

LUISS 

Corso di laurea in Giurisprudenza

CATTEDRA DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

**I GRANDI EVENTI: LE SFIDE DEL DIRITTO
AMMINISTRATIVO
DALL'ORGANIZZAZIONE ALLA GESTIONE
DI UN FENOMENO GLOBALE**

PROF. ARISTIDE POLICE

RELATORE

PROF. HADRIAN SIMONETTI

CORRELATORE

161133

ELIO BARRELLA

ANNO ACCADEMICO 2023/2024

I grandi eventi: le sfide del diritto amministrativo dall'organizzazione alla gestione di un fenomeno globale

INDICE

INTRODUZIONE.....4

CAPITOLO I

COS'È UN GRANDE EVENTO. UNA NOZIONE GIURIDICA CONTROVERSA7

1. IL GRANDE EVENTO, UN FENOMENO ETEROGENEO E INDEFINIBILE7
2. IL GRANDE EVENTO NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO: LE PRIME FONTI
NORMATIVE..... 10
3. IL RAPPORTO TRA L. 225/1992 E D.L. 343/2001, LA DICHIARAZIONE DI GRANDE EVENTO
E LE SUE EVOLUZIONI NORMATIVE 12
4. IL PROLIFERARE DELLA DICHIARAZIONE DI GRANDE EVENTO E IL NUOVO CODICE DELLA
PROTEZIONE CIVILE: UN CAMBIO DI DIREZIONE 16
5. DIRETTIVA CE 552/1989 E DELIBERA AGCOM 8/99, IL TEMA DEI DIRITTI TV21
6. LA RICOSTRUZIONE DELLA FATTISPECIE: GLI EVENTI BELLICI E LE CALAMITÀ NATURALI
23

CAPITOLO II

**LA DISCIPLINA GENERALE DI UN GRANDE EVENTO, LA CREAZIONE DI
APPARATI SPECIALI25**

1. LA LEGISLAZIONE DEL GRANDE EVENTO TRA COMPETENZA ESCLUSIVA STATALE E
CONCORRENTE EX ARTT. 117 E 118 COST.25
2. IL MODELLO DI GESTIONE PLURISOGGETTIVA: LA CREAZIONE DI ENTI DI MISSIONE PER
IL GOVERNO DI ROUTINE ECCEZIONALI28
3. MODELLI ORGANIZZATIVI: LO SDOPPIAMENTO DEGLI ENTI NELL'ORGANIZZAZIONE DI
EVENTI GLOBALI32
4. L'ORGANIZZAZIONE DI UN GRANDE EVENTO COME VETRINA DEL SUPERAMENTO DELLA
DICOTOMIA PUBBLICO-PRIVATO35
5. LA GESTIONE DELL'EVENTO ATTRAVERSO SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA: IL
TUSP E IL NUOVO DECRETO LEGISLATIVO 201/202239
6. UNA SOLUZIONE ALTERNATIVA: LE FONDAZIONI ORGANIZZATRICI45
7. CONTINUA. L'ADATTABILITÀ DEL MODELLO DELLA FONDAZIONE DI PARTECIPAZIONE
AL GRANDE EVENTO.....50
8. IL RUOLO DEL COMITATO NELL'ORGANIZZAZIONE DI UN GRANDE EVENTO56

CAPITOLO III

**LA GESTIONE DEL GRANDE EVENTO COME EMERGENZA E LE NUOVE SPINTE
EVOLUTIVE.....61**

1. IL MODELLO ITALIANO DI GESTIONE PARA-EMERGENZIALE DEL GRANDE EVENTO61
2. LE ORDINANZE PER I GRANDI EVENTI COME ESPRESSIONE DEL POTERE *EXTRA ORDINEM*
.....65

3. L'INQUADRAMENTO SISTEMATICO DELLE ORDINANZE STRAORDINARIE ALLA LUCE DEL TESTO COSTITUZIONALE	73
4. NECESSITÀ DI UNA SVOLTA: LA FINE DEL REGIME EMERGENZIALE CON LEGGE N. 27/2012	79
5. LA FIGURA DEI COMMISSARI STRAORDINARI TRA EMERGENZA E OPERE STRATEGICHE	86
6. LA CONFERENZA DEI SERVIZI APPLICATA ALL'ORGANIZZAZIONE DI GRANDI EVENTI...	97
7. VALUTARE L'IMPATTO AMBIENTALE DI UN GRANDE EVENTO: L'ESEMPIO DI TORINO 2006	102
8. I CRITERI AMBIENTALI MINIMI PER EVENTI (CAM) E LA CERTIFICAZIONE ISO: LA GESTIONE ECO-SOSTENIBILE DEL GRANDE EVENTO	107
9. IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO ALLA LUCE DEL NUOVO D.LGS. 36/2023 E IL CONTRATTO DI SPONSORIZZAZIONE PASSIVA DELLA P.A.	110

CAPITOLO IV

DA TORINO A MILANO E CORTINA: L'ORGANIZZAZIONE DI UN'OLIMPIADE 116

1. L'OCCASIONE DI MILANO CORTINA: UN'EREDITÀ VENTENNALE DA RACCOGLIERE ...	116
2. LA GENESI DELL'OLIMPIADE INVERNALE 2026.....	118
3. LA LEGGE OLIMPICA N. 31/2020: I SOGGETTI DI DIRITTO COINVOLTI NELL'ORGANIZZAZIONE.....	121
4. LA NOMINA DI COMMISSARI STRAORDINARI IN VISTA DEI GIOCHI INVERNALI	128
5. PREPARARE L'ITALIA ALL'EVENTO: LE OPERE IN PROGRAMMA E GLI ISTITUTI GIURIDICI IMPIEGATI.....	132
6. LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA DI MILANO CORTINA 2026.....	137
7. UN MODELLO DIVERSO: IL GIUBILEO DELLA CHIESA CATTOLICA 2025.....	141

CONCLUSIONI..... 145

BIBLIOGRAFIA PER AUTORI..... 149

INTRODUZIONE

Il fenomeno dei grandi eventi coinvolge periodicamente tutto il tessuto sociale del Paese che li ospita: pochi giorni, settimane o un intero anno garantiscono una vetrina su di uno spaccato culturale.

Grandi eventi significano, però, anche organizzazione e promozione di una macchina che deve essere messa in moto anni prima che la manifestazione in sé considerata possa avere luogo.

I grandi eventi si traducono, inoltre, in impegni istituzionali assunti dal Governo ospitante verso soggetti di diritto privato (nella maggior parte dei casi), che concedono lo sfruttamento di un marchio per un limitato periodo di tempo. Il Paese che si aggiudica l'evento ha, in capo a sé, un'obbligazione di risultato: consegnare le infrastrutture e, in generale, tutti i luoghi in tempo utile per lo svolgimento della manifestazione.

Comunque, tutto ciò che circonda un grande evento internazionale affonda le radici in un *humus* giuridico. Il diritto pubblico, nella fattispecie la branca del diritto amministrativo, fornisce uno sguardo d'insieme sulla macchina organizzativa dell'evento, permettendo di penetrare nelle più intime ragioni dei successi e, perché no, soprattutto degli insuccessi che riguardano siffatte manifestazioni.

Periodicamente, gli Stati fanno a gara (letteralmente) per aggiudicarsi un grande evento. La ragione di ciò? Il grande evento rappresenta un'occasione per investimenti in infrastrutture, per l'ammodernamento del tessuto urbano delle località coinvolte e in ultimo, ma non per importanza, vi è da considerare la risonanza mediatica che accompagna la manifestazione.

Già sotto tale profilo si evidenzia un punto di rottura con il canonico processo di gara bandita da enti pubblici: trattasi propriamente di un iter al rovescio. Un ente privato sovranazionale apre una gara per "appaltare" il grande evento, mentre le Amministrazioni pubbliche competono tra di loro in una posizione subordinata; infine, viene siglato un contratto con l'organismo internazionale, che "cede" allo Stato vincitore il diritto ad organizzare l'evento e a sfruttare i suoi beni immateriali, la cui proprietà rimane in capo all'ente sovranazionale.

L'analisi dei grandi eventi italiani restituisce una prassi che è destinata a ripetersi, nonostante la diversità delle manifestazioni: spesso vi è un comitato che organizza l'evento, impegnato ad occuparsi degli aspetti amministrativo-burocratici e della

promozione dell'immagine presso il pubblico, affiancato ad un'agenzia governativa, che appalta le opere infrastrutturali previste nei piani.

Nella trattazione del fenomeno dei grandi eventi, sovente sfugge un punto focale dal quale approcciare l'analisi, anche giuridica, di tali straordinarie occasioni: essi appartengono al patrimonio culturale e storico dell'intero genere umano. Prendendo ad esempio le Olimpiadi soltanto nell'era moderna, da Atene 1896 a Parigi 2024 sono trascorsi centoventotto anni e trentatré edizioni si sono svolte. O ancora, dalla prima Esposizione Universale, riconosciuta dal BIE e tenutasi ad Hyde Park nel 1851, a quella di Riyadh del 2030, saranno intercorsi centosettantanove anni.

Negli ultimi anni il nostro Paese ha ospitato le Olimpiadi invernali di Torino 2006, l'Expo a Milano nel 2015 e si appresta ad organizzare il Giubileo 2025 e i Giochi di Milano Cortina 2026, a vent'anni di distanza dalla manifestazione tenutasi nel capoluogo torinese.

Il fenomeno dei grandi eventi, oggetto di questa trattazione, è stato sovente analizzato nel campo degli studi sociologici: il presente elaborato, invece, si propone l'obiettivo di indagare tale fenomeno nella sua complessità, ma al tempo stesso scomponendolo nelle sue colonne portanti principali, in una prospettiva squisitamente giuridica.

Il grande evento desta l'interesse dello studioso di diritto amministrativo, in quanto il nostro ordinamento non detta una legge *ad hoc*, utilizzabile per intercettare tali "straordinarie complessità", nonostante essa sia sempre di più invocata dagli addetti ai lavori. Per di più, molto spesso anni di anticipo rispetto alla manifestazione si riducono, poi, a poche centinaia di giorni per il completamento delle opere infrastrutturali, concordate a livello internazionale con l'organismo che, conclusa la gara tra le sedi ospitanti, assegna l'evento.

L'ordinamento giuridico italiano ha visto, a partire da fine Novecento, la classificazione dei grandi eventi come occasioni "straordinarie", che giustificassero poteri speciali di intervento rientranti nella materia della Protezione civile. A seguito di alcune pronunce giurisprudenziali e, in particolare, delle critiche di gran parte della dottrina, nel 2012 il legislatore ha effettuato un *revirement* tale da riportare la materia dei grandi eventi nella sfera del diritto "ordinario".

L'Esposizione Universale a Milano è stata il primo evento tenutosi nella vigenza della disciplina ordinaria, benché vi siano state delle deroghe che hanno portato all'indistinta

applicazione della disciplina emergenziale: peraltro, Milano Cortina 20206 e il Giubileo 2025 saranno i primi grandi eventi totalmente “ordinari”, almeno da un punto di vista normativo.

Nella prassi, vi sono stati solo parziali passi in avanti da un siffatto intervento legislativo, che ha lasciato l’organizzazione degli eventi con gli annosi problemi di lentezza e macchinosità del processo di preparazione.

In questa sede, ci si propone di affrontare il fenomeno del grande evento prima in una prospettiva generale, passando in rassegna da un punto di vista teorico la folta schiera di istituti giuridici applicabili e applicati a tali manifestazioni.

In secondo luogo, gli esempi di manifestazioni del recente passato, come Torino 2006 e Milano 2015, in sé concluse, permetteranno di rintracciare nel concreto l’applicazione degli istituti e il loro risultato pratico. Infine, l’ultimo capitolo tratterà l’iter organizzativo di Milano Cortina 2026 e del Giubileo 2025, che molte somiglianze presentano, dal punto di vista delle figure coinvolte, con gli altri eventi sopra citati.

Uno sguardo d’insieme sarà offerto sugli inevitabili effetti che queste complesse macchine organizzative producono sull’ambiente circostante. Ad oggi, infatti, l’ordinamento nazionale e quello internazionale offrono strumenti, a volte di *hard law*, in altri casi di *soft law*, volti a mitigare e soprattutto a monitorare gli impatti, in un’epoca nella quale tutte le Amministrazioni coinvolte devono contribuire a tutelare il pianeta per consegnarlo alle future generazioni.

CAPITOLO I

COS'È UN GRANDE EVENTO. UNA NOZIONE GIURIDICA CONTROVERSA

SOMMARIO. 1. Il grande evento, un fenomeno eterogeneo e indefinibile - 2. Il grande evento nell'ordinamento giuridico italiano: le prime fonti normative – 3. Il rapporto tra l. 225/1992 e d.l. 343/2001, la dichiarazione di grande evento e le evoluzioni normative – 4. Il proliferare della dichiarazione di grande evento e il nuovo Codice della protezione civile: un cambio di direzione – 5. Direttiva CE 552/1989 e delibera AGCOM 8/99, il tema dei diritti tv – 6. La ricostruzione della fattispecie: gli eventi bellici e le calamità naturali

1. Il grande evento, un fenomeno eterogeneo e indefinibile

Per grande evento s'intende, nel linguaggio corrente, un avvenimento di grande importanza, in origine in riferimento a importanti competizioni sportive, sul modello dell'inglese *great event*, e oggi esteso a qualunque manifestazione o spettacolo che attiri il pubblico¹.

