collaborazioni da diversi enti/organizzazioni. In particolare il Centro GSI ha avuto supporti incondizionati da parte di: BFF Banking Group, IFEL-ANCI, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero dell'Interno



© 2023 Lit Edizioni s.a.s.
Tutti i diritti riservati

Castelvecchi è un marchio di Lit Edizioni s.a.s.
Via Isonzo 34, 00198 Roma
Tel. 06.8412007
info@castelvecchieditore.com
www.castelvecchieditore.com



Università
Ca' Foscari
Venezia

VI Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2023

I comuni dentro la sfida del PNRR

A cura di Marcello Degni

Scritti di

Massimo Allulli, Romano Astolfo, Gioacchino Benfante, Chiara Bergonzini,
Paolo Biancone, Manuela Braione, Paolo Brambilla, Valerio Brescia,
Vinicio Brigante, Noemi Ilaria Buonsante, Federico Caldura,
Stefano Campostrini, Federico Chmet, Filippo D'Angelo, Simone
D'Antonio, Elena Di Carpegna Brivio, Marco Di Cataldo,
Antonio Di Stasio, Veronica Dini, Leonardo Draghetti, Simona Elmo,
Elena Faccin, Fabrizio Fazioli, Giancarlo Ferrara, Andrea Ferri,
Antonio Florida, Giaime Gabrielli, Alessandro Giordano,
Chiara Grasso, Rodolfo Lewanski, Eleonora Luciani, Vanessa Manzetti,
Edoardo Meneghelli, Paolo Mezzanotte, Francesco Monaco,
Andrea Morgia, Samuele Nannoni, Maria Teresa Nardo, Simone Ombuen,
Carolina Pacchi, Alessandra Poggiani, Foscarina Porchia, Stefania Porchia,
Paola Pucci, Giuliano Resce, Giulia Romani, Luciano Sandel,
Silvana Secinaro, Giulia Sonzognò, Stefano Sotgiu,
Claudia Tubertini, Matteo Turrin, Maristella Zantedeschi

C A S T E L V E C C H I

3. Pianificazione del territorio e criminalità organizzata. Riflessioni sul ruolo dell'amministrazione

Vinicio Brigante

1. Urbanistica e sovvertimento dei valori

Il sovvertimento dei valori di coesione e solidarietà sociale che avrebbero dovuto caratterizzare lo sviluppo ordinato del territorio, nella sua accezione più letterale, ha generato un vuoto, colmato, illecitamente, da disvalori di breve e più immediato effetto che hanno, progressivamente, offuscato il ruolo di pianificazione dell'amministrazione, proprio nella misura in cui la stessa avrebbe dovuto tutelare solo ciò che meritava, e merita, di essere tutelato. Si tratta, per riprendere un'elegante formula, utilizzata di recente, di ripensare la "tenerezza dell'amministrazione¹", di riflettere sulla poeticità dimenticata dell'amministrare.

La condizione cui si è appena fatto cenno, qualora sia applicata ai temi del governo del territorio, porta con sé problemi sempre nuovi e diversi, anche se la prospettiva della presente indagine – i rapporti tra urbanistica, territorio e criminalità organizzata – è radicata nel tempo e, nonostante ciò, non ha rinvenuto soluzioni efficaci, almeno non in termini assoluti.

Il governo del territorio e la pianificazione urbanistica vivono di un ossimoro che appare evidente solo dopo attente e approfondite analisi; potrebbero infatti rappresentare uno dei più efficaci strumenti di contrasto di tipo preventivo al fenomeno mafioso sul territorio e, al contempo, sono la vetrina attraverso la quale si può osservare una perdurante connivenza tra diversi attori, pubblici e privati, che hanno portato a scelte che hanno deturpato ed alterato, per fini criminali, una porzione rilevante 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 verità². È indub-

1 Cfr. l'analisi celebrativa degli scritti di Salvia, redatta da De Giorgi Cezzi G., *Filippo Salvia e la tenerezza dell'amministrazione in margine all'idea di città e di santità dei giuristi positivi*, in Corso G., Immordino M. (a cura di), *Studi in onore di Filippo Salvia*. Atti del convegno "Quale piano per il futuro dell'urbanistica?" Palermo, 30 novembre 2021, Napoli, 2022.

