

I “GRANDI EVENTI”: STRATEGIE DI INTERVENTO PUNITIVO (*)

di Roberta Russo

Abstract. Il presente contributo analizza le strategie di prevenzione e contrasto dei fenomeni criminali che emergono in occasione dei c.d. Grandi eventi. In particolare, l'autrice valorizza l'importanza che rivestono in tale contesto le sanzioni interdittive, concentrando l'attenzione su alcune misure formalmente amministrative che tuttavia sembrano di difficile conciliabilità con i principi garantistici. Si evidenzia infine il ruolo che tali sanzioni amministrative-punitive hanno assunto nel c.d. diritto dell'emergenza e l'esigenza di interventi riformatori che le rendano più conformi alle garanzie fondamentali.

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 afflittiva 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 economiche¹: 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

* Il presente contributo riproduce, con lievi modifiche, il lavoro in corso di pubblicazione in M. ALLENA-M. CAPANTINI (a cura di), *I grandi eventi: la parola al giurista. Oltre l'esperienza di Expo 2015*, in *Il dir. dell'economia*, Approfondimenti n. 1/2015. Ringraziamo l'editore e i curatori dell'opera per avere consentito ad anticiparne la pubblicazione su questa *Rivista*

¹ A. ALESSANDRI, *Diritto penale e attività economiche*, Bologna, 2011, *passim*, in part. 64 ss.

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 private².

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 tuttavia 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 nazionale³. Il fine principale della Corte è di evitare che gli Stati, usando *nomina* diversi, possano aggirare le garanzie previste dalla Convenzione

² G.M. FLICK, [Dalla repressione alla prevenzione o viceversa?](#), in questa Rivista, 6 luglio 2014.

³ Sul punto, tra gli altri, v. C.E. PALIERO, "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, 894 ss.; A. BERNARDI, 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.; G. SALCUNI, *La nozione comunitaria di pena: preludio ad una teoria comunitaria del reato?*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2002, 199 ss.; E. NICOSIA, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto penale*, Giappichelli, 2006, 37 ss.; G. DE VERO, *La giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in AA.VV., *Delitti e pene nella giurisprudenza della Corti europee*, a cura di G. DE VERO, G. PANEBIANCO, Torino, 2007, 11 ss.; F. VIGANÒ, *Diritto penale sostanziale e Convenzione europea dei diritto dell'uomo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, 46 ss.; ID., *Il diritto sostanziale italiano davanti ai giudici della CEDU*, in *Giur. mer.*, 2008, suppl. 12, 81 ss.; A. ESPOSITO, *Il diritto penale "flessibile"*, Torino, 2008, 307 s.; V. MANES, 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, 259 ss.; G. UBERTIS, *L'autonomia linguistica della Corte di Strasburgo*, in *Arch. pen.*, 2012, 21 ss.

EDU, in particolare agli artt. 6 e 7 riservati, appunto, alla materia penale⁴. 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 afflittivo⁵.

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 afflittive.

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 repressione⁶.

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 pericolosità⁷. Tali strumenti, pur oggetto di ampia discussione in dottrina, sembrano

⁴ 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 M. DE SALVIA, *Principali orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di diritto penale*, in *Riv. int. dir. dell'uomo*, 2000, 34. Tale interpretazione autonoma sarebbe in realtà motivata anche dall'esigenza di armonizzare le legislazioni penali degli Stati europei. Su questo profilo, v. F. OST, *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.

⁵ Corte EDU, 4 marzo 2014, *Grande Stevens c. Italia*; in dottrina, tra i numerosi commenti alla sentenza, anche di studiosi di materie diverse, v. M. ALLENA, *Il caso Grande Stevens c. Italia: le sanzioni Consob alla prova dei principi CEDU*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 11, 1053 ss.; G.M. FLICK, *Reati fiscali, principio di legalità e ne bis in idem: variazioni su un tema europeo*, in *Rass. trib.*, 2014, 5, 939 ss.; M. VENTORUZZO, *Abusi di mercato, sanzioni Consob e diritti umani: il caso Grande Stevens e altri c. Italia*, in *Riv. soc.*, 2014, 4, 693 ss.; F. VIGANÒ, [Ne bis in idem: la sentenza Grande Stevens è ora definitiva](#), in *questa Rivista*, 8 luglio 2014.

⁶ G.M. FLICK, [Dalla repressione alla prevenzione o viceversa?](#), cit.; C. VISCONTI, *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.

⁷ Sul tema delle misure di prevenzione la bibliografia è amplissima. Tra gli altri, v. F. BRICOLA, *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.; E. GALLO, voce *Misure di prevenzione*, in

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 prevenzione⁸.

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 realizzazione⁹.

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 applicative¹⁰, tre cui, ad esempio, quelle legate all'introduzione dell'art. 319 *quater* c.p.¹¹

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

Sembrerebbe 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

Enc. giur. Trecc., XX, Roma, 1986; G. FIANDACA, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, Torino, 1994, 108 ss.; A. MANGIONE, *La misura di prevenzione patrimoniale fra dogmatica e politica criminale*, Padova, 2001.

