

mercato, la scarsa qualità di un servizio dovrebbe riflettersi sulla riduzione della domanda dello stesso.

Sicché, la distinzione tra rischio di domanda e rischio di disponibilità avrebbe probabilmente senso solo a ipotizzare poteri amministrativi di imporre penalizzazioni economiche al concessionario a fronte del mancato rispetto delle *performance* promesse, specie in presenza di servizi sostanzialmente gestiti in regime di monopolio o, comunque, in caso di limitata sostituibilità del bene offerto. Ma è facile convenire che una tale vicenda non è riconducibile a un problema di alea di mercato (e quindi, come tale, caratterizzante la concessione rispetto all'appalto); si tratta al contrario del comune rischio che l'imprenditore si assume di non riuscire ad adempiere correttamente alle proprie obbligazioni (cfr., sul punto, il ventesimo *Considerando* della direttiva concessioni del 2014 ove si legge che «Rischi come quelli legati a una cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali da parte dell'operatore economico o a cause di forza maggiore non sono determinanti ai fini della qualificazione come concessione, dal momento che rischi del genere sono insiti in ogni contratto, indipendentemente dal fatto che si tratti di un appalto pubblico o di una concessione»).

Semmai più interessante sarebbe ragionare, come sembra fare la Direttiva del 2014, di rischio dell'offerta inteso, in coerenza con il problema delle fluttuazioni di mercato, come rischio connesso all'incremento dei prezzi dei beni e delle materie prime necessari per la fornitura del servizio: si pensi al caso tipico delle fluttuazioni del prezzo dei carburanti nei servizi di trasporto (cfr., ancora, il ventesimo *Considerando* della Direttiva del 2014, ove si dice che «Per rischio sul lato dell'offerta si intende il rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto»).

In ogni caso, non vi è dubbio che nella nuova direttiva sulle concessioni il problema della allocazione del rischio operativo in capo al privato concessionario (e, dunque, l'effettiva sopportazione, da parte di quest'ultimo, dell'onere economico relativo a una determinata opera o a un servizio pubblico) assuma un rilievo del tutto centrale (cfr. l'art. 5, c. 1, che, nel delineare il contenuto necessario di un contratto di concessione, precisa: «L'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il *trasferimento al concessionario di un rischio operativo* legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una *reale esposizione* alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile»).

In particolare, ciò che sembra interessare particolarmente il legislatore europeo è evitare che vengano qualificati come concessioni rapporti che vedono ancora una responsabilità primaria dello Stato sul piano finanziario.

Ciò non tanto nell'ottica di evitare la elusione della disciplina degli appalti pubblici attraverso il ricorso all'istituto concessorio: tale problema, che in passato ha dato luogo a un ampio contenzioso a livello europeo e nazionale, appare infatti oggi in gran parte risolto dalla nuova Direttiva (infatti, quest'ultima, pur mantenendo ancora alcune differenze tra le regole procedurali che presidono l'aggiudicazione di un appalto di servizi e quelle che devono essere rispettate in sede di affidamento di una concessione di servizi, ha operato una tendenziale uniformizzazione delle due discipline: in particolare, oggi anche le concessioni di servizi di valore pari o superiore a una determinata soglia –5.186.000,00 Euro- devono essere affidate mediante procedure di gara puntualmente regolamentate: cfr. gli artt. 30 ss. della Direttiva 2014/23/UE).

Quanto, piuttosto, al fine di evitare che finiscano per essere considerati non a carico dei bilanci pubblici dei rapporti contrattuali tra amministrazioni e privati nei quali, in realtà, il rischio economico non è effettivamente trasferito in capo al concessionario.

Il tema è stato in passato affrontato da Eurostat, l'agenzia statistica europea, la quale ha nel tempo elaborato degli indici estremamente analitici al fine di consentire la corretta contabilizzazione di questi rapporti e di evitare che gli stessi fossero esclusi dal patto di stabilità (e, dunque, fossero considerati *off-balance*: v., da ultimo, il *Manual on Government Deficit and Debt* - MGDD, di implementazione del nuovo Sistema europeo dei conti: cd. ESA 2010 che, dall'1 settembre 2014, ha sostituito l'ESA 95).

Senza entrare in un'analisi dettagliata di tali documenti, si può però dire che essi, riguardando essenzialmente opere o servizi cd. freddi o tiepidi, ossia quelli nei quali il corrispettivo è pagato in tutto o in parte dall'amministrazione e non dall'utenza, tendono a ricercare ulteriori profili di rischio (quello di costruzione nel caso delle opere e quello operativo sul lato dell'offerta, nel caso dei servizi) al fine di recuperare comunque un sicuro trasferimento del rischio di gestione in capo al privato.

I criteri proposti, pur non del tutto collimanti con quelli rinvenibili nella giurisprudenza e (da ultimo) nella legislazione europea sulle concessioni, possono dunque essere utili al fine di identificare quelle clausole che, pur formalmente estranee al problema della retribuzione del *partner* privato, a ben vedere finiscono per trasferire il rischio dal privato al pubblico: si pensi per es., alla previsione di diritti di indennizzo in caso di risoluzione anticipata del rapporto per insufficienza di domanda da parte degli utenti e, in generale, a tutte quelle clausole che assicurano in vario modo garanzie economiche in capo al privato.

4. La specificità dei grandi eventi rispetto al problema del rischio economico.

Se questo è il quadro che ci è consegnato dalla disciplina europea del partenariato pubblico-privato, ben si comprende la centralità dell'esperienza dei grandi eventi.

Infatti essi richiederebbero, specie in una fase di crisi fiscale, la cooperazione del settore privato agli onerosi investimenti connaturati alla realizzazione delle manifestazioni; ma questa stessa magnitudine degli investimenti richiesti gioca quasi irresistibilmente a favore del tentativo, da parte del privato, di sottrarsi all'effettiva assunzione del rischio di gestione, ossia, in questo caso, del rischio di insuccesso economico-finanziario dell'evento [BOYER E.J., VAN SLYKE D.M., ROGERS J.D., 2015].

I due interessi contrapposti del settore pubblico e, rispettivamente, privato, sfociano talvolta in operazioni di complice elusione dei principi sul trasferimento del rischio. L'ipotesi è cioè quella che, da un lato, lo Stato voglia a tutti i costi realizzare il grande evento per ragioni di immagine politica, pur sapendo che il rispetto del patto di stabilità europeo non è compatibile con il necessario sforzo finanziario. Dall'altro, il privato accetti di assumersi nominalmente il rischio dell'evento ma pretenda, in realtà, di farsi assicurare, con apposite e semiclandestine clausole, una garanzia pubblica contro le passività.

Tutto ciò in un processo perverso che, alla fine, porta (l'esperienza delle Olimpiadi di Atene ben lo dimostra) a conseguenze dolorose per i contribuenti.

Ebbene, è proprio applicando con lealtà e attenzione i principi europei e la loro analitica attuazione nei documenti Eurostat che si può pensare di affrontare tali criticità.

I grandi eventi diventano quindi il banco di prova della tenuta dei principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità, imponendo una necessaria trasparenza dei contenuti sostanziali delle operazioni necessarie per la loro realizzazione: in un quadro di chiarezza delle responsabilità e dei ruoli, infatti, il cittadino è in grado di valutare se il denaro pubblico viene speso con attenzione e se il coinvolgimento del privato è effettivo oppure rappresenta solo un modo per nascondere un utilizzo delle risorse pubbliche senza assunzione di responsabilità politica.

In questo senso si coglie ancora l'intima connessione tra il c. 1 e il c. 2 dell'art. 97 della Costituzione italiana laddove il principio di economicità dell'azione amministrativa funzionale al rispetto dei vincoli di bilancio europeo si connette con la trasparenza e l'imparzialità delle scelte pubbliche.

D'altra parte, deve essere ben chiaro che il rapporto concessorio non mira alla realizzazione fine a se stessa di obiettivi pubblicistici ma, anzitutto, dal punto di vista del privato, al conseguimento di un giusto profitto.

Quando invece la finalità prima del rapporto è quella di aiutare sul piano finanziario lo svolgimento di un'attività o di un servizio pubblico o, appunto, la realizzazione di un grande evento, lì si rientra nel contesto di un rapporto di sponsorizzazione di cui si dirà nei prossimi paragrafi.

5. Sponsorizzazioni e grandi eventi: delimitazione del campo di indagine.

Già si è detto circa la rilevanza e le significative potenzialità di una cooperazione tra pubblico e privato nell'ambito dei grandi eventi: in tale contesto, i contratti di sponsorizzazione costituiscono forse uno degli esempi più significativi del circuito virtuoso che può instaurarsi tra soggetti che perseguono – almeno apparentemente – interessi radicalmente differenti. Ne è testimonianza il massiccio ricorso a questa particolare tipologia di PPP contrattuale che, come è stato osservato [CAPANTINI, 2010], «da strumento tutto sommato marginale nell'attività ordinaria delle amministrazioni, diviene invece centrale in occasione di grandi eventi».

In mancanza di una compiuta disciplina legale [ad eccezione di talune fattispecie settoriali: con riferimento, ad esempio, alle “sponsorizzazioni radiotelevisive”, cfr. artt. 2 e 39 del d.lgs. n. 177/2005], il contratto di sponsorizzazione è annoverato tra i contratti atipici di cui all'art. 1322, comma 2, c.c. Il difetto di un predeterminato schema negoziale non esclude, però, la sua riconosciuta tipicità “sociale”, per mezzo della quale la dottrina ha individuato i principali elementi che identificano la complessiva operazione negoziale in esame [in proposito, cfr., tra i tanti, BIANCA, 1998; AMATO, cit.; GATTI, 1990].

Essa risulta, in particolare, contraddistinta dall'obbligo di un soggetto (cd. *sponsee*) di «operare» in vista della promozione del nome, dei prodotti o dei segni distintivi di un altro soggetto (cd. *sponsor*), a fronte della corresponsione da parte di quest'ultimo di una somma di denaro (ipotesi più ricorrente) o di altra utilità (come, ad esempio, il compimento di una determinata attività a favore dello *sponsee*). Trattasi, dunque, di un contratto consensuale e a prestazioni corrispettive, caratterizzato dalla peculiare obbligazione dello *sponsee* di veicolare il marchio o altri segni distintivi dello *sponsor*, mediante un loro “abbinamento” o “collegamento” con l'attività dello *sponsee* medesimo [in part., v. GATTI, cit.].

A tacere della natura giuridica, delle figure affini e degli ulteriori aspetti strutturali del contratto [per una sintesi esaustiva, v. GATTI, cit.; di recente, v. FALCE, 2012], si intendono esaminare – nell'economia del presente lavoro – i profili più strettamente giuspubblicistici delle sponsorizzazioni, con un'attenzione particolare agli ambiti di flessibilità e di rigidità che l'amministrazione incon-

tra nell'esercizio della propria "autonomia" contrattuale, pur sempre funzionalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico che la legge affida alla sua cura [cd. "legalità-indirizzo": sul punto, v. CASSETTA, 2014]. Una funzionalizzazione – giova sin da subito chiarire – che deve necessariamente considerare, per quanto qui più rileva, l'eccezionalità del "grande evento" e gli ulteriori interessi pubblici di cui quest'ultimo è portatore [su cui v. *infra*].

6. La rilevanza delle sponsorizzazioni "passive" nell'ambito dei grandi eventi.

La pubblica amministrazione, in virtù della capacità generale di diritto privato riconosciuta [la dottrina maggioritaria è concorde sul punto: per tutti, v. CASSETTA, 2014], può stipulare – al pari di ogni soggetto privato e fatta salva la verifica dei «limiti ulteriori» ricavabili dall'ordinamento generale e da quello particolare della stessa amministrazione [cfr. CAVALLO PERIN, RACCA, 2013; NAPOLI, 1998] – contratti atipici ai sensi dell'art. 1322, comma 2, c.c., compresi, quindi, i contratti di sponsorizzazione [sul punto, v. DUGATO, 1996; in giurisprudenza cfr., *ex multis*, Tar Toscana, Sez. I, 30 marzo 2015 n. 536; Cons. Stato, sez. VI, 4 dicembre 2001, n. 6073].

In un contesto, come quello odierno, dominato dalla carenza di risorse finanziarie, lo schema contrattuale più ricorrente nella prassi negoziale dei soggetti pubblici è quello della cd. sponsorizzazione "passiva", che si distingue da quella "attiva" per il fatto che la controparte pubblica assume le vesti dello *sponsee* (e mai dello *sponsor*). Si noti, peraltro, che la scarsa propensione delle amministrazioni alla stipulazione di contratti di sponsorizzazione attiva (nei quali, appunto, la pa è il soggetto sponsorizzatore), oltre ad essere determinata dai sempre più stringenti vincoli di bilancio cui esse sono soggette, è sostanzialmente imposta dall'art. 6, comma 9 del d.l. n. 78/2010, conv. nella l. n. 122/2010, che vieta testualmente di effettuare «spese per sponsorizzazioni» [quanto all'ambito di applicazione di tale disposizione, v. i chiarimenti forniti dal parere della Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Lombardia, n. 1075 del 23 dicembre 2010].

Mediante la stipulazione di contratti di sponsorizzazione passiva, l'amministrazione mira generalmente ad ottenere: un contributo di natura finanziaria (cd. sponsorizzazione "pura"), un risparmio di spesa per l'acquisizione o la realizzazione di lavori, servizi e forniture (cd. sponsorizzazione "tecnica"), oppure la combinazione di entrambe le predette prestazioni (cd. sponsorizzazione "mista": è il caso in cui, ad esempio, lo *sponsor* curi solo la progettazione, limitandosi ad erogare il finanziamento per le lavorazioni previste). Da ciò discende la non riconducibilità di tali contratti alla categoria giuscontabilistica dei cd. contratti "passivi",

comportando viceversa un accrescimento del patrimonio finanziario del soggetto pubblico, o – nel caso di sponsorizzazioni tecniche – un risparmio di spesa [già nel 2001 con la det. n. 24, l’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici si era pronunciata in questa direzione con riferimento a un contratto di sponsorizzazione tecnica; nello stesso senso, v., altresì, Tar Lombardia, Sez. I, 12 marzo 2009, n. 1894; come si vedrà *infra*, l’esclusione delle sponsorizzazioni dai contratti passivi assume specifico rilievo per la disciplina applicabile].

Si concentrerà, dunque, l’attenzione nei confronti del “modello” della sponsorizzazione passiva, senza, però, perdere di vista il particolare contesto (il “grande evento”) entro il quale si colloca l’operazione negoziale, e che costituisce – come si tenterà di illustrare nel prosieguo – un fattore determinante nel complesso contemperamento degli interessi (specialmente pubblici) in gioco.

Ed invero, è proprio l’elevata risonanza mediatica del “grande evento” a stimolare l’iniziativa dei privati a realizzare, per evidenti esigenze di *marketing*, l’“associazione” del proprio *brand* all’evento medesimo, oltre che ad acquisire diritti speciali o esclusivi per lo sfruttamento commerciale di loghi e simboli [CAPANTINI, 2009]. In questo modo, lo *sponsor* privato “brilla di luce riflessa”, nel senso che catalizza attraverso la *sponsorship* quella particolare forza attrattiva che solamente taluni eventi sono in grado di esercitare [FILOSTO, 2006].

L’interesse dei privati è tanto più marcato se si considera che, nell’ambito di un “grande evento”, l’attività dello *sponsee* non si risolve nel mero adempimento della propria obbligazione contrattuale (consistente, appunto, nella veicolazione del *brand* dello *sponsor*), in quanto tra i compiti istituzionali dell’ente organizzatore rientra anche quello di pubblicizzare adeguatamente l’evento [CAPANTINI, 2009]. Rispetto alle sponsorizzazioni “ordinarie”, quelle effettuate in occasione di un “grande evento” godono, quindi, di una maggiore “visibilità” dovuta alla elevata frequenza e intensità della divulgazione pubblicitaria ad opera dell’ente organizzatore sponsorizzato.

A fronte del significativo interesse dei privati, vi è, poi, quello – altrettanto rilevante – della controparte pubblica [sulla natura giuridica dei soggetti in varia misura deputati all’organizzazione di grandi eventi, v. MICCICHÈ in questo fascicolo] a realizzare o ad acquisire – talvolta in tempi assai ristretti – i necessari lavori, forniture o servizi con un notevole risparmio di spesa. Risparmio che è vieppiù necessario, in ragione della “cronica” insufficienza di fondi pubblici (peraltro accentuata dalla crisi economico-finanziaria degli ultimi anni), nonché dell’assenza di fonti remunerative ulteriori rispetto a quella rappresentata dalla vendita dei biglietti. Senza contare che l’attività di *ticketing* interviene, in genere, in una fase successiva a quella meramente organizzativa, la quale, evidentemente, più di ogni altra, esige l’immediata disponibilità di ingenti capitali per far fronte ai lavori, alle forniture e ai servizi necessari alla buona riuscita dell’evento.

In ragione del felice connubio tra interessi pubblici e privati che trova nelle sponsorizzazioni passive una sede privilegiata, si giustifica dunque l'ampio ricorso a questo tipo di operazione negoziale nel corso dell'organizzazione di "grandi eventi" [per un esempio tratto dall'ordinamento spagnolo, v. CAPANTINI, 2009; circa l'esperienza italiana, cfr. CAPANTINI, 2010; su Expo 2015, v. PAVESI, in questo fascicolo].

Anche alla luce delle più recenti esperienze [v. PAVESI, cit.], il ricorso alle sponsorizzazioni tecniche è decisamente più ampio rispetto a quello relativo alle sponsorizzazioni pure. Non sono mancati, tuttavia, casi in cui queste ultime hanno rappresentato una cospicua voce di entrata finanziaria dell'ente organizzatore [cfr. CAPANTINI, 2009, il quale riporta l'esempio del comitato organizzatore dei Giochi Olimpici Invernali di Torino del 2006 (TOROC), le cui attività sono state in gran parte finanziate dai ricavi delle sponsorizzazioni: ben il 39% del totale].

Il ricorso alle sponsorizzazioni rappresenta, dunque, per il soggetto pubblico che organizza il "grande evento" una valida e appetibile modalità (diretta o indiretta) di finanziamento della propria attività, senza la quale la realizzazione della propria *mission* istituzionale potrebbe essere compromessa.

7. (Segue): il regime amministrativo delle sponsorizzazioni passive.

Se a livello civilistico si assiste all'assenza – come si è visto – della configurazione di un predeterminato "tipo" contrattuale, anche sul versante giuspubblicistico le sponsorizzazioni non sono accompagnate da un apparato normativo provvisto di un sufficiente grado di dettaglio.

Sebbene la legge riconosca espressamente la possibilità per le amministrazioni di stipulare contratti di sponsorizzazione (cfr., in via generale, l'art. 43, l. n. 449/1997; per gli enti locali, v. art. 119, d.lgs. n. 267/2000), non vi è alcuna ulteriore indicazione normativa tale da ricondurre i contratti in questione nell'alveo di una compiuta e organica disciplina [in tema di sponsorizzazioni dei beni culturali, v. gli artt. 120, d.lgs. n. 42/2004 e 199-*bis* del Codice dei contratti pubblici, nonché le linee guida approvate dal Ministero per i beni e le attività culturali con d.m. 19 dicembre 2012; sull'argomento si rinvia, da ultimo, a MANFREDI, 2014].

Tale conclusione risulta confermata dallo stesso Codice dei contratti pubblici che, pur menzionando espressamente la figura contrattuale in esame (ribadendone, così, la "meritevolezza" ai sensi dell'art. 1322, comma 2, c.c.), non detta una disciplina "in positivo", ma prevalentemente "in negativo", nel senso che si limita sostanzialmente a sottrarre le sponsorizzazioni (tecniche) alle regole generali del Codice [CASSETTA, cit.]. È stato dunque opportunamente rilevato che

ad una “atipicità civilistica” si affiancherebbe un’altrettanto “atipicità” di carattere giuspubblicistico [cfr. RENNA, 2010].

Più precisamente, il Codice dei contratti pubblici prevede che «Ai contratti di sponsorizzazione e ai contratti a questi assimilabili, di cui siano parte un’amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore e uno sponsor che non sia un’amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore, aventi ad oggetto i lavori di cui all’allegato I, (...), ovvero i servizi di cui all’allegato II, ovvero le forniture disciplinate dal presente codice, quando i lavori, i servizi, le forniture sono acquisiti o realizzati a cura e a spese dello sponsor per importi superiori a quarantamila euro, si applicano i principi del Trattato per la scelta dello sponsor nonché le disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto» (art. 26, comma 1).

Si impongono anzitutto due considerazioni preliminari per circoscrivere lo spettro di applicazione della disposizione richiamata.

Da un punto di vista soggettivo, l’art. 26 cit. individua come parti contrattuali, da un lato, «un’amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore» e, dall’altro, «uno sponsor che non sia un’amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore». Essa si occupa, quindi, esclusivamente di sponsorizzazioni passive, definendo “in negativo” la categoria dei soggetti sponsorizzatori. Tale definizione ha, sul piano pratico, conseguenze non di poco conto, se si considera che tra gli «enti aggiudicatori» rientrano, tra gli altri, anche le «imprese pubbliche» di cui al comma 28 dell’art. 3 del Codice. La stretta interpretazione letterale della norma comporterebbe, dunque, la sua inapplicabilità nei confronti di quei contratti di sponsorizzazione nei quali lo *sponsor* sia un’impresa pubblica, ancorché in regime di libera concorrenza [sul regime applicabile a tali contratti, cfr. la posizione “rigorosa” di RENNA, cit.; le linee guida del Ministero per i beni e le attività culturali cit. sembrano ammettere, invece, il ricorso alla trattativa privata. Non si può, tuttavia, non notare come la prima delle due tesi sia quella che trova maggiore conforto nell’ambito del quadro normativo vigente (v. in part. il considerando n. 31 e l’art. 12, par. 4 della direttiva 2014/24/UE in tema di appalti pubblici) e della più recente evoluzione giurisprudenziale: v., da ultimo, sul punto, Cons. Stato, Sez. II, parere n. 1178 del 22 aprile 2015].

Sotto il profilo oggettivo, è evidente la delimitazione dell’ambito di applicazione dell’art. 26 cit. alle sole sponsorizzazioni “tecniche” e «ai contratti a quest(e) assimilabili», con l’ulteriore precisazione circa l’importo (pari a quarantamila euro) al di sopra del quale la disposizione trova applicazione. Parrebbero dunque escluse dalla normativa in esame sia le sponsorizzazioni “pure” [su cui v. *infra*], sia quelle non rientranti nello schema generale previsto dall’art. 26 cit. [come nel caso, non infrequente, in cui i lavori, i servizi, o le forniture siano ac-

quisiti o realizzati solo in parte «a cura e a spese dello sponsor»: sull'inquadramento di tale fattispecie nell'ambito dei contratti di appalto soggetti alle ordinarie regole concorrenziali, v. RENNA, cit.; in proposito, v., altresì, Corte cost. 12 febbraio 2010, n. 45].

Venendo ora al “cuore” della pur scarna disciplina, il comma 1 dell'art. 26 cit. prescrive nei confronti dei contratti da esso specificamente contemplati l'applicazione «dei principi del Trattato per la scelta dello sponsor nonché le disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto». L'art. 26, comma 2 prevede, altresì, che lo *sponsee* beneficiario delle opere, dei lavori, dei servizi, delle forniture «impartisc(a) le prescrizioni opportune in ordine alla progettazione, nonché alla direzione ed esecuzione del contratto».

Come si è già anticipato, i contratti di sponsorizzazione *ex art.* 26, comma 1 rientrano tra i contratti «esclusi» (pur solo in parte) dall'ambito di applicazione del Codice [v. Parte I, Titolo II; cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 12 novembre 2013, n. 5378]. Ciò implica che ad essi siano applicabili, «per la scelta dello sponsor», esclusivamente i «principi del Trattato» di cui all'art. 27 del Codice medesimo (economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità). Inoltre, l'affidamento di tali contratti «deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto». Il necessario rispetto dei principi europei, che si traduce nell'espletamento di una procedura di gara semplificata e informale per l'affidamento del contratto di sponsorizzazione [seppure limitatamente agli enti locali, cfr., sul punto, le indicazioni operative fornite dall'Agcm: parere n. AS439 del 20 dicembre 2007], appare giustificato dalle potenziali utilità in termini di ritorno di immagine (cui potrebbero aspirare più imprese) che l'aggiudicatario conseguirebbe dall'attività di promozione del proprio *brand* [RENNA, cit.; VALAGUZZA, 2015 avanza dubbi sullo sfruttamento a fini commerciali di taluni beni pubblici].

Il riferimento esplicito al rispetto, oltreché dei principi suddetti, anche delle disposizioni relative ai requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto consente allo *sponsor* privato di ricorrere liberamente a professionisti di sua fiducia, la cui “serietà” deve, però, essere attestata dal soddisfacimento dei requisiti di qualificazione prescritti dalla legge [come evidenziato dalle linee guida del Ministero per i beni e le attività culturali cit., si tratterebbe, segnatamente, del rispetto dei requisiti di capacità tecnica e professionale per i «progettisti», e del possesso dell'attestazione SOA per gli «esecutori»]. In ogni caso, in virtù dell'art. 26, comma 2 cit., è fatto salvo il potere del soggetto pubblico di intervenire nelle diverse fasi della progettazione, impartendo allo *sponsor* e, per esso, al progettista «le opportune indicazioni in relazione all'interesse pubblico perseguito e alle

finalità del contratto nonché di esercitare nella fase esecutiva l'alta sorveglianza onde valutare il corretto adempimento delle condizioni di contratto e, specificamente, la corretta esecuzione del progetto approvato ed autorizzato» [MASTRAGOSTINO, 2009].

Se la permanenza di un generale potere-dovere di vigilanza dell'amministrazione – che, come visto, si estende non solo alla progettazione, ma investe anche la direzione e l'esecuzione del contratto – è prevista allo scopo di garantire la qualità della prestazione dello *sponsor* [RENNÀ, cit.; v. anche det. Avcp n. 24/2001 che ha sottolineato come il suddetto obbligo di vigilanza sia giustificato dalla rilevanza pubblicistica della prestazione dello *sponsor*, in relazione alla quale «è configurabile una specifica responsabilità dell'amministrazione»], non può non negarsi, tuttavia, come essa costituisca un elemento di “rigidità” nella complessiva operazione negoziale, alla luce della formulazione estremamente vaga della norma, che lascia alla controparte pubblica ampi margini di intervento. Ciò ha, evidentemente, delle ripercussioni negative sul piano dell’“appetibilità” della stessa operazione rispetto ai potenziali *sponsor* privati [PAVESI, cit.; sul punto si tornerà oltre].

Si è già rilevato come l'art. 26 del Codice sembra escludere – almeno testualmente – dal proprio ambito di applicazione oggettivo i contratti di sponsorizzazione “pura” o “di puro finanziamento” [in ordine al disinteresse dell'ordinamento europeo rispetto alle sponsorizzazioni pure, esprime critiche VALAGUZZA, cit.]. Neppure le ulteriori disposizioni generali in tema di sponsorizzazioni “pubbliche” (art. 43, l. n. 449/1997 e art. 119, d.lgs. n. 267/2000) – rispetto alle quali le sponsorizzazioni pure trovano un pur formale ancoraggio [RENNÀ, cit.] – paiono utili a individuare un chiaro schema normativo, almeno per quanto concerne la scelta dello *sponsor*. Di qui l'interrogativo circa la disciplina applicabile a tali contratti e, in particolare, la loro riconducibilità o meno alla categoria dei «contratti esclusi», come tali, soggetti anch'essi, al pari delle sponsorizzazioni tecniche, al rispetto dei principi di cui all'art. 27 del Codice [si noti che nell'ambito delle sponsorizzazioni dei beni culturali il problema non si pone, dal momento che l'art. 199-*bis* del Codice assoggetta al medesimo regime sia le sponsorizzazioni tecniche, sia le pure].

In dottrina [RENNÀ, cit.], si è optato per l'estensione, anche alle sponsorizzazioni pure, delle regole sulla scelta degli *sponsor* valevoli per le sponsorizzazioni tecniche (e, quindi, degli artt. 26 e 27 del Codice), in base ai medesimi problemi di natura concorrenziale che potrebbero porsi con l'affidamento di tali contratti.

Contraria a un'interpretazione estensiva o analogica dell'art. 27 del Codice parrebbe l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 16 del 2011 che, sebbene con riferimento a una fattispecie del tutto diversa da quella in esame [si trattava, in specie, di un appalto di servizi aggiudicato da un’“impresa pubblica” per fini

diversi dall'esercizio delle attività nei settori speciali], ha specificato che i contratti "esclusi" dall'ambito di applicazione del Codice sono solamente «i contratti dallo stesso codice "nominati", ancorché al solo scopo di escluderli dal proprio ambito, e non anche quelli da esso non menzionati, neppure per escluderli. Infatti sarebbe paradossale che il codice apprestasse una disciplina per una categoria residuale e illimitata di contratti da esso non contemplati». Ad avviso del giudice amministrativo vanno, quindi, distinti i contratti "esenti" (o "esclusi") – ai quali si applicano i principi di cui all'art. 27 del Codice – da quelli "estranei", che si collocano al di fuori del raggio di azione delle direttive e dell'ordinamento europeo.

Alla luce delle argomentazioni del Consiglio di Stato è, dunque, lecito chiedersi se i contratti di sponsorizzazione pura stipulati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore con *sponsor* privati, in quanto contratti «non menzionati» dal Codice, «neppure per escluderli», siano riconducibili alla categoria dei contratti "estranei", con tutte le conseguenze giuridiche che ne derivano in termini di giurisdizione e disciplina applicabile.

A tale soluzione sembra convergere l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (ora Autorità nazionale anticorruzione), la quale, con riferimento alla nota vicenda di una sponsorizzazione per il finanziamento dei lavori di restauro del Colosseo, ha inquadrato il contratto in esame nell'ambito dei contratti "attivi", rispetto ai quali non troverebbero applicazione le regole pro-concorrenziali (neppure a livello di principi) previste dal Codice, ma esclusivamente quelle di natura contabilistica stabilite dal r.d. n. 2440/1923 e dal relativo regolamento approvato con r.d. n. 827/1924 [det. Avcp n. 9/2012; di diverso avviso è l'Agcm, che, in relazione alla stessa vicenda, aveva censurato la mancata applicazione dei principi europei evocati dall'art. 27 del Codice: v. parere n. AS907 del 14 dicembre 2011; in generale, sull'applicabilità della normativa contabilistica ai contratti attivi, cfr. MANFREDI, 2015, il quale rileva che l'interesse che viene in gioco nella stipulazione di tali contratti è – di norma – quello di «fare cassa», piuttosto che orientato alla tutela della concorrenza; sulla riconducibilità dei contratti di sponsorizzazione pura alla categoria dei contratti «esclusivamente» attivi esprimono dubbi RENNA, cit. e VALAGUZZA, cit.]. Seguendo questa linea interpretativa, l'affidamento del contratto dovrà essere preceduto dallo svolgimento di una vera e propria gara (al rialzo), «salvo che per particolari ragioni, delle quali dovrà farsi menzione nel decreto di approvazione del contratto, e limitatamente ai casi da determinare con il regolamento, l'amministrazione non intenda far ricorso alla licitazione ovvero nei casi di necessità alla trattativa privata» (art. 3, comma 1 del r.d. n. 2440/1923).

Dunque, un irrigidimento della procedura rispetto a quella contemplata dagli artt. 26 e 27 del Codice. Irrigidimento che, d'altra parte, pare conferma-

to dalla disciplina specifica relativa ai beni culturali [cfr. le note critiche di MANFREDI, cit. sul punto]. In tale settore, i contratti di sponsorizzazione pura (come pure quelli di sponsorizzazione tecnica) devono, infatti, essere affidati mediante il previo svolgimento di una gara dettagliatamente disciplinata dall'art. 199-*bis* del Codice, così escludendo l'applicazione della procedura semplificata e informale di cui all'art. 27 del Codice [cfr., in proposito, le linee guida del Ministero per i beni e le attività culturali cit.].

È indubbio che l'eterogeneità del quadro normativo richieda un chiarimento da parte del legislatore [FRACCHIA, 2015; RENNA, cit.]. In presenza di questa lacuna normativa, non sembra, infatti, superabile il dato letterale di cui all'art. 26 del Codice, che – anche alla luce delle indicazioni fornite dal Consiglio di Stato e dall'Avcp [v. *supra*] – non sembra consentire l'applicazione in via analogica dei «principi del Trattato» per la scelta dello *sponsor* ai contratti di sponsorizzazione pura. Una simile conclusione pare, peraltro, corroborata *a contrariis* dalla previsione di una disciplina *ad hoc* per le sponsorizzazioni (tecniche e pure) dei beni culturali. D'altronde, le esigenze di tutela della concorrenza che le sponsorizzazioni pure – come quelle tecniche – pongono in termini di “contendibilità” dei vantaggi di ordine pubblicitario sono più che soddisfatte dalla normativa sulla contabilità pubblica, che al momento pare essere, dunque, quella applicabile. Resta, naturalmente, fermo il problema della “rigidità” di tale disciplina che poco si addice, come vedremo, alla necessaria flessibilità che impone la fattispecie contrattuale in analisi, specialmente in occasione di una realtà complessa ed “eccezionale” come quella di un “grande evento”.

8. *Flessibilità e rigidità a confronto: la necessità di un ragionevole bilanciamento.*

Con riferimento alle sponsorizzazioni passive si dischiude, dunque, un panorama giuridico piuttosto variegato, in cui le regole sulla scelta della *sponsor* privato – fatta salva la disciplina riservata ai beni culturali – mutano in base alla natura della prestazione cui questi è tenuto come corrispettivo della veicolazione del proprio *brand* da parte del soggetto pubblico.

Possiamo distinguere almeno quattro casi che – si badi bene – non esauriscono, comunque, le fattispecie contrattuali astrattamente ipotizzabili, alla luce dell'atipicità del contratto di sponsorizzazione.

In primo luogo, se la prestazione consiste nella realizzazione o acquisizione, «a cura e spese dello *sponsor* per importi superiori a quarantamila euro», dei lavori, servizi o forniture indicati dall'art. 26, comma 1 del Codice (compresi gli interventi di restauro e manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di

beni architettonici sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. n. 42/2004) troveranno applicazione, per la scelta dello *sponsor*, i principi di cui all'art. 27. Se, poi, i costi degli interventi dello *sponsor* sono accollati da questi solo parzialmente (con la conseguente natura accessoria della sponsorizzazione), la fattispecie contrattuale è "attratta" nell'ambito della disciplina "ordinaria" sugli appalti e, quindi, soggetta alle regole pro-concorrenziali in essa previste. Le sponsorizzazioni tecniche i cui importi siano pari o inferiori a quelli menzionati dall'art. 26 cit. e le sponsorizzazioni pure seguono, invece, secondo quanto argomentato sopra, le regole stabilite dalla normativa sulla contabilità pubblica. Infine, nell'ipotesi di sponsorizzazione mista, dovrà applicarsi, per ciascuna parte, il regime proprio della sponsorizzazione tecnica e di quella pura [così le linee guida del Ministero per i beni e le attività culturali cit.], anche se, al fine di evitare un inutile aggravio procedurale, sarebbe forse più ragionevole l'utilizzo del criterio di prevalenza, già valido – ad esempio – per i contratti misti (v. art. 14 del Codice).

Sebbene con gradi di "rigidità" più o meno differenti, le regole dettate per la scelta dello *sponsor* (sia nelle sponsorizzazioni tecniche, sia nelle pure) sono tutte preordinate alla tutela della concorrenza; un valore che permea l'intera disciplina sui contratti pubblici [in generale, v. Corte cost. n. 401/2007; in tema di sponsorizzazioni e concorrenza v. Corte cost. 12 febbraio 2010, n. 45], in quanto, nella visione del legislatore europeo, si ritiene che esso garantisca la migliore allocazione delle risorse, assurgendo a parametro di misura del grado di soddisfazione dell'interesse pubblico [FRACCHIA, 2013].