2 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 terri-

biamente complesso ricostruire con certezza e adeguato impianto probatorio proprio i nessi causali con la criminalità, ma è impossibile negarne l'ingombrante presenza.

Si osserva, con nitidezza, l'esistenza di una contraddizione, ormai sedimentata nel tempo, tra la qualificazione giuridica delle scelte urbanistiche e le prassi di trasformazione, materiali e immateriali, del territorio.

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, talvolta entrambi indotti, o in ogni caso condizionati fortemente, anche 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 caratterizzato le varie situazioni di contesto³, specie su base territoriale.

L'integrazione tra le diverse pianificazioni ha dato vita a un sistema lento, di difficile lettura e di ancor più difficile attuazione⁴, nelle cui maglie ha trovato, sovente, spazio proprio la presenza della malavita organizzata.

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 preservare.

Nel rapporto che intercorre tra urbanistica e interessi – si potrebbe, con una espressione allusiva, parlare di mire – della criminalità organizzata si inscrivono, a vario titolo, diverse vicende, differenziate nel loro dispiegarsi, che ruotano tut-

torio citato, a D'Angelo G., *Legge urbanistica della Campania: luci e ombre*, in *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, I, Napoli, 2007.

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

4 Di recente, si v. Pagliari G., *Quale piano per il futuro dell'urbanistica? Alcune considerazioni problematiche*, in «Rivista giuridica dell'edilizia», 2023, 11 ss.

tavia intorno a un nucleo comune, ossia la necessità della criminalità di radicarsi sul territorio orientando a proprio favore le scelte pianificatorie ed esecutive⁵.

In questa breve indagine, si intende verificare l'adeguatezza della risposta che il diritto amministrativo, come scienza e attraverso gli istituti vigenti, ha fornito e può fornire per evitare che il governo del territorio⁶ continui ad agevolare tale processo di integrazione illegittima.

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 consapevolezza 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'urbanistica⁷, sempre più deputata a disciplinare il recupero e la riattualizzazione funzionale dell'esistente, circostanza che impone spesso il ricorso a soluzioni caratterizzate da sussidiarietà orizzontale – che diventa di per sé uno dei nodi critici da risolvere⁸, ma che non è 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 giuspubblicistiche⁹. Si pongono questioni che riguardano, ad esempio, il riuso di spazi, beni e territori che hanno smarrito, per diverse ragioni, la loro funzione origi-

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

6 Ci si riferisce all'impostazione accolta anche da Salvia F., *ex multis* in *Sulla nozione di urbanistica e su alcuni suoi corollari*, in «Nuove autonomie», 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 Musarra G., *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.

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

8 Obbligato è il rinvio a Pugliese F., *Risorse finanziarie, consensualità ed accordi nella pianificazione urbanistica*, in «Diritto amministrativo», 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".

9 Per un'analisi, seppur legata al tema dei contratti pubblici, ma la cui elaborazioni teoriche sono pienamente valide per l'indagine svolta, si v. Comporti G.D., *La flessibilità nelle nego-*

naria 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 diversificate¹⁰, che spesso non si sono esaurite nell'applicazione di un singolo istituto, ma hanno imposto il ricorso a soluzioni 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.

La funzionalizzazione oggettiva delle scelte pianificatorie impone infatti di porsi nell'ottica del potere come espressione generale di una funzione sostanziale che si esprime in una molteplicità di forme procedurali.

È opportuno specificare che affidare una parte della risposta al problema – poiché agli strumenti repressivi del diritto penale non si può evidentemente rinunciare, pur dovendo gli stessi rappresentare una soluzione estrema al problema – al diritto amministrativo vuol dire porsi nell'ottica della prevenzione¹¹, nell'ottica di anticipare, per quanto possibile, i rischi che derivano dal rapporto tra criminalità e pianificazione urbanistica¹².

Tale approccio, come noto, si perfeziona a partire dalla metà degli anni Settanta, poiché 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 territorio¹³.

ziazioni pubbliche, in Liguori F., Tuccillo S. (a cura di), *Contratti pubblici. Trasformazioni e problemi*, Napoli, 2017, 29 ss.

10 Il tema, proprio con riferimento agli interessi – tuttavia legittimi – che insistono sulle trasformazioni del territorio non è nuovo, come osservato da Chirulli P., *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in «*Diritto amministrativo*», 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”.