⁸ La relazione delle Commissioni ministeriali presiedute dal prof. Fiandaca e dal dott. Garofoli sono rinvenibili in questa Rivista: [Proposte di intervento in materia di criminalità organizzata: la prima relazione della Commissione Fiandaca](#), 12 febbraio 2014; [Per una moderna politica antimafia. Analisi del fenomeno e proposte di intervento e di riforma](#), 20 febbraio 2014.

⁹ G.M. FLICK, [Dalla repressione alla prevenzione o viceversa?](#), cit.

¹⁰ G. FORNASARI, *Il significato della riforma dei delitti di corruzione (e incidenze "minori" su altri delitti contro la PA)*, in *Giur. it.*, 2012,12, 2690 ss.; A. ALESSANDRI, [I reati di riciclaggio e corruzione nell'ordinamento italiano: linee generali di riforma](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2013, 3, 133 ss.; E. DOLCINI, [La legge 190/2012: contesto, linee di intervento, spunti critici](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2013, 3, 153 ss.; V. VALENTINI, [Dentro lo scrigno del legislatore penale. Alcune disincantate osservazioni sulla recente legge anti-corruzione](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2013, 2, 118 ss.

¹¹ Sui complessi rapporti tra concussione e induzione indebita è come noto intervenuta Cass., sez. un., 24 ottobre 2013, n. 12228, in *Cass. pen.*, 2014, 1992; tra i numerosi commenti, v. G. BALBI, [Sulle differenze tra i delitti di concussione e di induzione indebita a fare o promettere utilità](#), in questa Rivista, 16 settembre 2014; S. CORBETTA, *Ancora sulla differenza tra concussione e induzione indebita*, in *Dir. pen. proc.*, 2014, 1175 ss.; M. GAMBARDELLA, *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, 2018 ss.; S. SEMINARA, *Concussione e induzione indebita al vaglio delle Sezioni unite*, in *Dir. pen. proc.*, 2014, 546 ss.; E. VENAFARO, *Concussione e induzione indebita: un confine ancora irrisolto*, in *Cass. pen.*, 2014, 1235 ss.

giurisprudenza nazionale come *tertium genus* tra pene e sanzioni amministrative¹² 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 Strasburgo¹³, 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-punitivo¹⁴.

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'impresa¹⁵. Si tratta infatti di strumenti in grado di

¹² Cass., sez. un., 3 luglio 1996, n. 18, in *Cass. pen.*, 1996, 3609; sez. II, 14 febbraio 1997, n. 12541, *ivi*, 1997, 3170; sez. un., 19 dicembre 2006, n. 57, *ivi*, 2007, 1429; sez. V., 11 giugno 2008, n. 25676, in *CED* 240435.

¹³ 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.

¹⁴ Su tutti, v. C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa – Profili sistematici*, Milano, 1988.

¹⁵ Come ricorda, R. LOTTINI, *Il sistema sanzionatorio*, in AA.VV., *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, a cura di G. GARUTI, Padova, 2002, 153, la misura pecuniaria rischia di

limitare la capacità giuridica, la facoltà o i diritti dell'impresa o di paralizzarne l'attività¹⁶ 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)¹⁷. 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 generali¹⁸. 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.

essere percepita dall'impresa semplicemente come un costo di gestione e di essere scaricata sui consumatori «attenuandone, così, la capacità afflittiva e intimidatoria».

¹⁶ Sul punto, v. C. PIERGALLINI, *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, 204. L'elenco, previsto all'art. 9, comma 2, d.lgs. n. 231 del 2001 riproduce sostanzialmente quello della legge delega, fatta eccezione per la chiusura dello stabilimento o della sede commerciale. I redattori del decreto sostenevano infatti che quest'ultima misura si adattasse soltanto a quei reati che non erano stati recepiti nel decreto. Sul punto, v. R. LOTTINI, *Il sistema sanzionatorio*, cit., 151.

¹⁷ Così, R. LOTTINI, *Il sistema sanzionatorio*, cit., 154. V. anche F. PALAZZO, *Introduzione ai principi di diritto penale*, Torino, 1999, 115. Vi riconosce però anche una funzione special-preventiva, positiva F. MUCCIARELLI, *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, 2500 secondo il quale questo scopo si evidenzia soprattutto alla luce del gradualismo sanzionatorio tipico delle misure.

¹⁸ Per un'analisi delle misure v. A. MEZZOTERO, *Le informative prefettizie antimafia: natura, tipologie ed effetti interdittivi*, in *Giur. mer.*, 2009, 4, 1070 ss.

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 pubblici¹⁹.

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. Se l'ente non si adegua entro il termine di trenta giorni o «nei casi più gravi», il Prefetto provvede direttamente alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice, in riferimento all'esecuzione del contratto d'appalto (o della concessione), nominando uno o più amministratori. Nei casi meno gravi, quando le indagini riguardano 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.

Non è forse un caso che entrambe le misure evocano 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.