Tuttavia, occorre chiedersi – e ciò vale a maggior ragione nell'ambito di indagine qui considerato – se la particolare enfasi sulla tutela della concorrenza – specialmente in un contesto nel quale si assiste a un «arricchimento funzionale» della disciplina sui contratti pubblici [FRACCHIA, 2015] – non rischi di "deviare" il corretto perseguimento dell'interesse pubblico.

Ed invero, se si pone mente alla situazione "eccezionale" determinata dall'organizzazione di un "grande evento", appare evidente la molteplicità degli interessi pubblici in gioco, che – come tali – esigono un complesso e delicato bilanciamento, senza che un interesse possa aprioristicamente reputarsi "superiore" rispetto ad un altro. In tale contesto, la tutela della concorrenza non pare meno importante, ad esempio, dell'interesse istituzionale alla buona riuscita dell'evento medesimo, il cui soddisfacimento impone, evidentemente, di "agire" con tempistiche spesso assai ridotte.

Nell'ottica delle sponsorizzazioni il rilievo è fondamentale, se si considera che, nella realtà pratica, esse si creano generalmente in maniera informale ed estemporanea: pertanto, l'eccessivo aggravio procedurale determinato dall'espletamento di una vera e propria procedura di gara potrebbe far perdere preziose op-

portunità di finanziamento all'ente organizzatore. Senza contare, poi, che la natura fiduciaria del contratto in questione rende opportuno il riconoscimento di margini di flessibilità nella negoziazione [RENNA, cit.].

Almeno con riferimento alle sponsorizzazioni pure, le deroghe contenute nella normativa sulla contabilità pubblica dovrebbero, pertanto, trovare applicazione nel contesto eccezionale di un "grande evento", senza particolari oneri motivazionali a carico del soggetto pubblico. Riguardo alle sponsorizzazioni tecniche si è già accennato che un elemento di "rigidità" – forse ingiustificato nel contesto di un "grande evento" – è costituito dalla permanenza in capo al soggetto pubblico di un potere di vigilanza e controllo che si traduce nella possibilità di impartire allo *sponsor* le prescrizioni «opportune» in ordine alla progettazione, direzione ed esecuzione del contratto (art. 26, comma 2 del Codice). Non a caso, nel caso dell'Expo 2015 di Milano, il legislatore ha avvertito la necessità di emanare una disposizione di legge *ad hoc* con la quale ha attribuito alla società Expo 2015 S.p.A., tra le altre, la facoltà di deroga, purché senza intermediazioni, «agli articoli 26, 30, 93 e 140 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 nonché alle disposizioni di cui al D.M. 10 agosto 2012, n. 161» [art. 5, comma 1, lett. c) del d.l. n. 43/2013, conv. nella l. n. 71/2013, come modificato dall'art. 13, comma 2 del d.l. n. 47/2014, conv. nella l. n. 80/2014; sulla riduzione degli spazi di azione "in deroga" a fronte dell'assegnazione all'Anac della verifica preventiva di legittimità di taluni atti di affidamento di lavori, servizi e forniture, v. il contributo di PAVESI]. È chiaro, tuttavia, che, ai fini di una maggiore certezza e stabilità della normativa sui contratti pubblici, sarebbe più opportuno che le deroghe siano contemplate direttamente nell'ambito della normativa medesima [come del resto accade in altri ordinamenti: v. art. 113 della legge spagnola sui contratti pubblici: l. 30/2007, come modificata nel 2011], senza che vengano occasionalmente introdotte a seconda delle contingenze.

In conclusione, non si ritiene che possano sacrificarsi sull'altare della concorrenza gli ulteriori e non meno rilevanti interessi pubblici che vengono in gioco in occasione di un "grande evento". Al contrario, appare necessario un adeguato e ragionevole bilanciamento tra i vari interessi, dal momento che «un'eccessiva polarizzazione del sistema verso la dimensione della concorrenza potrebbe mettere in ombra il fatto che il quadro è molto più ricco e non può essere semplificato oltre misura» [FRACCHIA, 2013].

Bibliografia

- AIELLO G., *Assunzione del rischio operativo e sostenibilità economico-finanziaria nel nuovo sistema concessorio*, in www.italiadecide.it.
- AMATO V., voce «Sponsorizzazione», in *Enc. giur. Treccani*, XXX, Roma, 1993.
- BIANCA M., *Sponsorizzazione*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, XV, Torino, 1998, 134 ss.
- BURNETT M., *The New European Directive on the Award of Concessions Contracts - Promotig Value for Money in PPP Contracts?*, in ww.eipa.eu.
- CAPANTINI M., *I grandi eventi. Esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Napoli, 2010.
- CAPANTINI M., *I partenariati pubblico privati nell'organizzazione di grandi eventi. Esperienze europee*, in M.P. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato. Concessioni Finanza di progetto Società miste Fondazioni*, Napoli, 2009, 377 ss.
- CARANTA R., *La Corte di Giustizia ridimensiona la rilevanza del rischio di gestione*, in *Urb. app.*, 2012, 387 ss.
- CAVALLO PERIN R., *La struttura della concessione di servizio pubblico locale*, Torino, 1998, 45 ss.
- CAVALLO PERIN R., RACCA G.M., *Caratteri ed elementi essenziali nelle sponsorizzazioni con le pubbliche amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 4, 2013, 583 ss.
- CHITI M.P., *Il partenariato pubblico-privato e la nuova direttiva concessioni*, in www.studiogaiechiti.it.
- CHITI M.P., *Partenariato pubblico-privato*, in CLARICH M. - FONDERICO G. (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, 2007, 495 ss.
- D'ALBERTI M. (a cura di), *Concessioni e concorrenza*, Roma, 1998.
- DIPACE D., *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, 2006, 93 ss.
- DUGATO M., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Milano, 1996.
- FALCE V., *I contratti di sponsorizzazione*, in V. Buonocore, R. Costi, *Trattato di Diritto Commerciale*, Sez. II, Tomo 3.VII, Torino, 47 ss. 2010.
- FILOSTO R., *Contratto di sponsorizzazione e provvedimenti federali in Contratto e impresa*, 2006, 1002 ss.
- FRACCHIA F., voce *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir., Annali*, 2007, 250 ss.
- FRACCHIA F., *Audizione presso l'VIII° Commissione del Senato della Repubblica*, 15 gennaio 2015.
- FRACCHIA F., GILI L., *Ordinamento dell'Unione europea, mercato, risorse pubbliche e contratti della pubblica amministrazione. Profili sostanziali e processuali*, Napoli, 2013.
- GATTI S., voce «Sponsorizzazione», in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990.
- GILIBERTI B., *La concessione di pubblico servizio tra sistematiche nazionali e diritto comunitario*, in *Dir. amm.*, 2011, 183 ss.
- GOISIS F., *Rischio economico, trilateralità e traslatività nel concetto europeo di concessioni di servizi e di lavori*, in *Dir. amm.*, 2011, 737 ss.
- GUCCIONE G., *La comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 1253 ss.

- LEGGIADRO F., *Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario*, in *Urb. app.*, 2000, 1071 ss.
- MALTONI A., *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, 2005.
- MANFREDI G., Intervento al seminario *I contratti attivi delle P.A. tra norme di contabilità e diritto europeo*, Università Bocconi, 30 aprile 2015.
- MANFREDI G., *Le sponsorizzazioni dei beni culturali e il mercato*, in *Aedon*, 1, 2014.
- MASERA S.R., *Appalto pubblico di servizi e concessione di servizi nella giurisprudenza comunitaria*, in *Urb. app.*, 2008, 579 ss.
- MASTRAGOSTINO F., *Le concessioni di servizi*, in SANDULLI M.A., DE NICTOLIS R., GAROFOLI R. (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. I, *I principi generali. I contratti pubblici. I soggetti*, Milano, 2008, 277 ss.
- MASTRAGOSTINO F., *Il contratto di sponsorizzazione quale strumento per la realizzazione di interventi edilizi*, in *Aedon*, 2, 2009.
- MAURO E., *La giurisprudenza di Lussemburgo sul rischio gestionale quale criterio discrezionale tra concessioni e appalti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, 1183 ss.
- NAPOLI E.V., *Riflessioni sulla sponsorizzazione di un ente pubblico*, in E.V. Napoli (a cura di), *La sponsorizzazione. Nuovi modelli contrattuali*, Milano, 1998, 117 ss.
- PIPERATA G., *Introduzione. La collaborazione pubblico-privato nell'ordinamento comunitario e nazionale*, in MASTRAGOSTINO F., *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, 2011, 3 ss.
- RANELLETTI O., *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, pt. I, *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, XLVI, 1894, IV, 7 ss., ora in FERRARI E.-SORDI B. (a cura di), *Scritti giuridici scelti*, III, Napoli, 1992, 35 ss.
- RENNA M., *Le sponsorizzazioni*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, 2010, 521 ss.
- RICCHI M., *La nuova Direttiva comunitaria sulle concessioni e l'impatto sul Codice dei contratti pubblici*, in *Urb. app.*, 2014, 742 ss.
- ROMANO A., *La concessione di un pubblico servizio*, in ROMANO A., PERICU G., SPAGNUOLO VIGORITA V. (a cura di), *La concessione di pubblico servizio*, Milano, 1995, 33 ss.
- ROSSI G.P., *Diritto amministrativo*, I, Milano, 2005, 364.
- TRAVI A., *Il partenariato pubblico-privato: i confini incerti di una categoria*, in CAFAGNO M., BOTTO A., FIDONE G., BOTTINO G. (a cura di), *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Milano, 2013, 10 ss.
- VALAGUZZA S., Intervento al seminario *I contratti attivi delle P.A. tra norme di contabilità e diritto europeo*, Università Bocconi, 30 aprile 2015.
- VILLATA R., *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Milano, 2008.
- VILLATA R.-BERTONAZZI L., *Servizi di interesse generale*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da CHITI M.P. e GRECO G., Parte spec., IV, Milano, 2007, 1791 ss.

VIII. La tutela ambientale nei processi di selezione e gestione sovrastatale dei grandi eventi. Ruolo delle organizzazioni “proprietarie” e raccordo con gli strumenti dell’ordinamento interno

Lorenzo Caruccio

SOMMARIO: 1. Brevi premesse di metodo. – 2. Il contesto: la competizione globale per la gestione dei grandi eventi tra ricerca di prospettive di sviluppo, *marketing* territoriale e rischi di recessività dell’interesse ambientale. – 3. L’emersione del parametro della sostenibilità ambientale nei processi ultrastatali di “aggiudicazione” e gestione dei grandi eventi: spunti ricostruttivi. – 4. Il coordinamento (complesso) tra piano sovrastatale e ordinamento interno nella fase ascendente – 5. *Segue*: Il coordinamento nella fase discendente e il caso dell’opzione zero. – 6. Strumenti complementari di protezione dell’interesse ambientale: circolazione di buone pratiche, promozione di *standard* e integrazione “tematica”. – 7. Effettività dell’integrazione ambientale nei grandi eventi: spunti conclusivi.

1. *Brevi premesse di metodo.*

Un’indagine sulle modalità di tutela dell’interesse ambientale nei processi sovrastatali di selezione e gestione dei c.d. grandi eventi potrebbe apparire confinata ad una dimensione giuridica sovranazionale nell’ambito del funzionamento e dei procedimenti decisionali delle organizzazioni “proprietarie” degli eventi, coincidenti per lo più con soggetti di forma e natura privatistica a rilevanza sovranazionale (e.g. Comitato Internazionale Olimpico, FIFA), in alcuni casi nati da accordi tra Stati (e.g. Bureau International des Expositions - BIE). Tale prospettiva, quand’anche corredata dai necessari profili di comparazione dovuti alla compresenza di organizzazioni distinte per forma, finalità e modalità operative, in ragione della diversa tipologia di eventi, risulterebbe comunque parziale ove non inclusiva degli strumenti dell’ordinamento interno e del rapporto di quest’ultimo con la dimensione sovrastatutale anzidetta. Tale rapporto si compone quanto meno di un momento “ascendente”, relativo alle decisioni dei soggetti dell’ordinamento preordinate alla partecipazione al processo selettivo sovranazionale, e di uno “discendente”, attinente alla messa in atto attraverso gli strumenti ordina-

mentali interni degli esiti del processo decisionale sovrastatale, a seguito del quale la proposta vincente diviene oggetto di impegno congiunto tra promotori nazionali e organizzazione proprietaria.

La rilevanza di dimensioni ordinamentali molteplici, del resto, non costituisce elemento di novità rispetto all'emersione della rilevanza giuridica dell'interesse ambientale, che non potrebbe prescindere da un piano sovranazionale e globale, all'esterno del quale la maggior parte degli obiettivi di tutela ecosistemica apparirebbe di scarso significato, e al contempo da un piano interno ai singoli ordinamenti, in cui i predetti obiettivi possano efficacemente tradursi in previsioni appropriate alle diversità dei singoli contesti. Il livello territoriale della tutela ambientale, peraltro, è suscettibile di porsi quale dimensione ulteriore a quella statale, affiancandosi a quest'ultima ma senza necessariamente sovrapporvisi. L'elemento – di ulteriore complessità – risulta accentuato con riguardo alla gestione dei grandi eventi nell'ottica di obiettivi di promozione e sviluppo in grado di attivare meccanismi competitivi non solo tra Stati ma anche (e in primo luogo) tra realtà territoriali ed urbane.

Il presente contributo intende indicare alcuni spunti di riflessione in merito alla tipologia di strumenti approntanti a tutela dell'interesse ambientale nella selezione delle proposte di organizzazione e gestione dei grandi eventi, all'eventuale convergenza di questi verso approdi comuni o comunque ricorsivi, date le differenze tra eventi e tra organizzazioni proprietarie, nonché all'efficacia degli stessi nella relazione con gli strumenti dall'ordinamento interno quanto all'effettività della tutela ambientale in rapporto agli altri interessi (economici e sociali) che sulla gestione dei grandi eventi convergono.

Il percorso di indagine sarà esposto secondo il seguente ordine: la descrizione preliminare dei poteri e degli interessi emergenti nell'attuale contesto di competizione globale per la gestione dei grandi eventi; l'individuazione dei caratteri di progressivo innesto dell'interesse ambientale, quale valore emergente, nell'ambito dei processi selettivi dei grandi eventi da parte delle organizzazioni che ne curano istituzionalmente la riuscita; la messa a fuoco delle modalità del coordinamento, e dei relativi profili di criticità, tra gli strumenti di tutela di cui ai richiamati procedimenti selettivi ultrastatali e quelli predisposti dall'ordinamento interno, sia nella fase ascendente del processo decisionale che in quella successiva all'“aggiudicazione” dell'evento.

2. Il contesto: la competizione globale per la gestione dei grandi eventi tra ricerca di prospettive di sviluppo, marketing territoriale e rischi di recessività dell'interesse ambientale

La tutela dell'ambiente e i costi ad essa afferenti per la prevenzione dei fenomeni di inquinamento e degrado territoriale pongono, come noto, un problema di corretta gestione delle esternalità delle attività produttive, con diretta incidenza sui meccanismi concorrenziali tra gli operatori economici in ragione del riparto degli oneri conseguenti e del livello di tutela prefissato dagli ordinamenti. Nel quadro della globalizzazione economica, la prevenzione di fenomeni di *dumping* ambientale arriva a coinvolgere la stessa concorrenza *tra* ordinamenti e ha richiesto la promozione e la fissazione di obiettivi e livelli di tutela quanto più convergenti, anche attraverso il ricorso agli strumenti pattizi del diritto internazionale. Non sempre, tuttavia, la promozione di livelli di tutela uniforme può rivelarsi utile, specie in contesti ambientali differenziati, ove non coadiuvata da uno scrutinio specifico degli impatti di attività non raffrontabili.

La promozione e la competizione per la gestione dei grandi eventi sembra riguardare più direttamente questo secondo profilo, indubbiamente più articolato e complesso, della declinazione dell'interesse ambientale, con alcune peculiarità preminenti: la competizione tra Stati (e tra ordinamenti) e tra singoli territori per il "diritto" alla gestione dell'evento pare implicare un inconsueto rovesciamento del rapporto pubblico-privato [CAPANTINI, 2010; CAVALLO PERIN-GAGLIARDI, 2012], che vede attribuito un ruolo primario a soggetti di natura privatistica, le organizzazioni proprietarie dell'evento, le cui scelte, procedurali e di contenuto, sono assunte secondo criteri di legittimità interna alla stessa organizzazione da cui promanano. Gli Stati e i soggetti promotori delle singole candidature alla gestione dell'evento concorrono non solo per l'assegnazione di un'utilità economica, analogamente a quanto accade per gli operatori privati nell'ambito delle procedure concorsuali pubbliche, ma anche sotto il profilo della promozione di immagine e dell'incremento di influenza politica e culturale nel contesto globale (c.d. *soft-power*) [GRIX-DONNA, 2013]. In particolare, i grandi eventi di più ampia portata e risonanza (c.d. *mega and media events*), tra cui spiccano quelli a contenuto sportivo (e.g. Giochi Olimpici, Mondiali di Calcio), sempre più di frequente sono impiegati quali efficaci veicoli di promozione da parte degli Stati e delle città ospitanti, attraverso la "leva" comunicativa dei valori diffusi che a tali manifestazioni si ricollegano (competizione sportiva, inclusività e tutela delle minoranze, progresso, scambio e miglioramento di conoscenza).

Il descritto "rovesciamento" di prospettiva porta con sé il rischio che la tutela ambientale costituisca un interesse a ponderazione recessiva, non solo da parte

dei soggetti partecipanti alla competizione per l'evento, ma anche da parte degli stessi soggetti responsabili dell'assegnazione competitiva, che di tale interesse non sono gli esponenti istituzionali, almeno con riguardo alle realtà territoriali direttamente interessate, e che in ogni caso devono effettuare una valutazione comparativa tra la pluralità degli interessi ricompresi nelle finalità dell'organizzazione proprietaria in vista, in ultima istanza, del successo dell'evento (cui si ricollegano in diversi casi ritorni economici a favore dello stesso soggetto proprietario). I rischi di recessività nella valutazione dell'interesse ambientale sono ascrivibili altresì al carattere di frequente asincrono della relativa emersione rispetto alla assegnazione e allo svolgimento del grande evento: solo a seguito della sua conclusione, e spesso a distanza di anni dallo stesso, sono percepibili le conseguenze sull'ambiente, attraverso un'analisi costi-benefici inclusiva degli impatti di medio-lungo termine. A questo proposito, possono essere significativi gli esempi portati all'attenzione dell'opinione pubblica sullo stato di degrado e abbandono di strutture rivelatesi inutili o sovradimensionate rispetto ai bisogni urbani e territoriali una volta terminato l'evento (c.d. *white elephants*) [FURRER, 2002], con particolare riguardo all'organizzazione dei grandi eventi sportivi, per i quali il riutilizzo di molte delle strutture può rivelarsi problematico nei singoli contesti di riferimento, specialmente laddove non esistano *in loco* tradizioni sedimentate rispetto alle discipline sportive ospitate [SEGRE, 2002]. Altrettanto significativi appaiono in merito i contrasti in alcuni casi insorti con le comunità territoriali interessate dall'evento, ove non preventivamente coinvolte nella sua organizzazione e nella definizione dei rispettivi contenuti.

La progressiva acquisizione di consapevolezza nell'opinione pubblica degli impatti connessi all'organizzazione dei grandi eventi, anche attraverso i risultati negativi di esperienze di gestione scorretta, ha favorito la sensibilizzazione al tema da parte dei soggetti concorrenti all'assegnazione degli eventi e dei soggetti proprietari, nella prospettiva altresì di favorire la creazione di basi di consenso ampie alle iniziative. Da interesse a valutazione recessiva, la tutela ambientale si è attestata gradualmente quale elemento di promozione dell'evento e della realtà urbana e territoriale ospitante, al pari dei valori di inclusività e partecipazione propri dei grandi eventi (specie di quelli a carattere sportivo), e in alcuni casi come oggetto stesso di promozione, nel caso degli eventi a carattere tematico (tra cui, in primo luogo, le Esposizioni Universali; sul punto v. anche oltre par. 6).

Nondimeno, la valorizzazione dei profili ambientali sotto il profilo comunicativo e di promozione dell'evento non appare del tutto fungibile rispetto alla valutazione preventiva e in concreto degli impatti attesi dall'evento stesso, in tutte le sue fasi, antecedenti e successive al suo svolgimento. Tali impatti, infatti, rispetto alla realtà territoriale direttamente interessata – ad esempio sotto l'aspetto

del consumo di risorse non rinnovabili, delle emissioni inquinanti e della produzione di rifiuti, degli effetti sulla biodiversità e delle dinamiche di trasformazione urbana – potrebbero risultare comunque non compatibili con i benefici attesi dall'evento, anche in raffronto a quelli immateriali, tra cui la promozione di valori culturali, sportivi, di inclusività e della stessa sostenibilità ambientale. Non mancano in letteratura, peraltro, posizioni intese a mettere in luce come il “gigantismo” di alcune tipologie di eventi, che richiedono un consumo di risorse economiche e ambientali non proporzionato alla loro durata, possa risultare di per sé incompatibile con il parametro della sostenibilità ambientale [FURRER, 2002], almeno laddove gli eventi non siano inseriti nell'ambito di visioni di lungo periodo volte a valorizzarne nel tempo i benefici materiali e immateriali per il contesto urbano e territoriale di riferimento (c.d. *legacy* dell'evento), oltre a quelli più diretti – e circoscritti – di impulso economico e visibilità mediatica.

3. L'emersione del parametro della sostenibilità ambientale nei processi ultrastatali di “aggiudicazione” e gestione dei grandi eventi: spunti ricostruttivi.

L'emersione dell'interesse ambientale quale elemento a considerazione necessaria nel processo di aggiudicazione e gestione dei grandi eventi da parte delle organizzazioni proprietarie costituisce fenomeno variegato per contenuti, modalità e strumenti, nel tempo e in relazione alla diversità degli eventi.

In primo luogo, la tutela ambientale non si configura quale parametro di riferimento unitario rispetto alla selezione delle proposte organizzative e gestionali degli eventi, anche in ragione della stessa complessità della nozione di ambiente: il riferimento all'interesse ambientale, infatti, può declinarsi nel processo selettivo tanto nel senso della considerazione di singoli obiettivi di tutela – riferiti in prevalenza alla conservazione di risorse non rinnovabili, alla riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti, al risparmio energetico, alla tutela della biodiversità – quanto in via più complessa al conseguimento proattivo di obiettivi di sostenibilità a medio e lungo termine, inclusivi di finalità economiche e sociali. La configurazione di interessi ambientali puntuali, peraltro, non si pone necessariamente in rapporto di alternatività con la previsione, in senso più ampio, di obiettivi di sostenibilità, ma semmai in relazione di complementarità con essi, anche sulla scorta di una evoluzione temporale dei traguardi. Si potrebbero indicare, secondo una sequenza approssimativa, relativa agli ultimi decenni: la riduzione della produzione di inquinanti nell'aria e nel suolo; la limitazione delle emissioni climalteranti; la tutela della biodiversità; il ricorso a fonti di energia rinnovabili, il con-

seguimento di obiettivi di efficienza e risparmio energetico, fino alla promozione di elevati livelli di vivibilità all'interno dei contesti urbani.

Sul piano delle forme di tutela dell'interesse, esse possono riguardare la promozione di *standard* e finalità di protezione relative a obiettivi ambientali specifici, oppure il ricorso a processi valutativi degli effetti ambientali complessivi *ex ante*, *in itinere* e nella fase del post-evento, attraverso il monitoraggio degli impatti. La considerazione dell'interesse ambientale nel processo selettivo, inoltre, può essere veicolata (in via spontanea) dagli stessi soggetti concorrenti alla gestione dell'evento (i primi Giochi Olimpici a porre attenzione al tema ambientale nel proprio modello organizzativo sono stati quelli invernali del 1994 a Lillehammer, seguiti da quelli di Sydney 2000, Vancouver 2010 e Londra 2012, in cui l'approccio di tutela si è evoluto verso quello della sostenibilità nel suo complesso, secondo un modello c.d. *triple bottom line* TBL in cui sono inclusi parametri di sostenibilità economica e sociale), oppure sulla scorta dei parametri (anche ambientali) di valutazione comparativa predefiniti dal soggetto "proprietario", con diverso grado di vincolatività e dettaglio, anche sulla base dei confronti precedenti e delle esperienze in corso e dei risultati degli eventi già assegnati e conclusi.

Quanto alla considerazione degli strumenti, l'inclusione di obiettivi di tutela ambientale, e, più in generale, di sostenibilità negli eventi, risulta attuata per lo più attraverso fonti a carattere flessibile (o a prescrittività debole), riconducibili alla categoria di sempre più frequente impiego, soprattutto nel diritto internazionale, della *soft law*, provenienti in modo ricorsivo e per sedimentazione successiva dalle singole organizzazioni proprietarie, elaborati e integrati altresì in vista dei singoli eventi calendarizzati (Linee Guida, Manuali di candidatura). Tali fonti in alcuni casi costituiscono attuazione degli obiettivi programmatici di sostenibilità integrati dalle organizzazioni proprietarie nelle rispettive fonti "costitutive": l'esempio più significativo è rappresentato dalla Carta Olimpica, che dal 1996 include tra i compiti del Comitato Olimpico Internazionale la promozione dello sviluppo sostenibile nello sport in generale e nell'organizzazione dei Giochi («*to encourage and support a responsible concern for environmental issues, to promote sustainable development in sport, to require that Olympic Games are held accordingly*» - Chapter 1, Rule 2.13), e dall'approvazione nel 1999 della Agenda 21 Olimpica. Agli atti per così dire di regolazione si affiancano gli strumenti contrattuali con i quali le organizzazioni proprietarie e i soggetti organizzatori definiscono il contenuto dei propri impegni reciproci (con riguardo ai Giochi Olimpici esempio paradigmatico è rappresentato dall'*host city contract* sottoscritto dalla città ospitante), sulla base degli esiti del processo selettivo e in funzione integrativa degli stessi. Particolare grado di sensibilità rispetto all'effettiva integrazione dell'interesse ambientale nel processo selettivo assumono il grado di trasparenza e legittimazio-

ne del procedimento di formazione della regolazione, dello stesso procedimento di scelta del territorio ospitante, caratterizzato da margini di trasparenza e verificabilità decrescenti all'approssimarsi della decisione finale, connotata anche politicamente [CHINCHILLA, 2009; CAVALLO PERIN- GAGLIARDI, 2012], della definizione contrattuale degli impegni, nonché l'efficacia (e la stessa sussistenza), nelle fasi successive all'assegnazione dell'evento, di meccanismi di controllo e "punitivi" in caso di inadempimento.

4. *Il coordinamento (complesso) tra piano sovrastatale e ordinamento interno nella fase "ascendente".*

La decisione di prendere parte alla competizione per la gestione di un grande evento rappresenta in sé l'esito di una scelta dei soggetti partecipanti tra alternative, ivi inclusa quella di non prendervi parte. Si tratta di una scelta implicita nella decisione stessa di presentare una candidatura per l'organizzazione di un grande evento, benché tale scelta di rado risulti soggetta ad una formalizzazione che evidenzi gli esiti di una comparazione tra benefici e costi attesi. Inoltre, il confronto preliminare (e informale) tra le alternative non riguarda unicamente il *se* ma altresì il *dove* e il *come* dell'evento, all'interno di una stessa realtà territoriale. Alcune di tali alternative possono costituire elementi non retrocedibili nel processo di selezione ultrastatale (ad esempio la scelta interna allo stesso Stato della città candidata ad ospitare i Giochi Olimpici), altre – soprattutto relative al *come* – sono più spesso oggetto di specificazione progressiva nel corso del processo, e finanche in un momento successivo al momento dell'aggiudicazione del grande evento.

In altri termini, nella fase c.d. ascendente, le scelte delle organizzazioni proprietarie non includono la considerazione delle alternative a monte, tra cui la stessa opzione zero, necessariamente rimessa agli attori nazionali, che da queste difficilmente potranno recedere, se non rinunciando alla possibilità di organizzare l'evento, ove già assegnato, con i costi conseguenti in termini di perdita di opportunità socio-economiche e di immagine, oltre quelli connessi all'inadempimento di impegni contrattuali assunti, con le stesse organizzazioni proprietarie e con eventuali terzi. Benché non inedito, il ritiro di una candidatura (o la rinuncia) all'organizzazione di un grande evento per motivi di tutela ambientale ha rappresentato eventualità remota (può ricordarsi il caso del ritiro della candidatura di Denver per l'organizzazione dei Giochi Olimpici invernali del 1972; più di recente quello della candidatura di Roma per l'organizzazione dei Giochi Olimpici del 2020, dovuta in realtà a ragioni di carattere economico e finanziario). Pur non poten-

do incidere direttamente sul contenuto delle alternative localizzative e organizzative rimesse ai partecipanti nazionali, la selezione e il confronto tra le candidature potrebbe comunque influenzare in via indiretta anche tali scelte, attraverso la definizione preliminare dei criteri di sostenibilità ambientale da soddisfare, anche attraverso il loro aggiornamento e progressivo innalzamento sulla base delle esperienze pregresse (v. ad esempio Agenda 21 Olimpica, par. 3.1.6.: «*the organizers should aim to ensure that they provide better conditions for sustainable development than previous events staged under the same socio-economimic geographical and climatic conditions*»).

L'incidenza delle scelte delle organizzazioni proprietarie sui contenuti delle alternative, anche e soprattutto sul piano ambientale, assume rilievo sotto un ulteriore (e se si vuole speculare) aspetto, attinente alla definizione preventiva dei contenuti e dei requisiti – strutturali e organizzativi – richiesti per lo svolgimento dell'evento. Sotto questo profilo, come evidente, tale incidenza non potrebbe che configurarsi in termini differenti in ragione delle caratteristiche e finalità degli eventi (e.g. eventi poli-sportivi o a disciplina singola, di carattere tematico, a localizzazione puntuale ovvero diffusa, di durata breve o prolungata). In ogni caso, la definizione di tali requisiti, spettante ai soggetti proprietari secondo meccanismi decisionali loro propri, costituisce un vincolo preventivo alle scelte dei soggetti intenzionati a concorrere per l'evento, i quali proprio sulla base di tali “a priori” sarebbero tenuti a verificare in partenza gli effetti delle alternative, ivi inclusa l'opzione zero. La progressiva inclusione di requisiti di sostenibilità ambientale nel processo selettivo ha condotto l'attenzione sulla stessa modulazione delle dotazioni organizzative richieste, anche in risposta ai profili di critica sollevati sul piano della sostenibilità e del rapporto costi-benefici avanzati in rapporto al “gigantismo” di alcuni eventi, in grado altresì di limitare in partenza i candidati eligibili, sul piano delle risorse disponibili, non senza discriminazioni tra paesi a diverso grado di sviluppo, altrettanto assoggettabili a critica.

Conclude la fase c.d. ascendente del processo decisionale la scelta delle organizzazioni proprietarie tra gli attori partecipanti al confronto e tra le alternative da essi proposte per concorrere all'assegnazione dell'evento. Rispetto a tale snodo decisionale paiono necessarie alcune considerazioni sui contenuti e sulle modalità della scelta.

Quanto al contenuto della decisione, essa si configura per lo più come selezione tra proposte, in grado di costituire la serie discreta delle alternative possibili di organizzazione e gestione dell'evento in ambito sovrastatale. Rimane pressoché estraneo al perimetro del confronto la valutazione in concreto delle alternative tra modalità di gestione e organizzazione dell'evento nell'ambito della stessa realtà territoriale ospitante, in alcuni casi già effettuate a monte dagli attori interni e in

altri soggette a definizione progressiva solo in un momento posteriore alla selezione della candidatura. Tale asimmetria potrebbe essere colmata, almeno in parte, attraverso la previsione, già nella fase di partecipazione al confronto, della conduzione di valutazioni ambientali preventive sugli impatti delle alternative considerate e della messa a disposizione dei relativi esiti (un'indicazione in questo senso può trarsi in via estensiva dal par. 3.2.1 dell'Agenda 21 Olimpica, dove si specifica che «*in the building or conversion of facilities or the planning of large-scale sport events, those responsible will have to ensure that a prior environmental impact study is carried out*»). In quest'ultima ipotesi, la scelta del soggetto proprietario assumerebbe contorni meta-valutativi, perché riguarderebbe altresì il grado di attendibilità e adeguatezza di valutazioni (anche ambientali) già svolte sul piano interno.

Rispetto alle modalità di assunzione della decisione, ferme le differenze strutturali e organizzative dei soggetti proprietari, può attestarsi in via generale la compresenza nel processo decisionale, in successione tra loro, di momenti tecnico-amministrativi in senso lato, rimessi talvolta all'azione di organi consultivi competenti anche in materia ambientale, e di valutazioni a margine ampio di discrezionalità, oltre che politicamente influenzate [CAVALLO PERIN- GAGLIARDI, 2012], in ragione dell'attribuzione della scelta finale ad organi collegiali o assembleari, variamente rappresentativi dei soggetti partecipanti all'organizzazione proprietaria, secondo modelli procedurali a c.d. doppia battuta (individuazione dei candidati ufficiali e scelta della aggiudicatario), assimilabili allo schema delle procedure ristrette in materia di appalti [CHINCHILLA, 2009]. Gli esiti di tali processi decisionali, dunque, appaiono solo in parte riconducibili ad un confronto valutativo svolto sulla base di parametri predefiniti ma risultano piuttosto incisi dalla compresenza di interessi eterogenei – certo non limitati a quelli propriamente ambientali – in cui assumono importanza sfere di influenza sul piano politico ed economico, con grado tanto maggiore quanto più elevata è la visibilità e la rilevanza dell'evento.

In relazione alle predette considerazioni possono indicarsi alcuni profili di interesse con diretto riguardo all'integrazione della tutela ambientale nel processo selettivo.

In primo luogo, la considerazione delle alternative *per* l'evento, nei singoli contesti interni, e *tra* le proposte di evento, a livello sovrastatale, avviene in momenti distinti, con grado differente di formalizzazione e da parte di soggetti non coincidenti, dovendosi escludere pertanto che le decisioni finali delle organizzazioni proprietarie possano di per sé condurre all'individuazione dell'opzione ambientale migliore tra tutte quelle in astratto configurabili in ogni contesto territoriale. A ciò si aggiunga che il confronto sovrastatale sul piano ambientale tra le candidature, sembra attenere più al grado di integrazione, o meglio di eviden-

ziazione, dell'interesse nei contenuti della proposta, e in misura meno incisiva al raffronto effettivo tra le candidature sul piano degli impatti, tenuto conto altresì della difficoltà di comparare costi e benefici riferiti a contesti ambientali non omogenei e di cui, per inciso, sono i soggetti interni a detenere in modo prioritario le informazioni rilevanti. Da questo punto di vista, una considerazione effettiva della tutela ambientale a più livelli può ritenersi solo parzialmente attuata.

Sotto un ulteriore profilo, deve rimarcarsi come l'inclusione dell'interesse ambientale nel processo selettivo costituisca uno degli interessi in competizione, chiamato a confrontarsi con opzioni che tengano conto della prospettiva economica e di quella sociale, non meno dell'obiettivo del successo dell'evento stesso in rapporto ai contenuti che gli sono propri, quale interesse pertinente in senso istituzionale all'organizzazione proprietaria. Non a caso, ove di tale integrazione si ha indicazione espressa nella regolazione prodotta dai soggetti proprietari, il riferimento prevalente è al concetto, più ampio e complesso, di sviluppo sostenibile in luogo della sola protezione dell'ambiente. Se, da un lato, la promozione di obiettivi di tutela ambientale, e in senso più lato di sostenibilità, può dirsi sempre più parte integrante del "successo" dell'evento nella percezione diffusa (anche in funzione del supporto territoriale da parte degli attori e delle comunità coinvolte), occorre d'altro canto rimarcare i rischi già evidenziati di recessività dell'interesse ambientale, che possono riguardare, in successione, tanto il momento interno di costruzione e proposta della candidatura (*bidding*), in vista del conseguimento di un'occasione di sviluppo economico e di promozione di immagine e di influenza, quanto quello sovrastatale di scelta della candidatura, tenuto conto delle diverse influenze, anche politiche, che su quella scelta convergono, e dell'obiettivo finale di buona riuscita dell'evento.