11 Sul tema si v. l'approfondito volume Immordino M., Gullo N. (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, Napoli, 2021.

12 Come osservato di recente da Sandulli M.A., *Edilizia*, in «*Rivista giuridica dell'edilizia*», 2022, 179 ss., l'intero novero dei controlli in materia edilizia deve ispirarsi al principio di proporzionalità per garantire l'efficacia degli stessi.

13 Sul tema, nella prospettiva visuale degli eventi corruttivi, ma le cui coordinate interpretative sono pienamente valide per il discorso condotto in questa sede, cfr. Barone A., *La prevenzione della corruzione nella “governance” del territorio*, in «*Il diritto dell'economia*»,

Si tratta di una rinnovata veste della cd. prevenzione generale, diretta come tale a decostruire e disincentivare le modalità di gestione tradizionale del problema, affidandolo, per larga parte, proprio all'amministrazione. In tal modo si sposta, almeno per alcuni aspetti, l'attenzione al tema della disciplina generale della programmazione, momento 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 adeguata¹⁴.

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 della stessa funzione pubblica e generano 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, distrazione di committenze pubbliche.

Il tradizionale vincolo di scopo dell'attività pubblica, ivi compresa quella urbanistica, soprattutto qualora sia inteso come limitazione di contenuto positivo, rischia di divenire marginale, sopraffatto e sovvertito da una situazione nella quale il potere smarrisce la propria legittimazione, non in termini assoluti, ma nella vicenda storica reale, spesso peraltro difficilmente accertabile.

Anche la materia urbanistica non può formare oggetto integralmente e compiutamente di regole puntuali, le indicazioni vincolanti di presupposti compiutamente individuati può servire a fissare solo alcuni dati e aspetti del problema e anche le prescrizioni sui procedimenti – anche se disseminate nei testi di legge più disparati – non esauriscono la struttura delle diverse operazioni, in uno spazio di azione nel quale, come detto, possono agevolmente imporsi attori e interessi illeciti.

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 testi-

2018, 593, il quale pone attenzione alla dimensione organizzativa quale preliminare fattore di dissuasione e prevenzione dei fenomeni criminali.

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

monianze 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 infatti, 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 stesso 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 pubblici¹⁵ e, che, invece, si è rivelata lenta e contraddittoria, hanno agevolato l'ingresso della criminalità nella filiera delle decisioni urbanistiche¹⁶.

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 edilizi¹⁷, 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 e troppo permissivo, 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

15 Mutuando la terminologia utilizzata da Urbani P, *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, in «*Rivista giuridica dell'edilizia*», 2019, 303, la tensione intercorre tra “vuoti” e “pieni”; rispetto al tema in esame, Giusti A., *Rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in «*Diritto amministrativo*», 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.

16 In questi termini De Leo D., *Mafia e urbanistica. Azioni e responsabilità dei pianificatori nei territori contesi alle organizzazioni criminali*, Milano, 2015.

17 Sul tema, Saitta F., “*La redenzione della colpa*”. *Ovvero della conservazione dell'immobile abusivo, tra giudice amministrativo e giudice penale*, in «*Rivista giuridica dell'edilizia*», 2022, 309 ss.

governo del territorio, “scritti e riscritti sotto dettatura¹⁸”, da una voce e da una presenza invisibile e, in ogni caso, non facilmente individuabile.

È indubbio, infatti, che l’interesse della criminalità per i settori ascrivibili alla materia governo del territorio si spiega in base a diversi fattori, come accennato in precedenza.

In primo luogo, si tratta di una materia nella quale si registra un’elevata dipendenza produttiva dal contesto locale, nel quale la criminalità può imporre, talvolta agevolmente, la propria presenza¹⁹; è proprio sul piano della cd. 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 interessi e soggetti, pubblici e privati, leciti e illeciti, che emerge e si perfeziona nei diversi livelli decisionali e che ha come effetto diretto l’esistenza di un 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 presenza 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 dovrebbe porsi quale, indubbiamente scomoda, sede dei processi di differenziazione e articolazione delle attività urbanistiche, finanche di prevenzione rispetto ai fenomeni criminali, poiché la maggior parte dei problemi dell’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.

