amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Costituzione e amministrazione come strumenti indefettibili di contrasto alle mafie

di Francesco Rota

(Professore associato di diritto Amministrativo presso l'Università della Calabria)

Sommario

1. La legittimazione delle mafie e l'ordinamento giuridico. – 2. Una piccola premessa metodologica tra sociologia e diritto. – 3. Una linea di indagine giuridica alla luce degli studi sociologici sulle mafie – 4. Un'amministrazione respingente? – 5. Mafie, Costituzione e dignità.

Abstract

Historical and sociopolitical analyses studying the origins of the mafia highlight the connection between the institutions' inability to manage the territory and the emergence of mafia-style organized crime systems. Over time, the mafias have demonstrated a significant capacity for expansion, even beyond the traditional areas of the mafia, while still retaining one characteristic: territorial control.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. La legittimazione delle mafie e l'ordinamento giuridico.

Le analisi storiche e sociopolitiche che studiano le origini delle mafie evidenziano il nesso fra l'incapacità di gestione del territorio da parte delle istituzioni e l'affermazione di sistemi criminali organizzati di stampo mafioso[1].

Le mafie hanno mostrato nel tempo una significativa capacità di espansione anche al di là dei luoghi tradizionalmente interessati dal fenomeno mafioso, conservando comunque un tratto caratteristico: il controllo del territorio[2].

In alcune letture viene evidenziato che, nonostante l'efficace azione antimafia da parte della magistratura, delle forze dell'ordine e, in alcuni casi, anche della società civile, restano alcuni problemi aperti, fra i quali le relazioni esterne e i processi di legittimazione e costruzione del consenso. Allo stesso tempo, le nuove tecnologie e l'evoluzione socioeconomica diventano elementi di cambiamento per le mafie e si giunge a parlare di «capitale sociale della mafia»[3].

Molti attori sociali impegnati nella lotta alle mafie sottolineano il valore della speranza e della fiducia nelle istituzioni come strumenti capaci di incidere sulla presa che le mafie esercitano nei diversi territori.

È stato anche efficacemente evidenziato che le mafie non prosperano semplicemente per l'assenza dello Stato ma per un rapporto che trae la sua forza dal funzionamento

---

* Il presente contributo rappresenta l'aggiornamento e lo sviluppo di una relazione tenuta in occasione del convegno nazionale di SISMA, Società scientifica Italiana degli Studi sulle Mafie e Antimafia, tenutosi presso l'Università degli Studi di Napoli nei giorni 29 e 30 novembre 2024 ed è destinato alla pubblicazione nel volume Laghi, Ponte (a cura di), *Persona, Mercato, Istituzioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Liber Amicorum in onore di Enzo Ferrari;

[1] Cfr. *ex multis*, R. SCIARRONE, *Mafie vecchie e nuove: Radicamento ed espansione*, Roma, 2009.

[2] F. VARESE, *Mafie in movimento. Come il crimine conquista nuovi territori*, Torino, 2011; N. DALLA CHIESA, *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, Torino, 2016; R. SCIARRONE (A CURA DI), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, 2019.

[3] N. DALLA CHIESA, F. CABRAS, *Il Fenomeno mafioso nelle Regioni del Nord Italia: nuove tendenze e prospettive*, in *Le istituzioni del federalismo,* n. 1, 2022 p. 99 ss., in cui gli autori, sposando l'utilità del ricorso a "*rating*" più che a misurazioni, evidenziano anche come «negli studi sulla criminalità organizzata bisogna rassegnarsi all'impossibilità di produrre misurazioni esatte, "scientifiche", della quantità e qualità dei fenomeni. Se questo è infatti un problema con cui sono costretti a scontrarsi tutti gli studiosi di scienze sociali, esso si presenta in forma ontologicamente più complicata e quasi insuperabile – relativamente, si intende – per chi si cimenti con l'analisi di fatti, come quelli criminali, che per definizione sfuggono alle rilevazioni ufficiali» perché «per un verso (…) si sconta un decisivo effetto-clandestinità, prodotto da comportamenti che intenzionalmente si sottraggono a ogni forma di controllo esterno. Per altro verso anche i dati ufficialmente disponibili si prestano a interpretazioni opposte. L'assenza di omicidi, ad esempio, anziché deporre per una inesistenza delle organizzazioni mafiose, può esprimere un pieno e perfetto controllo sociale e territoriale da parte di una di queste organizzazioni. L'aumento delle denunce per estorsione può dipendere da una intensificazione degli episodi estorsivi, ma può anche dipendere da una maggiore fiducia nelle forze dell'ordine o dalla nascita di un movimento di ribellione verso le imposizioni dei clan. Il basso numero di beni confiscati in una determinata Provincia può indicare un modesto livello di penetrazione degli interessi mafiosi ma può anche essere il frutto di una inerzia o modesta attività degli apparati repressivi e giudiziari locali, e in qualche caso addirittura della capacità delle organizzazioni mafiose di condizionarne il comportamento».

