



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE



Il ruolo della Regione nel rafforzamento del principio di legalità economica nel territorio: attuazione degli accordi di autonomia differenziata e misure di sostegno

*dott.ssa Maria Morbiducci
Tutor: Prof.ssa Silvia Nicodemo*

*Ricerca svolta
dal luglio 2019 al luglio 2020*



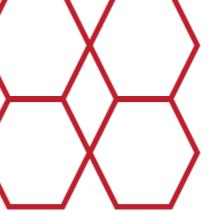
Borsa di studio
per il proseguimento della
formazione dei giovani laureati
dal titolo:

**“Il ruolo della Regione nel
rafforzamento del principio di
legalità economica nel territorio”.**

Relazione finale sull’attività svolta

sommario

1. Introduzione. Il rafforzamento del principio di legalità economica tra centro e periferia.
2. Struttura e organizzazione del lavoro svolto:
 - a) La definizione del principio di legalità economica;
 - b) I limiti alla potestà legislativa e amministrativa regionale nel rafforzamento del principio di legalità economica;
 - c) Il ruolo delle regioni nella promozione del principio di legalità economica: i sintomi di devianza nell'impresa tra decentramento e autonomia;
 - d) L'azione regionale tra esigenze di semplificazione dell'azione amministrativa e strumenti di supporto tecnico-preventivo: un possibile progetto basato sullo studio dei sistemi complessi.
3. Prime considerazioni conclusive.



1. Introduzione. Il rafforzamento del principio di legalità economica tra centro e periferia.

In accordo con il progetto e piano di formazione, oggetto della borsa di studio è stato quello di approfondire strumenti e misure mediante i quali la Regione Emilia-Romagna possa rafforzare il principio di legalità economica nel territorio. La materia delle misure di prevenzione e contrasto alla formazione e sviluppo di attività economiche illegali è infatti divenuta, nel corso degli ultimi decenni, centro di una rinnovata attenzione normativa, giurisprudenziale e dottrinale. Ad esserne scaturita è stata una progressiva sperimentazione di nuovi modelli, strumenti e forme dell'intervento pubblico, sempre maggiormente orientati ad affiancare a un'ottica di mera repressione, che vede nella giustizia penale il principale strumento cardine di una politica di intervento (anche) general-preventiva, strumenti di tipo amministrativo di analisi *ex ante* del rischio, attivabili anche in presenza di *indicatori* significativi, *sintomatici* di situazioni potenzialmente patologiche.

Tuttavia, ancora poco esplorate sono apparse le potenzialità di una prospettiva di azione regionale, sia in termini attuativi della normativa statale, sia per l'attività che alle singole regioni spetta in relazione ai propri ambiti di competenza sul piano legislativo e amministrativo. Anzi, a dire il vero, nonostante la giurisprudenza costituzionale abbia talvolta incoraggiato una gestione “non monopolistica” della materia della promozione della legalità (Corte Cost. n. 35/2012), la concreta attuazione di quel monito continua a porre più incertezze che soluzioni, che hanno spesso condotto la stessa Corte Costituzionale a declaratorie di incostituzionalità di disposizioni regionali volte al rafforzamento delle condizioni di legalità sul territorio. Così, pur a fronte dell'ampliamento degli ambiti di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria seguiti alla riforma costituzionale del 2001, di (almeno) tendenziale sensibilità verso le ragioni dell'autonomia regionale, le regioni sono state spesso spogliate di una propria funzione di autonomo indirizzo in materia per divenire, sovente, mero ente di esecuzione e amministrazione delle direttive statali (Belletti, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica e il principio autonomista*, in *Principi costituzionali*, a cura di Mezzetti, 2011, 384 ss.). Invero, tra l'affermarsi di un reale sistema autonomista e la rigorosa difesa dell’unità e indivisibilità, è stata spesso la prima istanza ad esserne uscita recessiva, soprattutto in materie, come quella della legalità economica, che necessariamente vedono lo Stato, nelle sue molteplici articolazioni centrali e periferiche, rivestire un ruolo indefettibile. Peraltro, spesso è stata proprio la Corte Costituzionale che, nonostante un'iniziale apertura verso un impianto filo-regionalista (Corte Cost. n. 282/2002), ha poi in realtà contribuito all'elaborazione di tutta una serie di criteri (tra cui, ad esempio, quello della “continuità istituzionale”) essenzialmente preordinati a riportare in una direzione centralista le spinte autonomiste di cui alla riforma del 2001, rendendo ancora più difficile ogni possibile definizione di un autonomo spazio di azione regionale in ambiti come quello attinente alla legalità economica, che invece, pone questioni che vedono le regioni e, più in generale, gli enti territoriali direttamente interessati.

2. Struttura e organizzazione del lavoro svolto.

In Passando ad analizzare più nel dettaglio struttura e organizzazione del lavoro, la ricerca è stata articolata su più fasi:

- a) **La definizione del principio di legalità economica.** Prima di entrare nel merito degli schemi operativi cui l'azione regionale potrebbe ricorrere, è apparso opportuno affrontare alcune preliminari questioni definitorie, onde meglio delimitare il perimetro di indagine.

Innanzitutto, in ragione della (diversa) prospettiva pubblicistica assunta, si è scelto di non dare rilevanza alla differenziazione civilistica tra illecità e illegalità, elaborata con riferimento alla causa del contratto e della sua conseguente nullità, automatica nel primo caso, e con clausola di salvaguardia nel secondo (rispettivamente, artt. 1343, 1418, comma 2, c.c. e 1418 comma 1, c.c.). In entrambi i casi, si verrebbe infatti a porre un equivalente rischio di inquinamento dell'economia legale del territorio, già di per sé potenzialmente sufficiente a giustificare una risposta istituzionale, a prescindere dalla differente sorte civilistica degli eventuali contratti sottesi (sul punto Navarretta, *Commento sub. Art. 1343 cc.*, pag. 658 e ss., in *Commentario del Codice Civile*, diretto da E. Gabrielli, a cura di Navarretta, Orestano, Tomo relativo agli artt. 1321-1349, Assago (MI), 2011).

Secondariamente, occorre dar sinteticamente conto della definizione (e delle relative criticità) che, ai fini dell'indagine svolta, è stata data al principio di legalità economica.

Dallo stesso sono, infatti, emersi almeno due distinti profili.

Il primo si concentra sulla considerazione della libertà di iniziativa economica attribuita al singolo imprenditore ai sensi dell'art. 41, comma 1, Cost. In tal senso, è stata ipotizzata una definizione del "principio di legalità economica" quale principio in virtù del quale un'attività economicamente rilevante debba svilupparsi in conformità, nell'accezione di "compatibilità", cioè assenza di contraddizioni, con il parametro legislativo di riferimento (tra gli altri, si richiama a R. Guastini, *Legalità (principio di)*, in *Digesto delle discipline Pubblicistiche*, IX, 2004, 85 ss.; M. Rusciano, *Una rilettura di Luigi Mengoni*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2011, 4, 987 ss.; in ogni caso, detto parametro legislativo deve essere inteso in senso "materiale", cioè nel significato di norma o insieme delle norme e dei principi generali dell'ordinamento giuridico, così come validati dalle stratificate interpretazioni giurisprudenziali).

Tuttavia, la genericità della definizione prospettata ha imposto alcuni ulteriori approfondimenti. Innanzitutto, è apparso opportuno soffermarsi sul concetto di "conformità". A tal riguardo, la possibilità di configurare un'incompatibilità con il principio di legalità economica richiede una preliminare individuazione di quali possano essere le concrete modalità di ricerca e valutazione degli elementi in presenza dei quali sia possibile quanto meno supporre una deviazione dalla conforme (e quindi, legittima/lecita) organizzazione dell'esercizio della libertà di impresa di cui all'art. 41, comma 1, Cost.. Infatti, da contrapporsi ai concetti di compatibilità e conformità di cui si è detto, è affiorata la nozione generica di "illegalità economica", un novero tutt'altro che definito di fattispecie che, da un lato, presentano una portata più ampia del fenomeno penalmente rilevante e, dall'altro, si caratterizzano per livelli diversissimi di offensività sociale ed economica, oltreché per modalità operative altrettanto disomogenee (A. La Spina, *La corruzione organizzata*, in *Economia, organizzazioni criminali e corruzione* a cura di R. Ingrassia, Canterano, 2018). In merito, una delle questioni critiche emerse è stata già quella di definirne l'eventuale portata precettiva. In altri termini, se quello di legalità economica debba essere inquadrato

come un generico parametro di conformità normativa ovvero, in modo più puntuale, come un autonomo *indice sintomatico* di una violazione ripetuta/sistematica o comunque rispondente a un disegno predefinito, anche qualora la condotta sia sanzionabile sul solo piano amministrativo. Ai fini dell'indagine, la seconda accezione è apparsa preferibile; diversamente opinando, al principio di legalità economica verrebbe a essere riconosciuta una mera funzione classificatoria delle singole fattispecie. Così, sono state ricondotte alla macrocategoria dell'illegalità economica tutte quelle attività che, pur caratterizzate dai requisiti di cui all'art. 2082 c.c., siano in concreto volte al conseguimento di un risultato qualificabile come *illecito* (perché contrario a norme imperative, ordine pubblico o buon costume), nonché quelle dei soggetti economici che operando in modo sistematico (quindi rispondente a un ben definito disegno), mediante l'utilizzo di ingenti capitali di provenienza illecita, perseguano finalità solo apparentemente lecite, dove per fine o scopo dell'impresa si intenda l'orientamento complessivo di detta attività considerata nella sua effettività e oggettività. Inoltre, è stata definita *sintomatica* di illegalità economica l'attività attribuibile a tutti quei soggetti economici che, pur mantenendo finalità formalmente *lecite*, i.e. proprie dell'attività economica di impresa, operino contravvenendo sistematicamente a norme fiscali o contributive ovvero mediante l'utilizzo di modalità organizzative di dubbia legalità (e.g. il sempre più ricorrente fenomeno riguardante il dissesto "programmato" di società fantasma, spesso cooperative o piccole s.r.l., costituite pianificando a tavolino un'attività di circa uno o due anni perpetrando il sistematico mancato pagamento di Iva, ritenute d'acconto e contributi previdenziali ai propri dipendenti).