Ragionare sulla base delle concettualistiche distinzioni erette artificiosamente tra urbanistica e antimafia, su un confine presidiato da esigenze autonome e di conseguenza incomunicabili, espone il discorso al rischio di marginalizzazione e impedisce alle soluzioni, anche quelle vigenti, di porsi quali elementi conformativi dei due sistemi.

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 de-

18 Rapporto Legambiente, *Mafia, corruzione e abusivismo edilizio: numeri, storie e misfatti*, 2012, 2.

19 Si v. Sberna S., Vannucci A., *Le mani sulla città. Corruzione e infiltrazioni criminali nel governo del territorio*, in Fragolent L., Savino M. (a cura di), Milano, 2014, 195 ss.

cisioni che aiutino ad affrontare i temi dell'interdipendenza, della turbolenza ambientale²⁰. Isolare le risposte, irrigidirle in un sistema che si assume artificiosamente come chiuso e autonomo è operazione che agevola, in luogo di ostacolare, l'ingresso degli interessi illeciti.

Peraltro, la tendenza, ormai acclarata ed estremizzata, imposta anche dall'attuazione del PNRR, a perseguire un'idea e un modello di amministrazione piegata a logiche e a ritmi aziendali comporta una pericolosa massimizzazione dell'interesse pubblico, poiché è riferito e banalizzato spesso nel profitto, diventando lo stesso canone preminente di condotta, e, di conseguenza, facile cattura dei privati, poiché si entra nel loro campo di azione.

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 infiltrazioni mafiosa *ex art.* 143, TUEL²¹ e le informative antimafia²², 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.

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

21 Si v. TAR 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 conclusione, 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).

22 Sul tema la bibliografia è amplissima, ci si limita a rinviare, in questa sede, a Berlingò V., *Considerazioni sulle interdittive antimafia e sull'utile esercizio della competenza prefettizia*, in Immordino M., Gullo N. (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, Napoli, 2021, 194 ss., che pone l'accento sulla cd. 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.

Proprio le scelte collegate al governo del territorio hanno una significativa e autonoma valenza di carattere indicativo e, talvolta, finanche probatoria ai fini dell'adozione dei provvedimenti menzionati per il contrasto alle mafie.

Si deve, infatti, osservare che l'urbanistica è assunta quale settore avente specifico valore "sintomatico"²³ con fini dimostrativi 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 economico²⁴.

Si potrebbero, per fornire un quadro più attendibile, almeno da un punto di vista empirico²⁵, analizzare i dati relativi agli scioglimenti dei Consigli comunali e regionali e alle informative antimafia adottate dai Prefetti²⁶, ma sarebbero svelati i nessi relazionali dai quali si potrebbe dedurre il grado di condizionamento delle scelte e i percorsi che gli stessi hanno sotterraneamente seguito. 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 abusiva²⁷, cui si è fatto estemporaneo cenno in apertura, spesso collegato a speculazioni edilizie criminali, potrebbe

23 Cons. St., sez. III, 12 novembre 2019, n. 7762, in «Il Foro Amministrativo», 2019, 1792.

24 Si v. TAR 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; TAR 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.

25 Cfr., in termini generali, Cerri A., *Spunti e riflessioni sulla ragionevolezza nel diritto*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 626, il confronto con l'esperienza è variamente rigoroso, secondo il ruolo che assume il comportamento pratico cui si collega la base cognitiva. Proprio le tematiche citate possono, invece, costituire solo un modello, funzionale alla ricerca rigorosa di una qualche verità, non di quella storica necessariamente.

26 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 Rolli R., *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".

27 Si v. Comporti G.D., Morlino E., *La difficile convivenza tra azione penale e funzione amministrativa*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2019, 128 ss., 131.

divenire uno degli indici più evidenti sulla 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'abusivismo²⁸, un aspetto 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 ad apprezzare la distanza che intercorre tra urbanistica quale idea astratta di pianificazione e il relativo concreto procedimento attuativo, attraverso un'analisi dei divari che si sono creati tra il sistema di pianificazione ideato e disciplinato su carta e le urbanizzazioni reali, nelle quali l'economia sommersa ha trovato spesso agevole spazio di azione.