Fenomeno oggetto di attenzione e studi in ambiti scientifici quali l'architettura, la sociologia, l'economia e il management, il grande evento non trova una siffatta connotazione in ambito giuridico, nel quale non vi sono ad oggi univoche definizioni e caratterizzazioni. Il diritto amministrativo, oggetto di questo elaborato, garantisce una disciplina di tali fenomeni in una dimensione ultrastatale, senza però delineare una prospettiva generale e astratta delle manifestazioni globali e nazionali.

Tutt'oggi, nonostante i recenti interventi normativi, non è ancora delineata una nozione giuridica del grande evento. Per inquadrarne la fattispecie astratta e isolarne le caratteristiche giuridiche, prima ancora di procedere a considerare i singoli casi, questa trattazione ripercorrerà l'iter storico-legislativo a partire dalla legge istitutiva della

¹ “Evènto” nel vocabolario Treccani.

Protezione civile con le successive modifiche, da ultimo il nuovo d.lgs. 1/2018 che ha segnato un divaricamento tra l'organizzazione di un grande evento e il concetto di emergenza: infatti, a causa del vuoto normativo, fin dall'origine la disciplina emergenziale è stata adattata al fenomeno dei grandi eventi creando non pochi problemi pratici e interpretativi.

In assenza di una normativa *ad hoc*, da un'analisi complessiva dei *great events* è possibile isolarne alcuni connotati che si ripetono nonostante sia un fenomeno eterogeneo: la grandezza e la specialità, l'eccezionalità, l'irripetibilità, l'imprevedibilità, il carattere inedito del fenomeno, il numero di persone richiamate dalla manifestazione in un dato luogo o contesto geografico (a volte un'intera nazione, a seconda dei casi che verranno studiati in questa analisi)².

Il grande evento, quale manifestazione "eccezionale e unica o periodica" che interessa il diritto amministrativo, è solito richiamare "grandi masse in un certo luogo e lasso di tempo, di cui occorre indirizzare l'arrivo, favorire la circolazione, assicurare i viveri, l'ospitalità diurna e notturno, le cure sanitarie, la comunicazione"³; inoltre, esso comporta "presso la località ospite un afflusso di persone, di materiali e mezzi eccezionale rispetto alla norma e pone problemi di pianificazione e gestione di un tale afflusso"⁴.

Dal punto di vista spazio-temporale, tali manifestazioni si svolgono in un tempo limitato (giorni o settimane, a volte però anche un intero anno come per i Giubilei), ed hanno luogo in un ambito circoscritto (una o più aree urbane, ovvero un intero Paese ospitante). Per definizione, dunque, un grande evento è un'occasione *extra ordinem*, fuori dall'ordinario, un fenomeno eccezionale che deve essere pianificato e gestito nel dettaglio dallo Stato ospitante (prevalentemente i governi).

² M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 2.

³ R. CAVALLO PERIN, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori esterni all'Amministrazione*, in *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Annuario AIPDA 2005, Giuffrè, Milano, 2006, pag. 86.

⁴ R. SCARSI, *Problemi e criticità gestionali dei grandi eventi: il caso dei Giochi olimpici*, *Economia del diritto e del terziario*, 2007, vol. 2007/2, issue 2, cit. pag. 494.

Per contenuto gli eventi oggetto di questa trattazione si distinguono da altri avvenimenti, quali le guerre o le calamità naturali e le catastrofi: da queste ultime, in particolare, perché non volute o non programmate con anticipo⁵.

Lo studioso Maurice Roche (2000) ha presentato un approccio più dettagliato alla classificazione degli eventi, basandosi su una tassonomia precedentemente sviluppata da Hall (1989) e adottata anche dal Comitato Internazionale Olimpico (CIO, 1998). Questa classificazione identifica quattro categorie principali per gli eventi di varie dimensioni, partendo dai *mega-events* e procedendo poi verso livelli inferiori, che includono *special events*, *hallmark events* e *community events*⁶.

Nella prima categoria di manifestazioni, secondo Roche, rientrano gli Expo, le Olimpiadi (sia estive che invernali), nonché i Mondiali di calcio. Gli *special events* sono i Gran Premi di Formula 1, le manifestazioni sportive continentali (come i Giochi Pan-Americani); invece vanno sotto il nome di *hallmark* gli eventi sportivi nazionali e *big city sport festival*, come festival cinematografici e musicali di rilievo internazionale. Infine, nella definizione di Roche, i *community events* riguardano le manifestazioni di piccole collettività (*rural town event* e *community event*, cioè feste cittadine o addirittura paesane⁷).

Le manifestazioni globali, per tornare alla prima categoria individuata da Maurice Roche, non sono solo sportive o, in una certa accezione, “ricreativi”.

Da non tralasciare, inoltre, l’esistenza di *eventi politici speciali*, quali i *summits* internazionali (G7/G8), di *eventi religiosi speciali*, come i Giubilei, di *eventi economici speciali*, cioè le fiere specialistiche, quali il Salone del libro di Torino o il Salone della nautica di Genova e, infine, di *eventi culturali speciali*, come le città europee della cultura⁸.

Gli eventi di ampia portata, come i Giochi Olimpici, sia estivi che invernali, e altri importanti eventi come i Mondiali di calcio e le esposizioni internazionali, devono affrontare una serie di obiettivi legati all’adeguamento, alla ristrutturazione urbana e alla

⁵ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 4.

⁶ C. GUALA, *Per una tipologia dei mega eventi*. Bollettino della società geografica italiana, Roma. Serie XII, Vol. VII (2002), pp. 743-755.

⁷ M. CAPANTINI, op. cit., pag. 4.

⁸ Cfr. *ibidem*, pag. 4.

riqualificazione dei servizi. Oltre alle infrastrutture sportive, ai villaggi e agli impianti dedicati agli atleti, il Paese ospitante deve concentrarsi sull'ottimizzazione del settore dei media e delle informazioni, delle strutture ricettive (hotel, ristoranti, campeggi, case private inserite in un circuito bed & breakfast), delle agenzie di viaggio e di alcuni centri commerciali. Inoltre, il Paese o città ospitante deve migliorare le strutture, come parchi, aree verdi e *waterfronts*, che possono essere sia di manutenzione ordinaria che nuovi manufatti di eccellenza. Dato l'afflusso di pubblico, le città devono migliorare il trasporto, includendo percorsi riservati a pedoni e biciclette, e la capacità di accoglienza. I grandi eventi costituiscono, inoltre, un'opportunità per rinnovare i servizi, come il riscaldamento con attenzione alle fonti alternative, il trattamento e il riciclaggio dei rifiuti e il sistema delle acque.

Infine, le implicazioni economiche dei grandi eventi sono diventate estremamente rilevanti, soprattutto negli ultimi due decenni, a causa dell'incremento dei budget e dei diritti televisivi, spesso collegati al miglioramento tecnico e alle trasmissioni in diretta⁹.

2. Il grande evento nell'ordinamento giuridico italiano: le prime fonti normative

Nel nostro sistema giuridico, come già evidenziato, non esiste una disciplina organica del fenomeno dei grandi eventi, che affronti il tema in modo unitario, così come sono poche le fonti di diritto positivo che si rifanno all'espressione di "grande evento" in senso astratto. Piuttosto, la produzione normativa è contingente ad un evento in particolare che occorre organizzare nel breve termine.

In più, non sono ricche in tal senso neanche le banche dati di pronunce giurisprudenziali, nelle quali i giudici tendono generalmente ad evitare di fornire una definizione approfondita, utilizzando le espressioni come "grande evento", "grande manifestazione", "manifestazione speciale" o "evento speciale" per descrivere specifiche situazioni puntuali, anziché indicare un concetto generale.

⁹ C. GUALA, *Per una tipologia dei mega eventi*. Bollettino della società geografica italiana, Roma. Serie XII, Vol. VII (2002), pp. 743-755.

In base alle fonti di diritto positivo, la definizione di evento in senso astratto è contenuta, per la prima volta, nella legge n. 225/1992 istitutiva del Servizio nazionale di protezione civile, che affiancava la disciplina degli eventi naturali quali catastrofi e calamità ad “altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari”¹⁰. L’obiettivo di tale legge è stabilire una disciplina sistematica per le attività necessarie a prevenire e prevedere situazioni di emergenza. Di conseguenza, il legislatore impone all’amministrazione l’obbligo di sviluppare programmi di prevenzione e previsione a livello nazionale, regionale e provinciale. Tale approccio mira a potenziare il ruolo qualificante del diritto ordinario e a minimizzare la necessità di ricorrere a misure straordinarie¹¹.

Il decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, recante *disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile*, convertito in legge n. 401/2001, ha definito soltanto in negativo la grande manifestazione, per mancanza del requisito emergenziale che caratterizza eventi non organizzati o non voluti come le calamità naturali e le catastrofi¹².

Di interesse sono gli articoli 5 e 5-bis, co. 5, del decreto, entrambi abrogati rispettivamente dal d.lgs. 1/2018 (codice della protezione civile) e dal d.l. 1/2012. Per un’eggesi del concetto normativo di “evento”, ritengo necessario riportare in questa trattazione le norme abrogate.

L’articolo 5 attribuiva al Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di proteggere i cittadini, i loro beni e l’ambiente da danni o rischi gravi derivanti da grandi eventi, diversi da calamità e catastrofi.

Un aspetto significativo era sottolineato nell’articolo 5-bis, comma 5, che specificava che il regime di poteri speciali, normalmente attivato in caso di calamità o catastrofi con dichiarazione di stato di emergenza secondo la legge n. 225/1992, poteva essere applicato anche per la dichiarazione di grandi eventi sotto la competenza del Dipartimento della protezione civile, diversi da quelli che richiedono la delibera dello stato di emergenza.

¹⁰ Legge 24 febbraio 1992, n. 225, *Istituzione del servizio nazionale della protezione civile*, G.U. 17 marzo 1992, n. 64, art. 2, c. 1, lett. c).

¹¹ G. BERNABEI, *Ordinanze di protezione civile e riserva di decretazione d’urgenza*, Rassegna avvocatura dello Stato n. 2/2015, Contributi di dottrina.

¹² M. CAPANTINI *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 6.

Questo regime consentiva al Presidente del Consiglio di concentrare su di sé i poteri necessari una volta dichiarato un grande evento, stabilendo con propri decreti la disciplina specifica della sua preparazione e derogando, se necessario, alle disposizioni vigenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Inoltre, il Presidente poteva nominare commissari straordinari fiduciari, delegati all'organizzazione dell'evento attraverso le strutture della Protezione Civile¹³.

Il grande evento ha trovato una definizione anche nella delibera dell'AGCOM 8/99. L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha recepito la direttiva CE 552/198 in riferimento al diritto all'informazione e alla fornitura di servizi audiovisivi, di cui si rinvia la trattazione al paragrafo dedicato.

Il termine “grande evento” viene sovente impiegato in contesti descrittivi specifici, riferendosi a eventi particolari. Ad esempio, nella legge n. 270/1997, si utilizza per indicare uno degli apparati dedicati all'organizzazione del Giubileo di Roma del 2000. Allo stesso modo, a livello locale, la legge Regione Abruzzo n. 43/2006 fa riferimento all'organizzazione dei Giochi del Mediterraneo del 2009. Un altro esempio si trova nell'articolo 14 del decreto legge n. 112/2008, che tratta del “grande evento EXPO Milano 2015”. In altre situazioni, poi, si impiegano formule simili, come nel caso della legge n. 296/2006, che al comma 1291 menziona eventi sportivi di rilevanza internazionale, citando esperienze quali i Giochi Olimpici di Pechino del 2008 o i Campionati mondiali di nuoto di Roma nel 2009.

3. Il rapporto tra l. 225/1992 e d.l. 343/2001, la dichiarazione di grande evento e le sue evoluzioni normative

In passato non era stata sviluppata una disciplina dedicata per affrontare gli eventi di grande importanza e complessità organizzativa, e mancava anche una chiara definizione di cosa fosse un “grande evento”: tuttavia, nell'ultimo ventennio, vi è stata una maggiore attenzione da parte del legislatore verso questo fenomeno.

¹³ M. CAPANTINI *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 7.

Dapprima, il decreto legge 343/2001, convertito, con modificazioni, in legge 9 novembre 2001, n. 401, ha ampliato l'applicazione delle disposizioni della legge n. 225 del 24 febbraio 1992 sulla dichiarazione dello stato di emergenza al cosiddetto "grande evento", come definito all'articolo 5 della stessa legge. Il legislatore faceva rientrare, così, tale fenomeno nell'ambito delle ordinanze di protezione civile. Il decreto rimaneva, però, privo di un profilo contenutistico e definitorio della nozione di "grande evento", non prevedendo alcun presupposto o criteri di valutazione che giustificassero poteri *extra ordinem*¹⁴. La dichiarazione dello stato di "grande evento" avveniva attraverso un decreto emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, mentre la gestione dell'evento era disciplinata da ordinanze firmate dallo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri.