ISSN 2036-7821

dello Stato e delle amministrazioni pubbliche[4], con una complementarità, se non con una simbiosi, di logiche che lega ordine giuridico e ordine extra-legale[5].
Questa prospettiva aiuta a cogliere l'importanza della relazione tra il disegno Costituzionale -quale emerge dal sempre utile richiamo ai lavori preparatori, dalla giurisprudenza costituzionale e da ormai cinquanta anni di studi giuspubblicistici-, il ruolo dell'Amministrazione pubblica e il contrasto alle mafie. Così il giurista è spinto a interrogarsi sulla possibilità che le difficoltà di gestione di certe dinamiche criminali nascano anche proprio da una mancata attuazione del disegno costituzionale nella sua dimensione promozionale della persona quanto in quella di qualità dell'amministrazione pubblica.
Sia chiaro, seguendo questa linea di indagine, non si vuole preferire una strategia di contrasto alle mafie che si concentra sul potere mafioso rispetto a quelle che si concretano in attività di contrasto alle attività mafiose, convinti che le due tipologie di intervento siano entrambe indispensabili e debbano essere integrate e coordinate. Allo stesso tempo non si vuole fare una scelta di campo tra dimensione culturale e dimensione organizzativa del fenomeno mafioso, ritenendo che siano entrambe presenti, utili a definirlo e, soprattutto, necessarie per disegnare idonee politiche di contrasto ad esso[6]. Si è consapevoli, peraltro, che la lettura proposta potrebbe essere meno calzante nei confronti di mafie che, come la 'ndrangheta, hanno una base familiare, ma se è vero che, come autorevolmente affermato, non tutti i parenti più stretti del capobastone fanno necessariamente «parte integrante della 'ndrina»[7],

[4] U. SANTINO, *La mafia come soggetto politico,* Trapani, 2013, p. 128.

[5] R. SCIARRONE, *La mafia, le mafie: capitale sociale, area grigia, espansione territoriale,* in *www.Treccani.it*, 2015, parla di «rapporto simbiotico» e afferma che nel rapporto fra mafia e istituzioni, nonostante la formale contrapposizione tra gli attori coinvolti, «al posto del paradigma alterità-contrapposizione, sancito formalmente, opera quello alterità-interazione». A. PIZZORNO, *I mafiosi come classe media violenta*, in Polis, 1987, 1, p. 201, sostiene che le logiche dell'ordine pubblico in relazione a quelle dell'ordine extra-legale sono «frutto di un processo composito in cui imposizione, negoziato, delega, si avvicendano e coesistono». Si veda anche E. CICONTE, *Le mafie: dall'Italia al mondo e ritorno,* in *www.Treccani.it*, 2012, che individua l'elemento distintivo del fenomeno mafioso rispetto alla criminalità organizzata nel «rapporto peculiare che l'organizzazione mafiosa intrattiene con il territorio e l'autorità politica», affermando che «per estensione, il termine "mafie" denota quindi tutte quelle realtà in cui l'attività dei gruppi criminali organizzati è finalizzata non solo alla ricerca del profitto, ma anche o soprattutto al perseguimento di una vera e propria strategia politica di controllo del territorio – fino all'affermazione di un vero e proprio monopolio della violenza considerata "legittima" – e di un rapporto di connivenza con lo stato».

[6] R. SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove*, cit., evidenzia che «sono rintracciabili, a grandi linee, due grandi famiglie di definizioni e interpretazioni della mafia: l'una sottolinea i fattori culturali, l'altra vede la mafia soprattutto come un fenomeno organizzativo. Si tratta di punti di vista ricorrenti che, quando sono estremizzati, finiscono per negare la specificità del fenomeno. La prospettiva culturalista giunge nella sua versione estrema a ridurre la mafia alla cultura diffusa dei contesti in cui si è sviluppata. La prospettiva organizzativa nelle tesi più radicali assimila invece il fenomeno alla delinquenza organizzata. Tuttavia, gli interpreti più attenti si sono collocati in una posizione intermedia provando a coniugare la prospettiva di un'organizzazione criminale e il problema delle sue radici sociali».

[7] E. CICONTE, *Le mafie: dall'Italia al mondo e ritorno,* cit., che evidenzia anche che la dimensione familiare delle 'ndrine, lungi dall'essere un mero elemento di folklore o un elemento di arretratezza organizzativa, ha rappresentato per lungo tempo e con una recente e limitata inversione di tendenza un baluardo e un elemento di

ISSN 2036-7821

allora c'è una possibilità di penetrazione e affermazione dei valori costituzionali anche in questo tipo di realtà mafiosa. Allo stesso tempo non si pensa di sostituire misure specifiche di contrasto al fenomeno mafioso con un approccio generale e si è consapevoli delle difficoltà di realizzazione di quanto si auspica; ciononostante si ritiene che sia una strada che non può e non deve restare intentata, anche perché l'unico modo per contrastare un sistema valoriale distorto è forse ribadire la vigenza, la condivisibilità e la bellezza del sistema valoriale costituzionalmente definito, affermandolo nella sua pienezza.

Il fenomeno potrebbe forse anche essere letto in prospettiva invertita, ossia considerando l'incidenza negativa delle mafie sulla qualità dell'amministrazione e sull'attuazione del programma costituzionale.

È stato a tal proposito sostenuto che la questione mafiosa è connessa al rapporto fra strutture illegali e poteri legittimi[8].

Del resto, le mafie sono caratterizzate da un forte radicamento sociale e territoriale che non può fiorire in assenza di legami con la politica e l'economia locale e necessariamente impatta sia sulla qualità dell'amministrazione sia sul corretto funzionamento dei meccanismi elettorali[9]. Un'amministrazione di qualità rappresenta un importante ostacolo al controllo del territorio che connota le mafie e che si realizza anche sostituendosi alle amministrazioni statali o infiltrandosi in esse[10].

La presenza delle mafie sul territorio è però connessa anche a un altro profilo: tradizionalmente l'essenza dello Stato viene riconnessa, fra l'altro, alla detenzione del monopolio della forza legittima sul territorio e le mafie, controllando la violenza nei territori, interferiscono con uno dei compiti tipici dello Stato, tanto che, in passato, autorevoli studiosi erano arrivati ad ipotizzare che la mafia potesse essere considerato un ordinamento giuridico[11]. Del resto, è stato sottolineato in dottrina il carattere intrinsecamente politico della mafia, in quanto struttura criminale che

---

resistenza nei confronti di politiche di contrasto alle mafie che vedevano nei collaboratori di giustizia un elemento centrale.