Del principio di legalità economica è poi emerso un secondo e ulteriore piano di analisi. In particolare, si è ritenuto di estendere il perimetro di indagine non solo alla *non conformità* (nel significato prima richiamato) dell'attività economicamente rilevante posta in essere dal singolo operatore economico, ma anche agli effetti (e alle distorsioni) che detta non conformità provoca sull'economia territoriale. In altri termini, è apparsa altresì opportuna la considerazione del più ampio contesto/sistema di riferimento in cui un'attività economica illegale si inserisce.

Infatti, in un determinato territorio gli operatori economici sono in continua e reciproca interazione gli uni con gli altri. Da ciò, per quanto sia possibile analizzare nel dettaglio la conformità della singola transazione, qualsiasi efficace ed efficiente azione pubblicistica di contrasto al fenomeno dell'illegalità economica necessita di adeguati strumenti volti al monitoraggio sistematico degli effetti che dette attività determinano anche sulla parte "sana" dell'economia. In tal modo, la lente di ingrandimento si concentra non solo sul *sintomo* che abbia ad oggetto il singolo operatore economico che sia potenzialmente in grado di porre in essere attività economica contraria al principio di legalità economica, ma anche sul comportamento del sistema risultante dall'insieme dei *contatti* e delle *connessioni* che si instaurano tra gli operatori economici. Infatti, non di rado il ricorso a modalità d'impresa illegali costituisce proprio il momento finale di una serie di sequenze preordinate alla distorsione e compressione sistematica del mercato di riferimento attraverso un'indebita aspirazione alla sicurezza sottratta alle incertezze del confronto competitivo di cui le pratiche corruttive costituiscono solo una delle manifestazioni più emblematiche. Così, le attività illegali finiscono per produrre effetti dannosi anche sulla parte "sana" dell'economia territoriale ledendo il diritto all'autodeterminazione negoziale delle imprese virtuose che, ad esempio, operando nel medesimo settore merceologico di imprese illegali, sono indotte a una quantomeno parziale riallocazione delle risorse alla ricerca di un vantaggio sul mercato (i canali di trasmissione degli effetti negativi dell'illegalità sull'economia sono molteplici: nelle aree a maggior intensità di reati, soprattutto di crimini correlati alle atti-

vità mafiose, l'accesso al credito per le imprese appare più difficile e oneroso, in Bocuzzi, Iuzzolino, Sarnataro, *Illegalità, crescita economica e azione antiriciclaggio: principi teorici e nuove evidenze empiriche*, pag. 12 in *Aampiezza e dinamiche dell'economia sommersa e illegale*, Rassegna Economica, Rivista Internazionale di Economia e Territorio, Direttore Responsabile Massimo Deandreas, n. 1/2013; Amenta, Lavecchia, Stagnaro, *Il sequestro delle imprese mafiose. Aspetti di efficacia ed efficienza*, in *Economia, organizzazioni criminali e corruzione*, a cura di R. Ingrassia, Canterano (RM), 2018). Il parametro giuridico di questo secondo piano del principio di legalità economica è stato indirettamente rinvenuto nell'art. 41, comma 1 Cost. che pone in correlazione la libertà di iniziativa economica attribuita al singolo imprenditore con quella paritariamente garantita agli altri consociati.

In ogni caso, occorre dar conto che ai fini dell'analisi condotta la nozione di operatore economico cui si è fatto riferimento sia stata quella (di matrice europea) *sostanziale* di impresa che, indipendentemente dalla natura giuridica o struttura formale del soggetto, si focalizza sui contenuti e gli effetti dell'attività svolta, qualora questi siano idonei ad assumere una qualche rilevanza economica all'interno del territorio, in questo caso regionale (Tesauro, Diritto Comunitario, Padova, 2008, 639 ss.; Antonucci, *La nozione di impresa nella giurisprudenza comunitaria ed italiana*, in *Cons. St.*, 2003, II, 569 ss.; Guizzi, *Il concetto di impresa tra diritto comunitario, legge antitrust e codice civile*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1993, I, 279 ss.).

b) I limiti alla potestà legislativa e amministrativa regionale nel rafforzamento del principio di legalità economica.

Una volta affrontate le criticità legate al tentativo di definizione del principio di legalità economica, l'indagine è stata poi rivolta a individuare i limiti cui un'azione legislativa e amministrativa regionale in materia debba conformarsi. A tal fine, è stato ricostruito il (problematico) contesto facente capo al riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. Dalla ricerca condotta è emerso che, come detto, il rafforzamento delle condizioni di legalità economica pone questioni che vedono le regioni e, più in generale, gli enti territoriali portatori di interessi diretti, concreti e attuali. Tuttavia, uno dei limiti più evidenti che continua a caratterizzare l'assetto costituzionale di allocazione delle competenze anche in materia di legalità economica è quello della mancanza di istituzionalizzate forme di collegamento, collaborazione e coordinamento (organico e operativo) laddove sarebbe invece quantomeno auspicabile una leale compartecipazione tra vari livelli di governo (R. Bin, *Legge Regionale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IX, 2004, 198 ss.; sul c.d. "paleo-regionalismo" Bartole, Intervento, in *Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, 1973, 285).

Così, pur a seguito della riforma del 2001, di tendenziale sensibilità verso le ragioni dell'autonomia regionale, ma priva delle specifiche misure giuridiche atte a realizzarle (L. Dell'Atti, *Tra modelli e prassi. Formalismo e informalità nella cooperazione fra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2019; R. Bin, *Legge Regionale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IX, 2004, 198 ss.; Bartole, Autonomia e collaborazione; Bartole, *Ripensando alla collaborazione*, GiC, 1982, I, 2420 ss.; Paladin, *La riforma regionale, in Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, 106 e ss., 109; A. Costanzo, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1990, pp. 2464 e ss.; G. M. Salerno, *Principio di legalità ed efficienza pubblica nella "partita a tre" fra Stato, Regioni ed Enti Locali*, in *Federalismi.it*, 5 febbraio 2004), il compito di ridefinire un più chiaro quadro dei

reciproci rapporti tra i singoli livelli territoriali, salvo pochi e sporadici principi, è affidato alla legislazione nazionale e all'opera interpretativa della giurisprudenza costituzionale, tese a porre rimedio ai silenzi della l. cost. n. 3 del 2001 (Falcon, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2011, Editoriale, p. 249; Anzon, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, p. 209 e *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2002; più velatamente, A. D'Arena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista Aic*, 2015).

Da ciò, la seconda fase dello studio ha inteso prendere in considerazione la giurisprudenza costituzionale rilevante in materia di legalità economica. L'obiettivo è stato, in particolare, quello di mettere in correlazione un principio generale dell'ordinamento, quello di legalità economica, con un peculiare punto di osservazione, quello concernente l'assetto istituzionale delle competenze (legislative e amministrative) attribuite all'ente regione.

L'attenzione è stata, in prima battuta rivolta al primo profilo del principio di legalità economica, così come previamente delineato. In materia, il lavoro tiene conto che lo spettro delle possibili attività che potrebbero essere attribuite al livello regionale appaia fortemente depotenziato *in primis* dall'esigua competenza regionale in materia di prevenzione dei reati, ormai pacificamente riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. La Corte ha, tra l'altro, più volte riconosciuto profili sostanzialmente attinenti alla competenza esclusiva statale (nella specie, nella materia "sicurezza pubblica") anche nell'ambito di materie che astrattamente spetterebbero alla potestà legislativa regionale (tra le altre, si cita Corte Cost. sent. n. 428/2004, in materia di circolazione stradale che, pur non essendo espressamente menzionata nell'art. 117 Cost., viene a essere ricondotta al secondo comma del suddetto art. 117, secondo comma, lett. h)). Come evidenziato dalla dottrina, la tendenza è stata quella di mantenere una certa capacità invasiva anche nelle materie di competenza regionale, con un intervento di tipo trasversale e potenzialmente espansivo (P. Bonetti, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia "sicurezza" conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 2007, I, 124 ss.). In altri termini, si è parlato di una progressiva estensione della competenza statale, che supera i confini della lettura restrittiva talvolta operata dalla Corte Costituzionale in relazione alle attività di prevenzione e di repressione dei reati, arrivando quasi a delineare una competenza statale mai espressamente definita come trasversale, ma che de facto si dota di tutt'altro che irrilevanti possibilità di incidenza (P. Bonetti, *L'ordinamento della polizia locale tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, 39, 704 ss. T. F. Giupponi, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della "sicurezza"*, in *Le Regioni*, 2010, 5, 1118 ss.; T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza e il sistema delle autonomie regionali e locali*, in *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, a cura di T.F. Giupponi, Bologna, 2010, pp. 34-36).

Con riguardo, poi, al secondo profilo di analisi del principio di legalità economica, quello cioè rivolto alla considerazione del più ampio contesto/sistema di riferimento e, quindi, della reciproca e continua interazione tra l'attività del singolo imprenditore e quella paritariamente garantita a tutti gli altri consociati, lo spazio di intervento attribuibile alla competenza regionale non può che essere radicalmente condizionato dalle competenze attribuite in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma 2, lett. e) Cost. in materia di concorrenza e mercato, ma anche dall'art. 117, comma 2, lett. m), relativo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale.