Un "grande evento" era identificato dal decreto sopra richiamato come un'occasione di notevole complessità organizzativa, che richiedeva l'adozione di misure straordinarie e immediate per garantirne un regolare svolgimento. L'art. 5, co.1, del d.l. 343/2001 recitava che "il Presidente del Consiglio dei Ministri promuove e coordina le attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio".

Inoltre, l'art. 5-bis, co. 5, del presente decreto prevedeva che "le disposizioni di cui all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, si applicano anche con riferimento alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza".

La versione originaria dell'articolo richiamato da tale norma, oggi abrogato dal nuovo Codice della protezione civile (d.lgs. 1/2018), era rubricato "stato di emergenza e potere di ordinanza" e introduceva la deliberazione dello stato d'emergenza da parte del Consiglio dei Ministri (su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri) al verificarsi, tra gli altri, di eventi che per intensità o estensione richiedessero l'intervento

¹⁴ L. PERGOLIZZI, *La complessità dell'organizzazione grandi eventi: dall'Expo al Giubileo, Federalismi*, 2016.

con mezzi e poteri straordinari. La delibera doveva determinare la durata e l'estensione territoriale, oltre alla qualità e alla natura di tali eventi. Il potere di ordinanza era esplicitato dal comma 3, secondo cui il Capo del Governo aveva anche il potere di emanare ordinanze finalizzate ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o cose in concomitanza di tali eventi. La norma continuava, al comma 4, introducendo la possibilità, in capo allo stesso Presidente del Consiglio, di procedere alla nomina di commissari delegati per fronteggiare al meglio le situazioni straordinarie.

I criteri che caratterizzano una manifestazione come “grande evento” sono dettagliati nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 luglio 2010. L'evento è definito quale situazione straordinaria avente potenzialità atte a generare stravolgimenti nell'ordinario sistema sociale, può costituire la causa dell'accentuazione dei rischi. Tali rischi attengono, secondo la direttiva, alla compromissione dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente. Al fine di assicurare condizioni di adeguata tutela della pubblica e privata incolumità, tali rischi debbono, comunque, essere oggetto di una pianificazione per la gestione delle situazioni di crisi ipotizzabili¹⁵. La medesima direttiva chiarisce che, in questa prospettiva, tali situazioni presentano l'esigenza di intervento mediante il ricorso a mezzi e poteri straordinari ed entro i ristretti orizzonti temporali imposti da circostanze esterne¹⁶.

Si parla di “grandi eventi” qualora ricorrono i cinque requisiti chiariti dalla direttiva del 2010: 1) complessità organizzativa dell'evento, tenuto conto della rilevanza e della sua dimensione nazionale o internazionale, delle autorità partecipanti, dell'impatto sull'economia e sullo sviluppo, anche infrastrutturale dell'area interessata, della prevedibile elevata affluenza di pubblico e di operatori economici, del rischio di compromissione per l'ambiente ed il patrimonio culturale del Paese;

2) esigenza di provvedimenti e piani organizzativi straordinari per garantire la sicurezza;

3) necessità di adottare misure straordinarie per l'uso del territorio, la mobilità, la viabilità ed i trasporti;

4) definizione ed esecuzione di piani sanitari di natura eccezionale, finalizzati a garantire il pronto intervento;

¹⁵ Indirizzi per lo svolgimento delle attività propedeutiche alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri da adottare ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225. (10A09772)

¹⁶ Cfr. *ibidem*.

5) adozione di misure, volte ad evitare che dalla celebrazione dell'evento possano derivare conseguenze negative a carico del territorio¹⁷.

Seguendo l'evoluzione storica, è intervenuto nel 2012 il decreto legge numero 1, convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27, recante "disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività". Collocato nel capo dedicato alle misure di liberalizzazione, il suo art. 40-bis rubricato "misure per la trasparenza nella gestione dei grandi eventi" abrogava il comma 5 dell'articolo 5-bis del d.l. n. 343/2001, sopra analizzato, comportando l'esclusione della materia della gestione dei grandi eventi dall'ambito di applicazione della legge 225 del 1992.

Dunque, con questo intervento di sistematizzazione, confermato con l'introduzione del Codice della protezione civile nel 2018, l'organizzazione e la gestione di tali straordinarie manifestazioni rientrava nell'alveo delle regole ordinarie¹⁸.

Questa ricostruzione storica permette di individuare un modello di organizzazione degli eventi pre e post-riforma del 2012. Del primo periodo è opportuno ricordare le Olimpiadi invernali di Torino 2006 o i Campionati mondiali a Roma nel 2009. I cambiamenti intervenuti a livello legislativo sono stati applicati, dal 2012 in poi, nella pianificazione dell'Expo svoltasi a Milano nel 2015, luogo di sperimentazione di modelli nuovi e occasione di superamento del vecchio sistema normativo¹⁹.

L'intervento di riforma del 2012 ha fatto da preludio all'introduzione del nuovo Codice della protezione civile sei anni più tardi, creando un'evidente divaricazione tra l'emergenza e la materia dei grandi eventi.

¹⁷ Indirizzi per lo svolgimento delle attività propedeutiche alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri da adottare ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225. (10A09772)

¹⁸ L. PERGOLIZZI, *La complessità dell'organizzazione grandi eventi: dall'Expo al Giubileo*, Federalismi, 2016.

¹⁹ Cfr. *ibidem*.

4. *Il proliferare della dichiarazione di grande evento e il nuovo Codice della protezione civile: un cambio di direzione*

Con la legge 225/1992 e il successivo d.lgs. 2 gennaio 2018, n.1 (il nuovo Codice della protezione civile), il legislatore ha sistematizzato il fenomeno emergenziale sia da un punto di vista statico di individuazione e di coordinamento delle strutture sia da quello dinamico di elencazione degli eventi di rischio²⁰.

Lo strumento normativo che ha istituito la protezione civile nel 1992 ha, però, avuto il demerito di provocare un'incertezza interpretativa circa la definizione di criteri obiettivi per identificare gli "altri eventi" rientranti nella competenza del Dipartimento di protezione civile secondo la lettera c) dell'articolo 2. Tali eventi comprendevano situazioni come "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, devono essere affrontati con mezzi e poteri straordinari".

In mancanza di una codificazione di criteri specifici in materia, la legge del 1992 veniva applicata a situazioni diverse dal puro stato d'emergenza, che giustificavano, però, l'intervento del Governo con poteri *extra ordinem* per via del loro carattere straordinario e dei rischi che esse potessero comportare²¹.

Non ha tardato a svilupparsi un'interpretazione estensiva dell'articolo 2, che ha portato a un graduale ampliamento dei poteri eccezionali che giustificavano l'attribuzione delle deroghe. Questa espansione ha coinvolto situazioni come l'emergenza rifiuti, l'emergenza traffico e l'emergenza economico-sociale, che, pur mancando di elementi di eccezionalità o imprevedibilità iniziali, sono stati gestiti dagli esecutivi attraverso procedure straordinarie, ritenute più adeguate rispetto a quelle ordinarie. Tale tendenza ha portato ad una traslitterazione di senso, che ha condotto ad ampliare progressivamente la possibilità di uso straordinario dei poteri, poi acuita ancor di più con il decreto 343/2001²².

²⁰ A. PAIRE, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa: profili evolutivi del sistema tra Costituzione, potere di pianificazione, governo del territorio e responsabilità*. Torino: G. Giappichelli, 2023.

²¹ F. PALAZZI, *Le ordinanze di emergenza*, in G. GARDINI - L. VANDELLI (a cura di), *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Santarcangelo di Romagna, 2013, pag. 65.

²² G. AZZARITI, *L'eccezione e il sovrano. Quando l'emergenza diventa ordinaria amministrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2010.

Sabino Cassese ha sottolineato a tal proposito come si ricorra all'abuso o dilatazione dell'emergenza per rimediare alla lentezza cronica della pubblica amministrazione o per sfuggire a vincoli procedurali²³.

Dunque, si può notare come la legge del 1992 istitutiva del Servizio nazionale di protezione civile, seguendo le esperienze precedenti con la normativa sulle calamità naturali (legge n. 996/1970 e decreto del Presidente della Repubblica n. 66/1981) o con quella antiterroristica, "manifesti un intento diverso da quello della pura e semplice attribuzione agli organi straordinari di poteri formali, di per sé provvisori, mirando piuttosto a prefigurare procedimenti e strutture in grado di organizzare e rendere prevedibili gli sviluppi dell'attività pubblica in situazioni non assoggettate, né assoggettabili, al sistema costituzionale ordinario delle norme e degli atti"²⁴.

Negli anni precedenti al Codice della protezione civile, adottato con d.lgs. n. 1 del gennaio 2018, si è creata una sovrapposizione tra i concetti di rischio, urgenza ed emergenza, che ha portato ad una figura sintomatica di eccesso di potere, come sostenuto in dottrina²⁵, che si identifica nello sviamento dalla causa tipica.

In situazioni di urgenza, come può accadere nell'organizzazione di una grande manifestazione, l'ordinamento dovrebbe predisporre strumenti speciali per un più rapido perseguimento degli interessi pubblici, in quanto situazioni connotate da straordinarietà, ma senza sfuggire alle regole di procedimento e di giurisdizione. Sul piano teorico si può così cogliere la differenza con una situazione emergenziale che, poiché imprevedibile e imprevista, giustifica una deroga ai presupposti e alle condizioni per l'esercizio ordinario del potere pur di perseguire il bisogno pubblico e non cadere in una sua lesione²⁶. Questa forzatura dalla funzione pubblica in contesti straordinari ha trasformato l'urgenza e il rischio in situazioni di emergenza, tali da giustificare l'esercizio di poteri *extra ordinem*, previsti *ab origine* dal legislatore solo in riferimento a situazioni di grave emergenza e, con essi, ottenendo la sottrazione dell'esercizio a poteri di revisione e di riesame, specie sul piano giurisdizionale.

²³ S. CASSESE *I paradossi dell'emergenza*, in Annuario 2005 dell'Associazione Italiana dei Professori di diritto amministrativo, 2006, Giuffrè, Milano.

²⁴ M.A. CABIDDU, *Stato di eccezione*, in Amministrazione in cammino, a cura di Giuseppe Di Gaspare, Bernardo Giorgio Mattarella, Aristide Police e Aldo Sandulli, 2010.

²⁵ A. POLICE, *L'emergenza come figura sintomatica di sviamento dalla funzione pubblica*, Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio, Editoriale Scientifica Napoli, 2018.

²⁶ Cfr. *ibidem*.

La soluzione a questa sovrapposizione nella prassi dovrebbe essere ricercata nei principi di precauzione e di prevenzione²⁷, assieme al principio di responsabilità per ogni inadempimento dei due obblighi. Come sottolineato da Cassese, si tratta di un'ipotesi di *Maladministration*²⁸, che ha trasformato una situazione ordinaria, seppur complessa, in un'attività urgente e, poi, con il crisma dell'emergenza. Ad esempio, in occasione di Expo Milano 2015, il capoluogo lombardo era, ed è, la città italiana più attrezzata dal punto di vista delle infrastrutture per ospitare un evento straordinario e speciale nel suo genere: eppure, anche in quell'occasione, la necessità di organizzare un evento complesso è rientrata nell'alveo dell'emergenza e del rischio²⁹.

In dottrina è stato sostenuto che si ricostruirebbe una figura tipica di eccesso di potere, cioè lo sviamento dalla causa tipica degli atti amministrativi e dalla funzione, dal momento che l'allestimento di un grande evento dovrebbe portare con sé il fine pubblico di presentare il Paese al mondo e accrescerne il peso internazionale.

Dall'esperienza italiana, però, sembra che il fine ultimo sia il rilancio dell'economia nazionale e delle attività imprenditoriali, specie nel settore edilizio. Oltre ad Expo 2015, risalendo nel tempo, questo è accaduto anche per costruzione di infrastrutture sportive (o nel caso, riammodernamento di quelle già esistenti) destinate ad ospitare le gare del Campionato del mondo di calcio in Italia nel 1990.

A questo punto, è facile notare come si tratti di un *escamotage*, emergenze procurate e strumentalizzate “per realizzare finalità diverse da quelle volute dalla legge e legittimamente approvate nell'ambito di circuiti decisionali democraticamente comprensibili e sindacabili, e per di più al di fuori anche del circuito della responsabilità”³⁰.

La maggior parte dei decreti d'urgenza succedutisi negli anni non sembrano avere i presupposti sufficienti per l'adozione di misure di carattere straordinario e urgente: questo è accaduto anche perché il Presidente del Consiglio è intervenuto a dichiarare il “grande

²⁷ F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005.

²⁸ S. CASSESE, “*Maladministration e rimedi*”, in *Foro italiano*, 1992, V, 243, pp. 2-15.

²⁹ A. POLICE, *L'emergenza come figura sintomatica di sviamento dalla funzione pubblica*, Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio, Editoriale Scientifica Napoli, 2018.