[8] P. PEZZINO, *Mafia, Stato e società nella Sicilia contemporanea: secoli XIX e XX*, in *La mafia, le mafie*, G. FIANDACA, S. COSTANTINO (A CURA DI), 1994, p. 17.

[9] Non sfugge che i diversi tipi di mafia non sono facilmente riconducibili ad un quadro unitario, esistono però tentativi che, evidenziando i punti in comune tra le diverse mafie, mirano ad individuarne un idealtipo. Si vedano sul punto R. SCIARRONE, *La mafia, le mafie: capitale sociale, area grigia, espansione territoriale*, cit.; E. CICONTE, *Storia Criminale*, Soveria Mannelli, 2008; J. Dickie, *Onorate società*, Bari, 2012. Del resto, è stato anche evidenziato che sono in corso processi di avvicinamento fra i differenti gruppi mafiosi. S. LUPO, *Le mafie*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. 3, 1997, p. 272, parla di «progressiva omogeneizzazione delle mafie e dei loro modelli organizzativi».

[10] F. VARESE, *Mafie in movimento*, cit.; N. DALLA CHIESA, *Passaggio a Nord*, cit., 2016; R. SCIARRONE (A CURA DI), *Mafie del Nord*, cit.

[11] SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1917; più di recente, per un'analisi critica, G. FIANDACA, *La mafia come ordinamento giuridico. Utilità e limiti di un paradigma*, in Foro It., 1995, p. 21 ss.

ISSN 2036-7821

ricerca il potere e mira al suo esercizio[12]. In prospettiva più attuale il fenomeno può essere visto dal punto di vista della sicurezza e delle sicurezze[13].

2. Una piccola premessa metodologica tra sociologia e diritto.

Il diritto è una scienza molto particolare perché, regolando la vita sociale, deve in primo luogo comprenderla e vive quindi di necessarie interconnessioni con altre scienze. Fra queste occupa un posto di rilievo la sociologia che studia, fra le altre cose, l'efficacia delle norme giuridiche, il loro impatto sui fenomeni sociali e che permette di comprendere quei fenomeni sociali e di elaborare leggi che rispondano ad essi.

Allo stesso tempo però il diritto è "*ius positum*" e si avvale di un linguaggio prescrittivo che ha un rilievo centrale per il fenomeno giuridico[14]. Ci sono spazi, a volte, quando possibile, lasciati volutamente liberi dal legislatore ma, al di fuori di essi, rispetto al diritto posto, sembra dunque impossibile abbandonare la descrizione normativa che consente di individuare il fenomeno mafioso e di catalogarlo come tale. Quanto affermato è tanto più vero quando si ha a che fare con conseguenze giuridiche di tipo sanzionatorio, soprattutto se di natura penale[15]. Allo stesso tempo però, quando l'indagine si sposta sulle ragioni della crisi dell'effettività del diritto in un certo settore o quando si ragiona *de jure condendo*, la conoscenza dei fenomeni e delle loro caratteristiche diventano utili e rilevanti e l'opportunità di interagire e dialogare con altri Saperi diventa necessità.

Per questo motivo si cercherà di mettere in relazione alcune delle risultanti che emergono da studi condotti nell'ambito di discipline non giuridiche con l'ordinamento giuridico.

3. Una linea di indagine giuridica alla luce degli studi sociologici sulle mafie.

La dottrina giuridica ha sottolineato, in relazione a specifici settori il rilievo che la buona amministrazione ha per l'eliminazione di devianze e illegalità. Ad esempio, è stato messo in relazione il legame tra cattiva amministrazione e corruzione[16] e,

[12] R. SCIARRONE, *Mafie vecchie e nuove*, cit., che evidenzia come il carattere intrinsecamente politico della mafia sia stato «sottovalutato e spesso consapevolmente dissimulato» e sottolinea come la valenza politica del fenomeno mafioso diventi evidente «se si prendono in considerazione le principali sfere di azione dei mafiosi».

[13] G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, Napoli, 2010, p. 279 ss.; F. ROTA, *Sicurezza, Ordine pubblico e polizie*, Napoli, 2012, p. 187 ss.

[14] A. FIORITTO, *Manuale di stile dei documenti amministrativi*, Bologna, 2009, p. 19.

[15] G. AMARELLI, *Mafie delocalizzate all'estero: la difficile individuazione della natura mafiosa tra fatto e diritto*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 1197 ss.

[16] F. PINTO, *Il mito della corruzione. La realtà della malamministrazione*, Roma, 2018.

ISSN 2036-7821

proprio rispetto a questo tema, non sono mancati quanti hanno affermato l'importanza dell'etica per sradicare prassi negative e illegittime[17].
Sembra però che il rilevo del discorso che si tenta di fare sia più profondo e abbia un impatto più ampio, andando ben oltre il limitato ambito del contrasto alla corruzione.
Alcuni dei temi connessi alla buona amministrazione[18] sembrano avere solo in parte specifico rilievo per le mafie e sembrano concernere più in generale il rapporto tra Stato e criminalità per diversi motivi: in primo luogo perché sembra che questi temi rilevino sotto il profilo dell'amministrazione del welfare, ovvero del contrasto alle vulnerabilità, alle diseguaglianze, alle marginalità sociali ed economiche. Si pensi ad esempio all'esclusione socioeconomica nelle aree depresse, nelle periferie, a quella dei migranti irregolari, oppure alla gestione dell'edilizia residenziale pubblica e al tema delle occupazioni abusive degli immobili; sono tutte dinamiche connesse ai bisogni primari, che generano sacche di illegalità, che si traducono in potenziale creazione di redditi e manovalanza per le organizzazioni criminali. Ciononostante, da un lato sovviene il monito secondo cui la mafia «non è altro rispetto alla criminalità», pur non identificandosi con essa[19], e, dall'altro, occorre ricordare che anche le dinamiche di esclusione contribuiscono al controllo del territorio, e hanno un rilievo perciò per le mafie. Questa idea si rafforza se si presta attenzione agli studi sociologici sopra menzionati che sottolineano la doppia dimensione, organizzativa e culturale, delle mafie. Se misure e strumenti giuridici settoriali specifici possono incidere sulla dimensione organizzativa e sulle singole attività mafiose, per contrastare la cultura mafiosa e il sistema valoriale distorto e deformato che porta con sé, c'è bisogno di affermare una cultura diversa, portatrice di un sistema valoriale sano. Dal punto di vista del giurista questa cultura, questo sistema valoriale non possono che essere rinvenuti nella Costituzione e nelle norme che mirano alla