Peraltro, la selezione dell'alternativa migliore sotto il profilo ambientale, affatto problematica in concreto secondo quanto già rilevato, è suscettibile di porsi in contraddizione con la stessa prospettiva dello sviluppo sostenibile, laddove l'applicazione degli standard e delle tecnologie di protezione ecologica più elevati tra quelli disponibili non consentirebbe (se non a costi, appunto, non sostenibili) a realtà territoriali "emergenti" di poter concorrere all'organizzazione di grandi eventi, rinunciando ai benefici promozionali e di sviluppo che potrebbero trarne. Di qui, in ultima istanza, l'esigenza che il parametro della sostenibilità sia integrato non solo nella formulazione delle proposte di organizzazione e gestione ma, prima ancora, da parte dei soggetti proprietari all'interno degli stessi contenuti dell'evento (in termini di proporzionalità dei requisiti strutturali e di risorse richiesti), fatta salva l'effettiva modulabilità di tali contenuti in ragione della tipologia di evento.

5. *Segue: Il coordinamento nella fase discendente e il caso dell'opzione "zero".*

A seguito dell'aggiudicazione dell'evento al soggetto territoriale prescelto, la relativa organizzazione e gestione, ivi incluse le relative fasi preparatorie e successive alla sua conclusione, diventano attività oggetto di impegno diretto nei confronti dei soggetti proprietari, anche attraverso il ricorso a strumenti appositi, di natura formalmente contrattuale, con obbligazioni reciproche tra le parti [CAPANTINI, 2012]. Tali accordi (o complessi di accordi) coinvolgono una molteplicità di soggetti, a partire in primo luogo dalla pluralità dei livelli istituzionali interessati per l'ambito territoriale e/o urbano. Oggetto delle obbligazioni assunte sono in sostanza gli impegni strutturali, di risorse e di servizi (ivi incluso l'eventuale rispetto di obiettivi e standard di tutela ambientale) da garantire per la realizzazione dell'evento, nonché le tempistiche degli stessi, coerenti con la calendarizzazione della manifestazione. Il grado di definizione di tali impegni può essere variabile in ragione del grado di specificità del *dossier* di candidatura, i cui contenuti possono essere oggetto peraltro di ulteriori specificazioni, adattamenti e modifiche in vista dell'evento.

In questa fase discendente, in cui per l'adempimento delle obbligazioni assunte in funzione dell'evento sono impiegati gli strumenti interni dell'ordinamento, ivi incluso il ricorso a strumenti speciali o derogatori di quelli di carattere ordinario, si colloca altresì l'applicazione della normativa ambientale, sia di settore sia di quella relativa ai procedimenti di valutazione ambientale degli impatti. Tale fase di verifica degli effetti ambientali assume contorni affatto sensibili, specie nei casi in cui si risolve nell'unico (e primo) momento di scrutinio sostanziale degli impatti sulla realtà territoriale, laddove tali profili non siano stati autenticamente esaminati (o lo siano stati solo in parte con riguardo ad obiettivi di tutela parziali) nella fase ascendente (intendendosi con questa sia quella preliminare alla presentazione della candidatura che quella prodromica alla decisione selettiva sovrastatale).

L'applicazione della normativa interna, tuttavia, subisce inevitabilmente alcune torsioni nel caso delle opere e delle attività relative (o anche solo connesse) a grandi eventi già oggetto di assegnazione e di impegno. Tali torsioni discendono in sintesi da un obbligo di risultato, assunto sul piano esterno dall'ente territoriale o dallo Stato, rispetto al quale l'ordinamento è chiamato ad approntare gli strumenti disponibili per assicurarne il corretto e adeguato adempimento. Si tratta di un obiettivo che, a seguito dell'assegnazione dell'evento, diventa condiviso con l'organizzazione proprietaria, chiamata pertanto dal canto suo a fornire il proprio supporto o viceversa ad intervenire per assicurare il rispetto degli im-

pegni e delle tempistiche (fino ad arrivare in teoria alla ricollocazione dell'evento già assegnato).

La descritta tensione al risultato rischia dunque di determinare anche in questa fase episodi di recessività dell'interesse ambientale, con conseguente arretramento dei livelli di tutela, sia con riguardo alle disposizioni di settore, attraverso la previsione di deroghe, sia in relazione allo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale, per le quali si può rilevare una compressione del potenziale conformativo, sul piano della qualità e dell'inclusività, del processo decisionale pubblico in vista di obiettivi di sostenibilità, secondo le finalità proprie di tali procedure previste dalla normativa europea e da quella interna di recepimento. Diversamente dalla previsione di deroghe espresse, e dunque riconoscibili, lo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale aventi ad oggetto gli interventi relativi o connessi ai grandi eventi può apparire in linea con l'assolvimento degli obblighi ambientali richiesti dalle organizzazioni proprietarie e conforme ai modelli procedurali ordinari, ma divergere nondimeno sul piano dell'effettività nell'attuazione del principio di integrazione ambientale. Ciò accade laddove gli esiti del procedimento si limitino a prescrizioni meramente correttive degli impatti, di natura mitigativa e compensativa, senza poter incidere sul contenuto – ad esempio localizzativo e gestionale – di alternative non più retrocedibili e oggetto di impegno con l'organizzazione proprietaria; ma anche nel caso in cui deroghe volte al contingentamento delle tempistiche e delle garanzie partecipative siano tali da pregiudicare l'influenza sul processo degli apporti esterni.

In altri termini, rispetto al (pieno) dispiegarsi del potenziale valutativo dei procedimenti, e in particolare di quelli di livello strategico (come la valutazione ambientale degli strumenti di piano prevista dalla Direttiva CE 2001/42), i contenuti del *dossier* di candidatura e degli esiti del processo selettivo ultrastatale (e degli impegni ivi assunti) costituiscono un vincolo quanto alle azioni successive di carattere attuativo [BRUNETTA, 2002], limitando fortemente lo spettro delle soluzioni percorribili, rispetto alle quali non potrebbe essere incisa la scelta stessa di gestione dell'evento (c.d. opzione zero). Alla definizione nel momento ascendente del *se* e del *dove* dell'evento, può aggiungersi altresì quella del *che cosa* e del *come*, del pari eterodeterminata in un momento diverso e anteriore a quello dell'avvio della valutazione ambientale. A ciò si aggiunga la frequenza con cui, sul piano interno, alle opzioni propriamente riferite alle dotazioni dell'evento, e perciò oggetto diretto di impegno esterno, si assommano interventi riferiti ad opere e dotazioni (solo) connesse, per le quali l'organizzazione dell'evento potrebbe costituire sì una positiva condizione di impulso ma anche la corsia preferenziale contingente attraverso la quale i medesimi interventi possano essere esonerati da

uno scrutinio ambientale in grado di metterne in discussione la stessa fattibilità alla luce dei relativi costi e benefici.

Con riguardo a tali opzioni, il ricorso interno a strumenti valutativi pur (nominalmente) definiti come strategici si è tradotto nell'applicazione di valutazioni di impatto condotte su insiemi di progetti già definiti e solo in parte modificabili (v. ad esempio la Legge 9 ottobre 2000, n. 285 sugli interventi dei Giochi Olimpici invernali di Torino 2006, nei cui Allegati venivano elencati, rispettivamente, le tipologie degli impianti sportivi richieste, le strutture olimpiche di ricezione e le opere infrastrutturali connesse). Lo stesso deve osservarsi con riguardo agli strumenti di pianificazione (e le rispettive varianti) destinati a includere gli interventi previsti: la predefinitone delle opzioni localizzative e progettuali rende nei fatti formale l'adeguamento degli strumenti di piano interessati, a maggior ragione quando esso avviene sulla scorta di accordi tra gli enti territoriali, rispetto ai quali le varianti dei rispettivi piani di competenza risultano conseguenziali. Anche in tali casi, l'attivazione di procedure valutative sul contenuto delle varianti e degli stessi accordi di programma appare più funzionale alla ratifica di decisioni già assunte, o quanto meno alla risoluzione delle possibili interferenze con le discipline d'uso del territorio già in essere.

Il ricorso alle procedure di valutazione ambientale per le opere e gli interventi connessi alla organizzazione dell'evento, nondimeno, rimane strumento necessario per consentire il coinvolgimento degli attori interessati, onde evitare fenomeni di "reazione" all'evento in grado di minarne il supporto e dunque il suo successo, e comunque per vagliare l'insieme delle alternative libere rispetto agli esiti della selezione sovrastatale, non certo neutrali sul piano degli impatti. Peraltro, proprio in relazione alla gestione territoriale dei grandi eventi, si deve almeno in parte la spinta all'avanzamento dei processi decisionali interni verso modelli più complessi e di respiro strategico, secondo quanto avvenuto ad esempio per la disciplina della valutazione ambientale del piano delle opere dei Giochi Olimpici invernali di Torino 2006, con anticipo rispetto all'entrata in vigore e al successivo recepimento della Direttiva CE 2001/42 sulla valutazione ambientale di piani e programmi [CAVALLO PERIN-GAGLIARDI, 2012]. Tale valutazione è stata espressamente prevista con atto normativo *ad hoc* con riguardo «agli effetti sul territorio, diretti e indiretti, cumulativi, sinergici, a breve e a lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi, al fine di verificare la sostenibilità ambientale del piano degli interventi» (art. 1, comma 4, Legge 9 ottobre 2000, n. 285, cui ha fatto seguito l'approvazione in via amministrativa delle procedure e dei contenuti della valutazione). Sotto quest'ultimo aspetto, dunque, l'organizzazione del grande evento potrebbe costituire occasione per migliorare i processi decisionali e valutativi, anche ambientali, già disciplinati nell'ordinamento [BRUNETTA, 2002],

mettendone in luce criticità e inadeguatezze, nell'ottica di un avanzamento delle capacità istituzionali e amministrative di coordinamento, in grado di pre-constituire esperienze cui fare nuovamente ricorso all'occorrenza – e tali da potersi considerare in positivo lascito dell'evento.

L'applicazione della normativa ambientale interna e lo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale in fase discendente non rimane (in ogni caso) estranea alla supervisione delle organizzazioni proprietarie. Ancorché, infatti, la tutela ambientale e il perseguimento di obiettivi di sostenibilità non costituiscano le finalità istituzionali originarie di tali organizzazioni, la corretta gestione degli impatti sul territorio può dirsi parte integrante della buona riuscita dell'iniziativa e, come tale, oggetto di interesse diretto dei soggetti proprietari, anche sulla scorta del rischio di scredito potenzialmente incombente sugli stessi e sull'evento in caso di danno all'ambiente.

D'altro canto, le tempistiche (spesso stringenti) imposte per l'attuazione delle obbligazioni assunte, e i conseguenti rischi di ritardo e di insuccesso, associano le organizzazioni proprietarie e i soggetti organizzatori nella fase attuativa degli impegni in una comune propensione al risultato, con il rischio correlato di una "cattura" reciproca degli attori rispetto alla verifica oggettiva degli impegni assunti, ivi inclusi quelli attinenti al piano ambientale. Se, da un lato, gli strumenti dell'ordinamento interno tendono ad adattarsi nei contenuti e nei tempi al sopravvenuto obbligo di risultato, disattendendo la logica ordinaria della programmazione e della pianificazione [BRUNETTA, 2002], dall'altro le stesse organizzazioni proprietarie potrebbero essere indotte all'applicazione di margini indulgenti di flessibilità nella verifica dell'adempimento delle obbligazioni (ambientali e non) dei soggetti aggiudicatari, tanto più ampi quanto più prossima è la calendarizzazione dell'evento (e a maggior ragione quando i tempi residui non ne consentirebbero la ricollocazione in tempo utile).

In ultimo, deve evidenziarsi come l'interessamento delle organizzazioni proprietarie alla fase attuativa dei grandi eventi si estenda sempre più di frequente anche alle fasi di post-evento, nella prospettiva di verificare gli effetti generati dall'evento sul piano economico, sociale e ambientale, in altri termini il suo lascito effettivo (v. Agenda 21 Olimpica, par. 3.1.6: «*an environmental impact assessment will be conducted after the event*»). Tale verifica è condotta attraverso strumenti di monitoraggio e di raccolta informativa, con la cooperazione necessaria degli attori interni, al fine di qualificare i punti di forza e di debolezza delle esperienze condotte e di favorire la circolazione e la diffusione di conoscenze e buone pratiche. Queste ultime possono essere utilmente impiegate per gli eventi successivi, anche quali punti positivi di riferimento (*benchmark*), tanto dai soggetti proprietari, in vista del miglioramento dei procedimenti selettivi ma anche dell'adatta-

mento delle modalità organizzative degli eventi in funzione della loro sostenibilità, quanto degli attori nazionali impegnati nello sforzo organizzativo oppure in vista della partecipazione alla competizione per eventi futuri (esempio di questa tendenza è stato il ricorso da parte del CIO a partire dal 2003 a iniziative di monitoraggio e studio quali l'*Olympic Games Impact Study* OGI e il *Transfer Olympic Knowledge* TOK, cui sono tenuti a prendere parte i soggetti organizzatori passati, presenti e designati).

L'attuazione di attività di monitoraggio, durante lo svolgimento dell'evento e nella fase successiva alla sua conclusione, costituisce al contempo strumento di verifica degli impegni relativi al post-evento, tra cui quelli attinenti alla gestione e all'eventuale riutilizzo delle strutture realizzate e dei siti, oltre che attività richiesta dalla stessa normativa in materia di procedure di valutazione ambientale. La rilevanza delle fasi successive all'evento non appare pervasa dalla medesima tensione al risultato di quelle preparatorie antecedenti [CAVALLO PERIN- GAGLIARDI, 2012]; nondimeno è proprio la fase successiva all'evento quella più critica rispetto alla gestione degli impatti ambientali – per lo più di lungo periodo – e alla valorizzazione dei benefici economici e immateriali che giustificano (o almeno dovrebbero) lo stesso sforzo organizzativo dell'evento (soprattutto con riferimento ai grandi eventi che richiedono sforzi strutturali non ordinari e a localizzazione puntuale, in grado di influenzare per lungo tempo le dinamiche trasformative delle realtà territoriali interessate). La corretta gestione del post-evento, infine, si rivela sensibile non solo per assicurare un bilancio positivo sul piano del raffronto costi-benefici, ma anche per evitare, nell'interesse dello stesso soggetto proprietario, gli effetti negativi di percezioni di in-sostenibilità dell'evento giustificate dell'emersione postuma di impatti negativi sottovalutati o del tutto trascurati.

6. *Strumenti complementari di integrazione dell'interesse ambientale: circolazione di buone pratiche, promozione di standard, inclusione "tematica".*

Come osservato, la circolazione di *know-how* e buone pratiche in merito alle esperienze di gestione dei grandi eventi assume sempre più rilevanza, attraverso la collaborazione tra gli attori coinvolti, in funzione di progressivo incremento dei livelli di tutela ambientale e di sostenibilità in senso lato, richiesti dalle organizzazioni proprietarie oppure promossi autonomamente dai soggetti concorrenti all'assegnazione dell'evento, nell'ambito di una competizione che include in misura maggiore l'elemento della sostenibilità e la sua promozione come veicolo di supporto all'evento stesso, in aggiunta ai valori di cui quest'ultimo è tradizionalmente portatore (con riguardo agli eventi sportivi può affermarsi che i valo-

ri di protezione dell'ambiente condividano con quelli ricreativi insiti nell'evento il medesimo carattere di universalità). In tale contesto, l'organizzazione del grande evento può costituire altresì momento di comunicazione proattiva di valori di sostenibilità e della loro rilevanza generale con riferimento a problematiche ambientali di larga scala (ad esempio i cambiamenti climatici, il consumo di risorse non rinnovabili), oltre che di sensibilizzazione da parte del pubblico [ROPER, 2006]. In quest'ottica, attraverso l'organizzazione del grande evento e l'attenzione (e concentrazione) mediatica che esso genera, possono essere oggetto di altrettanta visibilità l'utilizzo di tecniche e tecnologie "ambientali" – ad esempio nel campo della riduzione delle emissioni inquinanti, del risparmio energetico, del ricorso a fonti rinnovabili – l'impiego di standard gestionali e di comunicazione – anche appositamente codificati per i grandi eventi come la norma ISO:20121 a partire dai Giochi Olimpici di Londra 2012 – e protocolli di sostenibilità – come ad esempio il sistema *Leadership in Energy and Environmental Design* LEED per la progettazione e la costruzione di edifici – quali orizzonti più avanzati di integrazione della tutela ambientale (ancorché non necessariamente oggetto di impiego e diffusione ancora sufficiente per generare vantaggi di scala). In altri termini, attraverso la competizione per l'evento, quest'ultimo può fungere da elemento attrattore rispetto all'impiego e alla sperimentazione di nuove tecnologiche e buone pratiche, anche grazie alla concentrazione di risorse che tramite il grande evento può essere messa a disposizione.

Ulteriore elemento di interesse rispetto alla funzione di promozione generale di valori di tutela ambientale e di sostenibilità da parte dei grandi eventi è la possibilità che tali valori siano integrati all'interno degli stessi contenuti dell'evento, almeno con riguardo agli eventi di carattere tematico, per i quali l'oggetto della manifestazione è opzione prescelta dagli stessi soggetti partecipanti al confronto competitivo. Ne costituiscono esempio principale le Esposizioni Universali, che proprio negli ultimi anni hanno avuto temi conduttori legati alla sostenibilità ambientale (il tema delle città sostenibili «Better City, Better Life» con riguardo all'Esposizione Universale di Shanghai del 2010 e quello dell'alimentazione e del corretto impiego delle risorse alimentari «Nutrire il pianeta, energia per la vita», oggetto dell'Esposizione Universale di Milano 2015, attualmente in corso di svolgimento). I grandi eventi tematici hanno altresì la caratteristica affatto peculiare di consentire al soggetto aggiudicatario, non solo di individuare il tema dell'evento, ma altresì di poter prevedere, in accordo e in coordinamento con l'organizzazione proprietaria (il BIE nel caso delle Esposizioni Universali) i requisiti da assolvere per la partecipazione all'evento espositivo dei singoli partecipanti nazionali, potendo valorizzarsi anche sotto questo aspetto profili di integrazione di valori attinenti alla sostenibilità ambientale (con riguardo ad esempio

ai requisiti costruttivi e tipologici delle singole installazioni destinate a trovare collocazione nell'area espositiva).

Entrambi i profili evidenziati mettono in luce la penetrazione progressiva della tutela dell'ambiente quale valore emergente all'interno degli stessi contenuti dei grandi eventi a rilevanza mediatica, in funzione altresì della creazione di supporto agli stessi. Tale integrazione può senz'altro svolgere un efficace ruolo promozionale di valori di sostenibilità, contribuendo alla condivisione e alla diffusione degli stessi anche in chiave di educazione delle generazioni più giovani, quale obiettivo rientrante a pieno titolo nel concetto di sviluppo sostenibile (significativo in questo senso l'obiettivo degli organizzatori dei Giochi Olimpici di Londra 2102 di ispirare un'intera generazione verso i valori della sportività). Tale modalità per così dire comunicativa di integrazione della tutela ambientale, tuttavia, dovrebbe intendersi quale condizione aggiuntiva e comunque non sostitutiva di uno scrutinio tempestivo e accurato dei costi e dei benefici – al contempo economici, sociali e ambientali – degli eventi, evitando di incorrere in forme di riduzionismo mediatico della tutela, poco soddisfacenti in concreto oltre che in grado di determinare potenziali contraddizioni, anche vistose, tra effetti dell'evento (contenitore) e contenuti promossi.

7. Effettività dell'integrazione ambientale nei grandi eventi: spunti conclusivi.

Le considerazioni sopra svolte, senz'altro non esaustive rispetto al tema, hanno messo in luce rispetto ai profili di integrazione della tutela ambientale nei processi di selezione sovrastatale dei grandi eventi una dimensione complessa sia con riguardo ai contenuti dell'integrazione sia con riguardo alle rispettive modalità.

Sul piano dei contenuti, i valori emergenti e sempre più condivisi legati alla tutela dell'ambiente e al conseguimento di obiettivi di sostenibilità dello sviluppo, non risultano declinabili in un senso univoco, dal momento che a tali valori possono corrispondere finalità differenti, obiettivi di tutela specifici (prevenzione degli inquinamenti, risparmio di risorse non rinnovabili), forme di valutazione complessiva degli impatti, non solo strettamente ambientali, a breve e lungo termine, in aderenza alla nozione di sviluppo sostenibile, fino ad includere la stessa promozione comunicativa dei valori associati alla sostenibilità ambientale attraverso l'organizzazione dei grandi eventi a rilevanza mediatica.

Con riferimento alle modalità dell'integrazione di tali valori, essa avviene entro un contesto determinato da una pluralità di ordinamenti, sovrastatali e interni, in coordinamento tra loro secondo una successione di processi decisionali composta da una fase ascendente, che culmina con l'assegnazione dell'evento da

parte dell'organizzazione proprietaria, e da una attuativa (o discendente), in cui sono attivati gli strumenti ordinamentali tradizionali per garantire lo svolgimento dell'evento e la tempestività delle attività prodromiche. La successione di tali processi non sempre risulta in grado di assicurare l'integrazione tempestiva ed efficace di considerazioni a carattere ambientale, che dovrebbe riguardare a monte la stessa scelta di prendere parte alla competizione per l'evento (c.d. opzione zero). Diversamente, proprio dall'esame di tale successione, emergono, per ragioni differenti, rischi di ponderazione debole dell'interesse ambientale: nella fase ascendente, tali rischi discendono dalla prevalenza degli interessi interni che sospingono per cogliere l'occasione di sviluppo dell'evento e altresì dalla difficoltà, anche di ordine pratico, da parte delle organizzazioni proprietarie di vagliare alternative che non siano quelle proposte dai soggetti partecipanti; in quella discendente, viceversa, l'assegnazione dell'evento accomuna tutti gli attori coinvolti verso l'obiettivo prioritario della buona riuscita dell'evento, limitando fortemente il potenziale delle procedure valutative, ove attivate, rispetto alle quali difficilmente potrebbero essere vagliate alternative che già non siano conformi agli esiti del processo decisionale ultrastatale.

I rischi indicati appaiono solo in parte compensati dalla funzione comunicativa, e in alcuni casi educativa, potenzialmente ascrivibile ai grandi eventi, quali veicoli di promozione, tra gli altri, di valori di sostenibilità e protezione dell'ambiente, suscettibili altresì di integrazione tematica nei contenuti stessi della manifestazione. Anzi, tali rischi potrebbero finanche risultare amplificati, laddove la funzione comunicativa e promozionale dell'evento quanto ai predetti valori sia intesa in senso alternativo allo scrutinio effettivo degli impatti, non solo strettamente ecologici, dell'organizzazione dell'evento nelle realtà territoriali e urbane interessate. Al contempo, tuttavia, proprio la rilevanza mediatica degli eventi, e l'assunzione da parte delle organizzazioni proprietarie di responsabilità sul piano della sostenibilità ambientale, unitamente alle rispettive finalità istituzionali di partenza, ha accresciuto la sensibilità di tali soggetti, e nel momento selettivo e in quello di monitoraggio degli impegni assunti dagli attori nazionali, verso la corretta gestione degli impatti ambientali e la creazione sul territorio di benefici, materiali e immateriali (*legacy*), andando oltre la presa d'atto di buone intenzioni predicate dai soggetti candidati. E ciò anche nella prospettiva di evitare che insuccessi ambientali dell'evento possano pregiudicare i valori (positivi) di cui esso è portatore.

In ultima analisi, può affermarsi che la responsabilità di una corretta gestione ambientale dei grandi eventi appartenga ancora in misura prevalente agli attori interni che si propongono alla loro gestione, curandone l'attuazione attraverso gli strumenti forniti dall'ordinamento. In sostanza, tali attori sono (o meglio

sarebbero) chiamati ad un verifica trasparente di compatibilità dell'evento con i contesti territoriali e urbani potenzialmente interessati, inclusiva della stessa opzione zero, senza che tale verifica possa considerarsi ugualmente assolta dall'assolvimento formalmente inteso, in fase discendente, degli obblighi di valutazione ambientale e di quelli previsti dalla normativa ambientale di settore. Tali attori, in altri termini, sono chiamati ad accertare per tempo le possibili opportunità collegate all'organizzazione dell'evento, e le criticità ad esse connesse, assicurandosi che quest'ultimo possa rappresentare un'effettiva occasione di sviluppo, in luogo di uno sviluppo d'occasione, entro una visione – non solo economica – di lungo termine.

Bibliografia

- BRUNETTA G., *Valutazione ambientale strategica e grandi eventi. Riflessioni a partire dall'esperienza di Torino 2006*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Serie XII, Volume VII, 4, 2002.
- CAPANTINI M., *I Grandi Eventi. Esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.
- CARAMELLINO G., DE MAGISTRIS A., DEAMBROSIS F., *Reconceptualizing Mega Events and urban transformations in the twentieth century*, in *Planning Perspective*, Vol. 26, No 4, October 2011, 617 – 620.
- CAVALLO PERIN R., GAGLIARDI B., *La disciplina giuridica dei grandi eventi e le olimpiadi invernali "Torino 2006"*, in *Dir. Amm.*, 1-2, 2012, 189 ss.
- CHINCHILLA C., *Los juegos olímpicos: la elección del la sede y otra cuestiones jurídicas*, Cizur Menoz, Navarra, 2008.
- ESSEX S., CHALKLEY B., *Mega-sporting events in urban and regional policy: a history of the Winter Olympics*, in *Planning Perspectives*, 19, April 2004, 201-232.
- FURRER P., *Sustainable Olympic Games. A dream or a reality?*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Serie XII, Volume VII, 4, 2002.
- INTERNATIONAL OLYMPIC COMMITTEE (IOC), *Olympic Charter*, in force as from 8th December 2014, Losanna, in www.olympic.org.
- INTERNATIONAL OLYMPIC COMMITTEE (IOC), *Olympic Movement's Agenda 21: Sport for sustainable Development*, International Olympic Committee, Sport and Environment Commission, Losanna, 1999.
- GIRGINOV V., HILLS L., *The political process of constructing a sustainable London Olympics sport development legacy*, in *International Journal of Sport Policy*, Vol. 1, No. 2, July 2009, 161-181.
- GRATTON C., PREUSS H., *Maximizing Olympic Impacts by Building Up Legacies*, in *The International Journal of the History of Sports*, Vol. 25, N. 14, December 2008, 1922-1938.

- GRIX J., DONNA L., *Soft Power, Sport Mega-Events and Emerging States: the Lure of Politics of Attraction*, in *Global Society*, 2013, Vol. 27, No. 4, 521-536.
- PREUSS H., *The contribution of the FIFA World Cup and the Olympic Games to Green Economy*, in *Sustainability*, 2013, 5 3581-3600.
- ROPER T., *Producing environmentally sustainable olympic games and “greening” major public events*, in *Global Urban Development*, Vol. II, Issue I, March 2006
- SEGRE A., *L’ambiente nelle Olimpiadi*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Serie XII, Volume VII, 4, 2002.

IX. Corruzione e Grandi Eventi

Jole Buggea

SOMMARIO: 1. Strumenti di prevenzione e contrasto della corruzione in materia di Grandi Eventi: protocolli di legalità, patti di integrità e *white list*. – 2. I nuovi poteri dell'ANAC a seguito della soppressione dell'Avcp. – 3. I margini dell'apprezzamento discrezionale del Prefetto alla luce della recente normativa: la gestione straordinaria e temporanea.

1. *Strumenti di prevenzione e contrasto della corruzione in materia di Grandi Eventi: protocolli di legalità, patti di integrità e white list.*

La locuzione “Grandi Eventi” viene utilizzata per indicare quegli avvenimenti, pianificati ovvero imprevisi, caratterizzati da contingenza ed in grado di apportare significative innovazioni legate all’aspetto organizzativo degli stessi [CAVALLO PERIN - GAGLIARDI, 2012].

Nonostante siano diverse le fattispecie che possono ricomprendersi all’interno della nozione di grande evento, tutte presentano caratteristiche comuni, quali il massiccio spostamento di persone limitato ad uno specifico arco temporale. A tal fine si rende necessario adottare specifiche misure in diversi ambiti, da quello dei trasporti e della circolazione, a quello delle strutture ospitanti, della sanità, della pubblica sicurezza, degli appalti pubblici.

Proprio quest’ultimo è il settore in cui si annida maggiormente il pericolo che si inneschino meccanismi corruttivi in grado di inficiare negativamente l’affidamento e l’esecuzione del contratto.

A causa degli ingenti flussi economici che caratterizzano la macchina organizzativa “grandi eventi”, si è avvertita l’esigenza di predisporre adeguate misure legislative in grado di prevenire e reprimere il fenomeno corruttivo e quello delle infiltrazioni mafiose, di cui gli appalti pubblici si prestano facilmente a divenire terreno fertile.

A tal proposito il legislatore italiano, per opera del Ministro dell’interno, del Ministro della giustizia e del Ministro delle infrastrutture e trasporti, ed in attuazione del disposto dell’art. 15, ultimo comma, del d.lgs. n. 190/2002, ha istituito con decreto interministeriale del 14 marzo 2003 il Comitato di Coordinamento per l’Alta sorveglianza delle Grandi Opere (CCASGO).

Il CCASGO, che opera attraverso l'elaborazione di linee-guida, svolge funzioni di coordinamento, indirizzo, impulso e monitoraggio di infrastrutture ed insediamenti industriali nel settore delle Grandi Opere. In particolare, il Comitato rappresenta un'asse portante all'interno del sistema delle misure di prevenzione dei tentativi di infiltrazione mafiosa. Va precisato, inoltre, che le competenze del suddetto organismo sono state notevolmente ampliate a partire dal 2009, a seguito dell'emanazione di tre decreti legge disciplinanti, rispettivamente, la ricostruzione in Abruzzo, l'evento Expo Milano 2015, il Piano straordinario carceri. In tale contesto il CCASGO ha emanato linee-guida recanti indirizzi che le prefetture, di concerto con i Gruppi interforze, devono seguire al fine di condurre le indagini inerenti l'accertamento dell'esistenza di infiltrazioni mafiose.

All'interno del sistema, caratterizzato da una forte esigenza di certezza del diritto e di contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni criminali, è stata altresì sperimentata l'introduzione di elenchi di imprese virtuose e non soggette a rischio di inquinamento mafioso, le *white list*, in quei settori di attività considerate a rischio, nonché l'istituzione di strumenti di natura pattizia, quali i cd. protocolli di legalità.

Questi ultimi, introdotti dal Codice dei contratti, all'art. 176, co.3, lett. e), sono stati adottati dalle Prefetture di concerto con i contraenti generali, secondo le prescrizioni del Ministero dell'Interno di cui alla circolare del 23 giugno del 2010, finalizzata a «rafforzare gli obblighi di cooperazione tra le pubbliche amministrazioni» [RACCA, 2013].

I contenuti dei Protocolli sono definiti dal CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) nel rispetto di quanto previsto dalle linee-guida del CCASGO, e comprendono un nucleo ristretto e tipizzato di previsioni, che ha carattere necessario e inderogabile. Nello specifico, trattasi della predisposizione di meccanismi di valutazione della condotta del soggetto aggiudicatario ai fini della partecipazione a procedure ristrette, nonché dell'inserimento di clausole contrattuali che amplino la platea di soggetti cui si applica il protocollo (e che estendano, pertanto, gli oneri in questo sanciti ad eventuali subcontraenti), della previsione di obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari e di denuncia di eventuali tentativi di estorsione. Infine, più in generale, è prevista la possibilità di introdurre il rispetto di obblighi ulteriori, che prescindono da quelli sanciti dalla legge, ovvero di clausole vincolanti le stesse imprese partecipanti alla gara a cooperare per il contrasto di fenomeni corruttivi e di infiltrazioni mafiose. Si tratta di oneri contrattuali che si aggiungono a quelli standard di correttezza delle operazioni e il mancato rispetto dei quali determina l'operare di sanzioni, qualora previamente ed espressamente sancite ed inserite tra i documenti di gara, tra le quali la clausola risolutiva espressa.

I primi Protocolli di legalità sono stati firmati in vista della realizzazione delle opere previste dal Piano Infrastrutture Strategiche. Va tuttavia specificato che i protocolli stilati in occasione di grandi eventi sono sovente derogatori sia rispetto alla normativa nazionale che alla disciplina antimafia.

Per addurre un esempio, il Protocollo per l'Expo, siglato nel 2012 dalla Prefettura di Milano con la Expo 2015 s.p.a., ai fini di scongiurare tentativi di infiltrazioni mafiose, ha attribuito al Prefetto di Milano competenza esclusiva circa le attività di verifica e controllo, e dell'eventuale emanazione dell'informativa antimafia, per tutte le imprese partecipanti alle gare, e dunque indipendentemente dal territorio in cui queste abbiano sede, in ciò derogando al criterio di competenza territoriale delle Prefetture.

La Expo s.p.a. si è a sua volta vincolata a richiedere all'ufficio territoriale del Governo l'informativa antimafia necessaria prima di addvenire alla stipula di contratti d'appalto. Nell'ipotesi in cui una delle parti non rispetti gli oneri posti al fine di evitare infiltrazioni di stampo mafioso, il Protocollo prevede altresì l'operare di meccanismi di caducazione dal contratto, espressamente sanciti in apposite clausole [DI CRISTINA, 2014].

Tuttavia, è bene specificare che più volte la giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr. per es., Cons. Stato, sez. V, 13 marzo 2007, n. 1231) si è espressa nel senso di limitare la facoltà per le stazioni appaltanti di prevedere e richiedere requisiti di partecipazione più stringenti, nel rispetto del divieto di non aggravamento e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

In linea con quanto previsto nei protocolli di legalità, vengono poi stipulati i c.d. patti d'integrità. Si tratta di accordi tra stazione appaltante e operatori economici, in virtù dei quali i soggetti firmatari assumono degli impegni reciproci al fine di garantire maggiore correttezza ed integrità nello svolgimento delle operazioni contrattuali.

In particolare, i patti di integrità consistono in un complesso di condizioni, di clausole, ovvero di requisiti necessari previamente apposti, la cui approvazione è condizione necessaria per un operatore economico ai fini della partecipazione alle procedure selettive di gara, ed è altresì espressione dell'accettazione da parte dell'impresa concorrente delle prescrizioni contenute nel bando di gara, il cui mancato rispetto è causa dell'applicazione di sanzioni, tra le quali si annoverano l'esclusione dalla gara, ovvero la risoluzione stessa del contratto, qualora lo stesso sia già in fase di esecuzione, trattandosi di vero e proprio inadempimento di natura contrattuale.

Il patto può inoltre prevedere, in caso di violazione degli oneri prescritti, oltre che il risarcimento del danno e l'esclusione dalla gara, la preclusione della par-

tecipazione a gare d'appalto successive per un determinato arco temporale, per l'operatore economico che non abbia rispettato le clausole d'integrità.

I summenzionati accordi costituiscono un efficace strumento posto a tutela della correttezza e trasparenza delle operazioni nel settore degli appalti, e assurgono altresì a mezzo di garanzia del rispetto del principio di concorrenza nel mercato, in quanto l'apposizione di specifiche clausole ha come scopo quello di incentivare, promuovere e consolidare il rispetto di obblighi comportamentali al fine di tutelare e garantire che le procedure di gara siano svolte in ossequio al principio di legalità.

Gli obblighi hanno natura reciproca e vincolano sia la stazione appaltante che l'impresa privata durante ciascuna fase di realizzazione ed esecuzione del contratto, affinché siano garantite integrità, correttezza, trasparenza, pubblicità e concorrenza delle operazioni e si scongiurino eventi corruttivi e collusivi nonché infiltrazioni da parte del crimine organizzato. A tal uopo si chiede in capo ai pubblici funzionari l'onere di dichiarare di astenersi dall'accettazione (ovvero dalla richiesta) di eventuali promesse o dazioni di denaro, in vista di possibili agevolazioni nell'aggiudicazione di un contratto; in capo alle imprese concorrenti, invece, si chiede l'obbligo di dichiarare di esimersi dal concedere in subappalto lavori e prestazioni d'opera, nonché l'assenza di collegamenti di qualsiasi natura con altre imprese concorrenti, al fine di evitare eventuali meccanismi di distorsione e restrizione della concorrenza.