Si è assistito al perfezionarsi di forme spaziali prevalentemente che hanno condotto a situazioni nelle quali le attuazioni dei piani sono state caratterizzate da difformità definibili in termini di eccezione e disordine, con effetti tangibili sulla morfologia urbana e territoriale in primo luogo, e con conseguenze dannose e non quantificabili per ambiente, periferie, contesti sociali, in seconda battuta.

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 organizzato²⁹.

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.

28 Ginatempo N., Fera G., *Autocostruzione, marginalità o proposta*, Reggio Calabria, 1982, 38 ss., che individuano, tra i temi, il cd. abusivismo di necessità.

29 De Leo D., *Mafia e urbanistica*, cit., 35, che distingue le aree interamente caratterizzate da lottizzazioni abusive dalle cd. aree contese ibride. Secondo l'Autrice, in alcune aree, vi sarebbe 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".

4. L'irrisolta relazione di preminenza tra urbanistica e misure antimafia

Ci si deve interrogare – e si anticipa che sul piano del diritto positivo non vi è una risposta univoca – quale sia la relazione tra disciplina urbanistica e quella antimafia, nella complessiva regolamentazione degli spazi urbani. Quali sono i termini del rapporto, quale è la concezione preminente tra strumenti tecnico amministrativi di razionalità del territorio e preventivi di lotta alla mafia.

La dimensione urbana minata e preda, talvolta inconsapevole, della criminalità cessa immediatamente di ambire ad essere il contesto privilegiato in cui si sviluppa la dimensione relazionale dell'umanità³⁰ e diviene la sede protetta di scelte pubbliche disgiuntive³¹, con conseguente sacrificio di tutti gli altri interessi, legittimi, che nella città devono rinvenire la sede della relativa soddisfazione.

Diviene recessivo il necessario momento di sintesi tra i diversi saperi che insistono sul territorio, che cessano di comunicare e di integrarsi, fagocitati da interessi e ambizioni esogeni, con il risultato di una palese frattura tra politica, privato e territorio, poiché gli interessi che sullo stesso insistono divengono indisponibili per gli attori istituzionali.

L'approccio più adeguato al tema, soprattutto alla luce della delicatezza dei valori implicati, dovrebbe essere scevro da riduzionismi e assolutizzazioni, poiché si deve tener conto della molteplicità e multiformità degli elementi rilevanti. Diviene essenziale un'attenta e vasta osservazione della realtà per apprezzare, nel dettaglio, le dinamiche dei rapporti dei poteri effettivi e non dei poteri così come prefigurati in astratto³².

I temi, ivi compreso quelli posti in rapporto nella presente indagine, non devono essere analizzati in termini di sistemi compiuti e finiti di regole in una cornice di affidabile coerenza, ma si deve assumere l'esistenza di un contesto assunto come problematico ed ipotetico, in tutti i suoi aspetti.

30 Puntuale la lettura offerta da TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 7 novembre 2022, n. 889, per il quale il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'esigenza di un ordinato sviluppo edilizio del territorio, ma è rivolto anche a contemperare gli interessi privati con una pluralità di differenti interessi pubblici, tenendo conto di fattori rilevanti quali l'accentuata antropizzazione del territorio nazionale concentrata in specifiche aree, il tendenziale calo demografico, l'ineludibile necessità di preservare le ormai rare zone non edificate.

31 Ceruti M., Bellusci F., *Abitare la complessità*, Palermo, 2020, 100.

32 Il rischio, come autorevolmente osservato da Ferrara R., *Il "metodo giuridico" negli scritti di Antonio Romano Tassone: il diritto fra regole e regolarità*, in «Diritto amministrativo», 2014, è quello di proporre analisi, e di converso soluzioni, indifferenti al mondo reali, capaci, nel caso, di delineare "quadri fantastici" privi di ogni aggancio con la realtà fattuale, ma non attuabili, né eseguibili, nei contesti urbani.

Ci si dovrebbe allora, per provare a fornire un accenno di soluzione, porre nella visuale dell'amministrazione, e nello specifico si deve analizzare l'attuale veste e conformazione della materia "governo del territorio"³³, formula che appare per certi aspetti superata, sostituita dalla dicitura "diritto alla città"³⁴, 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 accaduto³⁵. Più precisamente, per la prospettiva del tema indagato, ci si deve porre nella nebulosa, perché non agevolmente sottoponibile a verifica empirica, ma necessaria prospettiva della lesione che tali diritti patiscono dalle scelte urbanistiche orientate dalla criminalità organizzata.