[17] F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (A CURA DI), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, 2009; V. CERULLI IRELLI, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (A CURA DI), *La corruzione amministrativa, cause, prevenzione, rimedi*, Firenze, 2010, p. 89; E. CARLONI (A CURA DI), *Fighting corruption through administrative measures,* Perugia, 2019.

[18] G. FALZONE, *Il dovere di Buona amministrazione,* Milano, 1953; D. SORACE, *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60º anniversario della Costituzione*, in www.costituzionalismo.it, 2009; R. URSI, *Le ragioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Rimini, 2016; D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in M. PIERRO, (A CURA DI), *Il diritto a una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Milano, 2019, 1 ss.

[19] S. LUPO, R. MANGIAMELI, *Mafia di ieri, mafia di oggi*, in *Meridiana,* 1990, p. 17 ss., sottolineano come le mafie, pur non essendo altro rispetto alla criminalità, non si identificano con essa. Sinteticamente, sulle differenze tra mafie e criminalità organizzata, si veda anche E. CICONTE, *Le mafie: dall'Italia al mondo e ritorno,* cit.

ISSN 2036-7821

sua attuazione. Responsabile dell'attuazione della Costituzione è l'amministrazione, in una dimensione sussidiaria insieme ai cittadini e alle formazioni sociali[20].

4. Un'amministrazione respingente?

Nelle adesioni alla criminalità organizzata di stampo mafioso, come già rilevato, la dimensione economica, seppur non assente, spesso non rappresenta l'unica dimensione rilevante. Esiste infatti una dimensione relazionale, culturale e valoriale, a volte, a tratti, addirittura sacrale, a connotare le relazioni all'interno delle organizzazioni mafiose, fino a generare, in una dimensione distorta, ammirazione, emulazione, desiderio di appartenenza, sicurezza percepita[21].

Perché avviene questo? La risposta spetta agli studi economici e sociali ma il giurista può notare che, a volte, il sistema pubblico risulta respingente per alcune fasce della popolazione. Lo iato tra i valori e il progetto costituzionale, da un lato, e la realtà quotidiana dell'ordinamento giuridico, dall'altro, possono generare e rendere diffuso un senso di ingiustizia nell'esercizio dei pubblici poteri e situazioni ripetute di scostamento tra ciò che la legge prevede e ciò che concretamente avviene, reali o percepite, possono far nascere nei cittadini un senso di frustrazione e di impotenza, lasciando in bocca l'amaro senso di incoerenza tra ciò che in teoria dovrebbe essere e ciò che nella realtà è[22]. In una dimensione distorta e invertita, rispetto alla quale, si tenterà di dimostrare, legislazione e amministrazione non sono prive di responsabilità, troppo spesso il potere ed il suo esercizio non legittimo perdono la sacra investitura conferita dal perseguimento dell'interesse pubblico e dalla realizzazione del disegno costituzionale per diventare espressione di interessi di gruppi di potere e fonte di ingiusta conculcazione di diritti[23].

La normativa non sempre aiuta e regole solo apparentemente efficaci contribuiscono a completare il quadro descritto. Dalle autocertificazioni alla deresponsabilizzazione del funzionario pubblico fino alla disciplina dell'abuso d'ufficio, passando per i

---

[20] U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, 1996; ID., *La Costituzione interpretata dalla pubblica amministrazione*, in *www.costituzionalismo.it*, 2018; G. MELIS, *Costituzione e amministrazione*, in *Giornale di Storia costituzionale*, 2018, p. 203 ss.; G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, Milano, 1994; A. CERRI, *La "costituzionalizzazione" dell'amministrazione pubblica in Italia*, in N. GRECO, P. BIONDINI, *Diritto e amministrazione pubblica nell'età contemporanea*, Roma, Scuola Superiore della P.A., 2001; V. CERULLI IRELLI, *Costituzione e amministrazione*, Torino, 2002; G. SCIULLO, *L'organizzazione amministrativa. Principi*, Torino, 2013.

[21] F. ROTA, *Sicurezza, Ordine pubblico e polizie*, cit., p. 187 ss.

[22] M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. Pubbl*. 2011 p. 391 ss.; V. CERULLI IRELLI, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Dem. dir.*, 2005, p. 60, sottolinea lo scopo della lotta alla povertà, consistente nella inclusione sociale; già in F. ROTA, *Sicurezza, Ordine pubblico e polizie*, cit., p. 15 si è evidenziato che, negli anni, c'è stata una limitata attenzione dei legislatori e dei governi per i contenuti promozionali e sociali della Costituzione, cui è conseguita una evoluzione del tessuto sociale più lenta di quella prefigurata dalla Carta.

[23] G. ZAGREBELSKY, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Roma, 2014, arriva a parlare di necessità di recuperare nella progettualità politica i fini sanciti nella Costituzione per evitare svilimento e crisi della democrazia.