Come previamente evidenziato, la materia della legalità economica incrocia necessariamente anche tutta quella serie di misure che, poste allo scopo di regolare e correggere le

distorsioni dei meccanismi di mercato, si occupano di regolamentare l'autonomia privata con, ad esempio, il divieto di cartelli, di patti restrittivi della concorrenza e di accordi volti a limitare la circolazione di beni o servizi. In tal senso, l'illecito economico spesso trae la propria origine proprio dalla volontà, in chi se ne renda autore, di sottrarsi (indebitamente) alle incertezze del confronto competitivo con gli altri operatori economici. Tuttavia, per esigenze di non discriminazione e uniformità territoriale, il campo di azione regionale è, in materia, marginale (in giur., T.A.R. Bolzano, Trentino-Alto Adige, sez. I, 29/05/2019, n.126; Corte Cost., sent. nn. 125 del 2014, n. 97 del 2014 costanti nell'affermare che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche, *ex multis*, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007. In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguitate finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitori, a loro volta, di beni e di servizi (sentenza n. 401 del 2007); in dottr. A. Pace, *Gli aiuti di Stato sono forme di "tutela" della concorrenza?*, in Giur. cost., fasc.1, 2004, pag. 259; G. Corso, *La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa (delle regioni e dello Stato)*, in Dir. pubbl. 2002, 990; F. Saitto, *La Corte Costituzionale, la tutela della concorrenza e il "principio generale della liberalizzazione" tra Stato e Regioni*, in Rivista AIC, 2012, 4; N. Irti (a cura di), *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1999; M. Libertini, *I fini sociali come limite eccezionale alla tutela della concorrenza: il caso del decreto Alitalia*, in Giur. cost., 4/2010, 3296 ss. e R. Nania, *Ulteriori sviluppi nell'assetto della costituzione economica (aggiornamenti sulle libertà economiche)*, in R. Nania (a cura di), *L'evoluzione delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, Torino, 2011, 299 ss.; G. La Porta, *Il commercio: una materia al vaglio del "custode della tutela della concorrenza"*, in Rivista AIC, n. 2 del 2012; L. Cassetti, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997; M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008, spec. 22 ss.; G. Toniolo, *Mani visibili e invisibili: la lunga evoluzione dei mercati*, in Riv. Stor. Econ., 2008, 341 ss.; ma anche M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; A. Pace, *Libertà "del" mercato e "nel" mercato*, in Politica del diritto, n. 2 del 1993, 327 ss.; F. Saitto, *Economia di mercato e regolazione statale: la controversia tedesca sulla wirtschaftsverfassung e il "posto" dell'art. 41 della costituzione italiana*, in Janus, n. 5 del 2011, spec. 65 ss.); G. Corso, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in Dir. Pubbl., n. 3 del 2002, 981 ss.; L. Buffoni, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in Istituzioni del federalismo, n. 3 del 2003, 345 ss.; T. Martines, A. Ruggeri – C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2006, 182 ss.; A. Anzon, *I poteri delle regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008).

Da ciò, nelle predette materie sono preclusi alla competenza regionale tutti quegli interventi di promozione della legalità che, pur nell'esercizio di una legittima competenza le-

gislativa, siano idonei a generare interferenze, anche meramente potenziali, con la disciplina statale (ex plurimis, Corte Cost., sentenze nn. 33/2015; 118/2013; 283/2009, n. 226/2010, n. 50/2008, n. 222/2006, n. 428/2004, n. 407/2002, n. 55/2001; in dottr. T.F. Giupponi I, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, Bonomo, 2010; M. Di Raimondo, *Ordine pubblico e sicurezza pubblica: profili ricostruttivi e applicativi*, Torino, Giappichelli, 2010; B. Caravita Di Toritto, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in *Federalismi.it*, all'indirizzo www.federalismi.it; M. Ruotolo, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, relazione presentata al Convegno "I diversi volti della sicurezza", Università di Milano-Bicocca, 4 giugno 2009, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in Le Regioni, 2002; F. Famiglietti, *La sicurezza pubblica come interesse unitario. Aspetti problematici di un'organizzazione federalistica della pubblica sicurezza*, in V. Baldini (a cura di), *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, Cassino, Edizioni dell'Università degli studi di Cassino, 2005; AA.VV., *Politiche per la sicurezza*, Rapporto finale IRER, Milano, 2004, in particolare p. 29 ss; A. Bardusco, *Polizia locale*, in *Encyclopædia giuridica*, XXIII, Roma, 1990; G. Rolla, *Federalismo e polizia municipale. Considerazioni in margine alla legge costituzionale di revisione del Titolo V della Costituzione*, in Le Regioni, 2001, p. 853 ss.; L. Mezzetti, *Polizia locale*, in L. Mezzetti (a cura di), *Dizionario giuridico delle autonomie locali*, Padova, Cedam, 1999, in particolare p. 857 ss.).

c) **Il ruolo delle regioni nella promozione del principio di legalità economica: i sintomi di devianza nell'impresa tra decentramento e autonomia.**

Pur entro i limiti di cui si è detto, dalla ricerca è emerso che lo spettro delle possibili attività attribuibili all'azione regionale potrebbe comunque essere piuttosto composito. Innanzitutto, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, residua una competenza legislativa regionale a definire poteri che siano suscettibili di esplicarsi nei confronti delle attività dell'amministrazione regionale e degli enti sottoposti al suo controllo che rischino di essere inquinati da infiltrazioni e connivenze mafiose e di altre associazioni criminali similari. Quanto detto, con il limite dettato dal fatto che l'azione regionale in materia di legalità economica debba comunque essere, in primo luogo, commisurata alla strumentalità della stessa, e cioè al fatto che oggetto di tali poteri debba essere esclusivamente riconducibile a materie, funzioni, interessi di spettanza ovvero rilievo regionale (Corte Cost. n. 4/1991), nel rispetto dei principi di proporzionalità e leale collaborazione.

A titolo esemplificativo, un interesse idoneo a legittimare un intervento regionale potrebbe essere quello del rafforzamento degli *standard* di trasparenza economica a fronte della provenienza delle risorse finanziarie impiegate (a carico del bilancio della Regione o degli enti sottoposti al controllo regionale).

Secondariamente, la Regione ricopre un prezioso ruolo nella promozione del rispetto dei principi di trasparenza, lealtà, serietà e professionalità, volti a mantenere adeguati standard di legalità nell'esercizio dell'attività di impresa.

In tal proposito, è stato condotto uno specifico approfondimento sul ruolo che la regione svolge nella valorizzazione dei c.d. modelli "premianti", cioè volti a incentivare l'adozione di misure virtuose da parte degli operatori del mercato in considerazione degli effetti premiali che ne derivano (ad esempio, fornendo alle imprese che ne facciano richiesta la possibilità di accedere più agevolmente alla concessione di finanziamenti pubblici o privati).

Innanzitutto, è stato preso in esame il *rating* di legalità che, si ricorda brevemente, trova la propria base giuridica nel sistema di premialità attivabile su base volontaria dagli

operatori economici iscritti da almeno due anni nel registro delle imprese e che abbiano conseguito un fatturato minimo di due milioni di euro nell'esercizio chiuso nell'anno precedente a quello della domanda. Detto sistema si basa su "indicatori di legalità" di tipo etico (e non prestazionale), tra cui ad esempio l'aver adottato modelli atti a promuovere l'adozione di forme di *Corporate Social Responsibility*, idonei a valutare non tanto la capacità strutturale dell'impresa, quanto la sussistenza di preindividuati "requisiti morali" (in dottr. *ex multis*, R. Lombardi, *Compliance 231 e misure di risk management: la nouvelle vague della "regolazione responsiva" degli attori pubblici economici*, in Diritto Amministrativo, fasc.1, 1 marzo 2019, pag. 125; E. Guido, *Il valore della legalità nell'impresa a partire dalla normativa sulla responsabilità degli enti per l'illecito derivante da reato*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc.1, 2015, pag. 280 ss.; in giur. Cons. St., Sez. VI, 30.05.2014, n. 2818, l'attribuzione del rating di legalità rientrerebbe tra le funzioni attribuite all'AGCM che si connettono alla tutela di interessi pubblici di rango costituzionale; sulla correlazione tra rating di legalità e art. 95, comma 13, del d.lgs. n. 50 del 2016, inerente i criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici si citano Cons. St., Sez. III, 11 marzo 2019, n. 1635; Cons. St., Sez. III, n. 4283 del 2018, Cons. St., sez. IV, 25 novembre 2008, n. 5808; Cons. St., sez. III, 11/03/2019, n. 1635; Cons. St., Sez. VI, 3 dicembre 2018, n. 6830; T.A.R. Lazio – Roma, Sez. III ter, 22 maggio 2018, n. 5639; Sez. I, 2 marzo 2018, n. 2324).

Detto sistema è progressivamente permeato sul territorio anche grazie a politiche di rafforzamento poste in essere a livello regionale. In merito, si richiama l'esperienza della Regione Emilia-Romagna tramite l'art. 14 della L.R., n. 18/2016 in materia di Rating di legalità e Carta dei principi della responsabilità sociale delle imprese, ai sensi del quale la Regione promuove e valorizza, come elemento di crescita responsabile dell'impresa e come valore sociale, l'introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali, anche attraverso la previsione nei bandi per la concessione di benefici economici di almeno uno dei sistemi di premialità di cui all'art. 3, comma 3, del d.m. 20 febbraio 2014 n. 57 (Regolamento concernente l'individuazione delle modalità in base alle quali si tiene conto del rating di legalità attribuito alle imprese ai fini della concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni e di accesso al credito bancario, ai sensi dell'articolo 5-ter, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27). Analogamente, occorre menzionare il Protocollo regionale per le procedure di affidamento in sanità stipulato sempre dalla Regione Emilia-Romagna, l'Assessorato delle Politiche per la salute, C.G.I.L., C.I.S.L. e U.I.L. del 28 dicembre 2017, con cui le parti hanno concordato di rafforzare nei bandi di gara i requisiti qualitativi e reputazionali, valorizzando anche il rating di legalità. La regione svolge altresì un ruolo attivo nella predisposizione dei c.d. meccanismi compensativi necessitati, in particolare, al fine di scongiurare possibili discriminazioni nei confronti delle P.M.I., spesso impossibilitate ad accedere a detto sistema di certificazione per mancanza di requisiti strutturali (per una disamina della questione a livello nazionale, v. TAR Lazio, Roma, 18 marzo 2019, n. 3582; Anac, Delibera n. 176 del 21 febbraio 2018, sulla necessità di scongiurare penalizzazioni delle imprese estere e/o di nuova costituzione e/o carenti del fatturato minimo previsto per il rilascio del rating; parere Cons. St. 2 agosto 2016, sul rischio che un peso eccessivo e sproporzionato al rating di legalità, al quale le imprese pur sane e trasparenti possono accedere, possa generare effetti distorsivi sulla concorrenza o addirittura discriminazioni). In tal senso, con il comma 8 dell'art. 14, L.R. n. 18/2016 cit., la Regione Emilia-Romagna al fine di valorizzare la legalità delle imprese, promuove, d'intesa con le autorità nazionali competenti, accordi per la progressiva applicazione del rating di legalità anche alle imprese del territorio regionale che abbiano conseguito un fatturato inferiore a due milioni di euro.