³⁰ Cfr. *ibidem*.

evento” che si sarebbe svolto a distanza di molti anni, ad esempio nell’ipotesi di EXPO Milano 2015 in sette anni e quattro mesi.

Inoltre, nella decretazione d’urgenza, gli eventi presentano premesse piuttosto simili nonostante una natura diversa, principalmente riguardanti la portata dell’evento, la complessità dell’organizzazione e il coinvolgimento di un grande numero di persone.

In dottrina³¹ è stato sostenuto che anche i poteri speciali conferiti dalla legge all’Autorità Nazionale Anti-Corruzione con i suoi controlli *extra ordinem* non sono un presidio al principio di legalità, ma anzi ne confermano il carattere straordinario. Peraltro, soltanto una volta conclusa l’emergenza viene azionato il circuito di responsabilità per far valere l’illiceità delle condotte, specie di danno all’erario dinanzi alla giurisdizione contabile.

Una divaricazione tra emergenza e grandi eventi è avvenuta a partire dal d.lgs. 1/2018, il nuovo Codice della protezione civile, segno di un lento cambio di prospettiva nella trattazione di manifestazioni straordinarie e speciali: con tale decreto legislativo si è provveduto ad un riordino e coordinamento della materia, con una finalità ulteriore di sintesi e di integrazione³².

La materia della protezione civile è prevista al terzo comma dell’art. 117 Cost., dal 2001 è materia a potestà legislativa concorrente e il nuovo codice fissa i principi fondamentali e gli indirizzi, promuovendo l’unitarietà del Servizio nazionale nel rispetto delle peculiarità dei territori³³. Il d.lgs. 1/2018 ha inteso semplificare e sistematizzare le disposizioni della legge 225/1992.

In questa ottica di razionalizzazione, sono stati precisati gli ambiti di intervento della Protezione civile per evitare ulteriori interpretazioni estensive ed eccessi di potere. Il passaggio è cristallizzato nell’art. 16, co. 3, rubricato “tipologia dei rischi di protezione civile”: “Non rientrano nell’azione di protezione civile gli interventi e le opere per eventi programmati o programmabili in tempo utile che possono determinare criticità organizzative, in occasione dei quali le articolazioni territoriali delle componenti e strutture operative del Servizio nazionale possono assicurare il proprio supporto, limitatamente ad aspetti di natura organizzativa e di assistenza alla popolazione, su

³¹ A. POLICE, *L’emergenza come figura sintomatica di sviamento dalla funzione pubblica*, Dal diritto dell’emergenza al diritto del rischio, Editoriale Scientifica Napoli, 2018.

³² A. ANNECCHINI, F. COLA, R. OREFICINI ROSI, *Il nuovo codice di Protezione Civile*, EPC Editore, Roma, 2020.

³³ Cfr. *ibidem*.

richiesta delle autorità di protezione civile competenti, anche ai fini dell'implementazione delle necessarie azioni in termini di tutela dei cittadini”.

In tal modo, si assiste alla fuoriuscita dalle competenze della Protezione civile degli “altri eventi che, per intensità di estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari”, come invece prevedeva la legge n. 225/1992, che tanti problemi interpretativi ha generato nel corso degli anni, come già evidenziato.

Quindi, l'organizzazione di un grande evento non viene più ascritta ad una situazione emergenziale, per quanto sia speciale. Infatti, a seguito delle novità introdotte dal d.lgs. 1/2018, devono essere attivati i poteri ordinari come accaduto con la decretazione d'urgenza per la preparazione di Milano-Cortina 2026 ex d.l. 11 marzo 2020, n. 16 in materia di “disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026”.

Insomma, abbandonati i binari della dichiarazione di grande evento sulla base della legge 225/1992, si tratta di un potere ordinario ascrivibile all'art. 77 Cost., secondo il quale il decreto legge è un atto avente forza di legge che il Governo può adottare in casi straordinari di necessità e urgenza³⁴.

Oggi, in caso di “grandi eventi”, il Servizio di protezione civile si limita semplicemente a offrire il proprio supporto organizzato e di tutela della popolazione dopo che siano già stati esercitati poteri amministrativi non più *extra ordinem*.

Un cambio di passo chiarito anche da altre disposizioni, come l'art. 7 che, nella tipologia di eventi emergenziali rientranti nella competenza della Protezione civile, ricomprende le emergenze ad eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo. Questa norma è da leggere in combinato disposto con l'art. 1, co.1, del nuovo Codice: “Il Servizio nazionale della protezione civile, definito di pubblica utilità, è il sistema che esercita la funzione di protezione civile costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo”. L'art. 16, co.1, esplicita le categorie di rischio di protezione civile, che può essere “sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi”.

³⁴ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2019.

È da notare come l'art. 5 del d.lgs. 1/2018, riprendendo le disposizioni della l. 225/1992 e del d.l. 343/2001, attribuisca comunque al Presidente del Consiglio dei ministri i poteri di ordinanza per il conseguimento delle finalità del Servizio nazionale, e determina le politiche di protezione civile per la promozione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, e di tutti gli enti territoriali.

In conclusione, in assenza di una disciplina unitaria e organica circa i grandi eventi, come evidenziato in questo paragrafo, si può cogliere l'avvicendamento delle due stagioni: dopo una prima "emergenziale" con un evidente sviamento dai poteri tipici della Pubblica Amministrazione, a partire dal 2012 la seconda ha riportato l'organizzazione di un grande evento nell'alveo dell'ordinarietà.

Dunque, ritengo sia necessaria una trattazione casistica per trarre alcuni comuni denominatori di una disciplina confusa e frastagliata e per comprendere la reazione dell'ordinamento italiano e dei poteri amministrativi dinanzi a eccezionalità come quelle di un grande evento, fino alla preparazione per le Olimpiadi e le Paralimpiadi di Milano-Cortina 2026, che torneranno in Italia dopo l'esperienza di Torino vent'anni prima.

5. Direttiva CE 552/1989 e delibera AGCOM 8/99, il tema dei diritti tv

Il tema dei grandi eventi, seppur da un differente punto di vista, è stato affrontato anche nella delibera numero 8/99 dell'AGCOM, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. In essa ha recepito le disposizioni comunitarie contenute nella direttiva CE n. 552/1989 in materia di esercizio delle attività televisive.

La finalità della direttiva è assicurare la libera circolazione dei servizi di telediffusione all'interno del mercato interno, contemporaneamente proteggendo rilevanti interessi pubblici come la diversità culturale, il diritto di rettifica, la tutela dei consumatori e la sicurezza dei minori. In aggiunta, si propone di promuovere la distribuzione e la produzione di programmi televisivi europei, assegnando loro una quota predominante nella programmazione delle diverse reti televisive.

La direttiva stabilisce il principio che gli Stati membri devono garantire la libertà di ricevimento e non ostacolare la ritrasmissione sul loro territorio di programmi provenienti da altri Stati membri.

Inoltre, ogni Stato ha dovuto indicare un elenco di eventi di rilevanza per la società da sottrarre a emittenti che in esclusiva potessero accaparrarsi i diritti tv. L'Italia ha recepito questa direttiva nella delibera 8/99 dell'AGCOM dal titolo *“Lista degli eventi di particolare rilevanza per la società da trasmettere su canali televisivi liberamente accessibili”*.

L'art. 1 prevede che per “evento di particolare rilevanza per la società” si intende un evento, sportivo o non sportivo, che soddisfi almeno due delle seguenti quattro condizioni: a) l'evento e i suoi esiti godono di risonanza speciale e generalizzata in Italia ed interessano altre persone oltre a quelle che normalmente seguono in televisione il tipo di evento in questione;

b) l'evento gode da parte della popolazione di un riconoscimento generalizzato, riveste una particolare importanza culturale ed è un catalizzatore dell'identità culturale italiana;

c) l'evento coinvolge la squadra nazionale di una determinata disciplina sportiva in un torneo internazionale di grande rilievo;

d) l'evento è stato tradizionalmente trasmesso sulla televisione non a pagamento e ha raccolto un ampio pubblico di telespettatori in Italia. Inoltre, all'art. 2, l'AGCOM stabilisce la seguente lista di eventi considerati di particolare importanza per la società che non possono essere trasmessi in esclusiva da emittenti televisive soggette alla giurisdizione, in modo da permettere al pubblico italiano di seguirli su un canale televisivo gratuito: a) le Olimpiadi estive ed invernali;

b) la finale e tutte le partite della nazionale italiana nel campionato del mondo di calcio;

c) la finale e tutte le partite della nazionale italiana nel campionato europeo di calcio;

d) tutte le partite della nazionale italiana di calcio, in casa e fuori casa, in competizioni ufficiali;

e) la finale e le semifinali della Coppa dei Campioni e della Coppa UEFA qualora vi siano coinvolte squadre italiane;

f) il Giro d'Italia;

g) il Gran Premio d'Italia automobilistico di Formula 1;

h) il Festival della musica italiana di Sanremo.

Si arriva così al Testo Unico dei servizi di media audiovisivi del 2021, che all'art. 33, co. 1, conferisce al Ministero per lo sviluppo economico, sentita l'Autorità, il potere di compilare una lista di eventi, nazionali e non, considerati di particolare rilevanza per la società, dei quali i fornitori dei servizi assicurano la trasmissione in chiaro. Il tutto in attuazione della direttiva UE 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio.

La rilevanza sociale di un evento giustifica anche l'intervento dell'AGCOM per la prevenzione e la repressione della diffusione illecita di contenuti tutelati dal diritto d'autore ex l. 93/2023.

6. *La ricostruzione della fattispecie: gli eventi bellici e le calamità naturali*

La disciplina contenuta nelle fonti normative della Protezione civile si riferisce *in primis* ad eventi eccezionali quali le calamità naturali, fenomeni che si differenziano dalle grandi manifestazioni, in quanto non organizzate o non volute.

Considerate le poche risorse normative a disposizione per caratterizzare il “grande evento”, per un inquadramento generale della materia è utile soffermarsi sulla nozione di *calamità naturali* o *catastrofi*.

La materia della *protezione civile* è soggetta alla competenza concorrente Stato-Regioni ex art. 117 Cost, co. 3, a seguito della riforma del Titolo V: tuttavia, già trent'anni prima, la legge 996/1970 definiva tali eventi come “l'insorgere di situazioni che comportino grave danno o pericolo di grave danno alla incolumità delle persone e ai beni e che per la loro natura o estensione debbano essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari”. La legge 225/1992 definisce le calamità naturali come catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari derivanti dalla decretazione d'urgenza.

Di “eventi” si parla propriamente anche in riferimento alle guerre, come *eventi bellici*. Le situazioni di conflitto, concepite come contesti in grado di compromettere la struttura politica e l'integrità di uno Stato e dei suoi cittadini attraverso una serie di operazioni militari, paramilitari e situazioni antiggiuridiche. Nel corso dei secoli, questo settore del diritto internazionale si è consolidato come lo strumento più idoneo per definire in modo

universale gli aspetti giuridici delle situazioni di guerra: nel contempo a livello nazionale, tali avvenimenti sono regolamentati sin dalla Costituzione senza specificare la loro natura, concentrandosi su aspetti cruciali come le limitazioni ai diritti civili, il funzionamento delle istituzioni, l'esercizio della giustizia (art. 27, c. 4, art. 60, c. 2 e art. 111, c. 7 Cost.) e i poteri straordinari previsti per le situazioni di guerra (art. 78 Cost.). Tuttavia, per un lungo periodo, il sistema giuridico italiano ha evitato qualsiasi definizione legale di guerra o evento bellico. Con il codice penale militare di guerra del 2002 il legislatore ha definito il concetto come “conflitto in cui almeno una delle parti fa uso militarmente organizzato e prolungato delle armi nei confronti di un'altra per lo svolgimento di operazioni belliche”.

CAPITOLO II

LA DISCIPLINA GENERALE DI UN GRANDE EVENTO, LA CREAZIONE DI APPARATI SPECIALI

SOMMARIO. 1. La legislazione del grande evento tra competenza esclusiva statale e concorrente ex artt. 117 e 118 Cost. – 2. Il modello di gestione plurisoggettiva: la creazione di enti di missione per il governo di routine eccezionali. – 3. Modelli organizzativi: lo sdoppiamento degli enti nella preparazione di eventi globali – 4. L’organizzazione di un grande evento come vetrina del superamento della dicotoma pubblico-privato – 5. La gestione dell’evento attraverso società a partecipazione pubblica: il TUSP e il nuovo decreto legislativo 201/2022 – 6. Una soluzione alternativa: le fondazioni organizzatrici – 7. Continua. L’adattabilità del modello della fondazione di partecipazione al grande evento – 8. Il ruolo del comitato nell’organizzazione di un grande evento.

1. La legislazione del grande evento tra competenza esclusiva statale e concorrente ex artt. 117 e 118 Cost.

L’organizzazione di un grande evento deve essere anzitutto analizzata da una prospettiva costituzionale. Prima della riforma del Titolo V con legge costituzionale n. 3/2001, l’art. 117, co. 1, imponeva l’interesse nazionale a cui doveva conformarsi la legislazione regionale: questo punto è stato evidenziato dalla sentenza numero 517/1987 della Corte costituzionale in occasione dei Mondiali di Italia ‘90 e dalla pronuncia n. 59/2000 sulla Biennale di Venezia.