ISSN 2036-7821

tempi e i costi dei processi, per la trasparenza, gli appalti, e per certi concorsi. Si moltiplicano gli esempi di criticità connesse all'efficacia e all'efficienza delle Istituzioni. La democratizzazione dell'amministrazione e la sua trasparenza sono qualcosa che la dottrina e il legislatore affermano e promuovono da anni ma rispetto alle quali l'amministrazione è spesso sorda, arroccata in privilegi difensivi tipici di altre epoche storiche e di altri regimi[24].

L'efficiente esercizio dei pubblici poteri è fondamentale anche in un'altra prospettiva: dove le formazioni sociali falliscono e sono portatrici di coscienze deformate e valori deviati, come sovente avviene in realtà mafiose, il ruolo dell'amministrazione diventa pregnante. Allo stesso modo il ruolo dell'amministrazione diventa pregnante ogniqualvolta si abbia a che fare con i contenuti sociali e promozionali della Costituzione perché è la Repubblica a doversi fare portatrice e promotrice dei valori di uguaglianza sostanziale che rilevante ruolo hanno nel perseguimento della dignità della persona, che è uno degli elementi fondanti del nostro sistema costituzionale ed è forse l'obiettivo primario, il tassello centrale e indefettibile del disegno costituzionale[25].

Del resto, se ha ragione quella dottrina che individua una delle caratteristiche comuni alle mafie nella capacità di influenzare la vita politica e istituzionale[26], tanto che, secondo alcuni, si dovrebbe parlare «in senso stretto di mafia solo in presenza dell'incontro fra strutture delinquenziali, organizzate su base locale, e circuiti politico-istituzionali»[27], è evidente che la buona amministrazione è intrinsecamente in contrasto con la dimensione mafiosa.

L'amministrazione però è a volte respingente, quantomeno perché non fa ciò che dice la Costituzione e ciò che sancisce la legge. E questo purtroppo non è sempre frutto di influenze criminali. Ad esempio, ad oltre settanta anni dalla entrata in vigore della Costituzione, a più di trenta anni dall'introduzione della 241/1990 e a più di venti dal decreto 33/2013 l'amministrazione non è ancora un luogo di vera trasparenza e le relazioni con essa sono spesso frustranti anche per soggetti attrezzati culturalmente e

[24] F. BENVENUTI, *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato democratico contemporaneo*, in G. MARONGIU, G. C. DE MARTIN (A CURA DI), *Democrazia e amministrazione. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Milano, 1993, 13 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016; F. MERLONI, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 33 del 2013*, in B. PONTI (A CURA DI), *La Trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Santarcangelo, 2013; A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *Giust. civ.*, 2015, p. 213.

[25] Sulla dignità in generale e in particolare sulla possibilità di configurare un dovere dei pubblici poteri nella lotta alla povertà, sui fondamenti del diritto ad un'esistenza dignitosa e sugli strumenti di lotta alla povertà cfr. M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, 2012, p. 205 ss.

[26] P. PEZZINO, *Mafia, Stato e società nella Sicilia contemporanea*, cit., p. 17.

[27] R. SCIARRONE, *La mafia, le mafie: capitale sociale, area grigia, espansione territoriale*, cit.

ISSN 2036-7821

dotati di mezzi e risorse[28]. Sul merito nei concorsi e sulla qualità negli appalti continua ad aleggiare il sospetto e, a volte purtroppo la conferma, di gravi distorsioni nell'esercizio della funzione amministrativa. La possibilità di svolgere un'attività o funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società è spesso un miraggio, la scuola troppo spesso non è il luogo di inclusione che dovrebbe essere e la mobilità sociale è minima. All'esterno, in quelli che dovrebbero essere cittadini, la fiducia nel riconoscimento dei diritti si affievolisce e, piano piano, con il venir meno della speranza, si afferma il tentativo di rinunciare a quei diritti per ottenere dei privilegi: il cittadino torna ad essere suddito[29].

La cattiva amministrazione toglie speranza e impedisce di avere fiducia nelle giuste opportunità e nel valore della crescita individuale e sociale, nel rilievo del merito; porta con sé l'assenza di indignazione e poi la rassegnazione. E, se si afferma l'idea che l'unico modo per raggiungere un determinato obiettivo sia illegale o, peggio, mafioso e che il ricorso a quel metodo sia generalizzato, il rischio di accettazione dell'illegalità aumenta drammaticamente, soprattutto nelle aree economicamente svantaggiate. La cattiva amministrazione, intesa come incoerenza rispetto ai valori costituzionali che genera ingiustizia, incide potenzialmente sull'adesione a sistemi valoriali diversi da quello costituzionale, anche come diversa fonte di aspirazione ad una giustizia, anche sociale, negata dal sistema "legale".

Se quanto affermato è vero, poiché sono in primo luogo le Istituzioni a doversi fare portatrici del sistema valoriale introdotto dalla Carta costituzionale, quando non lo fanno, aprono uno spazio a modelli valoriali alternativi e distorti. Di fatto siamo di fronte ad uno degli impatti negativi della rivoluzione (ancora) incompiuta nelle amministrazioni pubbliche.

Quanto affermato rende particolarmente interessanti le evoluzioni segnalate in dottrina sia sulla presa di coscienza progressiva che le amministrazioni del nord stanno facendo rispetto alla presenza delle mafie sui loro territori, sia sulla reazione che le amministrazioni stanno avendo nel tentativo di debellare questo male, benché non si possa trascurare che, nonostante questa evoluzione positiva, le mafie continuano a crescere[30].

---

[28] Si veda ad esempio la simpatica, anche se amara, narrazione di G. GARDINI, *Un divertente viaggio nella burocrazia nazional-popolare che non farò mai più*, in *diario di diritto pubblico*, 2021.