Tra i meccanismi c.d. premianti si cita, ancora, l'esperienza della Regione Emilia-Romagna legata alla ricostruzione post-sisma del 2012, concretizzatasi nella realizzazione dell'anagrafe degli esecutori, strumento previsto dalle "Linee guida antimafia" del Ccasgo e finalizzato a soddisfare specifiche esigenze informative di tipo sistemico (più nello specifico, un *data warehouse* unico in cui sono rintracciabili le informazioni presenti in diverse banche dati, quali Sitar sui contratti pubblici, Sico sulla gestione della notifica preliminare, Mude sulla ricostruzione edilizia residenziale, Sfinge sulla ricostruzione attività produttive, Elenco di merito, Trasporto macerie e Parix (InfoCamere). Ancora, si menzionano gli esempi rappresentati dai c.d. elenchi di merito delle imprese e degli operatori economici istituiti dalla Regione Emilia-Romagna per il settore edile e delle costruzioni, di cui all'articolo 34 della L.R. n. 18/2016 cit, oltreché per le imprese e gli operatori economici di altri comparti particolarmente esposti al rischio d'infiltrazioni della criminalità organizzata, individuati dalla Giunta regionale su proposta della Consulta, previa stipulazione di accordi con l'Autorità nazionale anticorruzione per l'accesso alle relative banche dati atte a certificare i requisiti utili all'iscrizione. In detti elenchi sono iscritte, a fronte di semplice domanda, le imprese già in possesso del rating di legalità. L'iscrizione è volontaria, non soggetta a scadenza e consentita a tutti gli operatori dell'edilizia. Costituiscono requisiti per l'iscrizione regolarità contributiva (Durc), l'assenza di protesti cambiari e/o di assegni nell'ultimo quinquennio ovvero di una comunicazione antimafia.

Un altro sistema che, su base premiante, prende in considerazione degli indicatori di legalità e di cui è stato analizzato un potenziale coinvolgimento attivo in una prospettiva di azione regionale, è stato quello del rating d'impresa, specifico per il settore dei contratti pubblici. A differenza del rating di legalità lo stesso si concentra su indicatori di affidabilità dell'impresa di tipo prestazionale, ricavabili ad esempio dalla considerazione di eventuali c.d. *past performances* negative attribuibili all'operatore economico che intenda usufruire di tale certificazione. In tal senso, detto strumento sarebbe quindi un elemento di regolazione in grado di determinare esiti di exit degli operatori che abbiano un basso profilo reputazionale e, più in generale, di ridurre il rischio di anomalie nel momento esecutivo del contratto pubblico (al contrario, la reputazione positiva non è espressamente inclusa tra gli elementi di valutazione dell'appaltatore, si richiama alla Direttiva appalti 2014/24/UE, e in particolare al considerando 101: "Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero continuare ad avere la possibilità di escludere operatori economici che si sono dimostrati inaffidabili, per esempio a causa di violazioni di obblighi ambientali o sociali, comprese le norme in materia di accessibilità per le persone con disabilità, o di altre forme di grave violazione dei doveri professionali, come le violazioni di norme in materia di concorrenza o di diritti di proprietà intellettuale. È opportuno chiarire che una grave violazione dei doveri professionali può mettere in discussione l'integrità di un operatore economico e dunque rendere quest'ultimo inidoneo ad ottenere l'aggiudicazione di un appalto pubblico indipendentemente dal fatto che abbia per il resto la capacità tecnica ed economica per l'esecuzione dell'appalto. Tenendo presente che l'amministrazione aggiudicatrice sarà responsabile per le conseguenze di una sua eventuale decisione erronea, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero anche mantenere la facoltà di ritenerne che vi sia stata grave violazione dei doveri professionali qualora, prima che sia stata presa una decisione definitiva e vincolante sulla presenza di motivi di esclusione obbligatori, possano dimostrare con qualsiasi mezzo idoneo che l'operatore economico ha violato i suoi obblighi, inclusi quelli relativi al pagamento di imposte o contributi previdenziali, salvo disposizioni contrarie del diritto nazionale. Dovrebbero anche poter escludere candidati o offerenti che in occasione dell'esecuzione di precedenti appalti pubblici hanno messo in evidenza notevoli

mancanze per quanto riguarda obblighi sostanziali, per esempio mancata fornitura o esecuzione, carenze significative del prodotto o servizio fornito che lo rendono inutilizzabile per lo scopo previsto o comportamenti scorretti che danno adito a seri dubbi sull'affidabilità dell'operatore economico. Il diritto nazionale dovrebbe prevedere una durata massima per tali esclusioni. Nell'applicare motivi di esclusione facoltativi, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero prestare particolare attenzione al principio di proporzionalità. Lieve irregolarità dovrebbero comportare l'esclusione di un operatore economico solo in circostanze eccezionali. Tuttavia, casi ripetuti di lievi irregolarità possono far nascere dubbi sull'affidabilità di un operatore economico che potrebbero giustificare l'esclusione"; in dottr. ci si è richiamati alle considerazioni di A. Zito, *Il rating d'impresa nel sistema degli appalti pubblici: un contributo per la sua definizione e messa in opera*, in Giustamm, 2016, 12, 5480 anche in relazione alla necessità di garantire la tutela della concorrenza nella declinazione della garanzia della massima partecipazione alle gare).

Attualmente, non è stato in materia rinvenuto alcun coinvolgimento attivo delle regioni. Al fine di definirne la genesi, è apparso utile confrontare quanto emerso con l'esperienza di valutazione delle *past performances* in un modello federale, quello statunitense della *Federal Acquisition Regulation*, che già da tempo considera la valutazione della *past performance* quale indice presuntivo di affidabilità della *future performances* (in merito, ci si è richiamati principalmente a Exec. Office of the Pres., Office of Mgmt. & Budget, Office of Fed. Procurement Policy, Best Practices for Collecting and Using Current and Past Performance Information, May 2000; ma anche a tutta quella parte di dottrina che non ha mancato di esprimere dubbi e perplessità in merito al ricorso a un simile modello, che crea de facto delle "black lists" di contraenti per carenze nella performance spesso nemmeno imputabili a colpa dell'esecutore: tra i tanti si segnalano T. Spoth, *Contractor Performance Data to Become Public*, Federal Times, August 6, 2010, in <http://www.federaltimes.com/article/20100806/ACQUISITION03/8060301>; M. Weigelt, *New Law Puts Contractor Performance in Public Spotlight*, Wash. Tech., August 5, 2010, in <http://washingtontechnology.com/articles/2010/08/05/obama-opens-fapiis-to-the-public.aspx>; K. R. Heifetz, *Striking a Balance Between Government Efficiency and Fairness to Contractors: Past Performance Evaluations in Government Contracts*, 51 Admin. L. Rev. 235, 254 (1998); M. J. Davidson, *Protest Challenges to Integrity-based Responsibility Determinations*, 14 Fed. Cir. Bar J. 473 (2004/2005); G. M. Coburn, *Unfavorable Past Performance Determinations as De facto Debarment*, 31 Proc. Law. 26, 27, 1996). Da detti approfondimenti sono emerse alcune differenze tra il modello statunitense e quello italiano, che potrebbero aver portato alla parziale esclusione del livello di azione regionale in materia: nel modello statunitense sono le singole amministrazioni a rilasciare e condividere i certificati relativi alle *performances* degli operatori economici, mentre nel modello italiano il *rating* di impresa è "accentrato", in quanto gestito in via esclusiva dall'ANAC. In prospettiva futura, volendo arrivare a un approccio di valutazione della *past performance* maggiormente diffuso sul territorio, capillare, sul modello statunitense, il livello regionale potrebbe forse essere quello ottimale, consentendo di evitare da un lato gli eccessi di un accentramento anacronistico, che de-responsabilizza i diversi livelli di governo, e dall'altro un eccessivamente caotico e pulviscolare approccio a livello di singole stazioni appaltanti, privo di ogni coordinamento con gli altri livelli del territorio. Dall'ANAC detto sistema potrebbe così diventare patrimonio comune del territorio fino a permeare – gradualmente – all'ultimo elemento della catena, le stazioni appaltanti. Comunque, occorre specificare che attualmente il sistema italiano non si esaurisce nella sola valutazione della c.d. *past performance*, ma si estende alla considerazione di ulteriori *sintomi*: ad essere presi in considerazione sono non solo i precedenti

comportamenti attribuibili a un determinato operatore economico in sede di esecuzione contrattuale (i.e. rispetto dei tempi e costi del contratto), ma anche quelli afferenti alla c.d. fase pre-contrattuale, cioè in sede di svolgimento della gara (tra cui, ad esempio, il mancato utilizzo del soccorso istruttorio ovvero la violazione delle disposizioni sulla denuncia obbligatoria di eventuali richieste estorsive e corruttive), oltreché al c.d. atteggiamento "litigioso-giudiziale", valutabile tramite l'instaurazione di eventuali liti temerarie (per alcune considerazioni critiche ci si è richiamati a Dini, Papi, *Criteri reputazionali e rating d'impresa*, in *Nuovo diritto degli appalti e Linee Guida ANAC*, 2016, 190 ss.).