¹⁹ Sulle più recenti modifiche v. R. CANTONE, *La riforma della documentazione antimafia: davvero solo un restyling?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 8-9, 888 ss.

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)²⁰, intesa come «libertà di determinazione, di scelta, di organizzazione articolazione degli strumenti operativi, libertà di continuare o cessare»²¹. 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 creditori²².

Nell’applicare tali misure si producono quindi rilevanti effetti limitativi e incapacitanti. L’effetto limitativo opera sulla libertà fondamentale (nonché elemento costituente) 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,

²⁰ Sul punto, v. V. BUONOCORE, *Introduzione*, in AA.VV., *Manuale di diritto commerciale*, a cura di V. BUONOCORE, Torino, V ed., 2003, 8 ss. L’autore, valutando l’attività d’impresa nell’ambito dei principi costituzionali, distingue la libertà di iniziativa economica dalla libertà d’impresa.

²¹ G. OPPO, *L’iniziativa economica*, in *Riv. dir. civ.*, 1988, 309 secondo il quale «libertà di iniziativa significa libertà di determinazione, di scelta, di organizzazione e articolazione degli strumenti operativi, libertà di continuare o cessare».

²² A. MANGIONE, *La misura di prevenzione patrimoniale*, cit., 356.

la quale ha, ad esempio, negato il carattere punitivo-penale delle misure di prevenzione su citate, valorizzandone lo scopo preventivo²³. Pur considerando la complessità dell'indagine che riguarda la natura di tali sanzioni, il loro carattere afflittivo 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 presupposto²⁴, permangono comunque dubbi circa la compatibilità della formula con il principio sostanziale della tassatività e determinatezza, in un'ottica di prevedibilità della decisione prefettizia²⁵.

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

²³ 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*.

²⁴ 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*.

²⁵ Sul punto anche C. FÈ, *Informativa prefettizia e sindacato del G.A.*, in *Corr. mer.*, 2012, 8-9, 841 ss.

basano su accertamento di grado inferiore e molto diverso da quello penale²⁶); 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 è il caso di ricordare che, come è stato detto, l'essere sottoposto ad indagini rappresenta uno *status* provvisorio²⁷ 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»²⁸. 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

²⁶ Sul punto, v. 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, I, 50.

²⁷ F. SGUBBI, T. GUERINI, [L'art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90. Un primo commento](#), in questa Rivista, 24 settembre 2014, ai quali si rinvia per un'analisi più approfondita della misura.

²⁸ F. SGUBBI, T. GUERINI, [L'art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90. Un primo commento](#), cit.

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, permarrebbero 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'aerea 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"»²⁹: 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"³⁰.

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 dannose³¹. 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 panpenalismo³².

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

²⁹ L'espressione è della notissima prefazione di Baratta (S. BARATTA, *Prefazione* al volume di S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, 1997, XV).

³⁰ Sul punto, v. M. DONINI, *Il diritto penale di fronte al "nemico"*, in *Cass. pen.*, 2006, 760. Sui sottosistemi nella legislazione speciale, v. G. FIANDACA, *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.; G. FIANDACA, *In tema di rapporti tra codice e legislazione penale complementare*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, 137 ss.; G. LOSAPPIO, *Il sottosistema nel diritto penale. Definizione e ridefinizione*, in *Ind. Pen.*, 2005, 7 ss.

³¹ S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, 1997, 1 s.

³² S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., 8.

garanzia e simbolismo³³, 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 alcuni³⁴, ammettere che alcune forme di criminalità più radicate siano fronteggiate con «sottosistemi di tutela integrata» e siano *contrastate*

³³ S. MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., 53.

³⁴ Di questo avviso, F. VIGANÒ, *Il contrasto al terrorismo di matrice islamico-fondamentalista: il diritto penale sostanziale*, in AA.VV., *Terrorismo internazionale e diritto penale*, a cura di C. DE MAGLIE, S. SEMINARA, Padova, 2007, 159 ss.; ID., *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, 687 ss. L'autore legittima tale opinione anche alla luce dell'atteggiamento della Corte EDU; F. PALAZZO, *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, in *Quest. giust.*, 2006, 4, 666 s. e 674 s. L'autore riconosce che, a meno che non si voglia credere che il diritto penale sia bloccato in uno spazio metafisico costruito sui

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»³⁵ 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.

principi dell'illuminismo penale, è corretto abituarsi a un tasso variabile di garanzie. V. anche S. BONINI, *Lotta alla criminalità organizzata e terroristica, garanzia dell'individuo, garanzia della collettività: riflessioni schematiche*, in *Cass. pen.*, 2009, 2218.

³⁵ B. LIBONATI, *Ordine giuridico e legge economica del mercato*, già in *Riv. soc.*, 1998, 1520 ss., ora in *Scritti giuridici*, I, Milano, 2013, 615 ss. L'autore sostiene la lettura unitaria dei tre commi dell'art. 41 Cost.. Di quest'avviso anche C. ESPOSITO, *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1962, 33 ss.; A. BALDASSARE, voce *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1971, 603 ss.; A. PACE, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, 469 ss.