Nell'esperienza contemporanea le nozioni e gli aspetti giuridici alle stesse collegati assumono una portata interdisciplinare e tutti gli aspetti, anche il contrasto alla criminalità, ha una propria anima urbanistica, ma anche sociale, geografica, sociologica soprattutto per la necessità di integrare le diverse esigenze e i diversi linguaggi.

Si affermano e si impongono nel lessico dell'urbanista nuovi termini, che hanno ormai assunto una dignità giuridica propria, tra i quali, sostenibilità, inclusività, accessibilità 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 della gestione del territorio, la *governance* verticale si è trasformata, assumendo una dimensione reticolare³⁶, nelle cui maglie si muovo-

33 Sul tema, Pagliari G., *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in «Rivista giuridica dell'edilizia», 2020, 325 ss.; puntuale appare l'osservazione di Strazza G., *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.

34 Cfr. Gardini G., *Alla ricerca della città giusta. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in «Federalismi», 2020, 44 ss.

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

36 Cfr. Frediani E., *Il diritto amministrativo "reticolare" e la "natura delle cose": rileggendo la gestione degli affari di Enzo Capaccioli*, in «Diritto amministrativo», 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

no, 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 bisogni³⁷.

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 periferie³⁸.

Si tratta di due aspetti apparentemente distanti, ma collegati dal rischio concreto di estromissione incontrovertibile degli istituti partecipativi³⁹, 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 criminale⁴⁰. Soprattutto, in entrambi gli ambiti richiamati, emerge la violazione,

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.

37 Il territorio diviene sede elettiva di conflitti e contraddizioni, come osservato da Gian L., *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.

38 Sul tema si v. De Giorgi Cezzi G., *Periferie e diritti fondamentali. Le ragioni di una ricerca* e Liguori F., *Infrastrutture e periferie*, entrambi in Immordino M., De Giorgi Cezzi G., Gullo N., Brocca M. (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, 2020; interessante è la prospettiva offerta da Zanardi B., *Rammendare le periferie, ma non solo*, in *Il Mulino*, 2015, 686 ss., 694, il quale, in conclusione, raccomanda di guardarsi, nell'ottica di ripensare gli spazi urbani, dal pericolo che questi percorsi possano divenire occasioni per la criminalità organizzata.

39 Necessario, per l'attinenza al tema, è il richiamo a Berti G., *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. Allulli M., *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.

40 Si tratta di uno sfruttamento, evidentemente illecito, della posizione di supremazia, e si frustano e si turbano le possibilità di rigenerazione urbana fondate sulla concertazione pubblico-privata, sul tema appare interessante rinviare all'impostazione teorica - basata su altri presupposti - elaborata da Franz Böhm e ripresa da Zanini A., *Diritto e potere privato*. Franz

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 amministrati a rischi costanti e spesso difficilmente arginabili, le periferie, non in sé, ma intese quali luoghi di marginalità sociale⁴¹, diventano la sede elettiva per l'affermarsi delle organizzazioni criminali.

Si intrecciano e trovano composizione ambiti apparentemente distanti e in comunicabili, ma che rinvengono 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 obiettivi e 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.

Una soluzione che si proponga di risolvere tali interconnessioni e che risponda unicamente a canoni di giustizia sostanziale dell'agire potrebbe non essere utile o non risolutiva, perché nelle interdipendenze tra i due fattori dell'indagine deve avere un suo ruolo la questione temporale; si devono, in altri termini, veicolare immancabili fattori di metodologia.

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

Böhm, in *Fil. pol.*, 2019, 83 ss., poiché emerge il tema dell'influsso dei poteri nei confronti non delle scelte pubbliche in quanto tali, ma intese quale sistema giuridico chiuso e autonomo.

41 Cfr. Cartei G.F., *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in «Istituzioni del Federalismo», 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.