Da una prospettiva generale, occorre evidenziare che il nostro testo costituzionale non disciplina alcuna materia denominata “grandi eventi” ai commi 2 e 3 dell’art. 117, dedicati rispettivamente alla competenza statale e a quella concorrente Stato-Regioni né, ovviamente, essa può ritenersi richiamata dal comma 4 in materia di competenza regionale residuale. Per comprendere l’estensione della competenza statale a legiferare in

materia di grandi eventi e parimenti come essa può coordinarsi con la competenza regionale, è necessario ricordare la diversità e l'eterogeneità dei fenomeni oggetto di questa trattazione.

La legislazione in materia di grandi eventi è prevalentemente statale, mentre le Regioni intervengono per motivi finanziari, come stanziamenti di bilancio in vista dell'evento: così è accaduto per l'Expo 2015 di Milano e sta accadendo in vista delle Olimpiadi invernali di Milano Cortina 2026. L'eccezione è rappresentata dai preparativi per Italia 150, per i quali la regione Piemonte ha legiferato e creato corpi amministrativi *ad hoc*.

Il primo dato di cui tener conto è il rilievo territoriale dell'evento³⁵: ad esempio, i Mondiali di calcio o le Olimpiadi si dislocano in più città sul territorio nazionale, l'Esposizione Universale si tiene in una singola città, così come le capitali europee della cultura, i summit politici, la Biennale, i Giubilei. Inoltre, possono essere di diverse tipologie gli enti che assumono la responsabilità degli impegni organizzativi³⁶: per l'Expo, i Giubilei e i vertici politici è lo Stato stesso a farlo, in altre ipotesi sono enti di carattere pubblicistico come il CONI o le altre federazioni per ciò che riguarda i grandi eventi sportivi, vi partecipano anche i Comuni nel caso delle Olimpiadi.

Poi, l'altro dato da prendere in esame è il rilievo strategico dell'evento³⁷: lo Stato che assume l'obbligo di organizzare l'evento riserva ampi stanziamenti di fondi per la sua realizzazione e per la costruzione di nuove infrastrutture o, nel caso, l'ammodernamento di quelle già esistenti, siano essi interventi infrastrutturali circoscritti al territorio regionale o riguardanti l'intero territorio nazionale. Si analizzeranno in seguito le singole leggi con cui lo Stato italiano ha dato disposizioni sull'organizzazione di grandi eventi.

In aggiunta, sovente per la realizzazione di alcune infrastrutture strategiche intervengono anche privati, affiancando lo Stato nell'investimento con un *project financing*, oppure immettendo capitali autonomamente.

Ai fini di questo capitolo, è utile sottolineare come tale legislazione, per lo più caratterizzata da interventi urgenti con decreti legge poi convertiti in leggi, trova una copertura nella competenza esclusiva statale in materia di politica estera e rapporti internazionali ex art. 117, co. 2 Cost. Ciò rileva soprattutto se si considera che, nelle date

³⁵ M. CAPANTINI *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 205.

³⁶ Cfr. *ibidem*, pag. 206.

³⁷ Cfr. *ibidem*, pag. 206.

ipotesi, la funzione amministrativa si atteggia a perseguimento dell'interesse del Paese ad accrescere il proprio peso specifico nelle relazioni internazionali, unitamente al fatto che l'organizzazione di un evento globale deriva da obblighi assunti dallo Stato in canali diplomatici, come il caso dell'assegnazione e allestimento di un Expo, gestiti dal BIE (Bureau international des Expositions, organizzazione intergovernativa istituita con la Convenzione di Parigi nel 1928).

Da un'altra prospettiva, viene in rilievo il comma 3 dell'art. 117 della Costituzione: nella competenza legislativa concorrente fra Stato e regioni rientrano le materie del governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, promozione e organizzazione di attività culturali. In tali casi la legislazione a livello regionale deve attenersi alle competenze-quadro dello Stato per la disciplina di profili specifici e locali legati comunque all'evento da organizzare.

In occasione di Torino 2006, è stata emanata la legge n. 285/2000, poi riformata e convertita dalla legge n. 48/2003 a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione: essa si è occupata di disciplinare l'assetto amministrativo, i procedimenti e l'elenco di impianti ed opere da realizzare, oltre che gli aspetti economico-finanziari dell'organizzazione delle Olimpiadi invernali. Sempre in tale ambito, per i giochi di Milano Cortina, che si terranno nel 2026, vi sono stati interventi con decretazione d'urgenza: il primo è stato il d.l. n. 16/2020, che ha istituito Consiglio Olimpico Congiunto presso il CONI e altri soggetti di diritto pubblico, seguito dal d.l. n. 75/2023 e dal d.l. n. 10/2024.

È stato sostenuto in dottrina³⁸ che residuerebbe uno spazio anche per l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale ex art. 118 Cost., così come interpretato dalle sentenze n. 303/2003 e n. 151/2005 della Consulta. Tale principio, già presente nel Trattato di Maastricht, ammette l'assunzione da parte dello Stato di funzioni amministrative, che vengono così tolte agli enti locali sottostanti, i quali avrebbero competenza a legiferare per assicurarne l'esercizio unitario. Tale soluzione sarebbe giustificata dall'esigenza di una migliore organizzazione dell'evento, tenuto conto dell'interesse pubblico di tali interventi. Su questa base normativa si fonderebbe la creazione di apparati amministrativi (nazionali e locali) speciali e la nomina di commissari *ad acta* che operano in sostituzione

³⁸ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 208.

o congiuntamente a Comuni e Regioni, replicando il modello dei “commissari per infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale”, come interpretato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 303/2003³⁹.

2. *Il modello di gestione plurisoggettiva: la creazione di enti di missione per il governo di routine eccezionali*

Organizzare un grande evento comporta un’attività complessa sia per la molteplicità di enti e attori coinvolti nel perseguimento dell’interesse pubblico, fine dell’azione amministrativa, che per le trasformazioni urbanistico-infrastrutturali prodotte⁴⁰. A livello sovranazionale e, più nel dettaglio, sul piano nazionale vengono a interagire fra loro attori con caratteristiche per lo più pubblicistiche o pseudo tali. Per l’organizzazione di un grande evento, quale un’Olimpiade o un’Esposizione Universale, entra in gioco un regime di regolamentazione internazionale e il conseguente rapporto con i diversi livelli istituzionali del governo del Paese ospitante, in una prospettiva di “pianificazione globalizzata”⁴¹.

In dottrina è stato sostenuto che i grandi eventi sono da considerare come “routine eccezionali”⁴², poiché il processo organizzativo è regolato a livello sovranazionale da un *corpus* di norme e pratiche altamente standardizzate e consolidate (regole, procedure, modelli, azioni configurazioni di governo), sviluppate da soggetti transazionali, come il CIO, la Carta Olimpica e l’*Olympic Host Contract* per le Olimpiadi o la Convenzione di Parigi e il BIE per le Expo. Tali manifestazioni sono “routine”, perché caratterizzate da una ripetitività intrinseca sia temporale che spaziale, oltre che di regole procedurali, la quale si declina a livello locale come “straordinaria” per via dell’eccezionalità

³⁹ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 208.

⁴⁰ Sull’organizzazione dei grandi eventi da un punto di vista urbanistico, ne parla diffusamente il lavoro di M. BASSO, *Grandi eventi e politiche urbane: governare “routine eccezionali”*, Guerini e associati, 2017.

⁴¹ Cfr. *ibidem*.

⁴² In questo senso, M. BASSO, 2017, op. cit.

nell'allestimento di tali eventi da parte del governo ospitante (basti pensare ai vent'anni di distanza tra Torino 2006 e Milano Cortina 2026, i due Giochi Olimpici invernali assegnati all'Italia).

Sul piano interno, come anticipato, le funzioni connesse all'organizzazione di un grande evento sono svolte da una pluralità di soggetti costituiti in forma pubblicistica o privatistica. A tale modello di gestione plurisoggettiva prendono parte gli enti locali, le Regioni e lo Stato, ma anche autonomie funzionali come le camere di commercio, a cui vengono spesso affidate funzioni di programmazione e funzioni operative, consistenti nella gestione di servizi o nella realizzazione di opere pubbliche⁴³.

Tali enti plurisoggettivi sono istituiti *ad hoc* per la gestione di eventi eccezionali e straordinari, spesso in via amministrativa per decisione degli enti coinvolti; talvolta invece sono entità costituite dal legislatore in forme privatistiche o mista (fondazioni, comitati, società per azioni, entità ambigue come il *Tavolo* per l'Esposizione di Milano nel 2015). L'azione amministrativa di tali enti soggettivi permette una gestione congiunta nelle fasi preliminari e preparatorie del grande evento.

Un esempio recente è costituito dall'organizzazione dei Giochi olimpici invernali di Milano Cortina 2026: il d.l. 16/2020, recante "disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali", ha costituito il Consiglio Olimpico Congiunto Milano Cortina 2026 presso il CONI. Come si vedrà in seguito, inoltre, il Comitato organizzatore (definito "Fondazione Milano Cortina 2026") è costituito da diversi membri, proprio a evidenziarne il carattere plurisoggettivo: Presidenza del Consiglio dei ministri, CONI, CIP (Comitato Italiano Paralimpico), Regione Lombardia, Regione Veneto, Province autonome di Trento e Bolzano, Comune di Milano e, infine, Comune di Cortina d'Ampezzo.

In più, il decreto sopra menzionato ha costituito anche la società "Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A.", agenzia governativa avente sede a Roma, con il compito precipuo di progettare e realizzare il piano complessivo delle opere olimpiche, come si vedrà in seguito.

Da una prima analisi, il fenomeno della plurisoggettività, quale modello di gestione dei grandi eventi, può trovare una giustificazione normativa nel principio di sussidiarietà

⁴³ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pp. 157-162.

dinamica ex art. 118 Cost., interpretato in modo estensivo così da ricomprendere l'allocazione di poteri non solo agli enti locali, Regioni e Stato, ma anche ad entità associative complesse e straordinarie. A tal proposito, il giurista Giorgio Berti ha sostenuto che “il principio di sussidiarietà mal si accorda con la legalità formale e sembra stare insieme con altri canoni basilari, quali l'adeguatezza e la proporzionalità delle misure rispetto al risultato, la lealtà nella collaborazione e nelle intese tra più soggetti, la parità delle posizioni giuridiche, la capacità e conoscenze specifiche della materia e dell'oggetto che intende disciplinare”⁴⁴.

Tali entità plurisoggettive, come sostenuto in dottrina⁴⁵, “possono inquadrarsi come il risultato di un intervento, sussidiario e collaborativo, dei livelli di governo sovraordinati nei confronti di quelli inferiori, partendo dallo Stato per giungere fino agli enti locali”.

La creazione di entità plurisoggettive per la gestione di grandi eventi non può essere proficuamente ricercata nel testo costituzionale: tutt'al più, possono essere considerati gli artt. 97 e 102, co. 2, sul principio di buon andamento e di leale collaborazione, oltre che l'ipotesi di intese e organi comuni tra Regioni per il miglior esercizio delle proprie funzioni (ratificati con legge regionale ex art. 117, co. 8).

Spostando l'attenzione dal testo costituzionale alla legislazione nazionale, un riferimento alle entità plurisoggettive, quali modelli di gestione di grandi eventi, ricorre nel d.lgs. 267/2000, il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL). In particolare, viene in rilievo l'art. 5, co. 5, sul principio di cooperazione strutturale nei sistemi di autonomia locale; gli artt. 32 e 33 per la disciplina dell'associazione di enti dello stesso tipo, ad esempio le Unioni di Comuni o i meccanismi di favore per l'esercizio associato di funzioni in ambiti ottimali; e, infine, l'art. 34 sul consorzio per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni.

Gli enti cosiddetti di “missione”, finalizzati al raggiungimento dello scopo di pianificare un grande evento, si sostanziano, come sostenuto in dottrina, in un “rapporto giuridico temporaneo, orientato dinamicamente ad un risultato, una pluralità di amministrazioni che prima, o al di fuori dell'operazione stessa, sono tendenzialmente poste su un piano di

⁴⁴ G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in Jus, n. 2/2004, pag. 175.

⁴⁵ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pp. 161-162.

stabile equi-ordinazione”⁴⁶. Si tratta, invero, di un coordinamento tra diversi livelli dell’organizzazione amministrativa attraverso la condivisione di programmi, risorse e responsabilità: è evidente qui l’applicazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, affermato dall’art. 97, co. 2, Cost. e ribadito indirettamente all’art. 1 dalla legge n. 241/1990 in materia di procedimento amministrativo, interpretato in un’accezione organizzativa.

La creazione di enti complessi e composti da una pluralità di soggetti può essere vista come una reazione del nostro ordinamento nel momento in cui l’Amministrazione debba assicurare un risultato entro strette scadenze temporali, rispondendo a una necessità di coordinamento e di collaborazione tra più enti amministrativi, anche attraverso l’istituzione di forme organizzative innominate.