All'interno del settore di *procurement* i patti di integrità rivestono un ruolo di rilievo, che si accentua ulteriormente qualora gli accordi vengano inseriti in un contesto peculiare quale quello della realizzazione di opere in occasione di un grande evento, strutturalmente contraddistinto dall'allestimento di una macchina organizzativa di considerevoli dimensioni, al cui interno circolano ingenti capitali di denaro.

A tal proposito, la possibilità di richiedere requisiti di partecipazione ulteriori, rispetto ai normali standard normativi, incontra, come pocanzi accennato, dei limiti nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, nonché nel divieto di aggravio procedurale. E tuttavia va sottolineato come non sia un compito semplice il corretto bilanciamento tra l'esigenza di legalità ed il divieto di aggravamento, mancando dei criteri predefiniti che consentano di valutare correttamente il rapporto di proporzionalità che tra suddette istanze intercorre [SARTTA, 2014].

Perplessità sono sorte altresì circa l'ampio potere discrezionale di cui dispongono le pubbliche amministrazioni quanto alla scelta di avvalersi o meno di tale strumento, ovvero nella definizione dei relativi contenuti. Dubbi sono emersi

infine sulla legittimità costituzionale circa l'uso di uno strumento di natura pattizia per l'imposizione di obblighi di collaborazione tra parti contraenti.

Ulteriori profili problematici si riscontrano in merito alla disciplina di caudazione del contratto per violazione di clausole inserite nel patto d'integrità. Le conseguenze che da essa derivano incidono notevolmente non solo sull'attività svolta, che ne risulterebbe gravemente compromessa, con conseguenti ed inevitabili sprechi di denaro, risorse ed energie impiegate per la esecuzione dell'opera, ma anche sulla effettiva realizzazione della stessa. Quest'ultima, difatti, corrobberebbe il grave rischio di non essere portata a compimento, soprattutto a causa delle ristrette tempistiche in cui, all'interno di un grande evento, si articolano le procedure di affidamento ed esecuzione dei lavori, le quali devono quivi rispondere ad accresciute istanze di efficienza in un arco temporale dai confini severamente delineati.

Appare infine opportuno far menzione di un altro importante strumento di prevenzione in tema di infiltrazioni mafiose nel settore degli appalti pubblici, quale quello delle già ricordate *white list*. Trattasi di elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazioni mafiose, introdotti per la prima volta in occasione della costruzione di grandi opere e dell'organizzazione di grandi eventi, quali la ricostruzione in Abruzzo post sisma (d. l. n. 39/2009), l'evento EXPO Milano 2015 (d. l. 135/2009), il Piano Straordinario carceri (d. l. 195/2009), la ricostruzione in Emilia Romagna, Veneto e Lombardia (d. l. n. 74/2012).

Così come previsto dalla l. n. 190/2012, cd. legge anticorruzione, all'art. 1, co. 53, le *white list* sono istituite presso ogni Prefettura per tutta una serie di attività che il legislatore considera maggiormente esposte al rischio di infiltrazioni mafiose. L'iscrizione in *white list*, disposta dal Prefetto a seguito di accurate indagini dalle cui risultanze non si evinca legame alcuno con il crimine organizzato, ha la medesima valenza dell'informativa antimafia liberatoria, ed abilita le imprese in elenco a contrarre con la pubblica amministrazione, sollevandole dall'onere di addurre documenti attestanti il non invischiamento con la criminalità organizzata. Le stesse sono però soggette a controlli periodici da parte del Prefetto, il quale ogni dodici mesi effettua delle indagini allo scopo di valutare il possesso dei requisiti necessari ai fini della permanenza in elenco, nonché il relativo interesse alla persistenza dell'iscrizione, ovvero il rispetto della disciplina che impone obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari. A tal uopo le imprese sono altresì onerate a dare notizia circa eventuali variazioni relative agli incarichi di direttori tecnici, agli assetti gestionali e proprietari, la cui verifica di liceità da parte dell'autorità determina una sospensione della iscrizione in elenco per la durata di trenta giorni.

L'originaria disciplina delle *white list* disponeva che l'iscrizione avesse carattere volontario. Tuttavia tale previsione normativa, insieme alla presenza di una proliferazione di liste, determinava il diffondersi della convinzione, peraltro fondata, tra gli operatori economici, che si trattasse di un espediente che gravasse sul procedimento piuttosto che snellirlo. Le imprese che risultavano iscritte in più di una lista, difatti, erano sottoposte ad altrettante verifiche da parte dei prefetti competenti volte ad accertare la presenza di tentativi di infiltrazioni mafiose.

Il legislatore, al fine di rafforzare l'efficacia di suddetto importante strumento di prevenzione del crimine e semplificazione amministrativa, con legge n. 114/2014 ha sancito l'obbligatorietà dell'iscrizione in lista per i soggetti di cui all'art. 83, co. 1 e 2, del codice antimafia che esercitino una delle attività elencate all'art.1, co. 53, della legge anticorruzione.

La scelta operata risponde alle medesime logiche che avevano ispirato l'emanazione del d. l. disciplinante la ricostruzione in Emilia Romagna a seguito del sisma, il quale disponeva, in deroga a quanto disposto dalla normativa vigente, l'obbligatorietà per le imprese che operassero in uno dei settori considerati a rischio di iscriversi presso la *white list* della prefettura competente. La legge n. 114/2014, all'art. 29, ha apportato un ulteriore elemento di novità, avendo sancito che la validità dell'iscrizione presso una *white list*, iscrizione che sostituisce la certificazione antimafia, non si limiti all'attività per la quale è stata effettuata, ma sia estesa altresì a contratti e subcontratti stipulati per attività differenti.

Gli sgravi procedurali sono notevoli, in quanto da un lato la stazione appaltante che intenda stipulare un contratto con un'impresa privata si limiterà a consultare la *white list* della prefettura competente, ai fini della certezza dell'assenza di legami della stessa (che ivi sia iscritta) con il crimine organizzato. Dall'altro, anche il lavoro di indagine del Prefetto si attenua, in quanto quest'ultimo viene sgravato per almeno dodici mesi del compito di verifica della sussistenza dei requisiti necessari ai fini della permanenza di iscrizione dell'impresa in lista.

2. I nuovi poteri dell'ANAC a seguito della soppressione dell'Avcp.

Al fine di contrastare il fenomeno della corruzione nel settore dei *procurement*, e di prevenirne l'insorgenza, il legislatore nazionale ha disposto con d.l. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014, la soppressione dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, inserendola tra le misure di contenimento della spesa. La decadenza dei relativi organi è avvenuta già prima dell'emanazione della legge di conversione, con l'attribuzione dei relativi compiti e delle funzioni all'ANAC, l'Autorità nazionale anticorruzione.

La normativa in questione ha rafforzato i poteri di vigilanza ed ampliato il novero degli strumenti di prevenzione e contrasto alla corruzione di cui gode l'ANAC, la quale nell'esercizio delle sue funzioni si avvale del supporto della Guardia di finanza, della Ragioneria Generale dello Stato, delle pubbliche amministrazioni; queste ultime hanno l'onere di trasmettere all'Osservatorio tutta una serie di dati relativi a contratti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, quali l'inizio, lo stato di avanzamento e di ultimazione di lavori, servizi, forniture, l'effettuazione del collaudo, l'importo finale.

Le funzioni attribuite all'Autorità si inseriscono in un ben preciso disegno normativo mirante ad attribuire un nuovo volto al principio di trasparenza. Quest'ultimo non più inteso esclusivamente nella mera accezione di fondamento giuridico del diritto di accesso del cittadino alle informazioni sull'organizzazione e sull'attività delle pubbliche amministrazioni. La trasparenza, così come disciplinata al d.lgs. 33/2013, assume difatti una nuova veste e diviene strumento di prevenzione e contrasto della corruzione. I nuovi poteri di cui gode l'ANAC, difatti, non sono altro che una conseguenza necessaria e naturale di una serie di misure legislative espressione di una maturata sensibilità e consapevolezza, da parte del legislatore nazionale, circa il forte legame esistente tra il rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità e la prevenzione del fenomeno corruttivo, del quale i primi costituiscono efficaci mezzi di lotta e contrasto.

Nell'intento di rafforzare i poteri di lotta alla corruzione dell'*Authority* e in un'ottica di maggiore efficienza, i dipendenti pubblici, i cd. *whistleblowers*, che vengano a conoscenza di condotte illecite in ragione del rapporto di lavoro hanno la facoltà di inviare comunicazioni e segnalazioni all'ANAC. Suddetta previsione, accompagnata da una normativa che tutela il *whistleblower* da possibili ritorsioni (quali licenziamento, sanzioni, trattamenti discriminatori in genere), risponde ad istanze di legalità, in una prospettiva di rafforzamento del comune senso di giustizia e di tutela del bene pubblico.

Tra le nuove funzioni attribuite all'Autorità rientrano, oltre alle competenze in materia di trasparenza, anche quelle di prevenzione dei fenomeni corruttivi prima appartenenti al Dipartimento della funzione pubblica. Tra queste si ascrivono il coordinamento delle strategie di prevenzione e contrasto alla corruzione elaborate a livello nazionale ed internazionale, il rispetto di codici di comportamento, la predisposizione del piano nazionale anticorruzione, la definizione di modelli standard di dati ed informazioni, la predisposizione di meccanismi che garantiscano la rotazione degli incarichi dirigenziali in settori particolarmente a rischio.

Con un ulteriore ampliamento dei relativi poteri, all'ANAC è stato attribuito un ulteriore importante strumento, in caso di mancato rispetto delle succitate

prescrizioni. Si tratta di un potere previsto in aggiunta a quello di applicare sanzioni pecuniarie (il cui importo sia ricompreso tra un minimo di 1000 euro ed un massimo di 10.000 euro), consistente nella facoltà di incamerare e disporre delle somme percepite a titolo di pagamento delle sanzioni, al fine di finanziare le proprie attività istituzionali.

Anche il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione ha visto accresciuti ed ampliati i propri poteri quanto alla realizzazione di grandi eventi. L'art. 30 del d. l. 90/2014, in relazione all'esecuzione di opere pubbliche, servizi e forniture in occasione dell'Expo 2015, gli ha conferito una posizione che potremmo definire monocratica [GIAMPAOLINO, 2014]. Lo stesso assume a garante della correttezza e della trasparenza delle operazioni concernenti la realizzazione delle opere ed esercita nuove funzioni di alta sorveglianza avvalendosi dell'ausilio di un'Unità operativa speciale.

Il Presidente, in particolare, partecipa alle riunioni della sezione specializzata del CCASGO presieduta dal Prefetto di Milano, svolge un controllo preventivo di legittimità degli atti relativi alle procedure di affidamento ed esecuzione degli appalti, e verifica che siano rispettate le norme poste a tutela della trasparenza e le prescrizioni contenute nei protocolli di legalità sottoscritti tra la Expo s.p.a. e la Prefettura di Milano.

Strumento sicuramente innovativo ed incisivo nella lotta al fenomeno corruttivo è l'istituto del "commissariamento coattivo" delle imprese affidatarie che si siano aggiudicate l'appalto con modalità che ne lascino trasparire la presenza, di cui all'art. 32, d. l. 90/2014. La disposizione in esame assegna al Presidente dell'ANAC un ruolo puramente inquisitorio, basato sulla valutazione (prettamente discrezionale) della sussistenza di situazioni anomale, e slegato da una qualunque pronuncia giudiziale [MANGANARO, 2013].

Il commissariamento coattivo, in linea con la politica di rafforzamento dei poteri dell'Autorità e del ruolo del Presidente, prevede in presenza di fatti "gravi ed accertati" la facoltà in capo al secondo di informare il Procuratore della Repubblica e di proporre al Prefetto di ordinare all'impresa la rinnovazione degli organi sociali (tramite la rimozione dei soggetti coinvolti). In alternativa, il Presidente dispone del potere di provvedere direttamente alla gestione straordinaria e temporanea dell'impresa appaltatrice sino alla completa esecuzione dell'appalto (ovvero della concessione), qualora l'impresa non adempia entro i termini fissati. Presupposti necessari ai fini dell'applicazione del disposto normativo in esame sono l'integrazione di determinate fattispecie di reato (quali i delitti di turbata libertà degli incanti, di corruzione e di concussione), la presenza di "situazioni anomale" o comunque indicative di condotte illecite o episodi criminali. La formulazione pecca di eccessiva genericità, rischiando di creare un ventaglio troppo ampio di occasioni che ne giustificano l'attuazione.

La fattispecie prevista all'art. 32, co. 1, *lett. b*, ha già visto una prima applicazione nel caso Maltauro, in occasione del quale il Presidente dell'ANAC ha disposto il commissariamento diretto della Maltauro s.p.a. in vista della esposizione universale del 2015, relativamente all'appalto "architetture di servizio". Le ragioni sottese alla richieste concernevano l'esercizio di attività illecita da parte dell'amministratore della società, sottoposto a misura cautelare per diversi reati, tra i quali il delitto di turbata libertà degli incanti di cui agli artt. 353 e 353 *bis* c.p. relativamente al succitato contratto d'appalto.

La norma in esame prevede inoltre, al comma 7, l'accantonamento dell'utile dell'impresa in apposito fondo sino all'esito del giudizio penale. Alla base della formulazione normativa risiederebbe l'esigenza di garantire la presenza di uno stock monetario cui si possa attingere ai fini del risarcimento del danno arrecato alla pubblica amministrazione, nell'eventualità che i convenuti non dispongano delle somme necessarie, ed in particolare qualora il risarcimento sia quantificato in importi ingenti [D'ANGELO, 2014].

La *ratio* sottesa alla disposizione è duplice: da un lato il legislatore intende evitare che l'impresa che si sia aggiudicata illecitamente un appalto possa trarne ulteriore profitto; dall'altro, in risposta ad istanze di efficienza, sancisce per gli amministratori l'onere di portare a termine le operazioni nell'attesa dell'accertamento della rilevanza penale della condotta. Un'interpretazione sistematica della norma induce inoltre a ritenere che presupposto per l'applicazione della misura in esame sia anche la pendenza di un procedimento per responsabilità erariale da condotte illecite, legato, s'intende, ad una procedura di affidamento.

La gestione straordinaria si qualifica come misura amministrativa, predisposta dal Prefetto su richiesta del Presidente dell'ANAC che agisce, come già anticipato, in posizione monocratica, e che può essere comminata anche in presenza di «rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali». Ci si chiede quale valenza attribuire a suddetta terminologia, e quali fattispecie possa ricomprendere al suo interno a causa della forse eccessiva genericità della quale pecca. Se da un lato è possibile qualificarla quale utile strumento, dal punto di vista sostanziale, al fine di reprimere i fenomeni corruttivi, in quanto amplia lo spettro di possibilità d'azione sia del presidente che del Prefetto, dall'altro ben potrebbe prestarsi a mezzo volto ad eludere il principio di tassatività, conferendo smisurato potere discrezionale in capo all'Autorità, in grado di determinare considerevoli effetti afflittivi non solamente nei riguardi dell'impresa oggetto della misura, ma per la collettività in generale, qualora l'opera non giungesse a compimento.

3. I margini dell'apprezzamento discrezionale del Prefetto alla luce della recente normativa: la gestione straordinaria e temporanea.

I recenti interventi normativi in materia di prevenzione e repressione della corruzione nel settore degli appalti pubblici, in special modo quando inseriti nel contesto della realizzazione di un grande evento, sembrano attribuire notevoli poteri discrezionali all'Autorità prefettizia.

Ai fini dell'informativa antimafia, per fare un esempio, il Prefetto effettua controlli ed accertamenti qualora presuma una qualche forma di collusione tra l'impresa ed il circuito mafioso, avvalendosi a tal uopo di una serie di strumenti d'indagine funzionali alla valutazione di eventuali situazioni indizianti di cui all'art. 84 del codice antimafia (d.l. 159/2011), dalle quali possa desumere tentativi di infiltrazioni mafiose. La disposizione in esame elenca puntualmente una serie di fattispecie, tra cui la violazione della normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari, ovvero la mancata comunicazione di modifiche concernenti gli assetti proprietari e societari, in ciò riducendo i margini di discrezionalità valutativa del Prefetto.

Quest'ultima tuttavia risulta notevolmente ampliata dal testo normativo dell'art. 91 del d.l. 150/2011, il quale introduce una serie di situazioni indizianti che, a causa dell'indeterminatezza per la quale si caratterizzano, contrastano con il principio di responsabilità personale (sia di tipo penale che amministrativo), con quelli che sanciscono la libertà di iniziativa economica, la tutela della concorrenza, nonché il rispetto della dignità personale [BUGGEA, 2014].

Ulteriori poteri derivano al Prefetto a seguito della soppressione dell'Avcp e dell'ampliamento di quello dell'Autorità nazionale anticorruzione. Ci si riferisce, in particolare, all'eventualità in cui il Presidente dell'ANAC proponga allo stesso di ordinare la rinnovazione degli organi sociali dell'impresa ovvero di provvedere alla gestione straordinaria sino alla completa esecuzione del contratto, *ex art.* 32 della l. n. 114/2014.

La stessa proposta del Presidente risponde ad una logica ampiamente discrezionale, fondata su una valutazione circa la sussistenza di «situazioni anomale o comunque sintomatiche di condotte illecite od eventi criminali». L'espressione, che di per sé risulta eccessivamente generica, come già anticipato, si presta a ricomprendere fattispecie estremamente variegata nonché situazioni che ad un'attenta ed accurata analisi potrebbero appartenere alla sfera della liceità.

La scelta passa poi al Prefetto, al quale è data facoltà di verificare e valutare le condizioni e gli elementi sui quali si fonda la proposta al fine di decidere in che direzione operare. Anche in questo caso la formulazione denota forse indeterminatezza. Il co. 10 della disposizione in esame, difatti, stabilisce che qualora

il Prefetto abbia emesso un'informativa antimafia interdittiva, e ritenga urgente e "necessario" il completamento della fase di esecuzione, possa adottare i suddetti provvedimenti anche in via autonoma, e salvo successiva informazione del Presidente dell'ANAC.

Il dettato normativo dell'art. 32 va letto in combinato disposto con quanto previsto dalla l. 190/2012; per cui alla base della scelta valutativa del Prefetto si rende necessaria la sussistenza di sufficienti elementi da un'attenta analisi dei quali, ed a seguito di adeguati controlli, si possa trarre una valutazione probabilistica che l'appalto sia stato aggiudicato in odore di illiceità.

Quanto poi alla "gravità" del fatto richiesta dalla norma ai fini della sua applicazione, e sottesa alla scelta del Presidente ANAC ovvero dell'autorità prefettizia di procedere nell'un senso o nell'altro, se ne obietta la eccessiva approssimazione, che contribuisce all'ampliamento del potere discrezionale di quest'ultima. Si ritiene pertanto in dottrina che lo stesso, ai fini della valutazione della particolare gravità dei fatti, debba tenere in considerazione non solamente il comportamento complessivo dell'autore dell'illecito, ma anche l'effettivo coinvolgimento dell'impresa, e dunque verificare che il tentativo di corruzione ovvero di infiltrazione mafiosa si sia perfezionato, producendo effetti concreti e reali.

Ulteriore profilo problematico della disposizione concerne poi la potestà attribuita al Prefetto di sospendere qualsiasi potere di disposizione e gestione in capo ai titolari dell'impresa, e di nominare direttamente degli amministratori straordinari. Questi ultimi subentreranno, sostituendoli nei loro compiti e funzioni, ai componenti dei precedenti organi amministrativi, e risponderanno di eventuali perdite solo nel caso in cui abbiano agito con condotte dolose o gravemente colpose [SCOCA, 2013].

A causa della penetrante ingerenza dall'esterno, cui è autorizzata l'autorità prefettizia, è preferibile ed auspicabile che alla disposizione in esame sia dato valore di *extrema ratio*.

Bibliografia

- BUGGIA J., *Le white list: strumento di prevenzione del fenomeno corruttivo e delle infiltrazioni del crimine organizzato nel settore degli appalti pubblici*, in *Nuove Autonomie*, fasc. 3, 2014, 673 ss.
- CAPANTINI M., *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Napoli, 2010.
- CASSESE S., *L'etica pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 1097.
- CAVALLO PERIN R. - GAGLIARDI B., *La disciplina giuridica dei grandi eventi e le olimpiadi invernali "Torino 2006"*, in *Dir. amm.*, fasc.1-2, 2012, 189 ss.

- CHIRULLI P., *L'affidamento a contraente generale*, in FRANCHINI C. (a cura di), *I contratti con la pubblica amministrazione*, Torino, 2007.
- D'ANGELO L., *Corte dei conti e nuove misure anticorruptive in materia di pubblici affdamenti*, in *www.giustamm.it*, 2014.
- DE NICTOLIS R., *Le novità dell'estate 2014 in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, in *www.federalismi.it*, 2014.
- DI CRISTINA F., *Le novità dell'ANAC e gli interventi in materia di appalti pubblici in funzione anticorruzione*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 11, 2014, 1023 ss.
- FIORITTO A., *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzia*, Bologna, 2008.
- GIAMPAOLINO L., *Gli investimenti nelle Opere Pubbliche nel contesto del contenimento della spesa e lo scenario delle realizzazioni delle opere pubbliche in Italia. Le più frequenti criticità riscontrate e le criticità sistemiche: dalla iper-regolamentazione all'invasività giudiziaria. La corruzione e i "quattro pilastri" per la sua lotta: l'etica, la trasparenza attraverso l'uso dell'ICT, la semplificazione e il controllo*, in *www.giustamm.it*, 2011.
- GULLO N., *Comunicazioni antimafia*, Capo III, e *Informazioni antimafia*, Capo IV, in FIANDACA G. - BALSAMO A., *Codice antimafia*, Milano, 2015 (in corso di pubblicazione).
- IMMORDINO M., *Gli appalti pubblici tra documentazione antimafia ed esigenze di efficienza*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2013, 234 ss.
- MANGANARO F., *Il contrasto alla corruzione in materia di contratti pubblici*, in *www.giustamm.it*, 2014.
- MANGANARO F. - ROMANO TASSONE A. - SAITTA F. (a cura di), *Diritto amministrativo e criminalità*, Milano, 2014, 97 ss.
- RACCA M.G., *La prevenzione e il contrasto della corruzione nei contratti pubblici (art. 1, commi 14-25, 32 e 52-58)*, in MATTARELLA B.G. - PELLISSERO M., *La legge anticorruzione*, Torino, 2013.
- SAITTA F., *Informative antimafia e protocolli di legalità, tra vecchio e nuovo*, in *Riv. Trim. App.*, fasc. 2, 2014, 438 ss.
- SCOCA F.G., *Razionalità e costituzionalità della documentazione antimafia in materia di appalti pubblici*, in *www.giustamm.it*, 2013.
- VIVARELLI M.G., *Le informative prefettizie antimafia*, in *App. contr.*, 2009, 51 ss.

X. I “Grandi eventi”: strategie di intervento *punitivo*

Roberta Russo

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il ruolo del diritto penale tra le strategie di contrasto. – 3. Le sanzioni interdittive. 4. Le sanzioni interdittive amministrative. – 5. La componente affittiva dell’informazione interdittiva e della sospensione temporanea. – 6. Presupposti applicativi delle misure e garanzie sostanziali. – 7. Le misure interdittive e i principi del giusto processo. Cenni. – 8. L’emergenza penale-amministrativa.

1. *Premessa.*

In occasione di Grandi Eventi, avvenimenti temporalmente limitati che necessitano però di elevati investimenti da realizzare in tempi stretti, il rischio che si sviluppino o si concentrino fenomeni corruttivi e/o di infiltrazione mafiosa aumenta sensibilmente.

Tali forme di criminalità (considerate “endemiche” nel territorio italiano) hanno infatti come cifra comune quella di essere legate alle attività economiche [ALESSANDRI, 2011]: insieme ai c.d. *White collar crimes*, costituiscono le tre facce di una stessa “creatura” pericolosa e si avvantaggiano di una sinergia reciproca.

Più in particolare, corruzione e infiltrazione mafiosa trovano nei c.d. Grandi Eventi terreno di elezione per la presenza di tre elementi fondamentali: appalti pubblici, elevato numeri di commesse dall’alto valore economico, settori di attività coinvolti (edilizia, urbanistica, servizi). Basti pensare – ma è soltanto uno dei numerosi esempi, tristemente noti – a quanto accaduto per la ricostruzione dell’Aquila dopo il terremoto del 2009, ove la criminalità organizzata ha giocato, proprio attraverso un sistema corruttivo ed estorsivo, un ruolo fondamentale nella riedificazione delle proprietà private [FLICK, 2014].

Per tali ragioni, il tema Grandi Eventi richiama immediatamente l’attenzione sulle strategie di contrasto e di prevenzione che l’ordinamento mette sul banco.

2. *Il ruolo del diritto penale tra le strategie di contrasto.*

Rispetto al quadro brevemente delineato, compito del penalista dovrebbe essere quello di prendere in considerazione gli strumenti di diritto penale, strettamente inteso, astrattamente idonei a contrastare tali fenomeni. Ci sembra tut-

tavia che, proprio in riferimento al tema dei “Grandi eventi”, vi sia più di una ragione per abbandonare le sponde penalistiche e interrogarci al contrario su sanzioni diverse, semiconosciute e tradizionalmente ignorate dalla dottrina. È il caso di illustrare brevemente tali ragioni. In primo luogo, chi studia il diritto penale è ormai conscio di dover allargare il suo sguardo anche a misure che l’ordinamento non qualifica come pene ma che possono essere considerate tali se valutate con un “approccio sostanziale”. Come noto, il problema della qualificazione delle sanzioni e delle infrazioni (come civili, amministrative, penali o preventive) rientra tra le questioni più spesso affrontate, anche in tempi recenti, dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, la quale si interroga sulla natura delle misure per individuare l’ambito di applicabilità di alcuni diritti sanciti nella Convenzione che corrispondono a principi cardine del diritto penale interno. L’innovazione dell’organo di Strasburgo sta nell’aver superato le definizioni formali o nominalistiche e utilizzato al contrario criteri sostanziali, con interpretazioni autonome rispetto al diritto nazionale [MANES, 2011; NICOSIA, 2006; PALIERO, 1985; SALCUNI, 2002; UBERTIS, 2012; VIGANÒ, 2007]. Il fine principale della Corte è di evitare che gli Stati, usando *nomina* diversi, possano aggirare le garanzie previste dalla Convenzione EDU, in particolare agli artt. 6 e 7 riservati, appunto, alla materia penale [Corte edu, 8 giugno 1975, *Engel e altri c. Paesi Bassi*; 21 febbraio 1984, *Öztürk c. Repubblica federale tedesca*; 25 febbraio 1982, *Campbell e Fell c. Regno Unito*; in dottrina DE SALVIA, 2000; OST, 1989]. In altre parole, l’intervento interpretativo e sostanziale della Corte europea sembra motivato dall’esigenza di evitare la c.d. “truffa delle etichette”. Pronunce di tale tipo hanno riguardato nel corso degli anni anche l’ordinamento italiano. Basti pensare alla recente e ormai nota sentenza «*Grande Stevens*» nella quale la Corte edu ha riconosciuto il carattere penale dell’illecito formalmente amministrativo previsto dall’art. 187 *ter*, d.lgs. n. 58 del 1998, a ragione dello scopo della sanzione prevista e del suo carattere affittivo [Corte edu, 4 marzo 2014, *Grande Stevens c. Italia*; in dottrina, tra i numerosi commenti alla sentenza, anche di studiosi di materie diverse, ALLENA, 2014; FLICK, 2014; VENTORUZZO, 2014].

L’approccio sostanzialista nella valutazione della natura di illeciti e sanzioni è una prospettiva da cui crediamo non si possa quindi più prescindere: nel tentativo di prendere in considerazione le strategie di contrasto, il *nomen* attribuito dal legislatore o i confini tradizionali devono essere necessariamente travalicati, ben potendosi nascondere, sotto falso nome, risposte sanzionatorie più o meno efficaci e comunque parimenti affittive.

Vi è tuttavia una seconda ragione. Gli strumenti dispiegati dal diritto penale hanno mostrato, nel corso del tempo, punti di debolezza, ma soprattutto sembrano tutto sommato destinati a occupare un ruolo residuale.

A tale proposito, può essere utile ricordare brevemente le più recenti riforme o proposte di riforma in materia di criminalità organizzata e corruzione, che potrebbero, a nostro parere, dimostrare la consacrazione del ruolo della prevenzione e la minore fiducia in quello della repressione [FLICK, 2014; VISCONTI, 2014].

Quanto alla materia della criminalità organizzata, le modifiche più importanti intervenute nel tempo hanno riguardato infatti aspetti processuali (si pensi alla legislazione sui collaboratori di giustizia, all'introduzione delle videoconferenze nei processi), ma soprattutto hanno avuto a oggetto le misure di prevenzione, applicabili, a differenza delle pene, *praeter delictum*, su base indiziaria e su presupposti di pericolosità [FIANDACA, 1994; GALLO, 1986; MANGIONE, 1996]. Tali strumenti, pur oggetto di ampia discussione in dottrina, sembrano tuttavia rappresentare un più sicuro baluardo contro la criminalità mafiosa, specie nei suoi collegamenti con l'economia. Anche le più recenti proposte delle Commissioni Fiandaca e Garofoli si affidano al sotto-sistema della prevenzione (il testo dei lavori delle commissioni è rinvenibile in www.penalecontemporano.it).

Analogamente, nell'ambito del contrasto alla corruzione, è piuttosto condivisa l'idea che il diritto penale, inteso in senso classico, sia necessario, ma non basti e ciò perché, come è stato detto, le norme si trovano a fronteggiare una realtà empirica profondamente mutata, sia per la frequenza di lesioni, sia per le modalità di realizzazione [FLICK, 2014].

Ci basti pensare alla recente l. 190/2012, in materia di prevenzione e repressione dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione, che avrebbe dovuto rappresentare una vera "rivoluzione d'ottobre" nel contrasto alla corruzione ma che, sul piano penalistico, ha deluso molte aspettative. Le modifiche sono state avvertite, da più parti, come lacunose e inefficienti; e in numerosi casi hanno positivizzato orientamenti già consolidati della giurisprudenza, creando, in altri, nuove difficoltà applicative [ALESSANDRI, 2013; BARTOLI, 2014; DOLCINI, 2013; FORNASARI, 2012; VALENTINI, 2013], tre cui, ad esempio, quelle legate all'introduzione dell'art. 319 *quater* c.p. [Cassazione, sez. un., 24 ottobre 2013, n. 12228 (in *Cass. pen.*, 2014, 1992); in dottrina CORBETTA, 2014; GAMBARDELLA, 2014; SEMINARA, 2013; VENAFA, 2014].

La riforma ha però introdotto un'interessante disciplina di diritto amministrativo, in un'ottica dichiaratamente preventiva.

Semberebbe quindi che il particolare allarme che le suddette forme di criminalità suscitano (specie in occasioni come i Grandi Eventi) abbia spinto il legislatore a utilizzare strumenti differenti, per lo più ispirati – come dirò – a una logica emergenziale, fuori dalle garanzie del diritto penale liberale e in un'ottica di soddisfazione delle esigenze di difesa sociale.

Un esempio classico è costituito proprio dalle misure di prevenzione (solo originariamente) antimafia. Esse sono tradizionalmente qualificate dalla giurisprudenza nazionale come *tertium genus* tra pene e sanzioni amministrative (Cassazione, sez. un., 3 luglio 1996, n. 18, in *Cass. pen.*, 1996, 12, 3609; sez. II, 14 febbraio 1997, n. 12541, in *Cass. pen.*, 1997, 11, 3170; sez. un., 19 dicembre 2006, n. 57, in *Cass. pen.*, 2007, 4, 1429; sez. V., 11 giugno 2008, n. 25676, in *CED* 240435) e sono applicate senza le garanzie sostanziali previste nell'ambito dell'ordinamento penalistico (tassatività, irretroattività della norma sfavorevole, colpevolezza, etc.), nonostante incidano in misura rilevante sulla libertà personale o sul patrimonio. Le misure di prevenzione destano non poche perplessità sul piano della conformità ai principi fondamentali, ma la loro applicazione è oggi, a seguito di numerose modifiche intervenute nel tempo (e recentemente "suggerite" dalla Corte di Strasburgo (Corte edu, 13 novembre 2007, *Bocellari e Rizza c. Italia*; 8 luglio 2008, *Pierre e altri c. Italia*; Corte cost., 8 marzo 2010, n. 93), quantomeno sottoposta a un vaglio giudiziale, rispettando alcune delle garanzie del giusto processo.

Nel tentativo di dare risposte efficaci alle esigenze di tutela della "sicurezza", il legislatore si è spinto ancora oltre, ricorrendo a sanzioni, dichiaratamente amministrative, che incidono sulla libertà di impresa, e attribuendo il potere di applicarle a un'autorità (amministrativa) non giurisdizionale.

Proprio questo tipo di misure è lo strumento privilegiato nell'ambito dei Grandi Eventi ed è stato investito del ruolo di scudo della legalità nella vicenda EXPO.

Per tali ragioni spingeremo l'analisi oltre i confini del diritto penale, invadendo quello *scivoloso* del diritto amministrativo-punito [PALIERO, TRAVI, 1988].

3. Le sanzioni interdittive.

Procedendo in tale invasione di campo, crediamo che le reazioni dell'ordinamento che meritano più attenzione siano le sanzioni interdittive amministrative.

Quando si parla di sanzioni interdittive (penali o amministrative che siano) ci si riferisce a quelle misure che hanno l'effetto di imporre il divieto di svolgere determinate attività (in senso assoluto o relativamente a determinati luoghi o momenti), di rivestire determinati uffici, di esercitare diritti o che comportano la cessazione di alcuni rapporti. Esse sembrerebbero tra le più efficaci nell'attività di contrasto alla criminalità economica in senso lato e hanno trovato consacrazione nella disciplina del d.lgs. n. 231 del 2001, in tema di responsabilità "amministrativa" degli enti.

Le misure interdittive si sono dimostrate il vero *osso duro* del decreto 231.

Sebbene si applichino soltanto per i reati per i quali sono espressamente previste (art. 13, comma 1 d.lgs. 231 cit.), vengono considerate da molti le più idonee a neutralizzare la c.d. criminalità d'impresa [LOTTINI, 2002]. Si tratta infatti di strumenti in grado di limitare la capacità giuridica, la facoltà o i diritti dell'impresa o di paralizzarne l'attività [PIERGALLINI, 2010] e risultano le più afflittive e le più efficaci in un'ottica di prevenzione sia speciale (negativa, ossia di neutralizzazione dell'ente) sia generale (negativa, in un'ottica di dissuasione) [LOTTINI, 2002; MUCCIARELLI, 2006; PALAZZO, 1999]. Nell'ambito del decreto 231, tali sanzioni sono tuttavia applicate in sede giudiziaria e con le numerose garanzie previste del decreto stesso. Non si può dire lo stesso per altre sanzioni amministrative, sempre di tipo interdittivo, più o meno recenti, che stanno assumendo un ruolo privilegiato nel contrasto della criminalità corruttiva e mafiosa e che compongono la c.d. prevenzione amministrativa.

4. *Le sanzioni interdittive amministrative.*

La prima sanzione amministrativa da prendere in considerazione coincide con gli effetti interdittivi che derivano dalle informazioni prefettizie inquadrabili nell'ambito della documentazione antimafia. L'analisi della complessa disciplina della misura meriterebbe un autonomo approfondimento, ma in questa sede non possiamo che limitarci a pochi cenni generali [MEZZOTERO, 2009]. La materia in argomento è stata sottoposta a numerose modifiche nel corso di più di trent'anni ed è attualmente disciplinata, come noto, all'interno del d.lgs. n. 159/2011, in base al quale il conseguimento della documentazione antimafia è obbligatorio prima di «stipulare, approvare o autorizzare i contratti e i subcontratti relativi a lavori o servizi pubblici o prima di rilasciare o consentire i provvedimenti, ex art. 67». La documentazione si articola nelle due categorie della comunicazione e dell'informazione e il *discrimen* tra i due tipi di provvedimenti è dettato dall'entità dell'importo e dall'oggetto del contratto. La comunicazione e l'informazione prefettizia sono preordinate ad assolvere funzioni diverse, consistenti rispettivamente nell'accertamento della sussistenza o meno delle situazioni ostative previste dalla legge (decadenza, sospensione o divieto determinati dalla definitiva applicazione di misure di prevenzione antimafia, da sentenze penali di condanna o da altri provvedimenti del tribunale ex art. 67, d.lgs. n. 159/2011) e nell'acquisizione di notizie inerenti ai tentativi di infiltrazione mafiosa.