Per completezza, un breve cenno deve essere, infine, fatto ai c.d. modelli "penalizzanti". Tra questi, in accordo con il progetto e piano di formazione, lo studio è stato orientato verso quei modelli che facciano in qualche misura ricorso a c.d. indici presuntivi di illecitività. Si ricordano l'art. 80, comma 5, lett. c), D.Lgs. n. 50/2016 (strumento che, questa volta in negativo, considera il tema della verifica dell'affidabilità e integrità dell'operatore economico tramite l'analisi delle modalità di esecuzione dei contratti precedentemente affidategli: la stazione appaltante esclude dalla partecipazione alla procedura un operatore economico qualora dimostri, con mezzi adeguati, che detto operatore economico si sia reso colpevole di "gravi illeciti professionali", tali da rendere dubbia la sua *integrità* o affidabilità, in tema tra le tante, Cons. St., sez. V, 24/2/2020; TAR Lombardia Milano sez. I 14/5/2020; Cons. St., sez. V, 09/01/2019, n. 196; T.A.R. Brescia sez. I, 16/11/2018, n. 1072; Consiglio di Stato, parere n. 2286 del 2016; Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 gennaio 2016, n. 85; Consiglio di Stato, Sez. III, 13 maggio 2015, n. 2389; id., Sez. IV, 25 agosto 2006, n. 4999; AVCP, determinazione 12 gennaio 2010, n. 1; in dottr. ricordano M. Cappai, Condizioni, limiti e possibili sviluppi dell'esclusione del concorrente per significative carenze nell'esecuzione di un precedente contratto, in lamministrativista.it, 24 Dicembre 2018; F. Caringella, P. Mantini, M. Giustiniani, *Nuovo codice dei contratti pubblici*, Roma, 2016; M. Corradi-no, S. Sticchi Damiani, *I nuovi appalti pubblici*, Milano, 2016; P. Cosmai, P. Iovino, *Il nuovo codice degli appalti pubblici*, Milano, 2016; R. De Nictolis, *Lo stato dell'arte dei provvedimenti attuativi del Codice. Le linee guida ANAC sui gravi illeciti professionali*, in [www.giustamm.it n. 2, 2017](http://www.giustamm.it/n.2/2017); R. Garofoli, G. Ferrari, *La nuova disciplina degli appalti pubblici*, Roma, 2016; M. Lasalvia, *Commentario al nuovo codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione*, Roma, 2016; P. Oreto, *Il nuovo codice degli appalti con commento all'articolo del decreto legislativo 18 aprile 2016*, Palermo, 2016; Carullo, Iudica, *Commentario breve alla legislazione sugli appalti pubblici e privati*, II ed., Padova, 2012); il nuovo Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, tra cui in particolare l'art. 13, a norma del quale sono individuati quali c.d. *indicatori* della crisi gli squilibri di carattere reddituale, patrimoniale o finanziario, rapportati alle specifiche caratteristiche dell'impresa e dell'attività imprenditoriale svolta dal debitore, tenuto conto della data di costituzione e di inizio dell'attività, rilevabili attraverso appositi indici che diano evidenza della sostenibilità dei debiti per almeno i sei mesi successivi e delle prospettive di continuità aziendale per l'esercizio in corso o, quando la durata residua dell'esercizio al momento della valutazione è inferiore a sei mesi, per i sei mesi successivi. In tal senso, sono considerati indici significativi quelli che misurano la sostenibilità degli oneri dell'indebitamento con i flussi di cassa che l'impresa è in grado di generare e l'adeguatezza dei mezzi propri rispetto a quelli di terzi, ovvero ritardi nei pagamenti reiterati e significativi (S. Sanzo, D. Burroni, *Il nuovo codice della crisi di impresa e dell'insolvenza*, 2019; A. Cafaia, *Il nuovo codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, 2019; M. Giorgetti (a cura di), *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, 2019). Ancora, è stato preso in esame il D.Lgs. n. 231/2007 avuto particolare riguardo all'attività (non standardizzabile) della verifica della clientela che deve

essere di volta in volta modulata in relazione alle peculiarità del cliente con cui il soggetto obbligato si rapporta e in rapporto al quale egli è tenuto ad effettuare un'adeguata verifica basata sul rischio (c.d. *risk based approach*), anche alla luce del nuovo D.Lgs. n. 125/2019, attuativo della V direttiva antiriciclaggio (S. Galmarini (a cura di), *Antiriciclaggio*, 2019; S. Capaccioli, *Le trappole dell'antiriciclaggio*, 2019; R. Razzante, *Antiriciclaggio e professionisti*, Santarcangelo di Romagna, 2020; T. Persio Porzia, *Lotta al finanziamento del terrorismo: strumenti di prevenzione e repressione, elementi di criticità*, Dir. Pen. e Processo, 2011, 9, 1137); etc.

Tra questi è stato rinvenuto uno specifico coinvolgimento del livello regionale nel sistema di cui al D.Lgs. n. 231/2001, in merito alla *"Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità"* per reati posti in essere da amministratori, dirigenti e/o dipendenti nell'interesse o a vantaggio dell'ente (per un inquadramento generale, si ricordano Aparo, *I reati presupposto*, in D'Avirro, Di Amato, *La responsabilità da reato degli enti*, in *Trattato di diritto penale dell'impresa* (diretto da A. Di Amato), vol. X, 2002, Padova, 434 ss.; Arena, Cassano, *La responsabilità da reato degli enti collettivi*, 2007, Milano; Assumma, *Il ruolo delle linee guida e delle best practices nella costruzione del modello di organizzazione e gestione e nel giudizio di idoneità di esso*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2010, 4, 193 ss.; Bartolomucci, *ancora sulla (neo)obbligatorietà dei compliance programs: il precedente della legge Regione Calabria e la sua reale portata*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2008, 4, 7 ss; Benvenuto, *Organi sociali e responsabilità amministrativa degli enti*, in *Le Società*, 2009, 673 ss; Cerqua, *La responsabilità da reato degli enti. Modelli di organizzazione, gestione e controllo e strategie per non incorrere in sanzioni*, Matelica, 2006; Chimici, *Il processo penale a carico degli enti: il quantum della prova della colpa di organizzazione*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2004, 617 ss; Cocco, *L'illecito degli enti dipendente da reato ed il ruolo dei modelli di prevenzione*, in *Riv. It. Dir. Proc. pen.*, 2004, 90 ss.; De Maglie, *L'etica e il mercato. La responsabilità penale delle società*, Milano, 2002; De Simone, *I profili sostanziali della responsabilità c.d. amministrativa degli enti: la parte generale e la parte speciale del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, in Garuti (a cura di), *La responsabilità amministrativa degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, Padova, 2002, 88 ss.; Guerini, *Il ruolo del modello di organizzazione, gestione e controllo nella prevenzione del rischio da reato colposo*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2012, 4, 99 ss.; Mucciarelli, *Le sanzioni interdittive temporanee nel d.lgs. n. 231/2001*, in *Studi in onore di G. Marinucci*, a cura di Dolcini, Paliero, III, Milano, 2006, 2526 ss.; Travi, *La responsabilità della persona giuridica nel d.lgs. n. 231 del 2001: prime considerazioni di ordine amministrativo*, in *Le Società*, 2001, 1305 ss.). In merito, si citano gli esempi con cui alcune regioni hanno reso obbligatoria – anziché un mero onere – l'adozione di moduli organizzatori quali quello di cui al D.Lgs. n. 231/2001 per i soggetti che operano nel settore sanitario (tra questi, si vedano la delibera pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, Serie ordinaria n. 23, venerdì 08 giugno 2012 e in particolare da p. 13, secondo cui l'applicazione del D.Lgs. n. 231 del 2001 ai gestori di unità di offerta sociosanitarie residenziali “è da intendersi come ulteriore garanzia dell'efficienza e della trasparenza dell'operato sia della Regione che dell'ente accreditato, con lo scopo di migliorarne l'organizzazione e l'efficienza di funzionamento”; il provvedimento pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio, n. 40, del 16 maggio 2013, p. 60 ss. con cui la Regione Lazio ha statuito che le strutture sanitarie private fossero tenute all'adozione del modello di organizzazione e di gestione entro un determinato termine (la fine dell'anno 2014) per poter accedere alla sottoscrizione del contratto con l'azienda sanitaria locale; l'art. 54, comma 1, L. R. 21

giugno 2008 n. 15 della Regione Calabria, etc.; in dottr. E. Guido, *Il valore della legalità nell'impresa a partire dalla normativa sulla responsabilità degli enti per l'illecito derivante da reato*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc. 1, 2015, pag. 280 ss., come evidenziato dall'A., mercé la normazione di talune Regioni esistono infatti imprese — quelle intenzionate a lavorare con tali enti territoriali — per le quali dotarsi del modello di organizzazione e gestione è divenuto un requisito imprescindibile per l'instaurazione dei rapporti giuridico-economici con le Regioni che lo abbiano previsto, anziché — come sembrerebbe ricavarsi dalla stessa disciplina della responsabilità degli enti di cui al d.lgs. n. 231/2001 — un mero onere), o ancora le agevolazioni finanziarie previste ad esempio la Regione Sicilia nel settore della sanità privata accreditata (decreto n. 1179 del 2011) a favore di quelle strutture che avessero adottato ovvero fossero in corso di adozione delle procedure preventive di cui al D.Lgs. n. 231/2001).

In aggiunta, particolare attenzione è stata riservata all'intero sistema del D.Lgs. n. 159/2011 (c.d. Codice Antimafia), massima espressione della logica di anticipazione della soglia di difesa sociale al fine di scongiurare la minaccia, non necessariamente attuale, ma anche meramente potenziale (per la sicurezza pubblica, per la finanza pubblica/pubblico erario, etc.) operando una valutazione di tipo prognostico-presuntivo circa la sussistenza di specifici elementi sintomatici e rivelatori di concreti o possibili collegamenti con le organizzazioni malavitose, e ciò a prescindere dall'eventuale accertamento di responsabilità penali. In particolare, sono state prese in esame le interdittive/informazioni antimafia tramite l'analisi di alcune recenti pronunce (Cons. St., n. 3641/2020; Corte Cost. sentt. n. 24/2019 e 57/2020; Cons. di Stato, n. 1743/2016, costanti nell'affermare che quello voluto dal legislatore sia un catalogo aperto di situazioni sintomatiche di condizionamento mafioso a fronte della forte necessità di salvaguardare i valori fondanti della democrazia nel continuo confronto tra Stato e anti-Stato, che quindi pone la necessità di basarsi su strumenti atipici; Cons. St., n. 3641/2020, di cui è stato approfondito il tema della rilevanza delle misure di c.d. *self cleaning* su una società che sia stata destinataria di un'interdittiva, anche alla luce della giurisprudenza euromunitaria, v. CGUE, 11 giugno 2020, C-472/2019). È stata altresì presa in esame la disciplina del sequestro e della confisca dei beni immobili (in giur., sull'importanza dell'interesse degli strumenti di sequestro e confisca nella lotta contro il fenomeno mafioso e sull'importanza della legalità, Corte Edu, 22 febbraio 1994, n. 281, Raimondo c. Italia; in dottr. Torelli, *I beni confiscati alla criminalità organizzata tra decisione amministrativa e destinazione giudiziale*, in *Diritto amministrativo*, n. 1/2018, p. 205-247; N. Gullo, *La destinazione dei beni confiscati nel codice antimafia fra tutela e valorizzazione*, in *Il dir. econ.*, 2014, 1, 55 ss.; R. Di Maria, F. Romeo, *I beni confiscati alla criminalità come “beni comuni”*: brevi considerazioni, tra diritto pubblico e privato, in *Dir. e soc.*, 2016, 3, 589 ss.; M. Mazzamuto, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione*, in *Giur. it.*, 2013, 477 ss.; Id., *L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, in www.giustamm.it, 2014, 11; F. Manganaro, *Titolarità pubblica e regolazione dei beni: il caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, in *Annuario Aipda*, Giuffrè, Milano 2003, 235 ss; A. Cisterna (a cura di), *L'Agenzia nazionale per i patrimoni di mafia*, Maggioli, Rimini, 2012; A. Balsamo, *La istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, in *Cass. pen.*, 2010, 6, 209 ss.; A. Scaglione, *L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, in *Legislaz. pen.*, 2010, 3, 277 ss.; G. Capoccia, *Gli organismi specializzati per la lotta contro la criminalità organizzata*, in M.E. Malagnino (a cura di), *Il codice antimafia*

fia, Giappichelli, Torino, 2011, 293 ss.; C. Amenta, L. Lavecchia, C. Stagnaro, *Il sequestro delle imprese mafiose. Aspetti di efficacia ed efficienza*, in *Economia, organizzazioni criminali e corruzione*, a cura di R. Ingrassia, Canterano (RM), 2018).