[29] G. PALMA, Itinerari di diritto amministrativo, 1996, Padova – Verona, p. 51 ss.; V. CRISAFULLI, *Individuo e società nella Costituzione italiana,* in *Dir. Lav.,* 1954, p. 74, afferma che la Costituzione si basa su un'idea concreta ed effettiva di libertà che consiste nella «capacità e possibilità di libera scelta e di reale autodeterminazione in ciascun soggetto ed implica (…) il concetto della sicurezza, intesa come libertà dal bisogno e dal timore». Nello stesso senso L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione,* terza ed., Padova, 2011, p. 87, afferma che la Costituzione parte dalla considerazione delle diseguaglianze economiche, sociali, culturali per ridurle e «realizzare un minimo di omogeneità sociale indispensabile al corretto funzionamento della democrazia».

[30] N. DALLA CHIESA, F. CABRAS, *Il Fenomeno mafioso nelle Regioni del Nord Italia: nuove tendenze e prospettive*, in *Le istituzioni del federalismo,* cit., p. 112

ISSN 2036-7821

5. Mafie, Costituzione e dignità.

Il contrasto tra mafie e Costituzione non si ferma alle tematiche connesse alla sicurezza e al monopolio dell'uso della forza; non si ferma neanche alle possibili alterazioni di stampo mafioso alle dinamiche elettorali e dunque ai gangli fondamentali della democrazia. Benché possano essere molte le norme costituzionali che collidono con le pratiche mafiose, forse bisogna entrare più in profondità nella trama costituzionale e comprendere che le Mafie sono in contrasto con l'essenza stessa della Costituzione, perché in ogni loro dimensione e manifestazione minano la dignità umana.

La dignità non è solo concetto pre-giuridico, ma principio costituzionale in quanto "*pari dignità sociale*" e fondamento e fine del nostro ordinamento giuridico complessivo[31]. Da tempo, la Corte costituzionale ne ha riconosciuto il ruolo, ex multis, di limite alla discrezionalità del legislatore, di criterio di bilanciamento dei diversi interessi e addirittura di fonte di nuovi diritti[32].

Sembra allora che le Istituzioni, per contrastare credibilmente le mafie, debbano tornare alla Costituzione e alla sua dimensione di programma di contrasto alle situazioni di indebito bisogno ma soprattutto di promozione della dignità della persona, riscoprendo il discorso sui fini che è indispensabile per assicurare vitalità ed efficacia al progetto costituzionale[33].

Dalla lesione della dignità della persona la criminalità organizzata di stampo mafioso trae elementi per fare breccia nei deboli, proponendosi come figura paternalistica.

Caratteristica delle mafie è la manipolazione di codici culturali che diventa particolarmente rilevante quando, come avviene ad esempio per la disciplina di contrasto alla corruzione, si fa perno sull'etica[34]. In questo caso, infatti, la dimensione dell'incidenza culturale rivela tutta la sua efficacia distorsiva, potendo giungere a generare vere e proprie deformazioni della coscienza individuale e sociale, alterando la percezione di ciò che è giusto. In questa prospettiva la dimensione della mafia intesa come comunità mostra una capacità di penetrazione connessa all'esistenza di

---

[31] P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, Napoli, 2020, p. 32 ss. giunge a ritenere la persona e la dignità come aspetti di un principio unitario; A. RUGGERI, *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, p. 4. P. HÄBERLE, *La dignità umana come fondamento della comunità statale*, in ID., *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Milano, 2003, p. 1 ss., citato da S. RODOTÀ, *Antropologia dell'homo dignus*, in *Civilistica*, n. 1, 2013, p. 8 ss., secondo cui «La costruzione dell'homo dignus non può essere effettuata all'esterno della persona, ha davvero il suo fondamento in *interiore homine*»; S. RODOTÀ, *La rivoluzione della dignità*, Napoli, 2013, p. 20; U. VINCENTI, *Diritti e dignità umana*, Roma-Bari, 2009, p. 120; V. FERRARI, *Il diritto alla salute come ambito inviolabile della dignità umana*, in *Foro italiano*, 2019, I, p. 2785.

[32] M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, cit., p. 205 ss.

[33] G. ZAGREBELSKY, *Contro la dittatura del presente*, cit.

[34] F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (A CURA DI), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, cit.; V. CERULLI IRELLI, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, cit., p. 89.

ISSN 2036-7821

una cultura mafiosa e al fatto che «la mafia è considerata espressione di codici culturali diffusi nella società più ampia»[35]e che «le associazioni mafiose mostrano quindi simultaneamente un elevato livello di chiusura sociale verso l'interno –quindi confini più o meno cristallizzati- e un elevato livello di apertura verso l'esterno- quindi confini altamente variabili a seconda delle circostanze»[36].

Lavorare sulla realizzazione del programma costituzionale e sulla qualità dell'amministrazione potrebbe forse non riuscire a incidere sempre in modo efficace sulla chiusura sociale verso l'interno e sull'ingresso nell'associazione (si pensi a strutture a base familiare come la ndrangheta), ma potrebbe avere un impatto significativo sull'efficacia dell'apertura verso l'esterno.

Peraltro, in un momento storico in cui il contrasto alle mafie si deve misurare con mutate esigenze connesse, non solo all'evoluzione delle mafie nate in Italia e tradizionalmente presenti nel nostro paese, quanto alla sempre maggiore presenza di mafie transnazionali e provenienti da altri paesi[37], sembra che il discorso costituzionale valoriale possa acquisire un ruolo e un significato diverso, contribuendo a non far sentire (essere?) discriminato lo straniero presente sul territorio nazionale[38]. Ancora una volta, quando la presenza di questi gruppi criminali è dovuta ad attività quali la tratta di esseri umani, il ruolo della Costituzione e della dignità come valore costituzionale diventa estremamente rilevante[39].

---

[35] Così, R. SCIARRONE, *Mafie vecchie e nuove*, cit.