In caso di documento interdittivo, le amministrazioni non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti citati, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire concessioni ed erogazioni. Si tratta quindi di misure

che impediscono all'impresa di contrarre con la Pubblica Amministrazione o fanno decadere tali rapporti contrattuali in casi di appalto già assegnato. Attraverso il sistema delle informative antimafia, si giunge quindi all'esclusione dal mercato dei pubblici contratti dell'imprenditore che sia sospettato di avere legami con la mafia o di subire condizionamenti da parte di organizzazioni criminali infiltrate nel mercato. È necessario inoltre ricordare che nell'ambito della normativa speciale e derogatoria prevista per l'Esposizione Universale 2015, i limiti di applicazione della documentazione antimafia sono ulteriormente ampliati, tanto che l'informazione interdittiva ha assunto il ruolo di protagonista assoluto nel contrasto all'illegalità degli appalti pubblici [CANTONE, 2013].

Una seconda particolare ipotesi di misura interdittiva amministrativa è quella recentemente prevista dall'art. 32 del d.l. n. 90/2014 (convertito nella legge n. 114 dell'11 agosto 2014). Anche in questo caso vale la pena di ricordare soltanto alcuni dei profili essenziali della disciplina. Con il su citato decreto legge, il Governo, «ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di introdurre disposizioni volte a garantire un miglior livello di certezza giuridica, correttezza e trasparenza delle procedure nei lavori pubblici, anche con riferimento al completamento dei lavori e delle opere necessarie a garantire lo svolgimento dell'evento Expo 2015», ha emanato una complessa serie di disposizioni in materia di appalti pubblici e, con l'art. 32, ha introdotto l'amministrazione prefettizia, la gestione straordinaria delle imprese e la sospensione dei poteri degli organi sociali. In base a tale norma, il Prefetto, su proposta del presidente dell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione, può ordinare la rinnovazione degli organi sociali mediante la sostituzione del soggetto coinvolto. Qualora l'ente non si adegui entro il termine di trenta giorni ovvero «nei casi più gravi», il Prefetto provvede direttamente alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice, limitatamente alla completa esecuzione del contratto d'appalto (o della concessione), nominando uno o più amministratori. Nei casi meno gravi, ossia quelli in cui le indagini riguardino soggetti diversi dagli organi sociali, può essere disposta la misura di sostegno e monitoraggio dell'impresa, con la conseguente designazione di uno o più esperti [su questi profili v., *supra*, Buggea].

Non è forse un caso che entrambe le misure evocino alcune sanzioni previste nel d.lgs. n. 231 del 2001: le sanzioni interdittive (su cui già fatto qualche cenno) e il commissariamento giudiziale (*ex art. 15 d.lgs. cit.*) che pure è strettamente legato alle prime. Non è neppure un caso che le stesse, applicate nell'ambito del processo penale, siano state fortemente criticate dalla dottrina per il largo uso che se ne fa in sede cautelare, quando cioè sono applicate in presenza di un mero *fumus* di reato.

5. La componente afflittiva dell'informativa interdittiva e della sospensione.

Tracciata per brevissimi cenni la fisionomia di tali misure, è il caso di fornire qualche spunto sulla loro natura. Sebbene si tratti infatti di sanzioni formalmente amministrative, traendo spunto da quella giurisprudenza della Corte europea che guarda al dato sostanziale piuttosto che a quello nominalistico statale, se ne potrebbe intravedere una componente punitiva e afflittiva.

Il tema meriterebbe ben altro approfondimento. Ci limitiamo, in questa sede, a qualche breve osservazione, partendo dall'interdittiva antimafia. Benché tale misura produca effetti limitatamente ai rapporti che le imprese hanno con la Pubblica Amministrazione, non bisogna dimenticare che essa è generalmente disposta nei confronti di quelle aziende che, in virtù del loro oggetto (cioè del settore in cui operano), fanno della contrattazione con il soggetto pubblico il centro principale dei loro "affari". L'interruzione di quel rapporto può quindi facilmente trasformarsi in un arresto generale delle attività economiche della società e in alcuni casi nel suo fallimento.

Discorso simile (pur con le dovute differenze) può farsi per la sospensione temporanea. Essa, se pur in un'ottica gradualistica, interviene e limita la c.d. libertà d'impresa, corollario della libertà di iniziativa economica (costituzionalmente garantita) [BUONOCORE, 2003], intesa come «libertà di determinazione, di scelta, di organizzazione articolazione degli strumenti operativi, libertà di continuare o cessare» [OPPO, 1988]. Inoltre, come è stato detto in riferimento a una misura di prevenzione molto simile (prevista dall'art. 34 d.lgs. 159/2011), è altamente probabile che l'imprenditore, dopo il periodo di sospensione, non avendo diritto a una riparazione per le perdite eventualmente subite, debba impostare un faticoso piano di rientro nel sistema bancario e fare fronte ai debiti e agli interessi passivi maturati nei confronti di banche e creditori [MANGIONE, 2001].

Nell'applicare tali misure si producono quindi rilevanti effetti limitativi e incapacitanti. L'effetto limitativo opera sulla libertà fondamentale (nonché elemento costituyente) del soggetto destinatario, l'impresa; l'effetto incapacitante, pur astrattamente temporaneo, può in realtà risultare oltremodo rilevante e in alcuni casi irreversibile.

Non bisogna certo dimenticare che per valutare la natura delle sanzioni in esame bisognerebbe prendere in considerazione non soltanto il piano degli effetti che la misura produce ma anche altri criteri, tra cui quello dello scopo della sanzione. Dovremmo inoltre guardare con particolare attenzione ai precedenti della Corte EDU, la quale ha, ad esempio, negato il carattere punitivo-penale delle misure di prevenzione su citate, valorizzandone lo scopo preventivo (Corte EDU, 22 febbraio 1994, *Raimondo c. Italia*; 5 luglio 2001, *Arcuri c. Italia*; 4

settembre 2001, *Riela c. Italia*; 4 settembre 2010, *Bongiorno e altri c. Italia*). Pur considerando la complessità dell'indagine che riguarda la natura di tali sanzioni, il loro carattere affittivo ci sembra difficilmente revocabile in dubbio per i motivi che abbiamo accennato, il che ci porta a concludere che esse siano applicate in spregio delle garanzie fondamentali, sia sostanziali sia processuali, dell'ordinamento punitivo.

6. Presupposti applicativi delle misure e violazione del principio di legalità.

Per valutare il contrasto tra dette misure e i principi fondamentali, è necessario ricordare i presupposti applicativi individuati dal legislatore. Quanto all'informazione antimafia, la questione più problematica riguarda l'accertamento prefettizio dei "tentativi di infiltrazione mafiosa". Sebbene vi sia una sorta di tipizzazione legislativa delle situazioni indizianti e nel tempo si sia sviluppata una certa giurisprudenza amministrativa volta a riempire di contenuto tale presupposto (Cons. Stato, sez. VI, 9 maggio 2006, n. 4574; sez. VI, 17 aprile 2009, n. 2336; sez. VI, 28 aprile 2010, n. 2441; sez. III, 11 dicembre 2014, n. 5704; C.G.A. Sicilia, 8 maggio 2013, n. 456, in www.giustizia-amministrativa.it), permangono comunque dubbi circa la compatibilità della formula con il principio sostanziale della tassatività e determinatezza [MANGIALARDI, 2013], in un'ottica di prevedibilità della decisione prefettizia [FÉ, 2012].

Tali tentativi di infiltrazione possono desumersi, ai sensi dell'art. 84 d.lgs. 159 cit., dagli atti giudiziari anche temporanei (ma è il caso di ricordare che vi rientra anche la mera proposta di applicazione delle misure di prevenzione); dall'omessa denuncia all'autorità giudiziaria dei reati di estorsione e concussione se aggravati del metodo e dal fine mafioso ex art. 7 d.l. 152/1991; dagli stessi accertamenti compiuti dal Prefetto; o da vicende interne all'impresa sintomatiche di fenomeni di questo genere. Inoltre, in base all'art. 91 co. 6 d.lgs. 159 cit., tale condizione può essere evinta anche da «provvedimenti di condanna anche non definitiva per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali» se si ritiene che l'impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o anche esserne condizionata, nonché, infine, dalla violazione degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari.

Come si può facilmente osservare i confini della fattispecie restano assai malleabili, e l'*actio finium regundorum* è in alcuni casi lasciata, per espressa previsione normativa, agli accertamenti discrezionali del Prefetto.

Tante le critiche che potrebbero porsi a tale fattispecie, in un'ottica di rispetto delle garanzie fondamentali:

a) la valutazione indiziaria può facilmente arretrarsi allo stadio del sospetto (è d'altronde la stessa giurisprudenza amministrativa ad ammettere che le interdittive si basano su accertamento di grado inferiore e molto diverso da quello penale (Cons. Stato, sez. VI, 27 gennaio 2009, n. 510, in *Foro amm.*, C.d.S., 2009, I, 297; sez. III, 19 settembre 2011, n. 5256, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 1, 50); b) la valutazione discrezionale del Prefetto è amplissima e difficilmente controllabile; c) l'impresa contigua o connivente e quella soggiacente, vittima finiscono per subire il medesimo trattamento sanzionatorio; d) l'oggetto di accertamento riguarda il mero tentativo, per cui il presupposto potrà dirsi integrato anche laddove tale scopo di infiltrazione non si sia effettivamente realizzato.

Analogo discorso, se pur con le dovute differenze, può farsi con riferimento alla sospensione temporanea. Ai sensi dell'art. 32 d.l. 90/2014, le misure previste dalla stessa norma si applicano anzitutto quando «l'autorità giudiziaria proceda per i delitti di cui agli articoli 317 c.p., 318 c.p., 319 c.p., 319-bis c.p., 319-ter c.p., 319-quater c.p., 320 c.p., 322, c.p., 322-bis, c.p. 346-bis, c.p., 353 c.p. e 353-bis c.p.». In tal modo, il legislatore ha attribuito al presidente dell'Autorità Anticorruzione il potere di intervenire in tutti i casi in cui vi sia un turbamento dei rapporti tra il privato e la Pubblica Amministrazione. Il secondo presupposto previsto dalla norma coincide con «situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili a un'impresa aggiudicataria».

Entrambi i requisiti risultano indeterminati e sfuggono a un giudizio di prevedibilità. Quanto al primo non si dovrebbe dimenticare, come è stato detto, che l'essere sottoposto ad indagini costituisce uno *status* provvisorio [GUERINI, SGUBBI, 2014] e, come osservato dalla nota sentenza della Corte costituzionale (sent. 48/1994), del tutto causale. Quanto agli altri si tratta di un «florilegio di termini impropri, privi di ogni tradizione interpretativa o addirittura giuridicamente scorretti che costituiscono l'archetipo dell'approssimazione legislativa e del varco dell'arbitrio» [GUERINI, SGUBBI, 2014]. Basti pensare alla difficoltà di attribuire un *sensu* alle locuzioni «situazione anomala» e «condotte illecite o eventi criminali attribuibili ad un'impresa». Inoltre, il fatto che il secondo requisito sia alternativo al primo potrebbe, in una lettura estrema, addirittura rendere legittimo un commissariamento disposto prima dell'avvio di un procedimento penale.

L'unico limite in senso garantistico potrebbe ricavarsi dal fatto che il Presidente dall'ANAC può agire, secondo il dettato della norma, in presenza di fatti «gravi e accertati». Tale locuzione potrebbe far propendere per un'interpretazione restrittiva della misura, nel senso di poterla applicare soltanto in presenza del quadro indiziario "grave", come richiesto ad esempio, *ex art.* 273 c.p.p., per l'applicazione delle misure cautelari. Questa lettura "restrittiva" sembra essere stata adottata dal Presidente dell'ANAC, Raffaele Cantone, nelle prime richieste di

“straordinaria e temporanea gestione”. Si pensi, tra le altre, a quella riguardante la società Meltauro s.p.a., con riferimento all'appalto relativo alle “architetture di servizio” afferenti al sito per EXPO. La richiesta in questione, del 10 luglio 2014, è opportunamente motivata sulla base del c.d. *fumus boni iuris* e quindi sui requisiti del co. 1-*bis* dell'art. 273 c.p.p. (la richiesta è rinvenibile sul sito *www.anticorruzione.it*).

Pur aderendo a tale impostazione, permarrrebbero comunque profili di illegittimità. Il richiamo ai presupposti indizianti delle misure cautelari non è del tutto soddisfacente in un'ottica garantistica sia perché la sospensione temporanea è comunque applicata, a differenza delle prime, al di fuori delle garanzie giurisdizionali, sia perché lo stesso abuso dello strumento cautelare in sede penale è avvertito ormai da più parti come un importante *vulnus* ai principi garantistici. È il caso di ricordare infine che, al di là delle speculazioni teoriche, la distinzione tra sospetto, prova indiziaria e prova può divenire non sempre agevole, con una pericolosa ricaduta verso il basso. Fare quindi affidamento su un indizio grave non ci allontana definitivamente dall'area del sospetto.

Volendo abbozzare una prima conclusione, ci sembra che i presupposti di entrambi le misure appaiano indeterminati, imprevedibili, non conoscibili da parte del destinatario e la sanzione sia applicata su una “discrezionale” base indiziaria, in contrasto con i principi costituzionali e convenzionali di legalità e di non colpevolezza.

7. *Le misure interdittive e i principi del giusto processo. Cenni.*

Se volgiamo lo sguardo al procedimento applicativo e ai principi di tipo processuali, la conclusione non è molto differente. Anche in questo caso ci limiteremo a pochi cenni esemplificativi.

Nell'ambito delle interdittive antimafia, il Prefetto riveste funzioni sia inquirenti sia giudicanti e la sanzione è applicata con un procedimento (quasi sempre) *inaudita altera parte*. Perfino l'audizione prevista oggi all'art. 93 del d.lgs. 159/2011 (peraltro soltanto eventuale), pur assicurando una prima forma di partecipazione al destinatario della procedura (che può anche allegare documenti), non è in realtà stata pensata per garantire il diritto di difesa ma per fornire un valido strumento istruttorio al Prefetto. Un altro limite al diritto di difesa dell'impresa risiede nella non ostensibilità delle risultanze istruttorie a monte dell'informativa, utilizzate dall'autorità Prefettizia per giungere al giudizio sfavorevole a carico dell'impresa. L'accesso sarebbe infatti escluso per quella documentazione in possesso dell'Amministrazione ma coperta dal segreto istruttorio, perché riguardante

indagini in corso, terzi soggetti alle informative di polizia o nei casi in cui vi siano particolari esigenze di contrasto alla criminalità organizzata. L'informazione può essere infine impugnata innanzi al giudice amministrativo il quale può però operare un giudizio soltanto sulla logicità e ragionevolezza del provvedimento prefettizio, essendo quest'ultimo espressione di discrezionalità tecnica.

Tali rilievi valgono anche per la sospensione temporanea, adottata nell'ambito di un procedimento amministrativo, *inaudita altera parte*, dotato, anch'esso, di alta discrezionalità tecnica.

Questi pochissimi cenni, in materia procedimentale e processuale, non possono che denotare le forti limitazioni alle garanzie processuali che le misure in esame pongono, con particolare riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. (e, ovviamente, all'art. 6 CEDU): diritto di difesa e giusto processo vengono così sacrificati proprio per rispondere più celermente e "più efficacemente" a esigenze di difesa sociale.

8. *L'emergenza penale-amministrativa.*

Quali quindi le conclusioni?

Il penalista si è spesso trovato, nel corso del tempo, a occuparsi di strumenti punitivi in contrasto con le principali garanzie fondamentali. Ciò è accaduto tutte le volte in cui era avvertito un particolare pericolo per la sicurezza pubblica e richiesto all'ordinamento un intervento massivo per la tutela di tale diritto. Si è parlato, in dottrina, di diritto penale emergenziale perché lo strumento dell'emergenza ha storicamente legittimato in chiave politico-criminale una «macchina di diritto "speciale"» [BARATTA, 1997]: una legislazione che ha comportato, anzitutto nel diritto penale, sacrifici per le garanzie e per quelli che, seppur *ante-litteram*, potevano essere considerati diritti fondamentali; essa ha inoltre formato, in alcuni casi, ipotesi di "sistemi penali speciali" [DONINI, 2003; FIANDACA, 2001; LOSAPPIO, 2005].

La legislazione di tipo emergenziale, come è sostenuto da più voci e già da molto tempo, si va tra l'altro sempre più consolidando a livello legislativo e, pur avendo origini assai risalenti, è sempre più attuale e collegata alla lotta di alcune forme di criminalità, ritenute particolarmente dannose [MOCCIA, 1997]. Si pensi, soprattutto (e non a caso) alla criminalità economica o a quella organizzata.

Il legislatore italiano sembra interpretare l'emergenza come uno *status perenne* che in qualche modo fa parte della normalità del sistema, così creando una vera e propria *categoria dell'emergenza*.

L'impressione è però che tale quadro sia in parte mutato negli ultimi anni e la materia dei Grandi Eventi può aiutare a dimostrarlo.

Nel passato, il diritto emergenziale ha rappresentato una risposta particolare che univa a una situazione di crisi (di fatto) congiunturale, carenze e disfunzionalità di tipo sostanziale, coincidenti per lo più con il panpenalismo [MOCCIA, 1997].

Oggi, di fronte a una condizione di illegalità *dilagante e pervasiva*, il diritto penale continua ancora a caratterizzarsi troppo spesso, specie negli ambiti che abbiamo indagato, per approssimazione, caoticità, rigorismo repressivo, caduta in termini di garanzia e simbolismo [MOCCIA, 1997], ma il nuovo volto del diritto punitivo emergenziale sembrerebbe quello (formalmente) preventivo-amministrativo.

Un primo esempio, cui dedichiamo soltanto qualche cenno, sono le misure di prevenzione, molto più note rispetto agli strumenti che abbiamo trattato, ma che avrebbero comunque bisogno di un ripensamento complessivo, tenuto conto che esse sono costantemente escluse dalle garanzie riconosciute dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

In tale diritto emergenziale-punitivo, un ruolo importante sembra però attribuito proprio alle misure interdittive e "dichiaratamente" amministrative, tra cui le ipotesi emblematiche prese in esame.

Tale passaggio non è privo di effetti importanti: *spostare* le risposte punitive dal sistema penalistico al campo del diritto amministrativo permette al legislatore di *bypassare* la necessità di cercare (quantomeno) un bilanciamento tra emergenza, sicurezza e difesa sociale, da una parte, e garanzie fondamentali dall'altra. Si tratta, certo, di un compito da cui spesso il legislatore si è sottratto anche quando si è mosso nei confini nel diritto penale classico, ma di cui si libera (quasi) del tutto e legittimamente quando si sposta in ambito diverso.

Oltre al mezzo, è mutato anche il destinatario dell'intervento statale.

L'emergenza da contrastare non coincide più con il fenomeno terroristico o con le manifestazioni efferate e violente della criminalità mafiosa. Il nuovo "nemico" è sempre più spesso l'impresa contigua ai fenomeni criminali, in quel coacervo di rapporti tra criminalità economica, corruzione e mafia difficilmente distinguibili.

Un ultimo importante (ma conseguente) mutamento, riguarda la libertà limitata o compressa dalle sanzioni; non più quella personale (a difesa della quale è facile schierarsi in un'ottica di bilanciamento), ma quella d'impresa, costituzionalmente comprimibile in base ad esigenze della collettività, ai sensi dell'art. 41 Cost.

La disciplina dettata per o in occasione dei Grandi Eventi (si pensi alla normativa che ruota intorno a EXPO) ci sembra esprimere tali mutamenti: a fronte della possibilità, tutt'altro che remota, di aumento della criminalità corruttiva-economica-mafiosa vengono predisposti strumenti punitivi formalmente amministrativi, rivolti alle imprese, totalmente illecite o (soprattutto) contigue, le quali vengono interdette nell'esercizio della loro attività.

Sorge a questo punto dell'indagine la domanda che potrebbe forse compendiare l'intera analisi.

È possibile, come ritengono alcuni [PALAZZO, 2006; VIGANÒ, 2007], ammettere che alcune forme di criminalità più radicate siano fronteggiate con «sottosistemi di tutela integrata» e siano *contrastate* con strumenti che comprimono (quantomeno) le tutele liberal-garantistiche, se pur sotto falso nome?

La domanda, occasionata dal tema Grandi Eventi, tocca probabilmente le stesse fondamenta delle strategie di intervento punitivo all'interno del nostro ordinamento. Non riteniamo pertanto di poter fornire una risposta neppure minimamente soddisfacente. Ci sia però concessa qualche osservazione conclusiva.

L'individuazione delle forme di imprenditoria illecita, contigua o corrotta, e la previsione di risposte sanzionatorie che colpiscano l'impresa e permettano a quella, originariamente sana, di non essere esclusa del tutto dal mercato, è ormai a tutti gli effetti un'emergenza. Eventi come l'Esposizione Universale 2015 non fanno che dimostrarlo.

In presenza di «specificità concrete di fini sociali che necessitano tutela» [LIBONATI, 2013; ESPOSITO, 1962; BALDASSARRE, 1971; PACE, 1992] possiamo forse giustificare qualche limitazione della libertà sancita dall'art. 41 Cost., ma non possiamo non censurare scelte irriflessive del legislatore.

Nel lungo periodo, sarebbe forse necessario (non tamponare, ma) pianificare una soluzione funzionale allo scopo e che sia in grado di contemperare le esigenze di difesa sociale con i diritti fondamentali, non affidandoci a scorciatoie liberticide. Anche in situazioni emergenziali è necessario riconoscere ad alcune garanzie il loro ruolo fondamentale, per non tornare a quello Stato di polizia dal quale ci siamo faticosamente allontanati.

Nel breve periodo, in una situazione di "emergenza generalizzata" cosa possiamo fare? Riteniamo non si debba necessariamente rinunciare a strumenti di contrasto alternativi, come quelli analizzati, che si devono aggiungere e non sostituire a quelli del diritto penale. Al contempo è forse indispensabile una più attenta riflessione su tali misure, cercando di assicurare, attraverso modifiche per lo meno chirurgiche della loro disciplina, il nocciolo duro tra le garanzie fondamentali: mi riferisco, in particolare, a procedure almeno parzialmente giurisdizionalizzate, maggiore partecipazione dell'impresa al procedimento e, soprattutto, rielaborazione dei presupposti.

Muovendoci nel complesso e poco conosciuto territorio del diritto amministrativo-punitivo, l'eventuale "aggiustamento" in senso garantistico delle sanzioni interdittive amministrative non può che avvenire però attraverso un rinnovato dialogo tra studiosi del diritto amministrativo e del diritto penale, per uno scambio reciproco di conoscenze, sensibilità e punti di vista.

Bibliografia

- AA. VV., *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, a cura di M. Donini, M. Papa, Milano, 2007.
- AA. VV., *Reati e responsabilità degli enti. Guida al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, a cura di G. Lattanzi, Milano, 2010.
- ALESSANDRI A., *Diritto penale e attività economiche*, Bologna, 2011.
- ALESSANDRI A., *I reati di riciclaggio e corruzione nell'ordinamento italiano: linee generali di riforma*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, 2013, 3, 133 ss.
- ALLENA M., *Il caso Grande Stevens c. Italia: le sanzioni Consob alla prova dei principi CEDU*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 11, 1053 ss.
- ALLENA M., *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012.
- ARATA F., *Verso una progressiva fuga dalla giurisdizione?*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, 2, 137 ss.
- BALDASSARE A., voce *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1971, 603 ss.
- BARATTA S., *Prefazione* al volume di S. Moccia, *La perenne emergenza, Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, 1997, I ss.
- BARTOLI R., *Le Sezioni unite tracciano i confini tra concussione, induzione e corruzione*, in *Giur. it.*, 2014, 5, 1200 ss.
- BERNARDI A., sub *Art. 7*, in AA.VV., *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, Padova, 2001, 249 ss.
- BRICOLA F., *Forme di tutela "ante delictum" e profili costituzionali della prevenzione*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione. Atti del Convegno C.N.P.D.S., Alghero, 26-28.4.1974*, Milano, 1975, 29 ss.
- BUONOCORE V., *Introduzione*, in AA.VV., *Manuale di diritto commerciale*, a cura di V. Buonocore, Torino, V ed., 2003, 1 ss.
- CANTONE R., *La riforma della documentazione antimafia: davvero solo un restyling?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 8-9, 888 ss.
- CENTONZE A., *Contiguità mafiose e contiguità criminali*, Milano, 2013.
- CORBETTA S., *Ancora sulla differenza tra concussione e induzione indebita*, in *Dir. pen. proc.*, 2014, 10, 1175 ss.
- D'ANGELO G., *La documentazione antimafia nel d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159: profili critici*, in *Urb. App.*, 2013, 3, 256 ss.
- DE SALVIA M., *Principali orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di diritto penale*, in *Riv. int. dir. dell'uomo*, 2000, 32 ss.
- DEL TUFO V., *Il diritto penale italiano al vaglio della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: attuazione dei principi della Convenzione e ruolo del giudice interno*, in *Crit. dir.*, 2000, 457 ss.
- DELMAS-MARTY M., *La Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et le droit pénal de fond*, in *Dir. uomo*, 1992, 3, 13 ss.

- DI GIOVINE O., *Il principio di legalità tra diritto nazionale e diritto convenzionale*, in AA.Vv., *Studi in onore di Mario Romano*, IV, a cura di M. Bertolino, L. Eusebi, G. Forti, Napoli, 2011, 2197 ss.
- DOLCINI E., *La legge 190/2012: contesto, linee di intervento, spunti critici*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, 2013, 3, 153 ss.
- DOLCINI E., *Appunti su corruzione e legge anti-corruzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, 2, 527 ss.
- ESPOSITO A., *Il diritto penale "flessibile"*, Torino, 2008.
- ESPOSITO C., *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1962, 1, 33 ss.
- FÈ C., *Informativa prefettizia e sindacato del G.A.*, in *Corr. mer.*, 2012, 8-9, 841 ss.
- FIANDACA G., *Considerazioni su colpevolezza e prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1987, 4, 836 ss.
- FIANDACA G., *La prevenzione antimafia tra difesa sociale e garanzie di legalità*, in *Foro it.*, 1987, II, 364 ss.
- FIANDACA G., *Le misure di prevenzione cambiano trucco (ma non volto)*, in *Legisl. pen.*, 1989, 1, 19 ss.
- FIANDACA G., voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, Torino, 1994, 108 ss.
- FIANDACA G., *Relazione introduttiva*, in AA.Vv., *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare*, Atti del convegno di Modena del 15 dicembre 2001, a cura di M. Donini, Milano, 2003, 1 ss.
- FIANDACA G., *In tema di rapporti tra codice e legislazione penale complementare*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, 2, 137 ss.
- FLICK G.M., *Dalla repressione alla prevenzione o viceversa?*, in *penalecontemporaneo.it*, 6 luglio 2014.
- FLICK G.M., *Reati fiscali, principio di legalità e ne bis in idem: variazioni su un tema europeo*, in *Rass. trib.*, 2014, 5, 939 ss.
- Fornasari G., *Il significato della riforma dei delitti di corruzione (e incidenze "minori" su altri delitti contro la PA)*, in *Giur. it.*, 2012, 12, 2690 ss.
- GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, in *Enc. giur. Trecc.*, XX, Roma, 1986.
- GAMBARDELLA M., *La linea di demarcazione tra concussione e induzione indebita: i requisiti impliciti del "danno ingiusto" e "vantaggio indebito", i casi ambigui, le vicende intertemporali*, in *Cass. pen.*, 2014, 6, 2018 ss.
- GAROFOLI C., *Costituzione economica, trasformazioni in atto del modello economico e tendenze evolutive del sistema prevenzionistico patrimoniale*, in AA.Vv., *Le misure di prevenzione patrimoniali - Teoria e prassi applicativa*, Bari, 1998, 75 ss.
- GIDDENS A., *Le conseguenze della modernità: fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Bologna, 1994.
- GRILLO P., *Gli artt. 3 quater e quinquies della l. 575/65: nuove misure di prevenzione nella lotta contro la criminalità organizzata (parte prima)*, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1998, 1, 129 ss.
- GUERINI T., SGUBBI F., *L'art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90. Un primo commento*, in *penalecontemporaneo.it*, 24 settembre 2014.

- LIBONATI B., *Ordine giuridico e legge economica del mercato*, in *Riv. soc.*, 1998, 1520 ss., ora in *Scritti giuridici*, I, Milano, 2013, 615 ss.
- LICATA F., *Il rito camerale di prevenzione di fronte ai diritti fondamentali*, in *Giur. cost.*, 2010, 2, 1077 ss.
- LOSAPPIO G., *Il sottosistema nel diritto penale. Definizione e ridefinizione*, in *Ind. pen.*, 2005, 1, 7 ss.
- LOTTINI R., *Il sistema sanzionatorio*, in AA.Vv., *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, a cura di G. Garuti, Padova, 2002, 132 ss.
- MAIELLO V., *La prevenzione patrimoniale "in trasformazione"*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, 7, 805 ss.
- MANES V., sub *Art. 7*, in AA.Vv., *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky, Padova, 2011, 262 ss.
- MANGIALARDI G., *Insufficienza del riferimento a rapporti di parentela a comprovare il tentativo di infiltrazione mafiosa*, in *Urb. App.*, 2013, 11, 1205 ss.
- MANGIONE A., *La "contiguità" alla mafia tra "prevenzione" e "repressione". Tecniche normative e categorie dogmatiche*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996, 4, 705 ss.
- MANGIONE A., *La misura di prevenzione patrimoniale fra dogmatica e politica criminale*, Padova, 2001.
- MARANDOLA A., *Punti fermi e "equivoci interpretativi" in tema di misure cautelari destinate all'ente responsabile dell'illecito da reato*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, 7, 757 ss.
- MATTARELLA B.G., *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 2, 123 ss.
- MENDITTO F., *Le prime modifiche al Codice Antimafia: d.lgs. n. 218/2012 e l. 228/2012*, in *penalecontemporaneo.it*, 31 dicembre 2012.
- MEREU I., *Cenni storici sulle misure di prevenzione nell'Italia "liberale" (1852-1894)*, in AA.Vv., *Le misure di prevenzione. Atti del Convegno C.N.P.D.S., Alghero, 26-28.4.1974*, Milano, 1975, 197 ss.
- MEZZOTERO A., *Le informative prefettizie antimafia: natura, tipologie ed effetti interdittivi*, in *Giur. mer.*, 2009, 4, 1070 ss.
- MOCCIA S., *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, 1997.
- MUCCIARELLI F., *Le sanzioni interdittive temporanee nel d.lgs. n. 231/2001*, in AA.Vv., *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, III, a cura di E. Dolcini, C.E. Paliero, Milano, 2006, 2489 ss.
- NADDEO M., *Un passo avanti verso il consolidamento garantistico del processo di prevenzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2010, 8, 829 ss.
- NICOSIA E., *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto penale*, Torino, 2006.
- OPPO G., *L'iniziativa economica*, in *Riv. dir. civ.*, 1988, 3, 309 ss.
- OST F., *Originalité des méthodes d'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme*, in AA.Vv., *Raisonner la raison d'Etat*, a cura di M. Delmas-Marty, Parigi, 1989, 448 ss.
- PACE A., *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in AA.Vv., *Studi in memoria di Franco Piga*, III, Milano, 1992, 1591 ss.

- PALAZZO F., *Le pene accessorie nella riforma della parte generale e della parte speciale del codice*, in *Studi Musotto*, IV, Palermo, 1981, 36 ss.
- PALAZZO F., *Introduzione ai principi di diritto penale*, Torino, 1999.
- PALAZZO F., *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, in *Quest. giust.*, 2006, 4, 675 ss.
- PALIERO C.E., "Materia penale" e illecito amministrativo secondo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: una questione "classica" e una svolta radicale, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, 3, 894 ss.
- PALIERO C.E., *Consenso sociale e diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, 3, 849 ss.
- PALIERO C.E., *La sanzione amministrativa come moderno strumento di lotta alla criminalità economica*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1993, 4, 1021 ss.
- PALIERO C.E., TRAVI A., *La sanzione amministrativa – Profili sistematici*, Milano, 1988.
- PEDRAZZI C., voce *Diritto penale*, in *Dig. disc. pen.*, IV, Torino, 1990, 64 ss. ora in C. Pedrazzi, *Diritto penale. Scritti di parte generale*, I, Milano, 2003, 147 ss.
- PETRINI D., *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Napoli, 1996.
- PIERGALLINI C., *L'apparato sanzionatorio*, in AA.Vv., *Reati e responsabilità degli enti. Guida al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, a cura di G. Lattanzi, Milano, 2010, 173 ss.
- ROMOLI F., *Pubblicità dell'udienza e articolo 6 CEDU. Riflessioni a margine della sentenza della Consulta n. 93/2010: gli auspici frustrati per un nuovo corso "comunitariamente orientato"*, in *Osservatorio proc. pen.*, 2010, 1, 6 ss.
- SALCUNI G., *La nozione comunitaria di pena: prelude ad una teoria comunitaria del reato?*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2002, 1, 199 ss.
- SAVINO F., *Misure di prevenzione e pubblicità processuale: la Corte costituzionale dice sì*, in *Legisl. pen.*, 2010, 4, 533 ss.
- SEMINARA S., *Concussione e induzione indebita al vaglio delle Sezioni unite*, in *Dir. pen. proc.*, 2014, 5, 546 ss.
- UBERTIS G., *L'autonomia linguistica della Corte di Strasburgo*, in *Arch. pen.*, 2012, 1, 21 ss.
- VALENTINI V., *Dentro lo scrigno del legislatore penale. Alcune disincantate osservazioni sulla recente legge anti-corruzione*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, 2013, 2, 118 ss.
- VAN DUK P., VAN HOOF G.J.H., *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, III ed., The Hague, 1998.
- VENAFRO E., *Concussione e induzione indebita: un confine ancora irrisolto*, in *Cass. pen.*, 2014, 4, 1235 ss.
- VENTORUZZO M., *Abusi di mercato, sanzioni Consob e diritti umani: il caso Grande Stevens e altri c. Italia*, in *Riv. soc.*, 2014, 4, 693 ss.
- VIGANÒ F., *Diritto penale sostanziale e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, 1, 42 ss.
- VIGANÒ F., *Il diritto sostanziale italiano davanti ai giudici della CEDU*, in *Giur. mer.*, 2008, suppl. 12, 81 ss.
- VISCONTI C., *Contro le mafie non solo confisca ma anche "bonifiche" giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese (working paper)*, in *penalecontemporaneo.it*, 20 gennaio 2012.

VISCONTI C., *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, in *penalecontemporaneo.it*, 7 gennaio 2014.

VISCONTI C., *Criminalità economica e criminalità organizzata. Strategie di contrasto dell'inquinamento criminale dell'economia: il nodo dei rapporti tra mafie e imprese*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014, 2, 705 ss.

XI. Alterazioni legislative dovute alla realizzazione dei megaeventi: il caso dei mondiali di calcio 2014 in Brasile

Emerson Gabardo e Maurício Corrêa de Moura Rezende

SOMMARIO 1. I megaeventi e la forza di creare la legge. – 2. La legge generale della Coppa del Mondo 2014. – 3. Il Regime differenziato della contrattazione. – 4. Conclusioni.