Da tale punto di vista, all’“amministrazione plurisoggettiva” per i grandi eventi può essere applicato il concetto, sviluppato in dottrina a partire dai lavori di Franco Gaetano Scoca e Domenico D’Orsogna, di *operazione amministrativa*. Essa si identifica in un “complesso di attività svolte da più enti e necessarie al conseguimento di un unico risultato pratico, in cui alla tradizionale valutazione organica o soggettiva dell’attività, disarticolata in più poteri e procedimenti, l’ordinamento ha affiancato anche una sua valutazione funzionale”⁴⁷. L’attività amministrativa che si atteggia ad operazione “supera i tradizionali confini del singolo procedimento e della singola funzione di cui il procedimento è forma, ed abbraccia unitariamente in una funzione complessa, di cui l’operazione configura modalmente la forma relativa, l’unità teleologica di un insieme di attività cooperanti ad un risultato unitario”⁴⁸.

La creazione di un ente plurisoggettivo permette, così, di superare la frammentazione delle funzioni e la lentezza cronica della burocrazia, seppur momentaneamente, cioè per il tempo necessario alla preparazione della manifestazione, permettendo di assicurare il risultato pratico nelle ristrette tempistiche prescritte al governo ospitante per l’organizzazione dell’evento.

⁴⁶ D. D’ORSOGNA, *Contributo allo studio dell’operazione amministrativa*, Editoriale Scientifica, 2005.

⁴⁷ F. G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in Enc. dir., V aggiorn., Giuffrè, Milano, 2002.

⁴⁸ D. D’ORSOGNA, op. cit.

3. Modelli organizzativi: lo sdoppiamento degli enti nell'organizzazione di eventi globali

Per razionalizzare il fenomeno dei grandi eventi dal punto vista della disciplina, è possibile individuare dapprima delle manifestazioni globali assegnate periodicamente ad un diverso Paese organizzatore, le quali presuppongono un sistema di norme e autorità sovranazionali, nei cui confronti le Amministrazioni domestiche si trovano in una condizione di sostanziale soggezione, essendo alle stesse attribuite funzioni meramente esecutive.

In questo caso, è un ente sovranazionale che dispone dell'evento come bene proprio e, sulla base di procedure di assegnazione standardizzate e ormai collaudate da decenni (è il caso dell'Expo o dell'Olimpiade), assegna la manifestazione ad un Paese piuttosto che ad un altro, purché questo rispetti dei requisiti infrastrutturali e finanziari fissati, necessari per far fronte alla preparazione della stessa.

Poi, la seconda accezione di grande evento permette di declinarlo in una prospettiva meramente nazionale, per così dire interna, con un sistema di regole e di soggetti di diritto concepiti dall'ordinamento nazionale stesso per provvedere all'organizzazione di un evento domestico. In quest'ultimo caso le autorità nazionali decidono di dar vita all'evento (quando, dove e come) e creano un apparato procedimentale per organizzarlo (regole di preparazione e gestione).

Dalla prospettiva dell'ordinamento nazionale, come visto, si riscontra la prassi di istituire degli apparati amministrativi speciali con il compito precipuo di preparare e gestire l'evento. Nel silenzio della legge e per far fronte a un fenomeno complesso ed eccezionale, questi enti possono essere semplici uffici ovvero organismi complessi dotati di personalità giuridica, che si possono sovrapporre alle ordinarie amministrazioni territoriali di cui sono, anzi, un'emanazione funzionale.

Come da ultimo sta avvenendo per l'organizzazione dei Giochi invernali di Milano-Cortina 2026, si può notare il fiorire di una molteplicità di organismi per uno stesso evento, con compiti ovviamente differenziati. Quando si tratta di eventi globali, in particolare, fin dalla fase della candidatura del Paese vengono istituiti soggetti spesso di forma privatistica. Inoltre, una volta svoltosi l'evento, alcuni enti sopravvivono o ne vengono creati di nuovi per accogliere l'eredità delle infrastrutture realizzate.

In particolare, nella fase di preparazione all'evento sono creati uffici di composizione prevalentemente politica per svolgere le attività di programmazione, coordinamento e supervisione degli interventi. Accanto a questi, poi, fioriscono organismi con funzioni tecnico-esecutive e di gestione diretta, concentrando su di sé i poteri più disparati (materia di governo urbanistico, viabilità, ordine pubblico, infrastrutture e servizi pubblici)⁴⁹. Per questi ultimi organismi è frequente la scissione delle funzioni in:

- *in primis*, un soggetto a cui è demandata la logistica della manifestazione, la pubblicizzazione, la commercializzazione del brand e l'aspetto informativo (il comitato organizzatore);
- *in secundis*, un soggetto (o più) che si occupa di realizzare le opere infrastrutturali per l'evento, nonché le opere di contorno, quali i sistemi di trasporto pubblico da e per l'evento, le strutture di accoglienza per gli spettatori (sovente, un'agenzia governativa).

L'allestimento dei grandi eventi globali privilegia questo sistema di enti. Accanto a tale plurisoggettività, esistono modelli semplici di organizzazione, in cui opera un solo gestore per due ragioni di motivi: sulla base di una scelta discrezionale, si è deciso di concentrare tutte le funzioni in un solo organo; oppure perché l'organizzazione logistica è preponderante sull'attività di promozione e di creazione delle infrastrutture (ad esempio, l'Expo specializzata di Genova nel 1992, l'America's Cup di vela a Valencia). Si tratta, nel caso, di eventi sportivi o culturali che si ripetono periodicamente nella stessa *location*, per i quali vi è una relativa necessità di adeguare le infrastrutture già realizzate. Si sottraggono a tale binomio eventi di organizzazione complessa come il Giubileo o Italia 150 nel 2011, che prevedono un'allocazione di funzioni a più Amministrazioni⁵⁰. Questa prassi si evince anche per l'organizzazione delle Olimpiadi invernali di Milano-Cortina 2026. Anticipando quanto verrà esposto nel paragrafo dedicato, dopo l'aggiudicazione della kermesse arrivata nel giugno 2019 (la candidatura congiunta ha rappresentato una novità assoluta nell'ambito dei Giochi invernali), l'11 marzo 2020 è stato adottato il decreto legge n. 16, recante "disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali e coordinato con la legge di

⁴⁹ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 158.

⁵⁰ Cfr. *ibidem*, pag. 159.

conversione n. 31/2020”. Inserendosi perfettamente nella prassi sopra esposta, la c.d. legge Cortina o “legge olimpica” ha istituito un Consiglio olimpico presso il CONI e la società “Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A.”, inoltre ha disciplinato il comitato organizzatore, la “Fondazione Milano-Cortina 2026”, costituito nel dicembre 2019.

Prendendo ad esempio le Olimpiadi, lo sdoppiamento di soggetti operativi sopra illustrato è stato in sostanza imposto dall’*Olympic Charter* del CIO nelle procedure di candidatura per i Giochi. Questo strumento normativo è un vero e proprio atto giuridico di fonte sovranazionale avente valore costituzionale, infatti si autodefinisce “a basic instrument of a constitutional nature”⁵¹. Dunque, la Carta olimpica contiene lo Statuto del Comitato Internazionale Olimpico e sancisce i diritti ed obblighi spettanti ai soggetti costitutivi del Movimento olimpico, ossia il CIO, le Federazioni internazionali, i Comitati nazionali olimpici ed i Comitati organizzatori dei giochi olimpici. L’interpretazione e l’applicazione della Carta deve essere allineata alle regole ermeneutiche osservate in attuazione dei Testi costituzionali, dando vita ad un bilanciamento che ricomprenda anche i valori e i principi in essa contenuti⁵².

L’art. 36 disciplina l’OHC (*Olympic Host Contract*) e prevede specificamente l’ingresso dell’OCOG (*Organising Committee*) nell’accordo con il Comitato Olimpico Nazionale e l’*host country*. Come illustrato, quest’ultimo istituirà poi un nuovo soggetto: in Italia accade con Tavoli di lavoro o con società a prevalente, se non esclusiva, partecipazione pubblica.

Nella prassi, ciò è avvenuto con le società istituite in occasione di Barcellona 1992; con il TOROC e con l’*Agenzia* per le Olimpiadi invernali di Torino 2006 (le ultime tenutesi in Italia prima di Milano-Cortina); con il LOCOG e l’ODA di Londra 2012; con il MAOGA e ACOG per Atlanta 1996. Al di là dei Giochi, questo modello si è affermato anche per altri eventi globali: nel 2015 l’Expo “italiano” contava sulla società Expo Milano 2015 S.p.A. e sul *Tavolo istituzionale per il governo complessivo degli interventi regionali e sovraregionali*; ancora, per i Mondiali di nuoto di Roma 2009 hanno operato il Comitato organizzatore e il Commissario delegato.

⁵¹ L. MELICA, *I principi fondamentali dell’olimpismo e la loro applicazione nelle situazioni a forte impatto geopolitico*, in Fascicolo II (luglio-dicembre 2022), *Rivista di diritto sportivo*, Giappichelli.

⁵² Cfr. *ibidem*.

Lo sdoppiamento si è ripetuto anche in occasione delle recenti finali dell'ATP a Torino: il d.l. 16/2020, dopo aver dato un primo inquadramento normativo per Milano-Cortina 2026, reca "disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento delle Finali ATP Torino 2021-2025". All'art. 6 è istituito un Comitato, presieduto dal Sindaco di Torino, avente funzioni di coordinamento e monitoraggio in ordine alla promozione della città e del territorio. Contestualmente, la Federazione italiana tennis, rappresentata nel Comitato, cura ogni attività organizzativa ed esecutiva diretta allo svolgimento della manifestazione. Rispettando lo sdoppiamento, l'art. 7 autorizza il Comune di Torino ad elaborare il piano delle opere e infrastrutture pubbliche e delle opere private destinate alla ricettività, alle attività turistiche, sociali e culturali connesse all'evento tennistico.

4. L'organizzazione di un grande evento come vetrina del superamento della dicotomia pubblico-privato

Gli enti amministrativi costituiti per far fronte a routine eccezionali rappresentate dai *mega events* sono soggetti speciali partecipati da una pluralità di enti. La natura giuridica di tali soggetti è spesso controversa: in alcuni casi si tratta di una struttura pubblicistica, in altre ipotesi sono soggetti privati a partecipazione statale, che assumono dunque una natura mista pubblico-privata.

Rientrano nel primo gruppo di enti plurisoggettivi a carattere pubblicistico il consorzio COOB '92, Expo Zaragoza e Valencia 2007. L'Agenzia per le Olimpiadi invernali torinesi del 2006, invece, presentava una personalità di diritto pubblico, operava in regime privatistico e aveva anche autonomia organizzativa, amministrativa e contabile. O ancora, il Tavolo per l'organizzazione dell'Expo di Milano 2015, l'ODA (*Olympic Delivery Authority*) per London 2012 (entità pubblica *non-departmental* del *Department for Culture, Media and Sport*, ma controllata comunque dal governo inglese).

Quattro anni più tardi, in occasione de Giochi olimpici di Rio de Janeiro nel 2016 e replicando l'esperienza londinese, il governo brasiliano ha costituito l'ente pubblico ApO (*Olympic public Authority*) con il compito di sovrintendere a tutti i progetti infrastrutturali sui tre diversi livelli di governo: dal basso, municipale, federale e statale. Erano operativi,

infatti, anche l'EGP-Rio, direttamente collegato all'ufficio esecutivo del governo statale (*Casa Civil*), e la società olimpica municipale (EOM) con il compito di gestire i progetti a livello cittadino.

Ancora, in occasione delle Olimpiadi di Tokyo edizione 2020 (poi spostate all'estate del 2021 per via dell'emergenza Covid), è intervenuto direttamente il TMG (Governo Metropolitan della capitale giapponese) a dare man forte al Comitato organizzatore (TOCOG), tra l'altro istituendo con sette anni d'anticipo anche un *Olympic Preparation Council*, presieduto dal governatore di Tokyo.

Da ultimo, nel 2021 il governo francese ha demandato alla società pubblica SOLIDEO (*Société de Livraison des Ouvrages Olympiques*) la realizzazione delle infrastrutture perenni e temporanee in vista di Parigi 2024. La società, che ha tutti i poteri attribuiti dalla legge francese ad un ente pubblico, è sotto la supervisione congiunta del Ministero francese per l'economia, la finanza e la ripresa, il Ministero francese della coesione nazionale e le relazioni con il governo locale e il Ministero dello sport francese.

Tornando alla divisione generale esposta ad inizio paragrafo, la seconda ipotesi elencata concerne la costituzione di soggetti privati a partecipazione statale, che assumono dunque una natura mista pubblico-privata. La scelta della forma giuridica si divide tra la società per azioni e tipiche figure non-profit. La prima soluzione è stata adottata con il COOB '92 in occasione delle Olimpiadi del 1992, in Italia ha avuto applicazione con l'Agenzia per la preparazione del Giubileo S.p.A., poi riproposta con l'Expo di Milano del 2015 e, da ultimo, con la costituzione della Infrastrutture Milano-Cortina S.p.A. nel 2020 e con la società Giubileo 2025 S.p.A.