[36] R. SCIARRONE, *La mafia, le mafie: capitale sociale, area grigia, espansione territoriale*, cit.

[37] E. CICONTE, *Le mafie: dall'Italia al mondo e ritorno,* cit., afferma che «Negli ultimi due decenni il mondo della criminalità italiana (…) s'è arricchito di presenze e di figure nuove. Ai mafiosi italiani, incontrastati dominatori dei mercati illegali e criminali del nostro paese, abituati a valicare i confini nazionali per muoversi in paesi stranieri, si sono aggiunti vari soggetti provenienti da ogni parte del mondo. Alcuni di questi vanno e vengono dal nostro paese, altri oramai vi si sono impiantati stabilmente e si può dire che facciano parte del panorama criminale nostrano. Accanto alle mafie italiane ci sono le mafie straniere che agiscono nella tratta degli esseri umani e nel traffico di stupefacenti. Alcune sono stanziali, altre sono di passaggio. La globalizzazione è anche questo, e genera di continuo effetti non desiderati nel cortile di casa. Ci sono gruppi criminali o mafiosi che provengono dall'Albania, dalla Cina e dalla Nigeria, i quali si sono stabilmente insediati in alcune regioni del nostro paese, in prevalenza nelle regioni del centro e del nord, meno nel Mezzogiorno d'Italia e meno ancora in Sicilia, Calabria e Campania. Alcuni sostengono che le difficoltà economiche esistenti nelle regioni meridionali hanno sconsigliato una loro presenza significativa, altri sono convinti che ciò sia dipeso dalla presenza mafiosa locale che ha impedito l'occupazione di un territorio già ampiamente presidiato. (…) In Italia sono attive anche altre mafie o raggruppamenti criminali che hanno caratteristiche diverse, prima fra tutte quella di non avere in Italia degli insediamenti permanenti e stabili. Questi raggruppamenti non sono però tutti uguali tra di loro».

[38] E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, *La Costituzione come fonte e condizione per l'integrazione dei migranti,* in S. D'ACUNTO, A. DE SIANO, V. NUZZO (A CURA DI), *In cammino tra aspettative e diritti*, Napoli, 2017, p. 153; F. ROTA, *Diseguaglianze e prospettive di cittadinanza. Multiculturalismo e integrazione fra principi costituzionali e misure amministrative,* in F. CORTESE, G. PELACANI (A CURA DI), *Il diritto in migrazione,* Napoli, 2017, p. 173 ss.

[39] C. PRETTO, *Victims of traffiching and refugees: the nexus between asylum and anti-traffiching,* in F. CORTESE, G. PELACANI (A CURA DI), *Il diritto in migrazione,* Napoli, 2017, p. 193 ss.

ISSN 2036-7821

Studi sociologici hanno evidenziato che «se tuttavia la 'ndrangheta ha dimostrato una elevata capacità di rigenerarsi soprattutto grazie alla straordinaria combinazione riproduttiva "paese di origine-famiglia allargata", non vi è dubbio che essa sia stata avvantaggiata nelle proprie strategie di insediamento da contesti incapaci o indisposti a riconoscerne la portata criminale»[40].

È forse opportuno chiedersi se questa incapacità di rilevare la portata criminale delle mafie non possa essere dovuta anche alla presenza di altre dinamiche viziate come ad esempio il cortocircuito tra politica e amministrazione, in cui il ciclo direzionale politica-amministrazione spesso non persegue obiettivi di qualità per l'amministrazione ma logiche distorte di tipo clientelare[41]. Certi interrogativi purtroppo sono come le ciliegie: uno tira l'altro. Allora viene spontaneo chiedersi se, in certi contesti, la fuga dalla firma non sia solo un elemento negativo e deplorevole, ma possa rappresentare anche un tentativo o una forma di resistenza nei confronti di pressioni politiche che spingono verso attività illegittime. Evidenzio questi interrogativi per due ragioni[42].

La prima ragione risiede nel fatto che certe prassi illegittime ma diffuse nelle amministrazioni (procedure non imparziali, mancato rispetto degli obblighi di rotazione, etc.) e in qualche modo normalizzate in forza della loro diffusione possono essere connesse o meno a fenomeni criminali o a fenomeni criminali di stampo mafioso ma rispondono a dinamiche, logiche e culture per tanti aspetti simili a quelle mafiose e diventano base utile, forse indispensabile alla penetrazione, all'affermazione e al consolidamento delle mafie perché privano il sistema dei suoi anticorpi. Simili prassi rendono più digeribili condotte gravi, forse perché si è fatto semplicemente quello che il superiore chiedeva di fare, forse perché si è finto di essere stati convinti da fantasiose motivazioni di perseguimento di un ipotetico interesse pubblico, ovviamente diverso da quello desumibile dalla legge: i diversi e possibili volti della zona grigia[43]. Una zona grigia alimentata dall'esecuzione di ordini, dall'attuazione di indirizzi, senza porsi domande che potrebbero portare a risposte scomode; senza interrogarsi sugli interessi che potrebbero nascondersi dietro

[40] Così, N. DALLA CHIESA, F. CABRAS, *Il Fenomeno mafioso nelle Regioni del Nord Italia,* cit., p. 106.

[41] M. CERBONE, V. ESPOSITO, F. ROTA, *Considerazioni conclusive* in MERCURIO, ZOPPOLI (A CURA DI), *Politica e amministrazione nelle autonomie locali. La comunicazione nel ciclo direzionale integrato*, Napoli, 2009.

[42] S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'Amministrazione si difende,* in *Riv. trim. dir. pubbl*. 2019, 1, 293 ss. e M. CAFAGNO, *Risorse decisionali e amministrazione difensiva. Il caso delle procedure concorsuali*, in *Dir. amm*. 2020, 1, 55 ss.; A. CASTALDO (A CURA DI), *Pubblica Amministrazione: semplificare i processi decisionali, migliorare le performance,* Napoli, 2021.