1. *I megaeventi e la forza di creare la legge.*

La realizzazione di grandi eventi sportivi non è una novità storica. I giochi olimpici, come noto, venivano realizzati fin dall’VIII secolo a.C., e riunivano tutto il mondo panellenico, con una connotazione di globalità per l’epoca. Sebbene in tempi molto più recenti, la prima Coppa del Mondo di Calcio si è svolta nel 1930 in Uruguay.

Tuttavia, ancorché la nozione di grandi eventi sportivi sia abbastanza comune, il termine “megaevento” è entrato nel lessico – tanto scientifico quanto giornalistico e popolare – molto più recentemente, nel XXI secolo [TAVARES O., 2011]. I megaeventi sono, dunque, caratteristici del periodo contemporaneo e la loro percezione globale si è acuita specialmente a cavallo tra la fine del XX e l’inizio del XXI secolo, in concomitanza con il fenomeno della globalizzazione [PREUSS H., 2008], anche grazie ai mezzi di comunicazione. Quindi, al di là dell’uso che di tale termine si è fatto e si fa in Brasile, in particolare in riferimento alla Coppa del Mondo di calcio del 2014 e ai Giochi Olimpici di Rio del Janeiro del 2016, è necessario inquadrare concettualmente in che cosa esso consista esattamente.

Ciò in quanto, ovviamente, lo *show* musicale di una *popstar* mondiale o un grande convegno scientifico internazionale costituiscono, senza dubbio, eventi di grande portata che concentrano un elevato numero di persone in una determinata località, senza per questo ricevere la qualifica di megaevento. La letteratura specializzata, in questo senso, non interpreta il semplice numero di persone coinvolte come unica caratteristica centrale di quest’ultimo. Il tratto distintivo dei mega-

eventi risiede piuttosto nella coesistenza di due elementi specifici: l'impatto e la conseguenza [TAVARES, cit., 20]. Proprio per questo, i cosiddetti megaeventi non "avvengono" soltanto, ma la loro stessa realizzazione implica una serie di trasformazioni affinché si creino le condizioni sufficienti alla loro riuscita.

Allo stesso modo, dopo la fine dell'evento, permane una serie di effetti legati ad esso. Secondo il sociologo dello sport Holger, gli impatti nei Paesi che ospitano l'evento possono essere sia positivi che negativi [PREUSS, cit.]. E anche le relative conseguenze presentano ora tratti benefici, ora tratti sfavorevoli.

Questo accade perché i megaeventi, e segnatamente quelli sportivi, da quando la televisione e gli altri mezzi di informazione e comunicazione hanno dato diffusione alle competizioni sportive, attraggono una grande attenzione mondiale, anche da parte di coloro che non vi prendono parte fisicamente. Con ciò innovando la concezione di competizione sportiva e ampliandola come rappresentazione di una competitività globale [PREUSS, cit.] che si materializza attraverso lo sport [DAMATTA R., 1982].

Analogamente, la realizzazione della competizione permette, mediante la televisione e gli altri mezzi di comunicazione, che la sede si trasformi in una "vetrina" per il grande pubblico mondiale, promuovendo così il turismo, favorendo il commercio, e così via¹.

Peraltro, questi sono stati aspetti centrali nella ricerca di una legittimazione del Brasile a (proporsi per) ospitare una seconda volta, dopo più di sessant'anni, il Campionato mondiale di calcio, giacché la candidatura del Paese per accaparrarsi tale megaevento è stata sviluppata in ambito governativo in totale assenza di un qualsivoglia significativo dibattito pubblico. Sebbene, infatti, sia di tutta evidenza che il calcio è per il Paese un tema di rilevanza popolare, tuttavia è altresì chiaro che l'interesse per la *Coppa* è stato alimentato dall'insistenza dei media circa l'opportunità di divenire Paese organizzatore [GASTALDO, 2009].

I difensori della candidatura, che è stata poi approvata dalla FIFA, sostenevano il forte "potenziale" che l'evento rivestiva per lo sviluppo del Paese. A tal fine, sono state scelte dodici città-sede, in diverse regioni del Brasile (Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Salvador, São Paulo, Recife e Rio de Janeiro). Questa selezione ha comportato l'esclusione di altre sei città concorrenti: Rio Branco, Maceió, Goiânia, Florianópolis e Campo Grande.

Tuttavia, curiosamente, uno dei più grandi problemi che affliggono il Brasile consiste proprio nella mancanza di adeguate infrastrutture – condizione normalmente considerata essenziale per il successo di megaeventi. Non è stato que-

¹ Secondo il quotidiano francese, *Le Monde*, il ritorno finanziario degli sponsor della Coppa del mondo, ad esempio, poteva ammontare cumulativamente di 16 miliardi di dollari.

sto, tuttavia, il criterio fondamentale applicato alla scelta di quante e quali avrebbero dovuto essere le città-sede.

Mentre la scelta del Brasile quale Paese ospitante i Mondiali non ha generato dispute credibili con gli altri Paesi, giacché s'è rivelato ben presto chiaramente come ciò rappresentasse un interesse tanto della FIFA quanto del Governo brasiliano, la preferenza di alcune città-sede rispetto ad altre ha determinato tensione tra gli Stati interni. Studi effettuati al momento della selezione indicavano una potenziale crescita del PIL delle città papabili pari a 1,2%, dovuta unicamente al megaevento, senza considerare l'aumento dei posti di lavoro [DOMINGUES A.P., BETARELLI JÚNIOR A.A., MAGALHÃES A.S., 2011]. Quest'aspettativa ha finito per determinare una competizione tra prefetti e governatori delle città e Stati candidati nelle relazioni con il Governo federale e la FIFA, condotta per mezzo di forti *lobbies*, al fine di riuscire a far valere la propria candidatura.

Le conseguenze e l'“eredità” dei megaeventi non sono solo materiali ma anche “intangibili” [TAVARES, cit., 21], come nel caso, ad esempio, del rafforzamento dello spirito nazionalista e della soddisfazione del cittadino verso il proprio Paese [DAMATA, cit., 22] e i suoi governanti [TAVARES, cit., 26]. In Brasile tale aspetto è stato ancor più evidente in occasione dell'ultimo Campionato del Mondo di calcio, considerando che il 2014 era anche l'anno delle nuove elezioni governative.

Peraltro, che il tema dei megaeventi trovi ultimamente terreno fertile in suolo brasiliano è dimostrato dal fatto che il Paese ha ospitato o ospiterà diversi eventi di tale tipo: i Giochi Panamericani e Para-panamericani (2007), i Giochi mondiali Militari (2011), la Coppa delle Confederazioni e Giochi Mondiali dei Lavoratori (2013), oltre, come detto, alla Coppa del Mondo FIFA (2014) e ai Giochi Olimpici e Paraolimpici (2016). Eventi, questi, che hanno finito per generare un elevato volume di investimenti pubblici e privati, soprattutto in infrastrutture, anche con l'obiettivo, più avanti, di cogliere i frutti e l'eredità positiva della scommessa organizzativa.

Tuttavia, il Brasile non sembra raggiungere sotto quest'ultimo aspetto, “vittorie” significative. Diversi degli effetti positivi auspicati tendono a non concretizzarsi, come nel caso della mobilità urbana. Forse i settori che meno ricevono benefici dai megaeventi (anzi, possiamo arrivare a dire che ne risentono negativamente) vi sono quelli del patrimonio abitativo urbano [MAGALHÃES, cit.] e della sicurezza pubblica [CARDOSO B., 2013].

Inoltre, contrariamente alla prospettazione iniziale fatta dalla FIFA e dal Governo Brasiliano, l'apporto di capitale decisivo per la realizzazione dell'evento è arrivato dai fondi pubblici e non dai privati [DAMO A.S. e OLIVENI R.G.]. Questo uso (e abuso) di risorse pubbliche, così come la mancanza di un più si-

gnificativo investimento privato, ha finito per ridurre gli effetti positivi per le città-sede, producendo forte indignazione popolare, con calo significativo della popolarità della *Coppa*.

È importante, quindi, riaffermare che la caratteristica essenziale dei megaeventi è il fatto che essi interferiscono inesorabilmente nella struttura fisico-urbanistica del Paese, lasciando anche un’“eredità” posteriore [TAVARES, cit., 19]. Questo è ciò che distingue, perciò, conformemente a quanto affermato dalla letteratura specializzata, i *megaeventi* da altri grandi eventi, che semplicemente hanno luogo in spazi già esistenti, senza la necessità di nessuna riforma urbana o aspettativa di una *legacy*, tangibile o intangibile, facilmente verificabile [HORNE J., MANZENREITER W., 2006]. Questo perché il megaevento deve realizzarsi in ogni caso, anche se a tal fine fosse necessario procedere a frettolosi sfratti, a costruzione di opere faraoniche e di veri e propri “elefanti bianchi” che non avranno nessuna utilità dopo la realizzazione del *megaevento* – questo sembra essere esattamente il destino di alcuni stadi brasiliani dopo i Mondiali di calcio 2014.

Parallelamente alle modifiche dello spazio fisico che caratterizzano i megaeventi, si osserva che, per la realizzazione di questi ultimi, anche sul piano giuridico sono necessari diversi interventi nell’ordinamento del Paese ospitante. Sotto quest’aspetto è curioso notare che, mentre la letteratura sportiva e sociologica, soprattutto fuori dal Brasile, ha preso ad analizzare il fenomeno dei megaeventi dall’inizio del millennio, i giuristi in genere, e soprattutto quelli brasiliani, non hanno dedicato attenzioni rilevanti al tema.

I *megaeventi* hanno bisogno di pre-condizioni che sono estranee ai “normali” avvenimenti del Paese che li ospita, e la loro realizzazione provoca elevate “interferenze” non solo nell’ambiente fisico ma anche nel diritto. Si tratta, dunque, di occasioni eccezionali, che si caratterizzano per l’assenza dell’applicazione della “norma regolare e tipica” e che richiedono l’applicazione di una normativa diversa (e rappresentano una ulteriore dimostrazione di come in Brasile il diritto tradizionale non riesca a coprire le situazioni eccezionali). In queste occasioni, come vedremo più avanti, leggi e garanzie costituzionali vengono modificate e/o flessibilizzate, con soluzioni particolari applicate al caso di specie².

In Brasile tutte le decisioni politiche che vengono via via prese in queste occasioni, tendono alla semplificazione giuridica ed economica, e la Coppa del Mondo di Calcio e i Giochi Olimpici ne sono una dimostrazione. In vista di simili megaeventi sono state realizzate diverse riforme urbane, sono stati avviati sfratti di massa, si sono permesse speculazioni immobiliari; inoltre, molto denaro è stato speso per la costruzione o ristrutturazione degli stadi e degli impianti

² Per un approfondimento di questo tema si rinvia a GABARDO E., REZENDE M.C. de M., 2014.

sportivi, con costi che, in corso d'opera, in alcuni casi superano di più del 100% il preventivo iniziale [Gazeta do Povo]. Allo stesso modo, sono state approvate molte leggi "eccezionali", altre sono state derogate, creando le "leggi dell'eccezione", che si applicano unicamente per rendere possibile lo svolgimento dei menzionati eventi.

Su questo punto, per i Mondiali di calcio, emblematiche sono state la Legge Federale 12.663/2012, nota come "Legge Generale della Coppa", e la Legge 12.462/2011, che ha istituito un regime differenziato delle contrattazioni, soppiantando alcuni istituti e garanzie prima previsti nel procedimento di aggiudicazione dei contratti pubblici. Ancorché vi siano stati poi anche regolamenti amministrativi specifici per l'attività di preparazione dei Mondiali, dal punto di vista della normativa primaria è corretto affermare che le due leggi menzionate sono l'emblema dell'impostazione dei megaeventi in Brasile e che costituiscono "alterazioni legislative", approvate peraltro pacificamente dal Governo brasiliano, contando all'epoca su un grande appoggio popolare.

2. La legge generale della Coppa del Mondo 2014.

La Legge Generale della Coppa costituisce l'intervento legislativo più rilevante nello scenario delle alterazioni all'ordinamento causate dalla Coppa del Mondo di calcio. Come indicato dal nome stesso, la citata Legge mira a regolare con un'ampia normativa molteplici aspetti relativi ai Mondiali, recando norme di diritto commerciale, penale, amministrativo, internazionale, privato: il che la rende, peraltro, un atto piuttosto eterogeneo e che affronta solo in modo superficiale ognuno dei temi citati.

Nei due primi articoli, la Legge definisce unicamente il proprio ambito di applicazione (in relazione alla Coppa del Mondo e a quella delle Confederazioni), puntualizzando espressamente il significato di ogni termine a cui farà riferimento nel prosieguo.

A partire dall'articolo 3, il testo normativo passa ad esaminare i diritti di commercializzazione durante la Coppa del Mondo, regolamentando la proprietà intellettuale della FIFA e l'uso di marchi e delle *maschette*, senza significative alterazioni alla tradizione di diritto brasiliano.

Il primo aspetto fortemente impattante della Legge si trova nell'articolo 11, che definisce le cosiddette "zone di esclusività" della FIFA. Queste zone, i cui centri sono gli stadi teatro delle partite di calcio, consentono esclusivamente alla FIFA e alle persone da essa autorizzate (patrocinatori ufficiali) di divulgare i propri marchi, di distribuire, vendere, fare pubblicità o realizzare promozione di

prodotti e servizi, così come altre attività pubblicitarie o di commercio in strada. Si tratta di una chiara limitazione alla libera iniziativa economica – consacrata dall’articolo 170 della Costituzione brasiliana – senza che ci sia l’intenzione di proteggere gli interessi collettivi, di regolare la stabilità del mercato, o evitare il monopolio (motivi che possono giustificare restrizioni al libero mercato). Al contrario: queste aree garantiscono e approvano il monopolio, prevedendo per i turisti e gli spettatori solo i prodotti della FIFA. Favoriscono gli sponsor e le catene internazionali che versano cifre astronomiche per raggiungere questa posizione, a danno dei lavoratori e del commercio locale. E, invece dell’interesse pubblico, tutelano l’interesse privato della FIFA.

Un esempio abbastanza significativo in questo senso era costituito dalla città di Salvador, capitale dello Stato di Bahia, che ha ospitato alcune partite. Una delle più tipiche specialità culinarie della regione, frutto della cultura afro-brasiliana, è l’*Acarajé*, normalmente venduto per strada. Questo elemento culturale è stato minacciato dalle norme a tutela dei prodotti FIFA, dal momento che non rientrava nella categoria di prodotto patrocinante l’evento. Vale a dire: alle baiane non è stato permesso vendere il loro *acarajé*, che è un prodotto tipico, mentre il turista ha potuto nutrirsi di Big Mac offerti dallo sponsor ufficiale (*Eating the world*).

La Legge Generale della Coppa, sempre in ambito commerciale, ha regolamentato (dall’art. 12 all’art. 16) il diritto di sfruttamento esclusivo dell’immagine dell’evento in capo alla FIFA, la quale ha negoziato il valore della trasmissione delle partite con le emittenti televisive. La Legge ha stabilito, inoltre, una serie di sanzioni civili nei confronti di attività che avessero, in qualche modo, come obiettivo o effetto quello di turbare il monopolio della FIFA, garantendole il risarcimento nel caso in cui qualcuno tentasse di approfittare illecitamente dell’evento sportivo per ottenere ricavi. In altri termini, la Legge non solo garantisce il monopolio della FIFA, ma sanziona anche chi tenta di infrangere questo monopolio privato, prevedendo indennizzi e garantendo l’intangibilità del monopolio in modo più assai più deciso di quanto accada per i servizi che sono in monopolio dello Stato.

Agli artt. da 19 a 21 è stata regolamentata la facilitazione dell’ingresso nel Paese e il rilascio del visto per gli agenti che lavoravano insieme alla FIFA alla realizzazione dell’evento.

Ma l’articolo di maggior impatto, almeno simbolico, è il 19, par. 3, che garantiva il visto fino a 90 giorni per coloro che portavano con sé il biglietto di alcune partite: (peraltro, questa previsione non comportava una rilevante novità nella politica dell’immigrazione brasiliana, considerato che normalmente il Brasile non esige requisiti per autorizzare l’entrata degli stranieri nel Paese).

Negli artt. da 22 a 24 è stata invece disciplinata la responsabilità civile dello Stato brasiliano nei confronti della FIFA. L'art. 23 ha introdotto un'innovazione legislativa rilevante, affermando che «l'Unione assumerà gli effetti della responsabilità civile davanti alla FIFA, ai suoi rappresentanti legali, impiegati e consulenti per tutti e qualsiasi danno risultante o determinato da qualsivoglia incidente di sicurezza relazionato agli Eventi». Occorre notare che la Legge stabilisce la responsabilità dello Stato brasiliano nei confronti della FIFA, applicando la teoria del rischio integrale. Il che non è contrario alla Costituzione. L'ordinamento giuridico brasiliano, facendo fulcro sull'art. 37, par. 6, della Costituzione, ammette la responsabilità civile oggettiva dello Stato, con un'eccezione rispetto al principio del rischio integrale, solo nelle ipotesi di danno nucleare e di terrorismo. Di fronte a tutto ciò, il Pubblico Ministero Federale ha indetto un'Azione Diretta di Incostituzionalità (n° 4976) presso il Supremo Tribunale Federale (Corte costituzionale brasiliana), ponendo in questione la costituzionalità della normativa recata dalla Legge generale della Coppa.

Negli articoli 25-28 sono state regolate le modalità di acquisto dei biglietti e le condizioni di condotta durante la realizzazione del megaevento calcistico. Sotto quest'ultimo aspetto si propone di evitare qualsiasi tipo di manifestazione xenofoba, discriminatoria, o che attenti all'incolumità pubblica. Si salvaguarda, tuttavia, in modo esplicito il diritto alla manifestazione del pensiero, principalmente a favore della dignità della persona umana.

Agli artt. 30-36 sono stati istituiti tre tipi di infrazioni temporanee: utilizzazione indebita di simboli ufficiali, marketing ("di imboscata") illecito per associazione (consistente nell'associare indebitamente, senza permesso, il nome di un bene o servizio all'evento) e per intrusione (integrato dal vendere prodotti senza la relativa licenza durante l'evento). In un primo momento, si è riscontrata una certa difficoltà nell'individuare quale fosse il bene giuridico collettivo che queste disposizioni stavano proteggendo – e anche quale fosse la loro giustificazione, dal momento che, trattandosi solo di danni patrimoniali, per la loro difesa si dovrebbe vertere in tema di diritto penale (ultima *ratio* giuridica). Allo stesso tempo, questi tipi di infrazioni presentavano già un "scadenza", oltre la quale non sarebbero stati più considerati tali (31 dicembre de 2014, ai sensi dell'art. 36), ciò che dà luogo a una configurazione inedita nel diritto brasiliano in cui ciò che è considerato illecito ha la pretesa di esserlo per sempre, senza limite di validità che possono essere stabiliti solamente dal legislatore mediante abrogazione.

Il carattere temporaneo dei tipi di infrazioni identificate rivelava, così, l'eccezionalità con cui sarebbe stato fatto uso della forza pubblica in occasione della Coppa del Mondo, a protezione degli interessi della FIFA: non si giustifica, infatti, perché il "marketing di imboscata" doveva essere considerato una condotta

meritevole di protezione penale maggiore durante il 2014 che in altri anni. In altre parole, resta un'incognita quale sia il motivo per cui se un atto viene compiuto contro la FIFA verrebbe a costituire una violazione di un bene giuridico maggiore rispetto al caso in cui la stessa condotta fosse tenuta nei confronti di qualsiasi altra persona giuridica.

Gli ulteriori articoli della Legge stabilivano le modalità con cui la FIFA si sarebbe potuta costituire in giudizio; l'alterazione dei calendari delle scuole, la determinazione dei giorni festivi, il lavoro volontario e altre particolari misure operative e organizzative.

Quanto al primo aspetto, particolarmente discutibile s'è rivelata l'esenzione concessa alla FIFA per quel che riguarda il pagamento dei costi delle liti giudiziali. Simile trattamento, infatti, non è riservato a nessun privato in Brasile, eccetto che nei casi di persone fisiche dichiaratamente povere. Questo rappresenta, forse, il più ridicolo e ingiusto vantaggio conferito alla FIFA dalla Legge, considerando peraltro il fatto che i costi di un processo giudiziale in Brasile sono molto bassi se confrontati con quelli di altri Paesi.

Nella Legge venivano, inoltre, stabiliti premi in denaro esenti da tassazione e pensioni in denaro agli *ex* giocatori delle selezioni brasiliane campioni del Mondo del 1958, 1962 e 1970. Il valore del premio era elevato (R\$100.000,00 corrispondente a circa €30.000,00) ed era imputato all'erario: aspetto, questo, non giustificabile di per sé (oltretutto non in linea con i temi all'interno del resto della Legge) e ha sollevato domande sul perché dell'esistenza di tali disposizioni e sull'opportunità di destinare simili somme a misure più importanti. Questa è la ragione per cui queste disposizioni sono state indagate dal Pubblico Ministero nella stessa Azione Diretta di Incostituzionalità sopra citata (n° 4976).

La Legge Generale della Coppa, quindi, si estendeva, come visto, a diversi rami del Diritto, e ha modificato l'ordinamento giuridico in modo del tutto peculiare al fine di garantire, in primo luogo, gli interessi della FIFA, arrivando a intaccare, in alcuni casi, anche i principi costituzionali.

3. Il regime differenziato della contrattazione.

Un'ulteriore alterazione legislativa significativa occasionata dall'organizzazione della Coppa del Mondo di calcio è dipesa dal regime differenziato delle contrattazioni. E ancorché non si tratti di una legislazione che si applica in modo specifico alla sola Coppa del Mondo e ai Giochi Olimpici, senza dubbio «il nuovo regime delle concessioni è stato concepito, in origine, come forma per assicu-

rare la sveltezza nelle licitazioni necessarie alla realizzazione dei megaeventi sportivi del 2013, 2014 e 2016». [JUSTEN FILHO M., 2013, 16].

Un aspetto interessante del regime differenziato delle contrattazioni, come già denota il termine “differenziato”, è che si tratta di una disciplina alternativa a quella delle licitazioni e dei contratti amministrativi ordinariamente regolati, in Brasile, dalla Legge Federale n° 8.666/93. Il regime differenziato è stato concepito per finalità di sveltimento, di semplificazione e di diminuzione della burocrazia inerente ai relativi procedimenti. Tuttavia, tale semplificazione, com'è immaginabile, ha finito anche per eliminare alcune tutele, rendendo più facile ai pubblici poteri acquistare beni e servizi dai privati in occasioni particolari quali, appunto, i *megaeventi*.

Si nota anche che l'istituzione del regime differenziato della contrattazione (o, semplicemente, RDC, come è conosciuto in Brasile) non ha revocato nessuna delle disposizioni di legge che regolavano, fino a quel momento, la disciplina delle contrattazioni pubbliche. In compenso, ha creato un procedimento parallelo [JUSTEN FILHO, cit., 15], applicabile unicamente alle ipotesi che esso prevede, ossia: *i*) contratti relativi alla Coppa del Mondo di calcio e alla Coppa delle Confederazioni; *ii*) contratti relativi ai giochi olimpici e paraolimpici; *iii*) interventi relativi ad aeroporti situati a circa 350 km dalle città-sede della Coppa; *iv*) azioni del programma di accelerazione della crescita (PAC), che è una politica pubblica istituita dal governo brasiliano al fine di realizzare un grande insieme di opere concomitanti per stimolare la crescita economica del Paese; *v*) riforme e servizi del sistema unico di salute (SUS). Le due ultime ipotesi, peraltro, non constavano nel testo originale della Legge, e sono state aggiunte in un secondo momento, con l'obiettivo di dare alla crescita economica e alla salute pubblica la stessa rilevanza che era data ai *megaeventi*.

Siffatte semplificazioni procedurali, con la conseguente “sburocratizzazione” delle tutele, è stata valutata in modo diverso dai giuristi brasiliani. Justen Filho, ad esempio, ha interpretato positivamente l'istituzione del RDC, qualificandola come una “sperimentazione” amministrativa volta a modificare il precedente regime della contrattazione. Per l'autore «l'introduzione del RDC riflette la proposta di perfezionamento del modello delle licitazioni brasiliano, nella misura in cui amplia l'efficienza amministrativa, riduce i costi, diminuisce i tempi, uniforma gli obiettivi economici e reinterpreta interessi tanto pubblici quanto privati» (pp. 39-46).

Altri Autori, invece, le interpretano in modo diverso. Benché siano innegabili i riflessi positivi di procedimenti facilitati di contrattazione da parte dell'amministrazione, essi ritengono che il RDC soffra di alcuni vizi di costituzionalità, che ne minano la legittimità. Per questa ragione, Renato de Monteiro Rezende

commenta che il RDC «è una vera teratologia giuridica» [REZENDE, R.M., 2011, 12]. La ragione non è dovuta solo al fatto che la legge del RDC crea nuove modalità di licitazione, ma anche al fatto che essa marginalizza l'incidenza della "Legge Generale" delle Licitazioni (Legge Federale n° 8.666/93), oltre a violare espressamente la Costituzione brasiliana.

Per l'Autore, «prevedere regole sulle modalità, sui tipi di licitazione, sui termini processuali minimi applicabili a oggetti definiti *ad hoc* (le licitazioni e contratti relativi alla Coppa delle Confederazioni di 2013, alla Coppa del Mondo del 2014 e ai Giochi Olimpici e Paraolimpici di 2016) e validi solo per alcuni enti federati, rappresenta una sovversione del sistema di distribuzione delle competenze ideato dal costituente». [REZENDE, R.M., 21] Si viola, infatti, il principio unitario Federativo, facilitando le contrattazioni per alcuni Stati e Municipi che ospiteranno i *megaeventi*, a discapito di altri che, non ospitandoli, non potranno beneficiarsi dei vantaggi del RDC.

Oltre a ciò, in considerazione del fatto che il regime differenziato delle contrattazioni è estremamente generico e non include le garanzie della contrattazione pubblica pretese dalla Costituzione, il Pubblico Ministero federale lo ha citato in giudizio con azione diretta di incostituzionalità n°4655, con l'obiettivo di evitare la dilapidazione del patrimonio pubblico e possibili danni all'ambiente cagionati dall'attenuazione delle ordinarie misure poste a protezione o compensazione dell'ambiente. Per l'organo giurisdizionale, le facilitazioni conseguenti al RDC sono eccessivamente aperte e generiche, comportando oneri maggiori per i pubblici poteri rispetto a quanto sarebbe stato necessario nel caso in cui fosse stato rispettato il normale procedimento delle licitazioni.

4. Conclusioni.

L'esperienza brasiliana degli ultimi anni dimostra come i *megaeventi* sportivi, quali la Coppa del Mondo di Calcio 2014, favoriscono la «riorganizzazione ontologica e normativa» del Paese ospitante. In tal senso, oltre alle opere pubbliche e alle ristrutturazioni urbane, legate alla realizzazione dell'evento, in Brasile si è fatto ricorso ad una legislazione particolare ed eccezionale per regolare le attività preparatorie ai *megaeventi*, legislazione la cui introduzione ha potuto contare sul grande appoggio popolare che ne ha reso facile l'approvazione da parte del potere legislativo a seguito dell'iniziativa ad opera dell'esecutivo. Tuttavia, nei primi giorni della competizione calcistica il grande appoggio popolare s'è ridotto e sono emerse dure critiche all'organizzazione.

La validità di questa legislazione, per quanto mirante a facilitare la realizzazione degli eventi entro la scadenza inderogabile programmata, s'è rivelata controversa nell'ordinamento giuridico brasiliano ed è stata oggetto di eccezioni di costituzionalità (v. causa numero 4976/DF, risoltasi da ultimo con una pronuncia di non incostituzionalità nel maggio 2014). Peraltro, già prima della decisione della Corte, la dottrina non credeva ci sarebbe stata alcuna dichiarazione di incostituzionalità, giacché si approssimava l'inizio dei Mondiali di calcio (giugno 2014) e, in caso contrario, sarebbe stato comunque molto difficile modificare la situazione di fatto. In altri termini, prima ancora della decisione della Corte, la situazione giuridica e materiale del *megaevento* era considerata da tutti come un "fatto consumato", idoneo garantire la tutela giuridica dei diritti degli sponsor e, soprattutto, della FIFA (posto che, dal punto di vista giuridico, i Mondiali si sono peraltro svolti pacificamente, con pochissime controversie legali).

Bibliografia

- AGAMBEN G., *Homo Sacer I - O poder soberano e a vida nua*, Belo Horizonte, 2007.
- CARDOSO B. DE V., *Megaeventos esportivos e modernização tecnológica: planos e discursos sobre o legado em segurança pública*, in *Horiz. antropol.* [online], 2013, vol. 19, n. 40, 119 ss.
- DAMATTA R. (Org.), *Universo do Futebol: Esporte e Sociedade Brasileira*, Rio de Janeiro, 1982.
- DOMINGUES E.P., BETARELLI JUNIOR A.A., MAGALHAES A.S., *Quanto vale o show?: impactos econômicos dos investimentos da Copa do Mundo 2014 no Brasil*, in *Estud. Econ.* [online], 2011, vol. 41, n. 2, 409-439.
- DAMO A.S., OLIVEN R.G., *O Brasil no horizonte dos megaeventos esportivos de 2014 e 2016: sua cara, seus sócios e seus negócios*, in *Horiz. Antropol.* [online], 2013, vol. 19, n. 40, 19 ss.
- Eating the world, *FIFA, McDonald's, and the fight for acarajé in Bahia* in <http://eatingtheworld.wordpress.com/2013/04/19/fifa-mcdonalds-and-the-fight-for-acaraje-in-bahia>.
- GABARDO E., REZENDE M.C. DE M., *Copa do mundo 2014: Estado e exceção no espetáculo do desenvolvimento*, in PAGLIARINI A.C., SOUZA J.W.N., *Direito Econômico e Socioambiental*, São Paulo, 2014.
- GASTALDO É., "O país do futebol" mediatizado: mídia e Copa do Mundo no Brasil, in *Sociologias* [online], 2009, n. 22, 353 ss.
- Gazeta do Povo, *Orçamento da Arena cresce 20,2% e estádio custará R\$ 319 milhões*. in <http://www.gazetadopovo.com.br/copa2014/conteudo.phtml?id=1442046>.
- HORNE J., MANZENREITER W., *An introduction to the sociology of sports mega events*, in HORNE J., MANZENREITER W. (ed.), *Sports Mega-Events: Social Scientific Analyses of*

- a Global Phenomenon*. (Special Issue: *The Sociological Review Monograph Series*), V. 54, Issue Supplement s2, December 2006, 1 ss., in <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-954X.2006.00650.x/abstract>.
- JUSTEN FILHO M., *Comentários ao RDC: Lei 12.462/11 e Decreto 7.581/11*, São Paulo, 2013.
- Le Monde, *Les annonceurs et la Coupe du monde, une affaire qui roule*, in http://www.lemonde.fr/sport/article/2010/05/18/les-annonceurs-et-la-coupe-du-monde-une-affaire-qui-roule_1353584_3242.html.
- MAGALHAES A., *O «legado» dos megaeventos esportivos: a reatualização da remoção de favelas no Rio de Janeiro*, in *Horiz. antropol.* [online], 2013, vol.19, n. 40, 89-118.
- PREUSS H., *Aspectos Sociais dos Megaeventos Esportivos*, in RUBIO K. (Org.), *Megaeventos esportivos, legado e responsabilidade social*, São Paulo, 2008, 13 ss.
- PREUSS H., *Economic dimension of the Olympic Games - University lecture on the Olympics*, in <http://olympicstudies.uab.es/lec/pdf/preuss.pdf>
- REZENDE R.M., *O regime diferenciado de contratações públicas: comentários à lei n. 12.462, de 2011*, in Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado [online], 2011, vol. 100, agosto, 12 ss.
- SOFFREDI R.R., *A Copa do Mundo e a modernização dos estádios brasileiros*, 2011, 130 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- TAVARES O., *Megaeventos Esportivos*, in *Revista Movimento*, v. 17, n. 03, 11 ss., jul/set, 2011.

XII. EXPO Milano 2015: un difficile percorso giuridico¹

Angelo Pavesi

SOMMARIO: 1. L'ambito di indagine. – 2. La complessa *governance* dell'Evento. – 3. Gli strumenti operativi per la realizzazione dell'Evento, caratteristiche e criticità dell'operato contrattuale di Expo 2015 S.p.A.: appalti, concessioni di servizi, sponsorizzazioni tecniche, convenzioni con amministrazioni pubbliche. – 4. Conclusioni: la complessità di un Grande Evento, il policentrismo decisionale ed esecutivo e l'insufficienza programmatica.

1. *L'ambito di indagine.*

«Il cammino di Expo è il cammino di Milano verso il futuro. Il cammino di una città fatta di persone, di realtà, di culture che lavorano insieme per scrivere il futuro del pianeta. Un cammino pensato per coinvolgere tutti, per dare voce alle eccellenze culturali tecnologiche e scientifiche di Milano nel mondo e per metterle in dialogo con le persone, con le donne e gli uomini che ogni giorno costruiscono dignità e sviluppo in tutto il mondo» [MORATTI, Sindaco della città di Milano, 2011].

Le belle parole sopra riportate chiudono di fatto la prima parte del percorso verso l'Expo Milano 2015 da parte delle istituzioni italiane, il percorso che a partire dal 2006 (la presentazione al Consiglio dei Ministri da parte del Sindaco di Milano, Letizia Moratti del Dossier di candidatura di Milano per l'Expo del 2015 risale al 16 ottobre 2006) aveva portato il Comitato di candidatura composto da un gruppo di giovani condotti dall'entusiasmo della politica locale, alla travolgente ed affascinante assegnazione a Milano, avvenuta il 31 marzo 2008, dell'organizzazione dell'Esposizione Universale registrata per il 2015 da parte del *Bureau International des Expositions* (B.I.E.), l'organismo internazionale intergovernativo incaricato di sovrintendere al calendario, alla fase di candidatura, alla selezione ed all'organizzazione delle Esposizioni Universali ed Internazionali.

¹ Il presente scritto rappresenta le opinioni e le riflessioni personali dell'Autore e non involge né rappresenta la volontà dell'Azienda di appartenenza.

A partire, infatti, dall'aggiudicazione, per la quale la proposta italiana aveva superato in un'appassionante testa a testa la città turca di Smirne, ha preso avvio un'altra fase, profondamente diversa e notevolmente più complessa, quella della vera e propria organizzazione dell'Esposizione Universale, i cui esiti conclusivi, unitamente ai bilanci della stessa, si potranno valutare solo al suo termine, fissato per il 31 ottobre 2015.

A fronte di una prima fase in cui l'estro, la creatività e la solidarietà italiana hanno consentito di raggiungere il prestigioso traguardo prefissato; la fase successiva, giuridicamente più accattivante, ha rivelato invece i profili più oscuri del carattere ordinamentale domestico, tanto che il primordiale entusiasmo, con l'approssimarsi dell'avvio dell'Evento, ha via via lasciato spazio alla preoccupazione ed all'incertezza. Ciò soprattutto sulla scorta dei ritardi tecnici nella realizzazione dei lavori legati alla costruzione del sito espositivo ed in virtù delle preoccupanti e desolanti indagini giudiziarie (alcune ormai concluse) che hanno direttamente colpito i vertici tecnici della società veicolo costituita *ad hoc* per compiere quel cammino che solo qualche anno fa sembrava travolgente.

Ora (nel momento in cui si scrive) a pochi giorni dall'apertura al pubblico del sito espositivo, in cui ormai le priorità sono tutte rivolte al rispetto dei termini perentori di apertura al pubblico dello stesso e non più alle scelte strategiche di cui per vero le prime sono figlie, è possibile esprimere alcune embrionali considerazioni rispetto alle modalità attraverso le quali il legislatore italiano ed in generale il "sistema Italia" hanno programmato e disciplinato il viaggio dell'Italia verso l'Esposizione Universale che inizierà il 1 maggio 2015.