Sul tema, la regione svolge un indubbio ruolo centrale nella promozione di accordi intercorrenti tra le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti istituzionali coinvolti.

Proprio in esito all'approfondimento dell'attività di cui sopra, è stato fornito un contributo all'elaborazione di una possibile bozza di Protocollo d'Intesa tra Regione Emilia-Romagna, Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati, Uffici Territoriali del Governo dell'Emilia-Romagna (UTG), Tribunali e le altre amministrazioni coinvolte nel procedimento di assegnazione e destinazione dei beni immobili sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. L'obiettivo dato era quello di definire e potenziare il sistema di scambio dei dati raccolti nelle diverse fasi di sequestro, confisca, assegnazione e gestione dei summenzionati beni, attesa l'importanza di una stretta collaborazione e un monitoraggio permanente in materia di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia territoriale della Regione. A tal fine, è stata condotta un'accurata analisi delle banche dati attualmente esistenti in materia, tra cui la Banca Dati Centrale (BDC) presso la Direzione Generale della Giustizia Penale, il c.d. progetto Sippi, poi sostituito dal sistema Sit.Mp., il "Progetto Hermon" (in collaborazione con l'Ufficio per la Realizzazione del Piano Straordinario di Telerilevamento del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e con il Geoportale Nazionale), oltreché il sistema Re.Gio. gestito dalla stessa Agenzia Nazionale cit.. Inoltre, la Regione Emilia-Romagna garantisce, in collaborazione con l'Università di Bologna, l'aggiornamento della mappatura georeferenziata dei beni immobili confiscati in Emilia-Romagna sul sito <https://www.mappalaconfisca.com/>. Sono stati altresì presi in esame i Protocolli stipulati dall'ANBSC con le Regioni Campania, Calabria e Sicilia, l'Agenzia per la coesione territoriale, il Ministero dell'interno e il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio, finalizzati alla realizzazione di azioni nei settori della legalità e sicurezza da finanziare con risorse delle politiche di coesione attribuite alla Regione e al Ministero dell'interno nell'ambito del "Pon Legalità per il ciclo di programmazione 2014-2020"; il protocollo con la Regione Lombardia, per completare i sistemi informativi dell'Agenzia dei beni amministrati e gestiti nel territorio lombardo.

d) L'azione regionale tra esigenze di semplificazione dell'azione amministrativa e strumenti di supporto tecnico-preventivo: un possibile progetto basato sullo studio dei sistemi complessi.

Dallo studio condotto è emerso che, in una prospettiva propria delle misure ex ante e, dunque, di prevenzione, la definizione di un sistema regionale di operatori economici che siano provvisti dei necessari requisiti di affidabilità e idoneità soggettiva incontra alcune difficoltà.

Innanzitutto, uno degli elementi di maggiore fragilità consiste già nel rinvio a una non sempre chiara istituzionalizzazione dei raccordi tra l'azione dei vari enti e organi coinvolti nel controllo e nella programmazione delle attività presenti sul territorio di riferimento. In tal senso, l'intera garanzia dell'azione (regionale, in questo caso) è fin dal principio subordinata e condizionata all'incertezza determinata dalla mancanza di una chiara cornice entro cui un'eventuale individuazione degli indici sintomatici di illiceità economica e, quindi, una conseguente risposta istituzionale, potrebbe dispiangersi. Secondariamente, come evidenziato nella sezione dedicata, il ruolo che la regione potrebbe

ricoprire nell'autonoma definizione di sistemi di rilevazione di sintomi di illegalità appare fortemente depotenziato dalle esigenze di massima omogeneità imposte anche al fine di scongiurare ingiustificate disparità di trattamento sul territorio nazionale nell'esercizio del diritto di cui all'art. 41, comma 1 Cost.

Al contrario, dimensione in cui la regione potrebbe ricoprire un fondamentale ruolo anche da un punto di vista "propulsivo", potrebbe essere quella della predisposizione di idonei strumenti di supporto tecnico-informativo, intersetoriale, che interessino trasversalmente competenze/servizi ed enti diversi, affinché le singole amministrazioni non siano costrette a districarsi, ciascuna autonomamente, nell'elaborazione della moltitudine dei dati provenienti dai vari sistemi informativi che, a diverso titolo, rilevino per fini di tutela della legalità. In tal senso, un'adeguata azione regionale potrebbe rappresentare un fondamentale presidio del secondo piano di analisi del principio di legalità economica. La medesima finalità, a ben vedere, incrocia anche le forti esigenze di semplificazione dell'azione amministrativa e, in prospettiva, la possibilità di ridurre gli oneri amministrativi ad essa conseguenti.

La direzione da seguire potrebbe quindi essere proprio quella di razionalizzare/coordinate/semplificare il composito insieme degli strumenti attualmente esistenti al fine di ottenerne un unico patrimonio informativo (magari proprio su base regionale) alimentato *in parte qua* da tutte le amministrazioni coinvolte, secondo predefiniti *standard* di comunicazione. Come detto, l'unica reale possibilità di un rafforzamento che sia credibile del livello di legalità economica sarebbe infatti quella di assicurare un monitoraggio sistematico, effettivo, aggiornato e condiviso dell'interazione tra i vari operatori economici sul territorio, al fine di ottenere una fotografia costantemente aggiornata dello "stato di salute del territorio di riferimento", imprescindibile per un'adeguata risposta istituzionale di prevenzione. Ogni diversa impostazione scontrerebbe il rischio, per non dire la certezza, di visioni parziali, nonché di disallineamenti fra le informazioni in possesso delle varie amministrazioni coinvolte, con la conseguenza di compromettere l'efficacia di un'azione istituzionale di prevenzione e contrasto.

Da ciò, al fine di proporre una possibile via di uscita, quantomeno in termini di maggiore certezza (e celerità) della fotografia del panorama economico territoriale di riferimento, obiettivo dell'ultima parte dello studio svolto è stato quello di vagliare la compatibilità di modelli cui l'azione regionale potrebbe far ricorso, tanto da un punto di vista garantistico, cioè volto ad assicurare *standard* minimi di legalità economica sul territorio, quanto a supporto delle politiche attive.

A tal fine, sono stati presi in esame modelli previsionali inerenti lo studio dell'evoluzione dei sistemi sociali complessi nel tempo (più nello specifico è stato analizzato il c.d. *SIR model*, elaborato da William Ogilvy Kermack e Anderson Gray McKendrick utilizzato per studiare la diffusione di un'epidemia all'interno di una data popolazione; tra il materiale utilizzato si richiama a Corte Cost., sentenza n. 178/2014; n. 200/2012, n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167/2009; in dottr. N. Boccara, *Modeling Complex Systems*, 2010, 4 ss.; M. McCaffrey, William Baumol's, *Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive*, in *Foundational Research in Entrepreneurship Studies*, G. Javadian, V. Gupta, D. Dutta, G. Guo, A. Osorio, B. Ozkazanc-Pan, 2018, Palgrave Macmillan, Cham; William J. Baumol, Entrepreneurship: Productive, unproductive, and destructive, in *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, Part 1, 1990, pp. 893-921).

Difatti, da un lato, l'insieme degli operatori economici in un dato territorio di riferimento potrebbe essere tripartito in (i) soggetti economici che ricorrono a sistematiche violazioni del principio di legalità economica (a titolo esemplificativo, rientrano in detta

tipologia quelli che siano, ad esempio, incorsi in non episodiche violazioni di norme anche aventi carattere non (esclusivamente) penalistico, dall'evasione fiscale o contributiva, agli abusi edilizi, al mancato rispetto della normativa ambientale, alla contraffazione di marchi); *(ii)* soggetti economici virtuosi; *(iii)* operatori economici *sintomatici*, una zona "grigia" di soggetti che presentano o possono presentare determinati *sintomi di illegalità*.

Dall'altro, quello risultante dalle continue interazioni tra i detti soggetti economici può essere definito come un *sistema complesso* (N. Boccara, *Modeling Complex Systems*, cit.), che non si caratterizza solamente per una trasversale regolazione necessariamente articolata su più livelli che devono essere tra loro coordinati (ciascuno preordinato all'attuazione degli obiettivi tra cui i principi di egualanza sostanziale e l'utilizzo di canoni di correttezza nello svolgimento della libertà di iniziativa economica privata), ma anche e soprattutto per l'elevatissimo ed eterogeneo numero di soggetti agenti (gli operatori economici) che interagiscono continuamente tra di loro e con le pubbliche amministrazioni, secondo schemi reciprocamente indipendenti. Da ciò, l'utilizzo di modelli previsionali aventi ad oggetto l'approssimazione dell'evoluzione dinamica dei sistemi socio-economici complessi nel tempo, potrebbero costituire un nuovo punto di partenza per l'azione amministrativa in materia di legalità economica, in quanto in grado di anticipare un'utile fotografia del "comportamento" del sistema nel tempo, non solo nell'ottica di scongiurare il rischio di un'infiltrazione criminale nell'economia legale del territorio nei settori tradizionalmente esposti (ad esempio, costruzioni, ristorazione, trasporti), ma anche e soprattutto nei c.d. "nuovi" settori economici (energie rinnovabili, ICT).

Pur essendo impossibile dedurre dal "curriculum" delle imprese se queste si dimostreranno affidabili operatori economici, l'utilizzo di detti sistemi potrebbe consentire di avere a servizio dell'attività legislativa e amministrativa regionale *(i)* strumenti di costante e sistematico tracciamento dei contatti che intercorrono tra i vari soggetti economici (anche quelli c.d. *sintomatici*) che operano nel contesto economico di riferimento, garantendo legalità e trasparenza anche nei rapporti intercorrenti con la pubblica amministrazione (in tal senso, una volta rilevata una sistematica distorsione del principio di legalità economica, detti strumenti consentirebbero di "seguire" l'attività del soggetto sintomatico, traccian-
done rapporti e possibili condizionamenti anche nei confronti degli operatori economici "sani" che, ad esempio, operino nello stesso settore merceologico); *(ii)* supporto alle eventuali azioni regionali e nazionali di prevenzione e contrasto, tramite il sistematico monitoraggio dello "stato di salute" del mercato di riferimento che incentivino, tra gli altri, anche strategie di autodisciplina e *compliance* da parte dei soggetti privati.