Stando all'ipotesi di enti non-profit, gli ultimi esempi in materia olimpica sono i comitati organizzatori: il TOCOG per Tokyo 2020 e il COJOP per Parigi 2024, ripetendo le esperienze del LAOOC (Los Angeles 1984), dell'ACOG (Atlanta 1996) e del LOCOG (Londra 2012). In principio non lucrative, questi enti operano con finalità e metodi che, in realtà, sono tipici di altre società (quindi enti privatistici) orientate al profitto. L'obiettivo è di autofinanziarsi massimizzando i proventi ricavabili dall'organizzazione dell'evento⁵³. La causa della proliferazione di tali enti non-profit è da ricercare nella scarsa disciplina generale e nelle elastiche interpretazioni giurisprudenziali. Il fenomeno

⁵³ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 162.

ha tratto origine dall'ordinamento statunitense ed ha ormai segnato anche il nostro: il TAR Piemonte, in una pronuncia del 2004, aveva riconosciuto nel TOROC (Comitato organizzatore dei Giochi olimpici invernali di Torino 2006) il metodo economico tipico dell'esercizio di un'attività d'impresa, comunque insufficiente a garantire l'equilibrio economico e finanziario, come accaduto proprio nell'esperienza torinese.

Recependo la prassi riscontrata in altri ordinamenti, anche in Italia prima di un grande evento operano soggetti con un'esistenza a termine e finalizzati a fronteggiare una situazione eccezionale. Il fine ultimo è l'organizzazione e l'amministrazione dell'evento, sostituendosi o operando accanto alle Amministrazioni territoriali ordinarie⁵⁴. Nel nostro ordinamento, l'eccezione è stata rappresentata dai Mondiali di calcio del 1990, per la cui organizzazione hanno operato nella sostanza il Ministero del turismo e gli altri enti territoriali, seppur attraverso degli uffici speciali occasionalmente costituiti.

Come sostenuto in dottrina, la costituzione di enti dalle caratteristiche difficilmente inquadrabili è sintomo del superamento della dicotoma fra pubblico e privato. "Privatizzazioni e corrispondenti estensioni delle discipline pubbliche indicano chiaramente come l'identità del diritto amministrativo non possa più tracciarsi lungo le coordinate offerte dalla grande dicotomia pubblico/privato, essendo il diritto amministrativo caratterizzato da continui intrecci e sovrapposizioni di discipline e il fenomeno amministrativo retto da combinazioni variamente articolate di norme pubbliche e regole civilistiche"⁵⁵.

Come statuito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, in questi casi si applica una "disciplina derogatoria rispetto a quella codicistica e sintomatica della strumentalità rispetto al conseguimento di finalità pubblicistiche"⁵⁶.

È stato sostenuto in dottrina⁵⁷ che tale disciplina derogatoria ricorre quando il soggetto privato è stato costituito non attraverso un atto di autonomia o per effetto di un contratto, ma con intervento legislativo, come avviene per provvedere all'organizzazione di grandi eventi. Inoltre, spesso non vi è una pluralità di soci o associati e l'azionista pubblico non

⁵⁴ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 163.

⁵⁵ G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, cit. pag. 235.

⁵⁶ In questi termini, Cons. St., VI, n. 4711/2002, cit.

⁵⁷ G. NAPOLITANO, op. cit., pp. 171-182

esercita i diritti autonomamente, ma lo fa sulla base delle direttive e indicazioni della Pubblica Amministrazione nel perseguimento dell'interesse pubblico. In aggiunta, l'amministrazione "indirizza con strumenti vari l'attività in vista di obiettivi che trascendono l'intento lucrativo"⁵⁸.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha individuato taluni dati normativi quali criteri per distinguere la natura pubblica di figure soggettive pur ordinate in forme tipicamente civili e commerciali: le deroghe rispetto al regime civilistico, la "consistente alterazione dei normali meccanismi di funzionamento" e la "compressione dell'autonomia funzionale degli organi"⁵⁹.

Le amministrazioni statali contemporanee sono divenute, piuttosto, soggetti erogatori di beni e utilità⁶⁰ e l'evoluzione della società ha comportato "la crescita dei bisogni soddisfatti dalla mano pubblica e alla progressiva estensione del suo intervento"⁶¹ con una larga varietà di soluzioni istituzionali e nuove forme organizzative che si uniscono al ricorso a strumenti del diritto comune. Esempio del fenomeno definito *indicator of changing functions of the state and the role of public law*⁶² è la commistione di modelli pubblicistici e privatistici, caratterizzati dallo svolgimento di funzioni e servizi di interesse generale e dall'adempimento di missioni specifiche.

Come si vedrà in seguito, in alcuni casi si è provveduto all'istituzione di veri e propri enti pubblici, intesi come "persone giuridiche dichiaratamente pubbliche, che perseguono fini di rilievo per l'ordinamento statale in base a previsioni legislative"⁶³. O ancora, enti pubblici definiti in dottrina quali "persone giuridiche pubbliche, che perseguono fini rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, sulla base di una missione affidata direttamente dalla legge ed eventualmente concretizzata con successivi atti amministrativi"⁶⁴.

⁵⁸ G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, cit. pag. 176.

⁵⁹ Cons. St., VI, n. 4711/2002, cit., e Cons. St., VI, 1303/2002, cit.

⁶⁰ M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1982.

⁶¹ G. NAPOLITANO, op. cit., pp. 236-237.

⁶² H.-H. TRUTE, *The After Privatization: Final Conclusions*, in Revue européenne de droit public, Sondernummer 1994, cit. pag. 211 e ss.

⁶³ C. FRANCHINI, *Enti pubblici*, voce de Il Diritto – Enc. Giur. de Il Sole 24 Ore, Vol. VI, pag. 270.

⁶⁴ G. NAPOLITANO, *Enti pubblici*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, cit. pag. 2223.

Accanto alla pubblicità, poi, si riscontrano tratti originali e speciali derivanti dall'eccezionalità della situazione da fronteggiare, basti pensare all'Agenzia per le Olimpiadi invernali di Torino 2006, ente pubblico operante parzialmente in regime di diritto privato e non legato ad alcun livello di governo. Quasi venti anni più tardi, invece, per far fronte allo stesso evento, si è preferito adottare la soluzione privatistica: l'art. 3 del d.l. n. 16/2020 (legge "Olimpica" o legge "Cortina") ha istituito la società Infrastrutture Milano-Cortina S.p.A., che, da come si può facilmente evincere, ha la forma di società di capitali ma è a partecipazione totalmente pubblica, da parte dei Ministeri dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e dei trasporti nella misura del 35% ciascuno, dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto nella misura del 10% ciascuna e, infine, dalle Provincie autonome di Trento e Bolzano nella misura del 5% ciascuna.

In tutti gli enti, nonostante le vesti davvero varie, vi è in comune il carattere non economico: essi non esercitano un'attività di impresa nel senso proprio del termine, avente il carattere dell'economicità in quanto finalizzata alla produzione e/o alla vendita di beni e servizi su un mercato affrontandone i relativi rischi (il c.d. rischio d'impresa), bensì sono enti temporanei e con un obbligo di risultato scaturente dall'organizzazione del grande evento. Le opere infrastrutturali che tali manifestazioni richiedono, infatti, sono, per forza di cose, finanziate principalmente⁶⁵ da risorse pubbliche.

5. La gestione dell'evento attraverso società a partecipazione pubblica: il TUSP e il nuovo decreto legislativo 201/2022

Nella fase preparatoria di un grande evento non è infrequente la costituzione di società a partecipazione pubblica. Prima dell'intervento del TUSP nel 2016, tale figura giuridica era finita per essere quasi snaturata, sintomo della sua involuzione: le società a

⁶⁵ Nel capitolo III sarà affrontato il tema del partenariato pubblico-privato applicato ai grandi eventi. Talvolta, infatti, la Pubblica Amministrazione apre all'apporto di capitale privato per finanziare grandi opere infrastrutturali.

partecipazione pubblica erano passate da “modello d’azione con proprie regole e sostanza, a mero strumento neutrale”⁶⁶, dunque adattate e plasmate a ogni occasione.

Il fenomeno delle società a partecipazione pubblica nasce dalla privatizzazione degli enti pubblici economici e dalla conseguente esternalizzazione di attività, funzioni e compiti pubblici prima svolti dall’apparato amministrativo⁶⁷.

A partire dagli anni ’90, infatti, nel contesto italiano vi è stata una progressiva perdita di rilevanza degli enti pubblici economici, soggetti dotati di personalità giuridica di diritto pubblico in senso proprio, ma svolgenti un’attività economica tesa alla produzione o allo scambio di beni e servizi, astrattamente suscettibile di essere organizzata in forma d’impresa, dunque dal punto di vista dell’attività assoggettati al diritto comune.

Negli anni ’90 del secolo scorso si è intrapreso un processo di liberalizzazione dei mercati e di privatizzazioni, in un primo momento, a dire il vero, soltanto formalmente mediante la trasformazione in società di capitali, poi anche da un punto di vista sostanziale con la dismissione delle partecipazioni statali (e successiva quotazione in borsa, in molti casi). Ad oggi, dunque, la categoria degli enti pubblici economici è considerata residuale⁶⁸.

Da questa svolta storica e nel processo di integrazione europea, con la retrocessione dello Stato a mero “regolatore” e non più “imprenditore” si ebbe un ricorso indiscriminato al modello societario. Il riordino definitivo della materia, come anticipato, è avvenuto con il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP) ex d.lgs. 175/2016, che, assieme al più recente d.lgs. 201/2022, ha l’obiettivo di semplificare e ricomporre le regole finora vigenti, promuovendo la concorrenza, la parità di trattamento, tutelando l’iniziativa economica⁶⁹. Come si vedrà in seguito, al d.lgs. 175/2016 rimanda anche la legge olimpica del 2020 per la disciplina della società Infrastrutture Milano-Cortina S.p.A. (art. 3, co.1).

Il TUSP, inoltre, delinea una disciplina organica per le società pubbliche, di natura speciale ossia derogatoria del diritto comune. La *ratio* perseguita dal TUSP e dal successivo decreto di riordino della disciplina degli SPL di rilevanza economica (d.lgs.

⁶⁶ L. TORCHIA, *La responsabilità amministrativa per le società in partecipazione pubblica*, in *Giorn. dir. ammin.*, n. 7/2009, cit. pag. 2.

⁶⁷ G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, B. MARCHETTI, A. POLICE, M. RAMAJOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli Editore, Torino, 2022, pag. 201 e 202.

⁶⁸ Cfr. *ibidem*, pag. 102.

⁶⁹ F. MIDIRI, *I servizi pubblici locali privi di interesse economico fra legislatore nazionale e giurisprudenza europea*, *federalismi.it*, n. 6, 2017, pp. 1-17.

201/2022) è di ridurre il numero delle società a partecipazione pubblica⁷⁰. Lo ha riconosciuto anche la Corte dei Conti in una relazione del 2021: “Il Testo Unico, condizionando la capacità negoziale degli enti pubblici, al fine di contenere l’indiscriminata proliferazione di società a partecipazione pubblica, si propone di restringere l’utilizzo dell’involucro societario ad un circoscritto numero di attività essenziali”⁷¹.

Come sostenuto in dottrina, tuttavia, i servizi pubblici locali⁷² devono essere guardati in un’ottica dinamica nello spazio e nel tempo, in quanto “individuano attività economiche astrattamente suscettibili di essere organizzate in forma d’impresa. A differenza delle mere attività economiche, i servizi pubblici locali si qualificano per essere un’immediata e diretta risposta al soddisfacimento di un bisogno primario della collettività locale”⁷³.

⁷⁰ I. CAVALLINI, *La gestione delle società a partecipazione pubblica*, Giappichelli Editore, Torino, 2023, pag. 36.

⁷¹ Corte dei Conti (2021c), *Gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari. Relazione 2021*, pag. 52.

⁷² L’art. 2, co. 1, lett. h), d.lgs. n. 175/2016 (TUSP) considera come Servizi di Interesse Generale (SIG) “le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell’ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale”.

La differenza tra i SIG e i SIEG di cui alla successiva lett. i) si limita a un solo termine, ma è ben più ampia sia da un punto di vista sia concettuale che a fini pratici. I secondi si sostanziano in un servizio che, per quanto di utilità collettiva, si colloca in un contesto di mercato e per questa ragione è erogato “dietro corrispettivo economico”. Il tema è ampiamente affrontato in I. CAVALLINI, *La gestione delle società a partecipazione pubblica*, Giappichelli Editore, Torino, 2023, pp. 1-39. Inoltre, nel TUEL (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali) si definiscono servizi pubblici locali quelli “che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali” (art. 112, co. 1). In materia è intervenuto, infine, il d.lgs. n. 201/2022 per un riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Per l’art. 2, co. 1, lett. c) del nuovo dettato normativo, si definiscono “servizi di interesse economico generale di livello locale” quelli “erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell’ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale”.

⁷³ M. DUGATO, *Servizi pubblici locali*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2022, cit. pag. 1087.