A prescindere infatti dalla trattazione del tema dell'Esposizione («Nutrire il pianeta, energia per la vita»), certamente suggestivo, affascinante e di immediato impatto verso la collettività e verso i tanti Paesi stranieri che ad Expo Milano 2015 avranno una propria presenza, è nella presente sede utile capire come sotto il profilo eminentemente giuridico le attività connesse allo svolgimento dell'Esposizione Universale siano state programmate e disciplinate e quali scelte strategiche siano state intraprese, scelte che hanno avuto un impatto notevole sull'attività concreta degli stessi soggetti individuati dal legislatore quali protagonisti e sulla relativa attività contrattuale, aspetto quest'ultimo che sarà affrontato nel corso del terzo paragrafo del presente scritto.

Se, in particolare il tema ha avuto il grande pregio di attrarre l'attenzione e l'interesse del B.I.E. e dei Paesi ad esso aderenti (ad Expo Milano 2015 per la prima volta nella storia delle esposizioni universali saranno presenti ben 145 Paesi, di cui 53 con padiglioni di propria integrale realizzazione), la visione strategica e la programmazione presupposte alla realizzazione dell'Evento, lungi dal rappresentare quelle attività preventive di valutazione globale degli interessi coinvolti,

degli obiettivi e delle compatibilità finanziarie che dovrebbero essere presupposti all'adozione di tutti gli atti amministrativi generali, risolvendosi il principio della programmazione amministrativa nell'applicazione del principio di buon andamento prescritto dall'art. 97 della Costituzione [BALDI, 2001], non si sono rivelate all'altezza delle aspettative e delle speranze iniziali, rischiando fino all'ultimo di mettere in pericolo i tanti sforzi che sotto il profilo internazionale hanno già, nei fatti, affermato il successo dell'Expo Milano 2015.

2. *La complessa governance dell'Evento.*

Nell'ambito del ruolo e delle responsabilità che la Convenzione internazionale di Parigi del 1928 sul funzionamento del B.I.E. (resa esecutiva in Italia con r.d.l. 13 gennaio 1931, n. 24 e più volte modificata, da ultimo con Protocollo del 1978, reso esecutivo con l. 3 giugno 1978, n. 314) assegna al governo del Paese ospitante (ovvero quella di preparare e di predisporre tutte le misure legali, finanziarie e ogni altra misura necessaria a garantire il successo ed il prestigio dell'Esposizione universale), il Governo italiano, a seguito dell'assegnazione, ha elaborato la disciplina giuridica ed individuato la *governance* di Expo Milano 2015.

Le modalità approntate dal legislatore si sono da subito orientate alla qualificazione dell'Esposizione Universale milanese quale «Grande Evento» ai sensi dell'art. 5-*bis*, comma 5 del d.l. n. 343/2001 (dichiarazione avvenuta con d.p.c.m. n. 27605 del 2007 e nei suoi effetti sopravvissuta all'abrogazione dell'art. 5-*bis* citato intervenuta per effetto dell'art. 40 – bis del d.l. n. 1/2012), volendo attribuire allo stesso i caratteri tipici di una locuzione che in Italia era divenuta consueta per delineare una tipologia di casi caratterizzati in generale dalla loro contingenza e che consentiva l'utilizzo di strumenti giuridici straordinari anche con riferimento a grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile ma diversi da quelli per i quali si rendeva necessaria la delibera di stato di emergenza [CAPANTINI, 2010].

Tale definizione, sebbene originariamente introdotta dal legislatore per affrontare eventi imprevedibili e di assoluta emergenza connessa con il ruolo e la funzione di protezione civile nel caso di catastrofi e calamità, si era in effetti estesa nel corso del tempo sino a ricomprendere indiscriminatamente eventi in sé non destinati a durare nel tempo ma nemmeno imprevedibili e quindi non caratterizzati dalla stato di emergenza o assoluta necessità e pericolo [CAVALLO PERIN – GAGLIARDI, 2012].

In effetti, ciò che nel corso del tempo era stato individuato quale elemento discriminatorio maggiormente significativo a fini definitivi, era rappresentato dal

richiamo di grandi masse in un certo luogo e lasso di tempo, di cui vi era la necessità di indirizzarne l'arrivo, favorirne la circolazione, l'accesso e la permanenza nei luoghi della manifestazione, di provvederne a garantire un'adeguata offerta di ospitalità, un'adeguata qualità della manifestazione, e via discorrendo.

In altre parole, a partire dalla necessità di affrontare eventi connessi con la volubilità della natura od assolutamente eccezionali ed imprevedibili (come nel caso di eventi naturali o di guerre), nel corso del tempo, la qualificazione di «Grande Evento» è stata di volta in volta attribuita ad eventi del tutto prevedibili, in quanto l'organizzazione di questi poteva essere pianificata nel tempo, ma caratterizzati dalla necessità per l'ordinamento giuridico di affrontare bisogni inconsueti destinati a venire meno in breve tempo ed in riferimento ai quali l'utilizzo degli ordinari poteri pubblici ed amministrativi veniva considerato insufficiente e non in grado di essere da questi adeguatamente fronteggiati (quali, ad esempio, importanti manifestazioni sportive o religiose).

L'utilità della dichiarazione di «Grande Evento» risiedeva, in particolare, nella definizione omogenea di emergenza rapportata ad un determinato territorio per un determinato periodo di tempo, entro i quali diventava irrilevante la verifica del grado reale di emergenza, essendo questa presunta *juris et de jure* e potendo dunque giustificare, in tale contesto, l'esercizio di poteri eccezionali e derogatori rispetto alle ordinarie previsioni di legge idonei, auspicabilmente, a meglio disciplinare l'alterazione delle abitudini ordinarie causata dallo svolgimento dell'Evento. Un secondo effetto rilevante della situazione di emergenza è la concentrazione del potere amministrativo, con attribuzione ad un commissario di governo straordinario del potere di sostituirsi agli organi amministrativi normalmente competenti, scavalcando trasversalmente e verticalmente tutto il riparto di competenze attribuite alla p.a. e consentendo altresì la sperimentazione di soluzioni procedurali nuove destinate anche ad una successiva stabilizzazione negli ordinamenti statali [CARAPELUCCI, 2010].

Nel caso di Expo Milano 2015, in effetti, la qualifica dello stesso a «Grande Evento», rispecchia proprio tale estensione, non potendo i poteri straordinari assegnati ai commissari di governo essere inquadrabili nel perimetro tipico della disciplina di protezione civile, quanto nel diverso contesto degli obblighi straordinari assunti dallo Stato Italiano a livello internazionale riguardanti sia il puntuale rispetto dei termini prestabiliti di realizzazione dell'Evento, sia le particolari modalità in cui lo stesso deve essere realizzato, con riferimento all'eccezionale estensione dell'area ove è prevista la compresenza di moltissimi cantieri, anche relativi ai Paesi partecipanti, ed alle inevitabili interferenze ed interessenze dei lavori di costruzione e di allestimento del sito espositivo, dei suoi collegamenti viari ed idrici, delle strutture di logistica e sicurezza.

Muovendosi da tali presupposti, basati quindi sulla necessità di garantire tempestivi interventi congiunti tra le varie realtà istituzionali domestiche e straniere, societarie ed imprenditoriali coinvolte per poter conseguire in tal modo l'obiettivo entro la data prevista, al fine di evitare pesanti ricadute economiche e di immagine e di realizzare i ricavi preventivati a copertura dei costi sostenuti di fonte pubblica, il legislatore ed il Governo italiani hanno approvato una fittissima rete di provvedimenti normativi e regolamentari atti a disciplinare compiutamente l'Expo Milano 2015.

Nell'ambito di un contesto parlamentare e governativo tra i più incerti e tra i più drammatici riscontratisi nel corso degli ultimi venticinque anni di storia politica repubblicana [nel giro di sei anni si sono infatti succeduti ben quattro governi – Berlusconi, Monti, Letta, Renzi – di cui due dichiaratamente tecnici ed a fronte di due succedutesi legislature parlamentari assai discontinue tra loro], la produzione normativa non ha purtroppo brillato per uniformità e coerenza.

La vasta e tormentata produzione normativa su Expo Milano 2015 può, a parere dello scrivente, suddividersi in tre periodi principali: il primo, quello dell'avvio, in cui, a partire dalla dichiarazione di Grande Evento sopra ricordata, si sono poste le basi di una prima forma di *governance* dell'Evento (per gli interventi che vanno dal 2008 al 2013); il secondo, quello del parziale ripensamento rispetto alla prima fase di produzione normativa (per gli interventi dal 2013 al 2014), il terzo, quello dell'inasprimento e del controllo, in cui a seguito delle note indagini giudiziarie e ponendo recisamente in dubbio l'efficacia di quanto prodotto nei periodi precedenti, sono state introdotte misure stringenti a presidio della legalità e della legittimità dei provvedimenti amministrativi legati all'organizzazione dell'Evento.

In riferimento al primo periodo [ROCCCELLA, 2010], i provvedimenti normativi principali sono stati il d.l. n. 112/2008 (recante «disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»), il cui art. 14, autorizzandone la spesa, rinviava ad un successivo d.p.c.m. l'istituzione e la disciplina degli organismi per la gestione delle attività, ed il successivo d.p.c.m. 22 ottobre 2008 (recante «interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015»).

Proprio il d.p.c.m. in questione ha previsto la prima forma di *governance* dell'Evento, individuando l'elenco delle opere da realizzare (suddivise in “essenziali”, quelle relative al sito espositivo per le quali stazione appaltante sarebbe stata la società di gestione e realizzazione dell'Evento, e “connesse”, quelle di accesso viabilistico al sito espositivo per le quali stazioni appaltante sarebbero state altri soggetti istituzionali: Regione Lombardia per alcune, Provincia e Comune di Milano per altre) e l'istituzione della società di gestione e realizzazione dell'E-

vento (Expo 2015 S.p.A.) nonché degli altri soggetti attuatori, con le rispettive competenze finalizzate a porre in essere gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015.

In particolare, venivano individuate le seguenti figure attuative: il Commissario straordinario di governo delegato (c.d. COSDE, il Sindaco p.t. della città di Milano), il Commissario generale dell'Expo Milano 2015 (c.d. COGE, il Presidente p.t. della Regione Lombardia), la Commissione di coordinamento per le attività connesse ad Expo Milano 2015, il Tavolo istituzionale per il governo complessivo per gli interventi regionali e sovraregionali (c.d. Tavolo Lombardia) ed, infine, la già citata società di realizzazione e gestione dell'Evento (Expo 2015 S.p.A.).

Tra i plurimi soggetti decisionali di cui sopra venivano parcellizzati i compiti di complessiva realizzazione e gestione dell'Evento.

In particolare al COSDE veniva assegnato il ruolo di garante della realizzazione di Expo Milano 2015 con compiti di vigilanza e di impulso sull'esecuzione delle opere, con possibilità di indire conferenze di servizi tra le amministrazioni interessate nella necessità di acquisire intese, concerti, nulla osta ed assensi comunque denominati da parte delle p.a. stesse, con attribuzione di poteri derogatori in materia di procedure di gara (ben 85) e di espropri di pubblica utilità (più volte in seguito estese con specifiche o.p.c.m. – in particolare le o.p.c.m. nn. 3840/2010 e 3900/2010 e 3901/2010 – ancorché da esercitarsi nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle direttive comunitarie) ed infine, con compiti di monitoraggio e di controllo delle spese.

Al COGE, invece, venivano assegnati compiti di rappresentanza e di informazione internazionale del Governo italiano nei confronti del B.I.E. e degli Stati partecipanti all'Esposizione in collaborazione e con il supporto del Ministero degli Affari Esteri, la vigilanza, in raccordo con il COSDE, sulla tempestiva realizzazione delle opere, la facoltà di indirizzo e controllo dei contenuti e dei temi propri di Expo Milano 2015.

Alla Commissione di coordinamento, composta dai livelli istituzionali, sociali, culturali e produttivi interessati all'Evento, individuati dal COSDE, venivano assegnati compiti di facilitazione e di coordinamento anche politico tra i diversi soggetti coinvolti in Expo Milano 2015; mentre al Tavolo Lombardia, presieduto dal Presidente p.t. della Regione Lombardia, veniva affidata la cura, la programmazione e la realizzazione di attività regionali e sovraregionali relative ad Expo Milano 2015, nonché quelle relative alle opere di accessibilità al sito espositivo e quelle connesse riguardanti aree diverse dal sito espositivo.

Ruolo operativo centrale veniva però ad assumere la società di gestione e realizzazione dell'Evento la quale, denominata Expo 2015 S.p.A., ha il compito di

realizzare, organizzare e gestire Expo Milano 2015. In particolare, quale soggetto aggiudicatore e stazione appaltante, la società ha il compito di realizzare le opere di preparazione e costruzione del sito espositivo, comprese le opere di ricettività, di natura tecnologica e le altre opere connesse e/o opportune per la realizzazione di Expo Milano 2015, nonché di promuovere tutte le azioni e le iniziative necessarie alla realizzazione delle opere di cui sopra, progettando le medesime e stipulando i contratti relativi alla loro esecuzione, nonché infine, il compito di gestire il programma di eventi attinenti al tema che si dovranno sviluppare prima e durante l'Evento.

La società, a capitale interamente pubblico non aperto all'azionariato privato e qualificata come organismo di diritto pubblico svolgente un servizio di interesse generale (e per tali ragioni ricompresa, con efficacia parziale, dall'Istat nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato dello Stato, individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009 n. 196), è composta dal Ministero dell'economia e delle finanze (40%), dal Comune di Milano (20%), dalla Regione Lombardia (20%), dalla Provincia di Milano (10%) e dalla CCIAA di Milano (10%). L'assemblea dei soci nomina i componenti del consiglio di amministrazione, il quale nomina l'amministratore delegato, titolare di poteri di governo strategico e di gestione; il collegio sindacale è nominato dall'assemblea dei soci, è composto da 3 membri e vigila sul rispetto delle norme di legge e dello statuto sociale. Il controllo contabile è stato affidato ad una società di revisione mentre è stato istituito l'organismo di vigilanza (quattro componenti esterni alla società e l'*internal auditor*) ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 per vigilare sul funzionamento e sull'osservanza dei modelli di gestione interna (codice etico, modello di organizzazione e controllo, modello di *risk self-assessment* e *gap analysis*).

La società di gestione è sottoposta al controllo sulla gestione finanziaria della Corte dei Conti ai sensi dell'art. 12 della l. n. 259/1958 che è espletato mediante la partecipazione di un magistrato delegato della Sezione centrale di controllo sugli Enti della Corte dei Conti alle sedute degli organi collegiali della società. La società, in particolare, deve trasmettere alla Corte dei Conti il bilancio di esercizio con le relazioni degli amministratori, dei sindaci e dei revisori, nonché tutti gli atti ed i documenti contabili generali di qualsiasi natura (verbali dell'assemblea e del CdA, atti organizzativi di rilevanza generale). Al Magistrato delegato della Corte dei Conti compete, inoltre, nel corso delle sedute degli organi di amministrazione e sindacale ed in qualsiasi momento, acquisire gli atti ed i documenti, nonché assumere le informazioni e le notizie comunque necessari per l'esercizio del controllo. Al termine di Expo Milano 2015, la società dovrà redigere un rendiconto finanziario generale che sarà sottoposto all'approvazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Quanto ai finanziamenti ed alla capacità di spesa, la società gode di flussi di finanza pubblica ed è iscritta alla contabilità speciale vincolata presso la Tesoreria provinciale dello Stato di Milano (accreditati a funzionari delegati di fondi finalizzati a specifici interventi e con durata predeterminata). Sulla contabilità speciale aperta presso la Banca d'Italia sono quindi accreditate le somme erogate dai soci ed il funzionamento è regolato dagli artt. 8 e 10 del d.p.r. n. 367/94 che prevede la possibilità che su questi operi a nome della società solo un funzionario a ciò specificamente delegato, il quale effettua verso la Tesoreria degli ordinativi di pagamento a favore dei creditori della società, che vengono pagati direttamente dalla Tesoreria e che prevede da parte della società la predisposizione semestrale di un rendiconto dettagliato con l'allegazione di tutte le fatture ricevute e di ogni altro documento che attesti la spesa sostenuta e la motivazione della stessa. Quanto invece al rapporto di provvista con i soci, alla stregua di apposite convenzioni sottoscritte tra la società stessa ed i suoi soci, le somme vengono accreditate alla Tesoreria provinciale dello Stato in ratei successivi, a seguito delle richieste della società che devono essere sempre accompagnate da una relazione sullo stato di attuazione delle opere con l'obbligo per la società di attestare e dimostrare, per ottenere il rateo successivo, di aver già speso l'80% del rateo precedente e con accantonamento delle economie di gara per far fronte a particolari esigenze che dovessero verificarsi nella realizzazione delle opere al fine di accelerare i tempi di esecuzione (es. varianti in corso d'opera).

Descritta sommariamente la prima disciplina di funzionamento ed organizzazione dell'Esposizione Universale, è possibile constatare che se, da un lato, la stessa ha avuto certamente il pregio di coinvolgere molti soggetti, con l'intento di concertare i momenti strategici e decisionali iniziali, dall'altro proprio in virtù di tale concertazione, rivela troppo spesso inefficace, l'impostazione siffatta non ha consentito un celere avvio delle concrete operazioni di esecuzione delle opere anzi, ne ha in realtà causato un significativo ritardo (si pensi che la prima importante procedura di gara, relativa alla rimozione delle interferenze insistenti sulle aree del sito espositivo è stata bandita da Expo 2015 S.p.A. solo nel marzo del 2012).

Il principale e significativo ritardo nelle operazioni di avvio della costruzione del sito espositivo si è infatti manifestata con riferimento all'individuazione stessa delle aree sulle quali il sito sarebbe dovuto sorgere ed in relazione alle modalità di acquisizione delle stesse, che ha portato nel giugno 2011 alla costituzione di una società *ad hoc*, denominata Arexpo S.p.A..

Questa, costituita da Regione Lombardia, Comune di Milano, Fondazione Fiera Milano, Provincia di Milano, CCIAA di Milano e Comune di Rho, è stata incaricata di acquistare i terreni interessati al sito espositivo e di costituire su di essi il diritto di superficie a favore della società di gestione e realizzazione, che,

intervenuto nell'agosto del 2012, scadrà il 30 giugno 2016, data a seguito della quale Arexpo S.p.A. tornerà nella piena diretta proprietà delle aree in questione affinché la stessa possa dare attuazione all'Accordo di Programma approvato con decreto del Presidente della Regione Lombardia in data 4 agosto 2011 e procedere allo sviluppo urbanistico e funzionale delle aree in questione.

I diversi orientamenti manifestati dai maggiori enti territoriali coinvolti (Regione Lombardia e Comune di Milano) protagonisti della candidatura e dello sviluppo complessivo del progetto hanno severamente condizionato il successivo corso degli avvenimenti fin dall'indomani della vittoria della candidatura e trapevano dalle continue modifiche normative poi intervenute, anche sulla prima *governance* complessiva dell'Evento.

Ed infatti, a seguito dell'entrata in vigore del d.p.c.m. che aveva disegnato per primo l'assetto del governo nazionale sull'Esposizione Universale, si sono succeduti una serie di frammentati provvedimenti normativi e regolamentari di dettaglio tesi a completare di volta in volta le prime previsioni normative ivi indicate ed a definire i principali aspetti dell'Evento, poi inseriti nel dossier di registrazione approvato dall'Assemblea generale del B.I.E. il 23 novembre 2010 («misure legali e status giuridico di Expo Milano 2015, sviluppo del tema e programma culturale, progettazione definitiva del sito espositivo, sostenibilità dell'Evento, piano finanziario, di *business operation*, di comunicazione e promozione»). Successivi interventi hanno riguardato, in particolare, le modalità di finanziamento di Expo 2015 S.p.A. ed il ruolo del Tavolo Lombardia (d.p.c.m. 7 aprile 2009), la possibilità per Expo 2015 S.p.A. di avvalersi degli uffici tecnici ed amministrativi degli enti pubblici interessati ad Expo Milano 2015 (d.l. n. 194/2010), l'apertura della contabilità speciale di Expo 2015 S.p.A. (d.l. n. 78/2010), la modifica alla ripartizione delle opere essenziali e connesse e all'importo complessivo dei finanziamenti (d.p.c.m. 1 marzo 2010), l'estensione all'Evento di norme processuali favorevoli per impedire il ritardo nella sottoscrizione e nell'esecuzione dei lavori (d.l. 98/2011), la sopravvivenza del collegamento con i poteri straordinari di protezione civile nonostante l'abrogazione della norma presupposta (d.l. n. 59/2012), la ratifica dell'Accordo di sede stipulato tra Italia e B.I.E. (l. n. 3/2013) ed altri interventi in tema di legalità, *reverse charge* fiscale, istituzione del Commissario Generale di Sezione per il Padiglione Italia e relativa disciplina, disciplina derogatoria al patto di stabilità interno per le amministrazioni coinvolte nella realizzazione del sito e nell'organizzazione dell'Evento.

Le riscontrate difficoltà operative ed il parziale fallimento dell'impostazione concertativa iniziale hanno comportato nel corso del 2013 la necessità di modificare profondamente la *governance* dell'Evento, aprendo la seconda fase normativa sopra individuata.

In particolare, con il d.l. n. 43/2013 e con il successivo d.p.c.m. di attuazione del 6 maggio 2013, abrogato espressamente il precedente d.p.c.m. del 22 ottobre 2008 ed eliminate le precedenti figure commissariali, tutti i poteri straordinari di impulso, verifica e controllo sono stati accentrati nella figura di un solo Commissario Unico delegato dal Governo. Questo, istituito in considerazione dei tempi di realizzazione di Expo Milano 2015 e delle relative opere è subentrato alle funzioni ed ai compiti in precedenza assegnati al COSDE (vigilanza, impulso, controllo) ed al COGE (indirizzo e controllo sui temi, rapporti con il BIE), assumendo su di sé i complessivi compiti di vigilanza, di monitoraggio della corretta organizzazione dell'Evento, di impulso, nonché di poteri sostitutivi per risolvere le situazioni che ostacolano la realizzazione delle opere essenziali e connesse, la partecipazione degli Stati e il regolare svolgimento dell'Evento, poteri di ordinanza per derogare, ove necessario, alla legislazione vigente, nei limiti definiti con delibera della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sentito il Presidente della Regione Lombardia (sono immediatamente efficaci e pubblicate in GURI), potere di garantire la cooperazione con il Governo nei rapporti con il B.I.E. e con gli Stati che partecipano all'Expo Milano 2015, operando come referente dei Commissari Generali di Sezione dei Paesi partecipanti. A tale significativo cambiamento nell'equilibrio strategico dell'Evento, tuttavia, non seguiva la modifica dei ruoli degli altri soggetti attuatori a suo tempo indicati dal d.p.c.m. 22 ottobre 2008, anzi, ad Expo 2015 S.p.A. veniva espressamente estesa la facoltà di derogare direttamente alle norme ordinarie in materia di affidamenti di contratti pubblici, sebbene nei limiti delle deroghe riconosciute in precedenza al COSDE e nei ribaditi limiti dettati dal rispetto dei principi comunitari di concorrenza e trasparenza negli affidamenti.

Proprio in tale ultimo contesto, quello relativo all'operatività della società di realizzazione e gestione, mentre il legislatore poneva i migliori aggiustamenti per garantire un prosieguo spedito delle attività di realizzazione del sito espositivo, la magistratura penale rilevava comportamenti illeciti riguardanti figure apicali all'interno della Expo 2015 S.p.A., che evidenziavano la presenza di importanti fenomeni corruttivi e che nel giro di poche settimane portavano all'arresto del Direttore Generale Construction e del Direttore Generale per il Padiglione Italia, con grave nocumento per l'operatività ed addirittura la continuità stessa della società.

A fronte di un simile *vulnus* alla legalità dell'intera manifestazione espositiva, si è aperta la terza ed ultima fase di disciplina dell'Evento, quella del rigore e del controllo.

Lasciata inalterata la *governance* individuata con d.p.c.m. 6 maggio 2013, il d.l. n. 90/2014, in un ridisegno complessivo finalizzato alla semplificazione ed alla trasparenza amministrativa e sostituendo l'Autorità di Vigilanza sui contratti

pubblici con l'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC), attribuendo quindi ad un'unica autorità i poteri di vigilanza, controllo e correttezza sull'affidamento degli appalti pubblici e quelli di anticorruzione e trasparenza nei confronti delle pubbliche amministrazioni, costituiva un'Unità operativa speciale per Expo 2015 a fini anticorrittivi, assegnando al suo Presidente, oltre a poteri più prettamente di natura penalistico – amministrativa (da svolgere in compartecipazione con i Prefetti), compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere di Expo Milano 2015, nonché il potere di verifica preventiva di legittimità degli atti di affidamento e di esecuzione dei contratti per opere ed attività connesse ad Expo Milano 2015 (con particolare riguardo alla verifica del rispetto delle previsioni di trasparenza e di legalità). A tali estesi poteri, si aggiunge per il Presidente dell'ANAC la facoltà di formulare proposte al Commissario Unico delegato del Governo per l'Expo Milano 2015 ed alla società Expo 2015 S.p.A. per la corretta gestione delle procedure di appalto finalizzate alla realizzazione dell'Evento.

A fronte dei poteri assegnati all'ANAC nei confronti del Commissario Unico e di Expo 2015 S.p.A., questa ha da subito emanato, in data 7 luglio 2014, una proposta in tema di rafforzamento della legalità nei contratti da stipularsi tra la società di gestione e i suoi appaltatori, da un lato richiedendo di inserire in detti contratti apposite previsioni risolutive in caso di commissione di fatti corruttivi da parte degli appaltatori (fattispecie poi confluite nell'Atto anticorruzione sottoscritto tra Expo 2015 S.p.A. e la Prefettura di Milano in data 3 ottobre 2014 in aggiunta al Protocollo di Legalità già sottoscritto tra gli stessi in data 13 febbraio 2012), e dall'altro, richiedendo l'adozione di specifiche regole di trasparenza per tutte le procedure di affidamento di appalti (in modo da rendere evidenti il tipo di procedura, i componenti delle commissioni di gara, le modalità di aggiudicazione, le modalità di pagamento, le eventuali riserve riconosciute) e la previsione negli atti procedurali e di gara di una motivazione sintetica delle ragioni dell'uso delle deroghe al d.lgs. n. 163/2006.

Alla prima ne è seguita un'altra, in data 19 settembre 2014, nella quale l'ANAC ha formulato una serie di raccomandazioni in tema di affidamenti, le principali delle quali erano tese a limitare l'eccessiva discrezionalità assegnata alla stazione appaltante negli affidamenti e nell'uso delle deroghe normative (in particolare, l'ANAC chiedeva di introdurre negli atti di gara razionali requisiti di ammissione, razionali criteri di aggiudicazione, la preferenza per l'utilizzo del criterio di aggiudicazione del massimo ribasso per l'affidamento di appalti standardizzati e privi di discrezionalità, l'indicazione nei documenti di gara dei tempi di esecuzione, delle penali per ritardo, dell'ipotesi risolutiva espressa in caso di penali al 10% del valore).

In data 17 luglio 2014, infine, l'ANAC ha formalmente disciplinato i propri rapporti con Expo 2015 S.p.A., individuando, nell'affermazione del principio di leale collaborazione, i documenti soggetti a verifica preventiva di legittimità, le relative esclusioni, le tempistiche di disamina e gli effetti della verifica.

3. Gli strumenti operativi per la realizzazione dell'Evento, caratteristiche e criticità dell'operato di Expo 2015 S.p.A.: appalti, concessioni di servizi, sponsorizzazioni tecniche, convenzioni con amministrazioni pubbliche.

Nel complesso contesto istituzionale e normativo sopra sommariamente rappresentato, la società di realizzazione e di gestione Expo 2015 S.p.A., motore dell'Evento, ha utilizzato per il raggiungimento del proprio scopo sociale di una pluralità di strumenti contrattuali.

Soggetta per legge all'applicazione del d.lgs. n. 163/2006, in qualità di amministrazione aggiudicatrice, la Società si è avvalsa principalmente di contratti di appalto, di contratti di sponsorizzazione tecnica, di concessioni di servizi e di accordi con pubbliche amministrazioni.

Per quanto concerne l'affidamento degli appalti (oltre 2.000 fino ad ora tra lavori, servizi e forniture), la Società si è avvalsa di deroghe alle disposizioni comuni relative ai tempi ed alle modalità di successione delle diverse fasi di cui si compone la procedura ad evidenza pubblica usufruendo di deroghe, singolarmente motivate nei documenti di gara e nelle determine a contrarre presupposte agli affidamenti, in merito alle modalità di pubblicazione, ai tempi di risposta ai bandi, ai tempi delle comunicazioni ai concorrenti, ai tempi delle verifiche di cui agli artt. 38 e 48 d.lgs. 163/2006, ai tempi di verifica dei subappalti, alla procedura di verifica dell'anomalia delle offerte. In relazione all'affidamento di contratti di appalto, inoltre, esteso è il controllo svolto dal luglio 2014 dall'ANAC, la quale in materia esercita la verifica preventiva di legittimità sui bandi di gara, sugli avvisi, sui capitolati tecnici, sulle nomine dei commissari di gara, sui provvedimenti di aggiudicazione, nonché sugli schemi di contratto e sui momenti più significativi della loro esecuzione (varianti, riserve, risoluzioni, gravi inadempimenti degli appaltatori). Particolarmente delicato, nel contesto sopra delineato, si è rivelato l'uso delle deroghe normative di cui Expo 2015 S.p.A. direttamente gode in materia di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture. Se da una parte, infatti, è molto ampio e per nulla descrittivo l'elenco delle prescrizioni del codice dei contratti pubblici derogabili dalla società; dall'altra, l'utilizzo delle stesse è in ogni caso preordinato al rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e della normativa comunitaria, dovendosi quindi reputare cogente, sebbene

in una prospettiva del tutto anomala e per certi versi contraddittoria, il rispetto dei principi di trasparenza, proporzionalità, non discriminazione, pubblicità, parità di trattamento, buon andamento e motivazione dell'azione amministrativa.

La Società si è inoltre avvalsa ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 163/2006 dello strumento della concessione di servizi, in particolare, ristorativi.

Se infatti alla Società è stato precluso il ricorso alla concessione di lavori (in quanto non proprietaria delle aree, *asset* che normalmente consente al concessionario, attraverso la sua gestione, il recupero dell'investimento iniziale legato alla costruzione dell'opera pubblica), la stessa ha deciso di usufruire del partenariato pubblico/privato per affidare la gestione di taluni servizi.

A tale stregua, sono state in particolare sottoscritte, a seguito di procedure ad evidenza pubblica o per affidamenti diretti, diverse concessioni di servizi al pubblico (ad es. quella per la vendita di prodotti merchandising sul sito espositivo) o ristorativi (da erogare nella aree di servizio del sito, le c.d. "Stecche di Servizio") nell'ambito delle quali il rischio di gestione dei servizi in questione è stato assegnato ai concessionari, con riduzione delle spese gestorie a carico del concedente, riduzione delle tempistiche di realizzazione delle infrastrutture (nel caso dei servizi ristorativi, degli allestimenti interni) connesse ai servizi, ma anche con possibilità di sfruttare il potenziale innovativo del privato concessionario volto a creare un'esperienza accattivante per il visitatore e ad ottenere il massimo sfruttamento economico del servizio per recuperare l'investimento effettuato (comunque notevole, in considerazione della breve durata della concessione, legata al solo Evento, delle particolari condizioni di realizzazione delle strutture e di allestimento, altamente interferenziali con altre lavorazioni e gli altri soggetti attivi in cantiere, e degli alti livelli di servizio richiesti dal concedente, presidiati da penali e cauzioni).

Altro strumento di partenariato di cui si è ampiamente avvalsa la Società per il raggiungimento dei propri fini è la sponsorizzazione tecnica *ex art.* 26 del d.lgs. n. 163/2006.

Favorevole modello di partenariato pubblico/privato e di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale teso a sfruttare il *know how* del mercato [MANFREDI, 2014], con taluni elementi di criticità, soprattutto, nella loro definizione contrattuale (è infatti un contratto atipico), i contratti di sponsorizzazione sottoscritti da Expo 2015 S.p.A. prevedono da parte dello *sponsee* la veicolazione dell'immagine e del marchio dello *sponsor* (unitamente all'attribuzione di altri diritti di *partnership*) in cambio di contribuzione finanziaria (sponsorizzazione finanziaria) e/o svolgimento di lavori, servizi o forniture (sponsorizzazione tecnica).

Preceduti da procedure comparative pubblicate (c.d. *Request for proposal*) e svolte nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità e trasparen-

za, l'affidamento dei contratti di sponsorizzazione tecnica in questione si è fondato sulla predeterminazione dei perimetri tecnici che lo *sponsor* deve garantire (con l'indicazione delle relative qualifiche necessarie) e sull'esatta preventiva definizione del settore merceologico in riferimento al quale viene garantita l'esclusività della qualifica.

Talvolta accompagnati da una componente minoritaria mista, ovvero di vero e proprio appalto, i contratti di sponsorizzazione stipulati da Expo 2015 S.p.A. hanno tecnicamente avuto ad oggetto, tra gli altri, la realizzazione di infrastrutture e servizi di comunicazione; l'integrazione dei sistemi informatici; la fornitura di strumenti di illuminazione; la distribuzione dell'energia elettrica sul sito; la fornitura di soluzioni wireless per il sito, la fornitura e la posa dei sistemi di sicurezza dell'Evento, l'erogazione di servizi bancari, la fornitura di strumenti di automazione e controllo degli accessi al sito; lo svolgimento dell'attività di logistica all'interno del sito, la fornitura di strumenti tecnologici di *edutainment*, l'erogazione dei servizi di connettività video satellitare, la realizzazione di alcune aree tematiche (Supermercato del futuro e Parco della biodiversità) e la gestione degli spazi comuni di alcuni Cluster, strutture nelle quali alcuni Paesi con propri spazi espositivi sono ospitati attorno ad un tema comune (Frutta e Spezie, Cereali, Caffè).

Certamente utili in quanto configuranti, in ultima analisi, un risparmio di spesa a favore della Società e dotati di un margine di flessibilità esecutiva dovuta alla loro esclusione dall'applicazione pedissequa del d.lgs. n. 163/2006 e del relativo regolamento di attuazione [MATTALIA, 2012], nella pratica la loro negoziazione si è spesso rivelata complessa proprio in virtù di detta flessibilità ed atipicità, facendo sovente perdere allo *sponsee* quella forza negoziale ontologicamente insita nell'affidamento di contratti di appalto a fronte della necessità normativa per lo stesso *sponsee* di impartire in ogni caso allo *sponsor* le previsioni opportune in ordine alla progettazione, direzione ed esecuzione delle attività tecniche offerte in conto sponsorizzazione.

Il risparmio della spesa è anche il sostanziale presupposto che ha spinto la Società alla sottoscrizione di alcune convenzioni con pubbliche amministrazioni in analogia al modello applicabile ai sensi dell'art. 15 della l. n. 241/1990.

Tale facoltà le è stata espressamente consentita alla luce di una specifica previsione di legge secondo la quale, sulla base di convenzioni, Expo 2015 S.p.A. può avvalersi degli uffici tecnici e amministrativi degli enti pubblici interessati e può disporre di personale comandato dagli stessi, nonché può avvalersi degli enti fieristici, senza scopo di lucro, con sede in Lombardia e operativi a livello regionale, nei cui organi direttivi vi siano rappresentanti designati dagli enti locali in-

teressati, ovvero delle persone giuridiche da questi controllate (art. 5, comma 9 del d.p.c.m. 6 maggio 2013).