5. Infrastrutture e PNRR. I nodi irrisolti del presente

La riflessione critica sugli schemi concettuali tradizionali che riguardano l'amministrazione – anche rispetto alla dialettica presa in considerazione nella presente analisi – secondo i quali i poteri dominanti non si esprimono più direttamente e prevalentemente nelle istituzioni politiche, in esse trasponendo e regolando i propri conflitti interni e in esse tentando di identificare le modalità della aggregazione degli interessi, conducono a una separatezza tra interessi stessi e poteri sociali i quali “aggrediscono direttamente l'amministrazione, tendono frazionatamente a farsi Stato in istituzioni autogestite, separate tra loro e dalla politica, a moltiplicare e consolidare in tali processi di pubblicizzazione i propri specifici rapporti di forza”⁴².

Qualora però si affermino poteri occulti è la stessa sintesi dei rapporti tra poteri e interessi legittimi ad offuscarsi, poiché le dinamiche si trasferiscono in un autonomo sistema, parallelo e concorrente rispetto a quello tipico delle istituzioni e delle società, privo di controllo e di apposito sindacato giurisdizionale⁴³.

Si rendono necessarie alcune riflessioni di sintesi, non necessariamente conclusive, qualora si includano nelle trame del discorso il PNRR e i fondi destinati alla realizzazione delle infrastrutture, poiché tra le priorità strategiche dello stesso Piano rientra intuitivamente l'esigenza di sottrarre tali appetibili fondi dalla disponibilità della criminalità.

Il tema è vastissimo così come è agevole intuire l'importanza che la programmazione territoriale può autonomamente assumere in questa dialettica, da articolare nella definizione delle priorità e nelle modalità della relativa realizzazione, passando per il necessario adeguamento delle condotte dei soggetti privati che ad esse si dedicano e per la responsabilità dell'operatore pubblico.

I tempi, per certi versi asfittici, del PNRR, le strutturali carenze⁴⁴, soprattutto tecniche dell'amministrazione e l'ingente quantità di fondi erogati per colmare

42 In questi termini, Orsi Battaglini A., *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie tra Assemblée costituente e politica della ricostruzione*, Bologna, 1980, 17.

43 Orsi Battaglini A., *Amministrazione pubblica*, cit., 17, emblematicamente “accanto alla miope rozzezza autoritaria del legislatore emerge così la creatività di un processo di riforma istituzionale tanto adeguato a nuove realtà strutturali da sopravvivere a lungo”.

44 È evidente che, come osservato da Moliterni A., *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stazione del PNRR*, in «*Diritto amministrativo*», 2022, per colmare le lacune dell'amministrazione, la logica del partenariato non appare funzionale solo a stimolare un deciso apporto del settore privato in termini finanziari o di *expertise* nella fase progettuale, ma soprattutto ad assicurare una maggiore aderenza degli interventi ai bisogni, non solo della collettività, ma della corretta attuazione del PNRR stesso.

le lacune infrastrutturali rappresentano un rischio elevatissimo, proprio di inserimento indebito e di cattura da parte della criminalità.

La prospettiva da assumere, anche in ragione circostanza che le infrastrutture sono, contemporaneamente, la ragione e l'obiettivo di una delle missioni del PNRR, è che le stesse devono porsi quale viatico che provveda a colmare le lacune strutturali che incidono sulla competitività del Paese⁴⁵, un ruolo salvifico forse eccessivamente responsabilizzante, ma che in realtà risponde alle reali e elementari esigenze della collettività, soprattutto di una parte di questa, senza scadere in insopportabili retoriche⁴⁶.

Il reale nodo da risolvere, rispetto al pericolo di infiltrazioni indebite, riguarda, come detto, il fattore tempo, poiché si tratta di opere che richiedono lunghi periodi per la realizzazione, circostanza che espone l'opera, e i fondi erogati, a rischi di lungo periodo. La considerazione giuridica del tempo e la sua assunzione quale cardine dell'azione pubblica pare aver ridefinito l'importanza di fattori endogeni ed esogeni all'attività amministrativa stessa, ma in questo caso rileva in una duplice direzione, poiché da un lato dovrebbe essere ridotto, dall'altro protratto senza termine, ma, per fortuna, non si dispone del tempo e ci si può solo interrogare sugli effetti che lo stesso può autonomamente assumere.

Ci sono infatti, anche rispetto alla programmazione più accorta e dettagliata, variabili non controllabili che comportano e obbligano all'adozione di scelte che condizionano il sistema di localizzazione e esecuzione delle opere, a sua volta condizionato da processi sistemici di *path dependence*.