3. Prime considerazioni conclusive.

La ricerca condotta ha evidenziato come il principio di legalità economica ad oggi sia relegato a una prevalente funzione classificatoria (e forse di una possibile sistematizzazione teorica di determinate fattispecie). Invero, lo stesso (ancora) non assurge, laddove violato, a *indice sintomatico* di una difettosa realizzazione di uno dei principi ispiratori della libertà che l'art. 41, comma 1 Cost. riconosce e garantisce. Peraltro, come previamente evidenziato, l'attenzione al *sintomo* riguardante il singolo operatore economico, per essere utilmente "neutralizzabile", dovrebbe essere messa a sistema con quella agli altri soggetti a diverso titolo coinvolti nell'economia regionale, anche nella prospettiva di offrire una tutela rafforzata dell'esigenza di prevenire ogni scostamento dai legali meccanismi concorrentiali. Ad avviso di chi scrive questo è apparso il vero problema che mina alla base ogni rafforzamento del principio di legalità economica sul territorio: il limite dato dall'impos-

sibilità di individuare chiaramente lo spettro composito creato dal coordinamento multilivello tra i meccanismi di individuazione degli indici sintomatici e le azioni preventive di contrasto e di valutazione *ex ante* del rischio.

Da ciò, l'assenza di un parametro di legalità concreto che sia idoneo ad accordare, in una promessa di equivalenza anche in termini rimediali, un'effettiva tutela delle posizioni giuridiche soggettive degli operatori economici che operino nel contesto regionale di riferimento, non solo dal punto di vista della singola operazione, ma soprattutto sistemico. In tal senso, invece, proprio il dinamismo di una formula generica ed elastica come quella del principio di legalità economica potrebbe di fatto costituire un prezioso strumento idoneo (anche a livello regionale) a individuare ogni regolamento di interessi *sostanzialmente* non conforme al diritto costituzionalmente riconosciuto e tutelato dall'art. 41, comma 1 Cost.

Allora, da un lato, un'adeguata considerazione dinamica del *sintomo* di (il)legalità economica potrebbe di fatto agevolare, con una certa costanza, l'assimilazione nel comune destino della illegalità una molteplicità di accordi e transazioni economiche che talvolta si sovrappongono ad illeciti penali, talaltra trascendono l'integrazione di un reato, fornendo quindi all'interprete un parametro ulteriore – e non un generico parametro di conformità normativa – incentrato sulla condotta tenuta dal singolo operatore economico (dolo/colpa) e quindi sull'individuazione di violazioni ripetute/sistematiche o comunque rispondenti a un disegno predefinito anche in presenza di condotte sanzionabili sul solo piano amministrativo. Dall'altro, un'idonea azione di contrasto e, soprattutto, prevenzione impone l'instaurazione di adeguate forme di collaborazione. Ciò a maggior ragione perché l'attivazione di risposte istituzionali in presenza di un *sintomo* di comportamenti sistematicamente illegali tenuti dalle imprese impone, al fine di verificare l'esistenza di spiegazioni alternative plausibili alla condotta anomala riscontrata, che la questione di rinvenire un quanto-meno apprezzabile riscontro probatorio, anche in termini di prevedibilità, per affermare l'illiceità di pratiche altrimenti qualificabili come il frutto di lecite scelte imprenditoriali, sia affrontato con particolare attenzione. Il ricorso a elementi di prova *sintomatici* da porre alla base di modelli presuntivi, *ex ante* idonei a fornire una garanzia di affidabilità, idoneità e legalità dei soggetti che svolgono un'attività economicamente rilevante sul territorio di riferimento, dovrebbe essere consentito solamente qualora i sintomi riscontrati siano seri, precisi, concordanti. Da ciò, l'opportunità di introdurre strumenti che fungano da supporto e garanzia all'azione istituzionale che scelga di dar rilevanza al *sintomo* e che consentano una lettura in chiave dinamica dello stesso, spingendosi fino a una tracciatura dei rapporti e dei possibili condizionamenti che gli operatori economici "sintomatici" instaurano con gli altri soggetti che operano nel contesto territoriale di riferimento.

I risultati ottenuti dallo studio di cui si sono brevemente tracciati i contenuti, saranno più profusamente discussi in un autonomo contributo, attualmente in via di definizione. In ogni caso, alla luce dell'attività svolta, la regione potrebbe divenire la naturale destinataria di una preziosa funzione "strategica" (oltreché propulsiva) di diffusione di un modello concettuale di impresa che la identifica con una realtà organizzativa che non si limita a produrre profitto, ma che genera benessere collettivo e sviluppo per l'economia "legale" del territorio anche in termini di adeguatezza dal punto di vista della "legalità" di chi si candida ad entrare (ed entra) anche in rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione.

BIBLIOGRAFIA:

AMENTA C., LAVECCHIA L., STAGNARO C., *Il sequestro delle imprese mafiose. Aspetti di efficacia ed efficienza*, in *Economia, organizzazioni criminali e corruzione*, a cura di R. Ingrassia, Canterano, 2018;

ANTONUCCI M., *La nozione di impresa nella giurisprudenza comunitaria ed italiana*, in *Cons. St.*, 2003, II, 569 ss.;

ANZON A., *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002;

ANZON A., *I poteri delle regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008;

APARO M., *I reati presupposto*, in D'AVIRRO, DI AMATO, *La responsabilità da reato degli enti*, in *Trattato di diritto penale dell'impresa*, vol. X, Padova, 2002, 434 ss.;

ARENA M., CASSANO G., *La responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, 2007;

ASSUMMA B., *Il ruolo delle linee guida e delle best practices nella costruzione del modello di organizzazione e gestione e nel giudizio di idoneità di esso*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2010, 4, 193 ss.;

BALSAMO A., *La istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, in *Cass. pen.*, 2010, 6, 209 ss.;

BARDUSCO A., *Polizia locale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXIII, Roma, 1990;

BARTOLE S., *Intervento*, in *Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, 1973, 285;

BARTOLOMUCCI S., *Ancora sulla (neo)obbligatorietà dei compliance programs: il precedente della legge Regione Calabria e la sua reale portata*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2008, 4, 7 ss.;

BELLETTI M., *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica e il principio autonomista*, in *Principi costituzionali*, a cura di L. MEZZETTI, 2011, 384 ss.;

BENVENUTO L., *Organi sociali e responsabilità amministrativa degli enti*, in *Le Società*, 2009, 6, 673 ss.;

BIN R., *Legge Regionale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IX, 2004, 198 ss.;

BOCCARA N., *Modeling Complex Systems*, 2010, 4 ss.;

BOCCUZZI G., IUZZOLINO G., SARNATARO G.P., *Illegalità, crescita economica e azione antiriciclaggio: principi teorici e nuove evidenze empiriche*, in *Aampiezza e dinamiche dell'economia sommersa e illegale*, Rassegna Economica, Rivista Internazionale di Economia e Territorio, 2013, 1, 12;

BONETTI P., *L'ordinamento della polizia locale tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, 39, 704 ss.; GIUPPONI T. F., *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della "sicurezza"*, in *Le Regioni*, 2010, 5, 1118 ss.;

BONETTI P., *La giurisprudenza costituzionale sulla materia "sicurezza" conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 2007, 1, 124 ss.;

BONETTI P., *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002;

BUFFONI L., *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Istituzioni del federalismo*, 2003, 3, 345 ss.;

CAFAIA A., *Il nuovo codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, 2019;

CAPACCIOLI S., *Le trappole dell'antiriciclaggio*, 2019;

CAPOCCIA G., *Gli organismi specializzati per la lotta contro la criminalità organizzata*, in M.E. MALAGNINO (a cura di), *Il codice antimafia*, Giappichelli, Torino, 2011, 293 ss.;

CAPPALI M., *Condizioni, limiti e possibili sviluppi dell'esclusione del concorrente per significative carenze nell'esecuzione di un precedente contratto*, in *lamministrativista.it*, 24 Dicembre 2018;

CARAVITA DI TORITTO B., *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in *Federalismi.it*, 30 Dicembre 2004;

CARINGELLA F., MANTINI P., GIUSTINIANI M., *Nuovo codice dei contratti pubblici*, Roma, 2016;

CARULLO A., IUDICA G., *Commentario breve alla legislazione sugli appalti pubblici e privati*, II ed., Padova, 2012;

CASSETTI L., *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997;

CERQUA L.D., *La responsabilità da reato degli enti. Modelli di organizzazione, gestione e controllo e strategie per non incorrere in sanzioni*, Matelica, 2006;

CHIMICI S., *Il processo penale a carico degli enti: il quantum della prova della colpa di organizzazione*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2004, 617 ss.;

CISTERNA A. (a cura di), *L'Agenzia nazionale per i patrimoni di mafia*, Maggioli, Rimini, 2012;

COBURN G. M., *Unfavorable Past Performance Determinations as De facto Debarment*, 31 Proc. Law. 26, 27, 1996;

COCCO G., *L'illecito degli enti dipendente da reato ed il ruolo dei modelli di prevenzione*, in *Riv. It. Dir. Proc. pen.*, 2004, 90 ss.;

CORRADINO M., Sticchi Damiani S., *I nuovi appalti pubblici*, Milano, 2016;

CORSO G., *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 3, 981 ss.;

COSMAI P., IOVINO P., *Il nuovo codice degli appalti pubblici*, Milano, 2016;

COSTANZO A., *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1990, 2464 ss.;

D'ALBERTI M., *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008, 22 ss.;

DAVIDSON M. J., *Protest Challenges to Integrity-based Responsibility Determinations*, 14 Fed. Cir. Bar J. 473 (2004/2005);

DE MAGLIE C., *L'etica e il mercato. La responsabilità penale delle società*, Milano, 2002;

DE NICTOLIS R., *Lo stato dell'arte dei provvedimenti attuativi del Codice. Le linee guida ANAC sui gravi illeciti professionali*, in www.giustamm.it, 2017, 2;

DE SIMONE G., *I profili sostanziali della responsabilità c.d. amministrativa degli enti: la parte generale e la parte speciale del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, in *La responsabilità amministrativa degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, GARUTI (a cura di), Padova, 2002, 88 ss.;