A fronte di una giurisprudenza amministrativa sempre più stringente e rigorosa rispetto alla possibilità per le pubbliche amministrazioni di affidare ad altri soggetti pubblici lo svolgimento di specifiche attività, contendibili sul mercato [si veda, da ultimo: ANAC, Parere AG/07/AP del 18 febbraio 2015, in www.anticorruzione.it, che ivi si è espressa sull'affidamento da parte di Arexpo S.p.A. all'Università Statale di Milano ed al Politecnico di Milano dell'incarico di ricerca scientifica volto all'acquisizione di una metodologia di indagine utile alla valutazione delle modalità di riuso del sito di Expo Milano 2015 post Evento; ma anche, in generale sull'applicazione dell'art. 15 della l. n. 241/1990, C.G.U.E. 19.12.12, C – 159/11, in www.curia.europa.eu; T.A.R. Lazio, Roma, n. 3517/13, in www.giustizia-amministrativa.it] Expo 2015 S.p.A. ha affidato a Metropolitana Milanese S.p.A. (ente strumentale del Comune di Milano), ad Infrastrutture Lombarde S.p.A. (ente strumentale di Regione Lombardia, in seguito sostituita da Italferr S.p.A.) e a Fiera Milano S.p.A., lo svolgimento di importanti incarichi connessi alla realizzazione del sito espositivo quali l'attività di progettazione, l'attività di supporto al R.U.P., di direzione lavori e di assistenza al collaudo per l'appalto «interferenze» nonché di progettazione e C.S.E. per l'appalto «piastra» (ad MM S.p.A.); l'attività di assistenza al R.U.P. nell'esperimento delle procedure di gara per la realizzazione del sito, nonché di direzione dei lavori per l'appalto «piastra» (ad ILS.p.A.); l'attività di progettazione dei c.d. Cluster e delle aree tematiche (a Fiera Milano S.p.A.).

Per vero, proprio tali affidamenti ed in generale lo strumento speciale contenuto nel testo normativo sopra ricordato, sono stati reputati legittimi sia dalla Corte dei Conti, Sez. Controllo per la Lombardia [Parere n. 960/2010, in www.corteconti.it] che dall'Avvocatura dello Stato (la quale appositamente interpellata dall'ANAC ha sul punto rilasciato uno specifico favorevole parere consultivo), sul presupposto però del rispetto, da un lato, del principio del mero rimborso dei costi per le attività svolte dal soggetto incaricato (erogato a consuntivo sui costi marginali derivanti dalla specifica attività svolta) e, dall'altro, dell'obbligo di affidare a tali soggetti attività meramente ausiliarie od esecutive di stretta riferibilità ad Expo 2015 S.p.A., nonché dell'obbligo per gli incaricati di non avvantaggiare indiscriminatamente soggetti privati nell'esercizio delle suddette, imponendo agli stessi di svolgere procedure comparative ad evidenza pubblica in caso di subaffidamenti delle attività convenzionali a terzi. Ciò, in particolare, in analogia alla disciplina relativa alle società *in house* delle amministrazioni aggiudicatrici, le quali, come ormai pacifico, hanno sempre l'obbligo di individuare il loro contraente attraverso il confronto concorrenziale.

4. *Conclusioni: la complessità di un Grande Evento, il policentrismo decisionale ed esecutivo e l'insufficienza programmatica.*

Certo non è facile ricostruire tutte le cause e le vicende che hanno causato la situazione di incertezza sul rispetto dei termini perentori di apertura al pubblico del sito espositivo e degli obblighi internazionali assunti dall'Italia nei confronti del B.I.E.

Tuttavia, sotto il profilo giuridico sembra possibile registrare sin d'ora un sostanziale fallimento del primo modello di *governance* giuridica imposto, quello, in breve, della concertazione e dell'ampia partecipazione istituzionale poggiante su un substrato di norme speciali, elaborate *ad hoc* e derogatorie rispetto alle prescrizioni ordinarie, che la conflittualità tra le istituzioni inizialmente coinvolte ha reso per vero frammentato, nebuloso, incerto e pure, a tratti, contraddittorio.

Peraltro, la citata conflittualità, causata da un iniziale policentrismo decisionale ed esecutivo (palesatosi in particolare nell'ambito del funzionamento di Arexpo S.p.A. e dei soggetti che avrebbero dovuto supportare Expo 2015 S.p.A. per tutto il percorso realizzativo, in primo luogo ILS.p.A., coinvolta anch'essa nei propri vertici in oscure vicende giudiziarie e di seguito sostituita, per lo svolgimento di tali funzioni di supporto, da Italferr S.p.A.), è stata, ad avviso dello scrivente, la principale causa dei gravi ritardi che da subito hanno coinvolto il cantiere del sito espositivo, il cui regolare andamento è stato irrimediabilmente compromesso sin dalla (tardiva) messa a disposizione al soggetto appaltante (e per suo tramite agli appaltatori) delle aree di cantiere.

La consegna frazionata dei terreni e le connesse incertezze circa la concreta disponibilità degli stessi, infatti, ha comportato significative lacune sia con riferimento alla programmazione e progettazione delle opere (per le quali è fondamentale la piena conoscenza dello stato dei luoghi), sia con riferimento alla fase di esecuzione, con il verificarsi della frequente necessità di varianti in corso d'opera, di affidamento di opere complementari e di iscrizione di riserve da parte degli appaltatori per l'alterazione del cronoprogramma delle opere (critiche, in merito, sono ora le condizioni sinallagmatiche dei contratti di appalto c.d. "interferenze", "piastra" e "Palazzo Italia").

Se da un lato, inoltre, l'iniziale disciplina normativa era tutta rivolta ad assegnare ad Expo Milano 2015 una qualifica derogatoria rispetto alle previsioni normative ordinarie, dall'altro, con l'assegnazione all'Anac della verifica preventiva di legittimità sugli atti di affidamento di lavori, servizi e forniture, pur nella permanenza dell'efficacia dei poteri derogatori, la sopra citata qualificazione ha subito una significativa riduzione, denotando un ripensamento netto da parte del legislatore circa le iniziali prescrizioni.

Se, inoltre, non può certamente essere sottaciuto come l'esercizio di siffatti poteri straordinari comporti inevitabilmente pericoli di infiltrazione mafiosa o corruttivi, atti a svilirne alla radice le finalità, non può tuttavia non rilevarsi una certa intemperatività ed anzi tardività dell'ultima disciplina codificata. Ciò soprattutto alla luce dell'introduzione a favore dell'Anac del potere di verifica preventiva di legittimità sugli atti di affidamento, potere assolutamente inedito per un'autorità di vigilanza e non giurisdizionale, il quale, pur correttamente fondato sul presupposto per cui ove vi è legittimità e trasparenza degli atti amministrativi non vi possa essere illegalità (o che questa sia in tal caso molto più difficile, rappresentando la legittimità degli atti amministrativi una forte garanzia di legalità degli stessi) ed introdotto attraverso l'approvazione dell'ennesima prescrizione emergenziale, per vero non appare del tutto coerente con la sopravvivenza dei poteri derogatori di cui ancora godono il Commissario Unico ed Expo 2015 S.p.A. e, soprattutto, con le tempistiche di realizzazione e gestione dell'Evento che invece ne richiedono, ormai, la piena operatività.

Tale potere, in effetti, sebbene incardinato al rispetto del principio di leale collaborazione, appare idoneo ad incidere ora gravemente sulla concreta operatività di entrambi i citati soggetti, in un momento nel quale, stante l'approssimarsi dell'Evento, l'utilizzo diretto delle deroghe normative poteva risultare utile a garantire oltre ogni dubbio la speditezza delle attività conclusive, a fronte di una normativa ordinaria, comunque in molte parti oggettivamente incerta e contraddittoria [in riferimento alla complessiva necessità di semplificare e snellire l'attuale normativa sugli appalti pubblici, si pensi alle nuove direttive comunitarie che in materia di affidamenti di appalti e concessioni pubbliche sollecitano proprio maggiore flessibilità e semplificazione: ad es. proponendo una nuova procedura competitiva con negoziazione, art. 29 Dir. n. 24/2014 e considerando n. 42; ma anche in dottrina tale necessità è ad oggi unanimemente riconosciuta, GIANPAOLINO - PONZONE, 2008].

Peraltro, l'Anac ha interpretato in modo molto estensivo detto potere preventivo, affatto limitandosi alla verifica del rispetto delle previsioni di trasparenza e di legalità (come pure la disposizione normativa presupposta lasciava supporre), bensì spingendosi spesso a muovere osservazioni non di sola ed esclusiva legittimità ma anche di merito e travalicando la mera verifica *ex ante* dell'immunità dell'atto amministrativo rispetto ai suoi vizi tipici e rispetto alla verifica dell'applicazione corretta dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità, per spingersi alla verifica dei perimetri funzionali delle gare, delle motivazioni poste a base dei criteri tecnici di aggiudicazione e dei sub-criteri, delle qualità degli aggiudicatari.

Ciò alla stregua di un'interpretazione innovativa e forte del ruolo dell'autorità di vigilanza, per vero non inedita in dottrina, anche se controversa soprattutto

to in riferimento alla possibilità di attribuire alla stessa poteri giudiziali sebbene in mancanza delle caratteristiche e delle garanzie proprie degli organi giurisdizionali [SANDULLI, 2013], in grado non solo di assistere costantemente le stazioni appaltanti nella pianificazione e conduzione delle procedure di affidamento, ma anche di porsi come un vero e proprio interlocutore terzo fra gli operatori economici e le committenze pubbliche, in grado di assumere la titolarità di funzioni di *governance* delle procedure di affidamento, al fine di garantire in maniera effettiva un'attuazione corretta ed efficace della normativa, cui attribuire poteri di raccomandazione, di richiesta di riesame e perfino di intervento para – giustiziale cautelare sugli atti delle procedure di gara e sugli atti di esecuzione del contratto. Ciò anche al fine di evitare, in caso di urgenza, danni gravi ed irreparabili per le pubbliche amministrazioni, con il connesso potere di sanzionare il mancato rispetto delle raccomandazioni, nonché di agire in giudizio per la rimozione delle illegittimità riscontrate nell'affidamento o nell'esecuzione dei contratti di appalto [CANTONE, 2015].

Inoltre, mentre l'esito negativo della verifica preventiva di legittimità ordinariamente svolta dalla Corte dei Conti sugli atti deliberati dal Governo e su quelli generali di programmazione, indirizzo e normativi, nonché di particolare rilievo finanziario, comporta l'impossibilità per l'atto di essere formalmente adottato, la verifica negativa di legittimità svolta dall'ANAC non comporta tale impossibilità, potendo il Commissario Unico ed Expo 2015 S.p.A. superare tale verifica, secondo proprie autonome determinazioni.

Dunque, all'indeterminatezza della nozione giuridica afferente al controllo preventivo di legittimità esercitato da un'autorità amministrativa indipendente ed alla sovente estensione dello stesso nel merito degli atti esaminati (per ragioni di opportunità ma anche, probabilmente, di attività investigativa: si veda la composizione dell'Unità speciale per Expo Milano 2015 che comprende un Colonnello e tre Marescialli della Guardia di Finanza, oltre a due avvocati, un architetto ed un ingegnere), si aggiunge l'incertezza circa gli effetti del parere preventivo negativo pronunciato dall'ANAC.

Ed infatti, detto parere, coerentemente con la stessa ricostruzione dogmatica del concetto di vigilanza (che implica un rapporto organizzatorio diverso e più tenue del rapporto gerarchico e che deve essere inteso come potere strumentale al corretto esercizio della funzione in quella determinata materia stabilita dalla legge e non è caratterizzata dal controllo su di un'attività amministrativa già svolta, ponendosi piuttosto come indirizzo all'attività da svolgersi, sul punto: Cons. Stato, Sez. IV, 12/09/2006, n. 5317, in *Foro amm. CDS* 2006, 9, 2504), rappresenta una mera interpretazione non vincolante, trattandosi di «raccomandazioni» che il Commissario Unico e la Società di gestione possono disattendere, presentando

proprie deduzioni ed assumendo i successivi atti di competenza [come precisato nelle Linee Guida ANAC del 17 luglio 2014].

Inoltre, ulteriore incertezza circa l'esercizio della verifica in discussione è rappresentata dai suoi effetti verso i terzi (ovvero i soggetti contraenti del Commissario Unico e di Expo 2015 S.p.A.) e verso il Commissario Unico ed Expo 2015 S.p.A. medesimi.

Se infatti verso i terzi, non può non richiamarsi il precedente del valore attribuito dal Giudice Amministrativo ai Pareri dell'ex AVCP (reputati non vincolanti per la stazione appaltante e per il Giudice Amministrativo, per il quale erano qualificabili come atti sì persuasivi ed interpretativi, ma di mero supporto tecnico non dissimile dal valore orientativo riconosciuto al precedente giudiziale, non idonei pertanto a sospendere né surrogare la funzione giurisdizionale né la stessa funzione amministrativa attiva, cfr. da ultimo: T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, 3/03/2014, n. 102, in *Foro amm. TAR* (Il) 2014, 3, 948); per i soggetti verificati, oltre a non imporre alcun comportamento o attività necessitata, sembra strumento in astratto perfino incompatibile con il ruolo e la nozione stessa di funzione pubblica (che questi ricoprono), ponendosi contraria rispetto al sistema medesimo che il detto ruolo assegna e che la detta nozione assume. Non esiste, infatti, una garanzia preventiva della funzione pubblica nel nostro ordinamento, laddove la pubblica funzione può e deve essere responsabilmente esercitata. La garanzia di cui sopra importerebbe, infatti, il sottrarsi da parte della funzione pubblica a responsabilità sue proprie con un'inammissibile devoluzione delle stesse ad altri soggetti (T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 27/01/2010, n. 46, in *Foro amm. TAR* 2010, 1, 280, che ha dichiarato una domanda azionata da una p.a. volta alla verifica di un proprio atto, improponibile per difetto assoluto di giurisdizione).

Come già accaduto in passato, dunque, a fronte delle sollecitazioni complesse ed articolate connesse allo svolgimento di grandi eventi, il nostro legislatore non pare aver risposto con l'auspicata prontezza né programmatica né esecutiva.

Al contrario, la risposta approntata, forse anche in virtù della franca consapevolezza dell'ontologica rigidità della normativa amministrativa, poco incline a disciplinare situazioni precarie e non durevoli nel tempo, si è concretizzata nell'affermazione iniziale di un modello giuridico via via superato e, nel corso degli anni, abbandonato ed anzi, in qualche modo, addirittura rinnegato, innescando incertezza non solo fra i soggetti attuatori dell'Evento ma anche presso l'opinione pubblica, parte della quale si è spesso dimostrata fortemente critica nei confronti di Expo Milano 2015 e degli ingenti investimenti pubblici ad esso connessi.

Non si può quindi che convenire con chi ha già rimarcato come probabilmente solo una legislazione dedicata specificamente alle grandi opere ed ai grandi eventi [individuati con criteri qualificatori presupposti] potrebbe forse più ef-

ficacemente e coerentemente conciliare le particolari esigenze derivanti dalla realizzazione di grandi opere pubbliche in condizione di straordinarietà, con la necessità di evitare abusi ed illegittimità, soprattutto *sub specie* di lesioni alla legalità sostanziale (Corte dei Conti, Determinazione n. 107/2014, in *www.corteconti.it*).

Invero, siffatta legislazione potrebbe allora dimostrarsi finalmente impermeabile a quegli eventi contingenti che, proprio come accaduto nel caso del cammino verso Expo Milano 2015, potrebbero incidere in modo imprevedibile ed incoerente sulla disciplina e sull'organizzazione dell'evento (si pensi ai fenomeni giudiziari, ovvero ai momenti di grave crisi economica o politica) impedendo al legislatore di dar vita a discipline giuridiche di volta in volta emergenziali ed improvvisate, in aperto contrasto con i principi della programmazione amministrativa e di buona amministrazione.

Bibliografia

- ANDREIS M., *Attività di programmazione e conclusione del procedimento*, in *Urb. e app.*, 2006, 11, 1308 ss.
- AMOROSINO S., *Note in tema di impugnabilità degli atti di indirizzo e programmazione*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, 650 ss.
- BALDI M., *Programmazione amministrativa e project financing nella disciplina dei lavori pubblici*, in *Urb. e app.*, 2001, 10, 1049 ss.
- CAPANTINI M., *I grandi eventi*, Napoli, 2010, 6 ss.
- CARABBA M., *Programmazione* (voce) in *Digesto*, IV ediz., vol. XII, Torino, 1997, 49 ss.
- CARAPPELLUCCI A., *Il potere di ordinanza oltre l'emergenza: i problemi dell'impiego ordinario di uno strumento extra ordinem*, in *Foro amm. TAR*, 2010, 321 ss.
- CASTORINA A.V., *Il principio di concorrenza come limite agli accordi tra pubbliche amministrazioni* [Nota a sentenza: T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 8 aprile 2013, n. 3517] in *Rass. Adv. St.*, 2013, 205 ss.
- CAVALLO PERIN R., GAGLIARDI B., *La disciplina giuridica dei grandi eventi e le olimpiadi invernali di "Torino 2006"*, in *Dir. amm.*, 2012, 193 ss.
- CAVALLO PERIN R., RACCA G.M., *Caratteri ed elementi essenziali nelle sponsorizzazioni con le pubbliche amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2013, 583 ss.
- CILIC A., CRIPPA M.A., FUSINA S., *Verso Expo Milano 2015*, Milano, 2011, 4 ss.
- DIPACE R., *La sponsorizzazione*, in *I contratti della Pubblica Amministrazione*, (a cura di) FRANCHINI C., Torino, 2007, 1193 ss.
- FALCONE M., *Le norme sulle garanzie procedurali e l'amministrazione dell'emergenza: l'urgenza qualificata come unica legittimazione alla loro deroga* (nota a Cons. Stato, sez. III, 4 giugno 2013, n. 3048) in *Foro amm. CDS*, 2014, 1965 ss.
- GIANPAOLINO P. - PONZONE P., *L'autorità di vigilanza sui contratti pubblici*, in M.A. SANDULLI - R. DE NICTOLIS - R. GAROFOLI (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2008.

- LA TORRE G., *L'esercizio del potere di ordinanza in deroga per emergenza ed in particolare nel caso di grandi eventi ed il contrasto con la competenza edilizia degli Enti locali*, in *L'amministrazione italiana*, 2011, 1601 ss.
- MANFREDI G., *Le sponsorizzazioni dei beni culturali e il mercato*, in *Aedon*, 2014, 1 ss.
- MASTRAGOSTINO F., *Sponsorizzazioni e pubbliche amministrazioni: caratteri generali e fattori di specialità*, in *Aedon*, 2010, 1 ss.
- MASTRAGOSTINO F., *Concessioni di servizi. L'art. 17 della direttiva 2004/18*, in *Il nuovo diritto degli appalti pubblici*, Milano, 2005, 100 ss.
- MATTALIA M., *Le sponsorizzazioni delle amministrazioni pubbliche: dalla liberalità alla concorrenza*, Roma, 2012, 15 ss.
- MATTALIA M., *Il contratto di sponsorizzazione*, in MUSUMECI T., *La cultura ai privati*, Milano, 2012.
- RAGANELLI B., *Le concessioni di lavori e di servizi*, in *I contratti della Pubblica Amministrazione*, (a cura di) FRANCHINI C., Torino, 2007, 1000 ss.
- ROCCELLA A., *Milano in stato di eccezione*, in *www.giustamm.it*, pubblicato il 26.02.2010
- SANDULLI M.A., *Natura ed effetti dei pareri dell'AVCP*, in *Federalismi.it*, 26 giugno 2013.
- SCARSI R., *Problemi e criticità gestionali dei grandi eventi: il caso dei giochi olimpici*, in *Economia e diritto del terziario*, 2007, 491 ss.
- SONCINI A., *Gli accordi tra pubbliche amministrazioni ex art. 15 l. 241/90 e il divieto di affidamenti diretti*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2013, 433 ss.

XIII. Conclusioni: prospettive di indagine per il giurista pubblicista di fronte alle criticità della regolazione dei Grandi Eventi

Auretta Benedetti

SOMMARIO: 1. Dalla disciplina emergenziale alla regolazione generale. – 2. Categorie pubblicistiche alla prova. – 3. I Grandi Eventi nel raccordo tra diritto globale e interno.

1. *Dalla disciplina emergenziale alla regolazione generale.*

Come dimostra il dibattito scientifico internazionale, i grandi eventi richiamano l'attenzione del giurista secondo molteplici prospettive: si va dalle questioni squisitamente organizzative e di *governance* che coinvolgono diversi livelli di governo all'interno dello Stato interessato, alle problematiche di tutela della proprietà intellettuale, di diritto del lavoro e penale, fino alle questioni relative alla garanzia di libertà di circolazione e alla tutela dei diritti fondamentali (cruciali nei Paesi emergenti o confessionali).

Il taglio che si è privilegiato nella ricerca in esame è quello propriamente pubblicistico, che si rivela particolarmente fecondo di profili di indagine significativi, specie ove si consideri la peculiarità che ha connotato l'approccio tutto italiano alla tematica dei grandi eventi.

Come infatti è stato evidenziato in molteplici contributi, una delle distorsioni più evidenti nel nostro ordinamento è stata rappresentata, prima ancora che dall'assenza di una legge espressamente loro dedicata, dall'originaria assimilazione dei grandi eventi agli eventi calamitosi, con la loro iniziale iscrizione nell'alveo dell'amministrazione di emergenza (con riferimento al sistema della protezione civile).

Va premesso che la nozione di grande evento non ha rilevanza giuridica in quanto coerente con fattispecie giuridica astratta individuata dal legislatore, ma per due elementi «fattuali» da cui risulta connotata (pur nella pluralità di manifestazioni diverse in cui può coniugarsi): la massa di persone che i grandi eventi sono idonei a mobilitare e la rilevanza ultranazionale, a prescindere dalla loro collocazione locale o nazionale.

Se quelli sono dunque gli elementi definitori del grande evento è evidente che ne costituiscono altresì una connotazione strutturale che è sbagliato classificare nel novero dell'amministrazione di emergenza, per il difetto di una condizione essenziale, ovvero l'imprevedibilità dell'evento stesso.

Di regola la prevedibilità è caratteristica propria dei grandi eEventi, specie quando sono l'esito di un'aggiudicazione internazionale e quindi devono essere progettati e realizzati previa un'attenta considerazione (e proposta di adeguate soluzioni organizzative) dell'impatto dell'evento sul territorio nel quale è destinato a svolgersi.

Il grande evento non è un fatto, in sé, né patologico né emergenziale, tale da giustificare la massiccia sospensione (a volte temporalmente indefinita) delle garanzie ordinamentali che operano nella gestione degli «eventi ordinari».

È pur vero che la logica del risultato mal si concilia con il sistema delle garanzie che caratterizzano l'ordinamento pubblicistico e che implicano un potere decisionale diffuso, procedure partecipate che coinvolgono diversi soggetti istituzionali in un difficile equilibrio con la tempificazione nell'esercizio delle funzioni medesime. Ciononostante (come purtroppo dimostrano anche le vicende collegate a Expo Milano 2015) si ha l'impressione che il Grande Evento sia utilizzato come un pretesto per una «fuga dal sistema delle garanzie» per sperimentare modelli decisionali svincolati dalla pesantezza dell'apparato procedurale pubblico (si vedano le leggi e le ordinanze con le quali si dispongono deroghe a innumerevoli norme in materia di contrattualità pubblica, procedure di programmazione delle opere pubbliche, normative ambientali e simili).

Peraltro proprio la vicenda di Expo 2015 ha dimostrato come la semplificazione ricercata «a monte», attraverso la prefigurazione di un regime speciale ed emergenziale, si sia tradotta in una difficile complicazione «a valle», che ha visto la proliferazione di tavoli istituzionali, organismi di scopo, nonché di amministrazioni di vario tipo operanti secondo poteri speciali. La «bontà» della scelta del modello emergenziale è stata smentita dallo stesso legislatore, che successivamente alla definizione del regime speciale ha tessuto una serie di poteri speciali di controllo in capo ad autorità di regolazione e amministrazioni interne (nella specie Anac e prefetture), con il risultato complessivo di prefigurare un quadro giuridico difficilmente intellegibile per lo stesso interprete, chiamato continuamente a risalire alla *ratio* delle deroghe e della specialità, anche al fine di capire i raccordi con la disciplina generale e con quei principi che continuano a reggere l'ordinamento.

Al di là della specificità della vicenda che ha caratterizzato la realizzazione di Expo 2015, la ricerca svolta lascia emergere un problema legato al sostanziale vuoto normativo che caratterizza attualmente, in Italia, la disciplina dei Grandi

Eventi, dopo la fuoriuscita degli stessi dal terreno impraticabile della normativa generale della protezione civile.

In prospettiva è più che fondato, infatti, il rischio che quel difficile bilanciamento di interessi che deve connotare la regolazione di ogni Grande evento (soprattutto a garanzia degli interessi più marcatamente sociali e ambientali che potrebbero risultare recessivi) non possa realizzarsi nell'occasionalità di una normativa che proceda caso per caso. C'è da interrogarsi, *de jure condendo*, se i singoli interventi regolatori non potrebbero inserirsi di una disciplina quadro di carattere generale, in cui siano codificati i principi e le norme di garanzia imprescindibili, nella consapevolezza della struttura giuridica che caratterizza la posizione dell'ordinamento giuridico statale rispetto al grande evento.

2. *Categorie pubblicistiche alla prova.*

La prospettiva di una disciplina *ad hoc* dei grandi eventi richiede al giurista di abbandonare le finte equazioni, di "alzare lo sguardo" e considerare i profili giuridici a partire dalla fattispecie sostanziale.

Sotto un profilo squisitamente teorico gli aspetti che vengono in considerazione sono interessantissimi.

Il «diritto dei grandi eventi» richiede, infatti, di considerare la capacità pubblicistica dello Stato (e in generale delle persone giuridiche pubbliche) di saper "governare" la propria comunità in modo tale da arrivare "preparati" all'appuntamento con il grande evento: viene in gioco la capacità di mettere in moto il proprio sistema (in termini di regole, organizzazione, finanziamenti, procedure) per soddisfare quanto richiesto o quanto ci si è impegnati a fare in prossimità dell'evento.

Non casualmente le fattispecie più significative sono proprio quelle dei grandi eventi che sono aggiudicati sulla base di una procedura concorsuale sovranazionale. Ciò che il soggetto pubblico attiva mediante la partecipazione a simili procedure è propriamente una sua capacità «privatistica», perché l'intento che lo muove non è dissimile da quello di un'impresa che intende aggiudicarsi un appalto: il grande evento assicura un ritorno di ricchezza sia immediata che futura e a servizio di questa «capacità privatistica» il soggetto pubblico mette a disposizione la sua «capacità pubblicistica».

Del resto non mancano altre fattispecie rispetto alle quali si realizza un simile «ancoraggio» della capacità pubblica/statuale all'adempimento di obbligazioni privatistiche: si pensi ai giudizi di *rating* che valutano l'affidabilità degli Stati debitori nei mercati obbligazionari anche sulla base del proprio sistema legislativo e

amministrativo; o piuttosto agli obblighi risarcitori che scaturiscono dalla mancata trasposizione, da parte dello Stato, delle direttive comunitarie.

Il diritto dei grandi eventi segna quindi, per la riflessione teorica del pubblicista, l'inversione di quell'impostazione originaria propria dei giuristi liberali, e bene espressa dalle parole di Mantellini, per cui «la ragione privata (dello Stato) non può non restare temperata dalla ragione politica».

Si potrebbe dire che la regolazione giuridica dei grandi eventi richiede il definitivo ribaltamento di quella prospettiva che portava i giuristi a interrogarsi se un soggetto dotato di una personalità pubblicistica potesse essere vincolato alle norme di diritto comune.

Gerber, il padre fondatore della scienza giuspubblicistica tedesca, colui al quale si deve la prima compiuta teorizzazione della persona giuridica di diritto pubblico, rispondeva a questo interrogativo attraverso l'immagine del soggetto che si «spoglia» della sua veste pubblica e che entra nelle contrattazioni come soggetto privato. È chiaro che alla fine del XIX secolo il «pubblico» era inteso essenzialmente come comando, ma questa idea che fosse necessario distinguere tra una capacità privatistica e una di diritto pubblico, tra una personalità di diritto privato e una pubblicistica è rimasta a lungo, a volte in stato latente. Ai giorni nostri lo stesso Giannini ha teorizzato l'indistinzione delle persone giuridiche pubbliche rispetto a quelle private sotto il profilo della generale «autonomia privata», escludendo, evidentemente, la capacità pubblicistica.

Questi pochi cenni sono utili per comprendere come il diritto dei Grandi Eventi possa essere un'occasione significativa per riconsiderare in modo nuovo la persona giuridica pubblica, sia per apprezzarne le specificità rispetto ai soggetti autenticamente dotati di autonomia privata, sia per valutarne la peculiare caratteristica di poter vincolare l'esercizio di poteri e funzioni pubbliche all'adempimento di impegni assunti in sede negoziale.

In effetti lo stesso esito della ricerca portata avanti in questa sede dimostra che le problematiche alle quali occorre dare una risposta regolativa rispondono essenzialmente a tre esigenze fondamentali connesse ai grandi eventi, rispetto alle quali occorre preordinare l'esercizio di poteri pubblici di carattere organizzativo e procedimentale; si tratta di esigenze che sono chiaramente riconducibili ai principi di corretto adempimento delle obbligazioni private:

- a) il principio per cui il debitore risponde delle obbligazioni assunte richiede di individuare un unico centro di imputazione responsabile;
- b) la tempestività nell'adempimento delle obbligazioni richiede la rigida tempificazione delle attività amministrative;
- c) il principio di diligenza del buon padre di famiglia è ben rispondente alla necessità di un adeguato apparato di controlli che valutino l'adeguatezza e la pro-

porzionalità delle misure adottate nell'ordinamento interno per conseguire i risultati richiesti.

Scorrendo i contributi della presente ricerca non è difficile verificare come le esigenze e le criticità segnalate dai differenti autori siano riconducibili alla necessità di affermare, nella regolazione generale dei grandi eventi, i suddetti principi generali, traducendoli nella specifica posizione del soggetto pubblico debitore, relativamente all'obbligazione avente come contenuto lo svolgimento dell'evento. In armonia con tale assetto andrebbe regolata la questione cruciale dei finanziamenti, in grado di incidere (come le relazioni hanno dimostrato) sia sull'apparato organizzativo dell'evento che sui mezzi e sui controlli.

3. I Grandi Eventi nel raccordo tra diritto globale e interno.

Il diritto dei grandi eventi obbliga dunque a cambiare prospettiva, anche per ulteriori profili rispetto ai quali il giurista deve fare i conti con la frammentazione delle categorie tradizionali consolidate.

Ciò a partire dalla stessa realtà dei soggetti aggiudicanti gli eventi, popolata da attori semi-pubblici o quasi-privati (come il CIO, intergovernativi come il BIE) o privati (come le varie federazioni sportive) che sono titolari esclusivi dei diritti che aggiudicano sulla base di fonti che non appartengono al sistema delle fonti internazionali, ma che spesso sono fonti private o consensuali e con ciò stesso si pongono quali regolative dell'evento, nel rapporto tra organismo aggiudicatore e Stato.

Ovviamente il terreno è fertile per «fughe in avanti» e improprie generalizzazioni, per cui occorre prudenza. È tuttavia evidente che la spiegazione di questi fenomeni richiede di affacciarsi al complesso sistema di soggetti operanti (e creatori di regole) secondo una legittimazione di carattere reputazionale e non politica.

Le spiegazioni più illuminanti sul tema sono offerte da quegli studiosi che hanno rielaborato la stessa concezione di «globalizzazione», negando che sia riducibile al solo «capitalismo globale», ma inquadrando la stessa come «differenziazione funzionale a livello globale». Le riflessioni di Teubner, il teorizzatore del diritto autopoietico e delle c.d. costituzioni civili, sono tra quelle più illuminanti sul punto, in un panorama assai ricco di contributi. Da questi studi emerge come nei diversi settori (tra i quali i principali interessati dai grandi eventi, quali sport e cultura) si organizzino sorta di ordinamenti privati ultra-statali, che rompono i confini dei singoli ordinamenti statali/politici, per darsi una propria regolamentazione autonoma (fondata su una legittimazione di carattere reputazionale) e che

si interrelano in vario modo con i sistemi basati propriamente su una legittimazione politica.

Ciò significa affermare che il diritto non può essere ricondotto alle sole entità dotate di legittimazione politica ma oggi è creato anche tramite gli accordi tra attori globali, le regolazioni interne degli organismi sovranazionali, i processi di standardizzazione globale. Gli studiosi oltre-oceano parlano anche di *private lawmaking* e di leggi senza un sovrano politico, per cui regole e norme non sono prodotte solo nelle negoziazioni tra gli Stati ma anche dai nuovi attori semi-pubblici, quasi-privati o privati.

Nell'ambito delle procedure di aggiudicazione degli eventi, l'interazione tra le regole dei sistemi privati e taluni principi del diritto amministrativo (imparzialità, pubblicità, rotazione dei soggetti aggiudicatari, motivazione delle decisioni) è interessantissima: i principi partecipativi sono infatti applicati a forme di raccordo tra amministrazioni e soggetti transnazionali, nel presupposto che l'assegnazione di benefici connessi ad attività di interesse generale deve rispondere ad una razionalità procedurale che garantisca una «democraticità» delle scelte laddove le stesse non sono il frutto di una decisione politica. Anche questo è dunque un terreno di indagine significativo.

Alle difficoltà definitorie riguardanti i soggetti e le loro regole d'azione si aggiungono quelle riguardanti gli strumenti. Basti pensare alla pluralità di accezioni della nozione di «partenariato contrattuale» che può essere pubblico-pubblico, privato-pubblico, privato-privato, ove questi termini sono utilizzati non senza la consapevolezza di una loro intrinseca polisemia. Lo stesso si dica per l'ibridazione delle figure del contratto e dell'accordo, o per le varie tipologie di accordi di carattere organizzativo, delle quali si perde sempre più una specifica connotazione giuridica nelle varie e differenziate forme di interrelazione che esse esprimono a livello sovranazionale tra soggetti di natura diversa (e anche a livello interno, tra diversi enti territoriali o organismi di diverso tipo).

Lo sguardo del pubblicista deve dunque muoversi su due versanti: uno che potremmo definire di diritto amministrativo «globale», relativo alle connessioni tra ordinamenti pubblicistici/statuali e ordinamenti «privati» o comunque fondati su una legittimazione di carattere non politico (si è detto «reputazionale», per identificare il carattere del fenomeno).

L'altro versante è quello di una rilettura delle categorie sulla base di profili minimali e in direzione di una chiara imputazione delle responsabilità pubbliche connesse all'organizzazione e alla gestione del grande evento.

La diffidenza con la quale la scienza pubblicistica ha tradizionalmente approcciato alle tematiche del potere pubblico, in un'ottica di difesa delle libertà private ad esso soggette, non è più appagante quando il problema diventa quel-

lo di promuovere le libertà individuali in un contesto globale in cui concorre con altri ordinamenti per l'assegnazione di benefici in grado di valorizzare la propria comunità.

In qualche modo la prospettiva del diritto dei grandi eventi costringe, dunque, a riconsiderare la positività di un potere pubblico doveroso, non frammentato e responsabile, rispetto al quale, a maggior ragione, non siano sospese le garanzie che lo stesso ordinamento pubblicistico conosce.

Per concludere con una battuta si potrebbe dire che le esigenze rappresentate dai grandi eventi nella prospettiva del diritto costituiscono uno dei maggiori antidoti contro la teorizzazione di un potere pubblico «liquido», secondo l'aggettivo che oggi ha più successo per descrivere i fenomeni sociali nell'età della globalizzazione: è necessario, al contrario, tornare a riflettere sul potere pubblico nel suo nucleo più stabile e unitario, poiché a venire in gioco non sono solo gli interessi locali, ma la capacità di assumere, prima, e di rispettare, poi, impegni assunti a livello ultra-statale, nella promozione dell'interesse dell'intera collettività nazionale.

Bibliografia

- BENEDETTI A., *I contratti della pubblica amministrazione tra specialità e diritto comune*, Torino, 1999.
- CAPANTINI M., *I grandi eventi. Esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Napoli, 2010.
- CAVALLO PERIN R., GAGLIARDI B., *La disciplina giuridica dei Grandi Eventi e le Olimpiadi invernali "Torino 2006"*, in *Dir. amm.*, 2012.
- GAUTHIER R., *Major Event Legislation: Lessons from London and Looking Forward*, in *International Sports Law Journal*, december 2013, <http://papers.ssrn.com>.
- TEUBNER G., *Diritti ibridi: costituzionalizzare le reti di governance private*, in *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, raccolta di saggi di G. Teubner a cura di PRANDINI R., Roma, 2005.