In questa ininterrotta ricerca di sintesi tra flessibilità e stabilità, un meccanismo di prevenzione adeguato deve premurarsi di ridurre i margini di errore, attraverso approfondimenti analitici – condotti dallo stesso soggetto pianificatore per evitare sdoppiamenti e sovrapposizioni – delle ipotesi sottostanti agli scenari di previsione, tanto più se riguardano scelte relative a bivi fondamentali per la sorte complessiva dell'infrastruttura e dei fondi europei.

Non si ha, e non si potrebbe avere, la pretesa di poter offrire una soluzione unica e risolutiva al tema, ma sia ha premura di rilevare l'esistenza di due profili che paiono decisivi, quantomeno per garantire un approccio consapevole.

In primo luogo, deve aversi riguardo al territorio, alle specificità che lo stesso presenta, per adeguare anche la risposta preventiva, che di per sé non rappre-

45 Interessante è l'impostazione offerta da Cascetta E., *Una terza via per le infrastrutture*, in *Il Mulino*, 2015, 705, che opportunamente discorre di cultura progettuale, sintesi ottimale di diversi valori e interessi.

46 Cfr. Costa P., Incalza E. (a cura di), *Le infrastrutture di trasporto nella pianificazione italiana: due criticità strategiche*, in *Astrid* (Astrid Paper 94), 2023; rispetto ai divari, v. Bianchi L., Petraglia C., Vecchione G., *Europa-Italia, Nord-Sud, il doppio divario*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 2019, 673 ss.

senta, e non può rappresentare, un aspetto immutabile e non adattabile, proprio perché il mercato della criminalità fornisce possibilità di osservazione che devono essere adeguatamente valorizzate.

Si dovrebbero analizzare, con solerzia, le articolazioni variabili⁴⁷ che si affermano tra attori pubblici, privati e criminalità, attraverso una serie di questioni che vanno dall'analisi dei dati fino alla previsione di poteri più puntuali in capo all'amministrazione, poiché, ad oggi, l'imperatività appare casuale e talora tocca solo marginalmente l'azione di certi apparati.

In secondo luogo, deve garantirsi, per quanto possibile, una concentrazione e una continuità di gestione, anche soggettiva, dell'intera vicenda infrastrutturale, per evitare, da un lato continue e non necessarie esternalizzazioni, e, dall'altro, la previsione di strutture commissariali alternative o, talvolta, solo ancillari dell'amministrazione tradizionale, con le note sovrapposizioni casuali di competenze e responsabilità. La scansione procedimentale rigida di ogni fase e la necessaria parcellizzazione per competenza dei diversi subprocedimenti previsti dal PNRR, con tempi certi e con le eventuali variazioni controllabili, devono essere resi complessivamente compatibili con il dovere di identificazione del centro di imputazione unico del progetto.

Estromettere la criminalità organizzata dai processi di pianificazione del territorio, anche e soprattutto qualora la stessa implichi la realizzazione di infrastrutture collegate ad articolati percorsi di erogazione sovranazionale, è un dovere, la cui struttura deve essere dominata da una radicale oggettività, che può tollerare ritardi o attriti interpretativi.

In definitiva, i programmi decisionali, anche quelli che incidono sul governo del territorio, che si premurano di definire la correttezza materiale della decisione stessa devono porsi quali momenti ineliminabili di riduzione della complessità e di rendere possibile la chiusura operativa dei confini, potendo, attraverso la valorizzazione dei processi conoscitivi, identificare proprio la criminalità organizzata come obiettivo da isolare, in un contesto che dovrebbe valorizzare la cd. "cultura organizzativa"⁴⁸.

Si tratta, nel complesso, anche per le contingenze storiche, di una prova e di obiettivi ardui e compositi, che possono spaventare, ma l'unico modo certo di perdere una sfida è rinunciare ad affrontarla.

47 Sul tema, sempre nell'ottica del PNRR, cfr. Fidone G., *Il coinvolgimento del settore privato nell'amministrazione condivisa dei beni comuni: un patto tra parte pubblica, comunità e privati, fondato sulla fiducia e collaborazione*, in «Dir. econ.», 2023, 673 ss.

48 Si fa riferimento a Luhmann N., *Organizzazione e decisione* (trad. it.), Milano, 2005, 183, 211.