[43] M. CATINO, *Colletti bianchi e mafie. Le relazioni pericolose nell'economia del Nord Italia, in Stato e mercato*, 1, 2018, p. 149 ss.; S. PELLEGRINI, *L'impresa grigia,* Roma, 2018; N. DALLA CHIESA, F. CABRAS, *Il Fenomeno mafioso nelle Regioni del Nord Italia,* cit., p. 114, rilevano che il «nucleo duro di interessi non mafiosi che troppo generosamente vengono battezzati "zona grigia" (…) costituiscono invece, più genuinamente, l'area non mafiosa di una "zona nera" dell'economia in via di allargamento». Per una disamina giuridica sulla contiguità politico-mafiosa, G. AMARELLI, *La contiguità politico-mafiosa. Profili politico-criminali, dommatici ed applicativi*, Roma, 2017.

ISSN 2036-7821

quelle scuse fantasiose e senza chiedersi se si sta cercando di favorire un amico, l'amico di un amico o qualcuno per cui una 'ndrina ha intermediato. L'ignoranza della portata di ciò che si è fatto, la confortante giustificazione della prassi, la fiducia (vera?) nel superiore placano la coscienza finché la *routine* non subentra e la coscienza "non fa più suonare campanelli di allarme": è deformata. E, peggio, se pure si volesse tentare un'opposizione, ormai si è ricattabili, si è complici e fare la cosa giusta diventa più difficile. Il secondo motivo è che, seppur nella consapevolezza che non esistano discipline legislative capaci di escludere sia i pericoli di *overdeterrence* che di *underterrence*[44], pur comprendendo le ragioni che le animano, se dietro la fuga dalla firma si nascondono anche questo tipo di dinamiche, le politiche attualmente in atto, che di fatto rischiano di portare a delle deresponsabilizzazioni dell'amministratore pubblico, potrebbero avere un effetto negativo e un impatto grave sul contrasto alle mafie, oltre a rischiare di contribuire a rendere l'esercizio del potere irresponsabile, contro le più intime logiche di funzionamento del sistema democratico[45]. La cosa che colpisce particolarmente è che sembra assistersi ad un arretramento complessivo dei meccanismi di contrasto a pratiche dolose o gravemente colpose nelle diverse branche dell'ordinamento, senza che, ad esempio, la riduzione degli strumenti di contrasto penale nei confronti di alcuni reati sia compensata dall'incremento di misure amministrative volte a disincentivare condotte deprecabili. Sullo sfondo il rischio che, inseguendo obiettivi di sviluppo e crescita economica, passi la pericolosa idea che le garanzie e il contrasto all'illegalità hanno un costo che l'ordinamento non può permettersi.

Sicuramente si avverte il bisogno di recuperare l'ordinario rispetto all'eccezionale, anteponendo l'amministrazione alla sanzione.

A fronte del segnalato cambio di passo sul piano delle responsabilità, a causa delle caratteristiche sfuggenti e in continua evoluzione delle mafie, deve essere segnalato un incremento di discrezionalità che ha interessato anche misure amministrative di contrasto alle mafie, che incidono, ad esempio, sul consenso o sulla rappresentatività di alcuni organi o sull'esercizio di libertà economiche da parte dei cittadini[46]. Allo stesso tempo, la crescente effettività della tutela assicurata nel giudizio

---

[44] Corte Cost., Sent. n. 132 del 2024; G. BOTTINO, *La "quadratura del cerchio": amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi perché "così fanno tutti"*, in *Giur. Cost.*, 4, 2024, p. 1641; B. G. MATTARELLA, *I rimedi amministrativi all'illegalità nella pubblica amministrazione,* in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2024, p. 753.

[45] In tema di amministrazione difensiva, S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'Amministrazione si difende,* cit., 293 ss. e M. CAFAGNO, *Risorse decisionali e amministrazione difensiva*, cit., 55 ss. Per un esempio in materia di contratti pubblici, R. URSI, *La "Trappola della fiducia" nel codice dei contratti pubblici*, in *www.dirittoeconti.it*, 2024.

[46] S. CALDARELLI, *Disciplina e prassi applicativa delle interdittive antimafia: criticità (anche) costituzionali e convenzionali*, in *www.Amministrativ@mente.com*, 4, 2024; L. BORDIN, *Le interdittive antimafia tra potere prefettizio e sindacato del giudice amministrativo,* in *www.federalismi.it*, 14, 2023; RENATO ROLLI, *Misure di prevenzione penale e interdittiva antimafia,* in *Dir. Soc.*, 3, 2024; ID., *Dura lex, sed lex. Scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose, interdittive prefettizie antimafia e controllo giudiziario*, in *www.regioneemilia-romagna.it*, 1, 2022.

ISSN 2036-7821

amministrativo ha giustamente ridimensionato l'efficacia delle sanzioni amministrative. Basti pensare all'impatto dell'ordinamento europeo e al dibattito sulla full jurisdiction che, per alcuni versi, avvicina le tutele nei confronti delle sanzioni amministrative e penali[47].

In realtà sembra che, negli indicati tentativi di riforma, rischi di perdersi quella centralità che la Costituzione attribuisce alla persona, come fine dei pubblici poteri, che porta a definire l'attività amministrativa in termini di cura della persona, secondo una prospettiva che rafforza il rapporto con la legalità[48].

[47] B. GILIBERTI (A CURA DI), *Il controllo di full jurisdiction sui provvedimenti amministrativi,* Napoli, 2019.
[48] A. PIOGGIA, *Cura e pubblica amministrazione*, Bologna, 2024, p. 206.