DELL'ATTI L., *Tra modelli e prassi. Formalismo e informalità nella cooperazione fra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2019;

DI MARIA R., ROMEO F., *I beni confiscati alla criminalità come "beni comuni": brevi considerazioni, tra diritto pubblico e privato*, in *Dir. e soc.*, 2016, 3, 589 ss.;

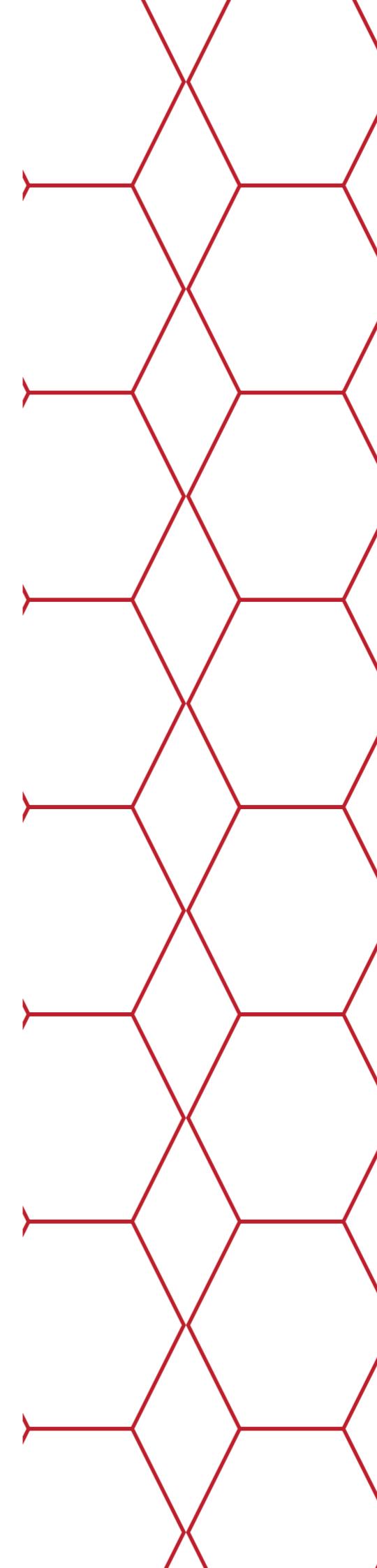
DI RAIMONDO M., *Ordine pubblico e sicurezza pubblica: profili ricostruttivi e applicativi*, Torino, Giappichelli, 2010;

DINI F., PAPI C., *Criteri reputazionali e rating d'impresa*, in *Nuovo diritto degli appalti e*

Linee Guida ANAC, a cura di M. L. Chimenti, 2016, 190 ss.;
FALCON G., *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2011, 2-3, 249;
Famiglietti F., *La sicurezza pubblica come interesse unitario. Aspetti problematici di un'organizzazione federalistica della pubblica sicurezza*, in *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, V. BALDINI (a cura di), Cassino, 2005;
GALMARINI S. (a cura di), *Antiriciclaggio*, 2019;
GAROFOLI R., FERRARI G., *La nuova disciplina degli appalti pubblici*, Roma, 2016;
GIORGETTI M. (a cura di), *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, 2019;
GIUPPONI T.F., *Le dimensioni costituzionali della sicurezza e il sistema delle autonomie regionali e locali*, in *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, a cura di GIUPPONI T.F., Bologna, 2010, 34 ss.;
GUASTINI R., *Legalità (principio di)*, in *Digesto delle discipline Pubblististiche*, IX, 2004, 85 ss.;
GUERINI T., *Il ruolo del modello di organizzazione, gestione e controllo nella prevenzione del rischio da reato colposo*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2012, 4, 99 ss.;
GUIDO E., *Il valore della legalità nell'impresa a partire dalla normativa sulla responsabilità degli enti per l'illecito derivante da reato*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 2015, 1, 280 ss.;
GUIZZI G., *Il concetto di impresa tra diritto comunitario, legge antitrust e codice civile*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1993, I, 279 ss.;
GULLO N., *La destinazione dei beni confiscati nel codice antimafia fra tutela e valorizzazione*, in *Il dir. econ.*, 2014, 1, 55 ss.;
HEIFETZ K.R., *Striking a Balance Between Government Efficiency and Fairness to Contractors: Past Performance Evaluations in Government Contracts*, 51 Admin. L. Rev. 235, 254 (1998);
IRTI N. (a cura di), *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1999;
LA PORTA G., *Il commercio: una materia al vaglio del "custode della tutela della concorrenza"*, in *Rivista AIC*, 2012, 2;
LA SPINA A., *La corruzione organizzata*, in *Economia, organizzazioni criminali e corruzione* a cura di R. INGRASSIA, Canterano, 2018;
LASALVIA M., *Commentario al nuovo codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione*, Roma, 2016;
LIBERTINI M., *I fini sociali come limite eccezionale alla tutela della concorrenza: il caso del decreto Alitalia*, in *Giur. cost.*, 4/2010, 3296 ss.;
LOMBARDI R., *Compliance 231 e misure di risk management: la nouvelle vague della "regolazione responsiva" degli attori pubblici economici*, in *Diritto Amministrativo*, 2019, 1, 125;
LUCIANI M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e Società*, 2011, 636 ss.;
MANGANARO F., *Titolarità pubblica e regolazione dei beni: il caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, in *Annuario Aipda*, Milano, 2003, 235 ss.;
MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2006, 182 ss.;
MAZZAMUTO M., *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione*, in *Giur. it.*, 2013, 477 ss.;
MAZZAMUTO M., *L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni*

sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, in www.giustamm.it, 2014, 11; MCCAFFREY M., William Baumol's *Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive*, in *Foundational Research in Entrepreneurship Studies*, G. JAVADIAN, V. GUPTA, D. DUTTA, G. GUO, A. OSORIO, B. OZKAZANC-PAN, Palgrave Macmillan, Cham, 2018; MEZZETTI L., *Polizia locale*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Dizionario giuridico delle autonomie locali*, Padova, 1999, 857 ss.; MUCCIARELLI F., *Le sanzioni interdittive temporanee nel d.lgs. n. 231/2001*, in *Studi in onore di G. Marinucci*, a cura di DOLCINI, PALIERO, III, Milano, 2006, 2526 ss.; NANIA R., *Ulteriori sviluppi nell'assetto della costituzione economica (aggiornamenti sulle libertà economiche)*, in R. NANIA (a cura di), *L'evoluzione delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, Torino, 2011, 299 ss.; NAVARRETTA E., *Commento sub. Art. 1343 cc.*, pag. 658 e ss., in *Commentario del Codice Civile*, diretto da E. Gabrielli, a cura di NAVARRETTA E., ORESTANO A., Tomo relativo agli artt. 1321-1349, Assago, 2011; ORETO P., *Il nuovo codice degli appalti con commento all'articolato del decreto legislativo 18 aprile 2016*, Palermo, 2016; PACE A., *Gli aiuti di Stato sono forme di "tutela" della concorrenza?*, in *Giur. cost.*, fasc.1, 2004, pag. 259; PACE A., *Libertà "del" mercato e "nel" mercato*, in *Politica del diritto*, 1993, 2, 327 ss.; PALADIN L., *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, 106 ss.; PERSIO PORZIA T., *Lotta al finanziamento del terrorismo: strumenti di prevenzione e repressione, elementi di criticità*, *Dir. Pen. e Processo*, 2011, 9, 1137; RAZZANTE R., *Antiriciclaggio e professionisti*, Santarcangelo di Romagna, 2020; ROLLA G., *Federalismo e polizia municipale. Considerazioni in margine alla legge costituzionale di revisione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 853 ss.; RUOTOLO M., *La sicurezza nel gioco del bilanciamento, relazione presentata al Convegno "I diversi volti della sicurezza"*, Università di Milano-Bicocca, 4 giugno 2009; RUSCIANO M., *Una rilettura di Luigi Mengoni*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2011, 4, 987 ss.; SAITTO F., *Economia di mercato e regolazione statale: la controversia tedesca sulla wirtschaftsverfassung e il "posto" dell'art. 41 della costituzione italiana*, in *Ianus*, 2011, 5, 65 ss.; SAITTO F., *La Corte Costituzionale, la tutela della concorrenza e il "principio generale della liberalizzazione" tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, 2012, 4; SALERNO G. M., *Principio di legalità ed efficienza pubblica nella "partita a tre" fra Stato, Regioni ed Enti Locali*, in *Federalismi.it*, 5 febbraio 2004; SANZO S., BURRONI D., *Il nuovo codice della crisi di impresa e dell'insolvenza*, 2019; SCAGLIONE A., *L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, in *Legislaz. pen.*, 2010, 3, 277 ss.; SPOTH T., *Contractor Performance Data to Become Public*, *Federal Times*, 6 Agosto 2010, in <http://www.federaltimes.com>; TESAURO G., *Diritto Comunitario*, Padova, 2008, 639 ss.; TONILO G., *Mani visibili e invisibili: la lunga evoluzione dei mercati*, in *Riv. Stor. Econ.*, 2008, 341 ss.; TORELLI G., *I beni confiscati alla criminalità organizzata tra decisione amministrativa e destinazione giudiziale*, in *Diritto amministrativo*, 2018, 1, 205-247; TRAVI A., *La responsabilità della persona giuridica nel d.lgs. n. 231 del 2001: prime*

considerazioni di ordine amministrativo, in *Le Società*, 2001, 1305 ss.;
WEIGELT M., *New Law Puts Contractor Performance in Public Spotlight*, *Wash. Tech.*, 5 Agosto 2010, in <http://washingtontechnology.com>;
WILLIAM J. BAUMOL, *Entrepreneurship: Productive, unproductive, and destructive*, in *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, Part 1, 1990, 893 ss..



**Il ruolo della Regione nel rafforzamento
del principio di legalità economica nel territorio:
attuazione degli accordi di autonomia
differenziata e misure di sostegno**

impaginazione grafica:
Fabrizio Danielli

stampa
centro stampa Regione Emilia-Romagna

finito di stampare:
ottobre 2020



**Ricerca svolta nell'ambito dell'Accordo
tra l'Assemblea legislativa
della Regione Emilia-Romagna
e il Dipartimento di Scienze giuridiche
dell'Alma Mater Studiorum
Università di Bologna
per la realizzazione di attività congiunte
in materia di promozione della legalità.**