Tornando al TUSP, all'art. 1, co. 1 è definito l'oggetto dell'intervento legislativo: "la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta", mentre al comma 2 sono esplicitati i presupposti in base ai quali si dà attuazione alle disposizioni, che devono essere rivolte "all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica"⁷⁴.

Il TUSP individua le tipologie di società ricomprese nella disciplina: società *in house*; società a partecipazione mista pubblico-privata; società a controllo pubblico; società a mera partecipazione pubblica; società quotate in mercati regolamentati.

Ai fini della presente trattazione, è utile ricordare come nella prassi sia variegato e, spesso, difficilmente intercettabile secondo coordinate teoriche il fenomeno della creazione di società "di scopo" per la realizzazione delle infrastrutture di grandi eventi. A volte, invero, lo stesso dato normativo viene in soccorso all'interprete: il d.l. 16/2020, più volte menzionato, istituisce la società Infrastrutture Milano-Cortina S.p.A. rimandando espressamente alla normativa di cui art. 5, co. 5 del vecchio codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016), riguardante la disciplina degli affidamenti *in house*.

Le società *in house* sono disciplinate dall'art. 16 del TUSP, stabiliscono un legame particolarmente stretto sotto il profilo organizzativo e operativo con il socio o con i soci pubblici, da poter essere inquadrati quali uffici interni o c.d. *longa manus* dell'amministrazione stessa, in quanto sono titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici. Il modello dell'*in house* si atteggia, dunque, alla stregua di un modello di organizzazione di matrice pubblicistica, attraverso cui una pubblica amministrazione provvede, in via di autoproduzione, ai propri bisogni mediante lo svolgimento di attività "interna", tramite proprie strutture o servizi senza alcun ricorso al mercato.

⁷⁴ Il TUSP è ispirato al principio, espresso anche dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) nel 2005, secondo cui le società a partecipazione pubblica devono essere assoggettate alle norme di diritto comune, ammettendo deroghe in ragione al solo scopo di perseguire interessi pubblici, secondo il principio di proporzionalità. Sul punto intervengono G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, B. MARCHETTI, A. POLICE, M. RAMAJOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli Editore, Torino, 2022, pag. 203 e ss.

Per potere essere destinatari di affidamenti diretti le società *in house*, in base alla sentenza Teckal (Corte Giustizia CE, 18 novembre 1999, causa C-107/98, Teckal Srl c. Comune di Viano) devono ricorrere due requisiti: a) l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare sul soggetto affidatario un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi;

b) l'affidatario deve realizzare l'attività prevalente ovvero la parte più importante della propria attività con l'amministrazione aggiudicatrice⁷⁵.

Il controllo analogo su una società *in house* può essere sia congiunto che indiretto. Ad esempio, per ciò che riguarda la società Infrastrutture Milano-Cortina, l'art. 3 del d.l. 16/2020 prevede la necessità di un controllo analogo congiunto delle Amministrazioni. È soddisfatto questo requisito allorquando il socio pubblico di minoranza abbia la possibilità di influire sulla gestione della società *in house* attraverso un meccanismo di elezione dell'organo amministrativo, che gli permetta di designare un suo rappresentante sia in via individuale sia tramite partecipazione a "cordate" di soci, come sottolineato dal Consiglio di Stato, sez. V, nella pronuncia n. 2559/2018. Il controllo analogo congiunto, inoltre, impone la partecipazione dei soci pubblici sia al capitale sia agli organi direttivi della società *in house*⁷⁶.

In occasione dei grandi eventi, alle società a partecipazione pubblica viene affidato il compito di governare circoscritti aspetti tecnico-logistici, informativi e promozionali⁷⁷, dunque nella maggior parte dei casi risultano snaturate e non finalizzate a intercettare le potenzialità remunerative derivanti dall'evento stesso, non tendono alla massimizzazione dei proventi economici e al profitto, che è comunque un'altra ricaduta dell'organizzazione di un *mega event*⁷⁸.

L'eccezione in tal senso è stata rappresentata dalla Parcolimpico S.p.A., società per la gestione dell'eredità infrastrutturale derivante da Torino 2006: essa ha avuto ad oggetto attività commerciali e questo è significativo, in quanto è stata privatizzata con la cessione di quote del capitale ai privati.

⁷⁵ G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, B. MARCHETTI, A. POLICE, M. RAMAJOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli Editore, Torino, 2022, pag. 203 e ss.

⁷⁶ Cfr. *ibidem*, pag. 203 e ss.

⁷⁷ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 164 e 165.

⁷⁸ Cfr. *ibidem*, pag. 164.

Al contrario, per ciò che concerne l'Expo di Milano 2015, è stata adottata una soluzione diversa per gestire l'area interessata nel post esposizione: nel 2011 è stata costituita Arexpo, società privata a partecipazione quasi totalmente pubblica, in quanto fa eccezione soltanto la quota del 16% in capo alla Fondazione Fiera Milano (FFM).

Dai dati degli ultimi anni, pubblicati sul portale del Dipartimento del Tesoro del MEF, si evince come il fenomeno delle società partecipate pubbliche abbia assunto dimensioni rilevanti nel nostro ordinamento. I Comuni posseggono quote azionarie nel 97% (dati 2018), 86% (dati 2019) e 68% (dati 2020) delle società a partecipazione pubblica, che nel 2018 erano per il 75% concentrate al Nord. Sempre da un'analisi dei dati dell'ultimo quinquennio, la forma delle società di capitali (s.p.a. e s.r.l.) è quella preferita, per via della flessibilità gestionale e operativa rispetto a cooperative e consorzi. Per quanto riguarda la distribuzione delle società partecipate per attività, nel 2020 esse costituivano l'1% del totale nel settore artistico, sportivo e di intrattenimento, nonché le società destinate alla costruzione delle infrastrutture erano il 2% (a fronte del 7% nel 2018)⁷⁹.

La soluzione societaria illustrata in questo paragrafo per la gestione di un grande evento, nella sostanza, non sarebbe comunque dissimile ad altri soggetti espressamente pubblicistici. Per esplicita scelta legislativa, infatti, si applicano ad organizzazioni aventi forma privata, ma contenuto pubblicistico, le norme in materia di formazione e accessibilità degli atti, responsabilità degli amministratori e controllo sulla gestione finanziaria da parte della Corte dei Conti, limiti all'indebitamento finanziario, selezione del personale o remunerazione degli amministratori.

Come espressamente previsto dall'art. 1 della legge 241/1990 sul procedimento amministrativo, i principi e i criteri dell'azione amministrativa devono essere rispettati anche dai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative (comma 1-ter), con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni stesse.

In materia di diritto d'accesso, l'art. 22, co. 1, lett. e) della legge n. 241/1990 statuisce che esso riguarda tutte le amministrazioni intese anche in senso lato, comprendendo i "soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario".

⁷⁹ I. CAVALLINI, *La gestione delle società a partecipazione pubblica*, Giappichelli Editore, Torino, 2023, pp. 3-10.

Già nel 1995 la Corte Costituzionale, con sentenza n. 466, aveva esteso il controllo della Corte dei Conti anche sulla gestione finanziaria delle società a partecipazione pubblica (specificamente, “società per azioni in cui permanga una partecipazione esclusiva o maggioritaria dello Stato al capitale azionario”). Successivamente, questo arresto giurisprudenziale ha trovato conferma nel TUSP (d.lgs. 175/2016): devono essere comunicati alla Corte dei Conti gli atti aventi ad oggetto la costituzione di nuove società a partecipazione pubblica (art. 5), l’acquisto da parte di un ente pubblico di partecipazioni in società già costituite (art. 8), la quotazione in mercati regolamentati di società a controllo pubblico (art. 18). In tal modo, si è consolidato il tradizionale ruolo della Corte dei Conti quale garante dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, in linea con i principi costituzionali di buon andamento (art. 97 Cost.), responsabilità dei pubblici funzionari (art. 28 Cost.), equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.), coordinamento della finanza pubblica (art. 119 Cost.).

In conclusione, il carattere lucrativo-imprenditoriale delle società a partecipazione pubblica, specie nel settore dell’organizzazione dei grandi eventi, si è progressivamente sbiadito, a causa del fine pubblico come oggetto sociale di tali soggetti giuridici e dell’imposizione di una governance alternativa, preordinata a perpetuare il controllo pubblico⁸⁰.

6. Una soluzione alternativa: le fondazioni organizzatrici

In costanza di grandi eventi in Italia, la prassi vede l’adattamento a tale scopo non solo delle società di capitali, ma anche di altre figure privatistiche, su tutte la fondazione e il comitato, così come disciplinate dagli artt. 14 e ss. e 39 ss. del codice civile.

Come sostenuto in dottrina⁸¹, il più delle volte la forma tradirebbe una sostanza di persone giuridiche pubbliche sia per le fondazioni che per i comitati. Infatti, gli attori protagonisti

⁸⁰ M. CAMMELLI, M. DUGATO, *Lo studio delle società a partecipazione pubblica: la pluralità dei tipi*, Giappichelli Editore, Torino, 2008.

⁸¹ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 168.

sono comunque enti pubblici, soprattutto territoriali, e alcune autonomie funzionali, come camere di commercio o università.

La partecipazione dei privati in tali soggetti giuridici è auspicata dal legislatore, ma il più delle volte finisce per essere un'illusione nella prassi, coinvolgendo più che altro fondazioni bancarie.

Inoltre, è indicativo anche il settore in cui tali fondazioni e comitati si trovano ad operare: potenzialmente l'organizzazione di un grande evento è aperto agli investimenti di *stakeholders* privati. Tali organizzazioni non sono chiamate all'esercizio di poteri amministrativi in senso tecnico, piuttosto operano con strumenti privatistici e sono finanziati con risorse pubbliche⁸².

Ai fini di un inquadramento generale della disciplina, è opportuno definire i soggetti giuridici delle fondazioni e dei comitati e sottolinearne i caratteri salienti ai fini dell'organizzazione di un grande evento.

La fondazione è disciplinata dagli artt. 14 e ss. del codice civile: è un'organizzazione stabile che si avvale di un patrimonio per il perseguimento di uno scopo non economico⁸³. Analogamente all'associazione, anche la fondazione deve essere costituita con un atto di autonomia privata, il c.d. atto di fondazione: non un contratto, a differenza di quel che accade per l'associazione, bensì un atto unilaterale (v. Cass. 4 luglio 2017, n. 16409).

Ad esempio, il Comitato organizzatore di Torino 2006, c.d. TOROC, è stata una fondazione di diritto privato costituita il 27 dicembre 1999, a cui era demandato il compito di porre le basi per il buon funzionamento dell'evento e di curare il business legato all'Olimpiade invernale, che si sarebbe svolta nel 2006 nel capoluogo piemontese. O ancora, la legge olimpica per Milano Cortina del maggio 2020 dà atto della costituzione della Fondazione in vista dello svolgimento dei Giochi olimpici invernali, rimandando proprio alla disciplina di tale soggetto giuridico privatistico dettata dagli artt. 14 e ss. del codice civile. La Fondazione Milano Cortina 2026 è stata costituita in data 9 dicembre 2019 (dunque mesi prima della citata legge) dal CONI congiuntamente con il CIP (Comitato Italiano Paralimpico), Regione Lombardia, Regione Veneto, Comune di Milano e Comune di Cortina d'Ampezzo.

⁸² V. CERULLI IRELLI, *Diritto privato nell'amministrazione pubblica*, Giappichelli Editore, Torino, 2008.

⁸³ A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, a cura di F. Anelli e C. Granelli, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 167-171.

Per espressa previsione codicistica, è richiesto che ogni fondazione sia dotata di un patrimonio, destinato a consentirle la realizzazione delle proprie finalità⁸⁴.

Quanto allo scopo della fondazione, si discute se, oltre che non economico, lo stesso debba essere anche di pubblica utilità⁸⁵. Tale finalità è certamente presente nelle fondazioni in esame: la pianificazione, l'organizzazione e la gestione in loco di un grande evento, ad esempio su base contrattuale come può essere l'*Olympic Host Contract* nei confronti del CIO, sono di per sé attività di pubblica utilità e volte al perseguimento di un fine intrinsecamente pubblico, sostituendosi tali fondazioni agli ordinari organi della Pubblica Amministrazione nell'esercizio della funzione.

Per il raggiungimento dello scopo⁸⁶, la fondazione svolgeva *ab origine* un'attività, che tradizionalmente si limitava alla mera gestione del suo patrimonio, al fine di devolverne le rendite alle finalità statutariamente previste: fondazioni di erogazione (a questa fattispecie fa riferimento l'art. 16, comma 1, c.c., laddove prevede che lo statuto contempli criteri e modalità di erogazione delle rendite)⁸⁷.

Sulla base di un filone giurisprudenziale assestatosi a partite dal 2016 (v. Cass., sez. un., 15 marzo 2016, n. 5069), oggi le fondazioni sono ammesse a svolgere anche un'attività d'impresa, organizzata per la produzione e lo scambio di beni o servizi per diversi fini⁸⁸. Le fondazioni di diritto privato sopra menzionate, nate per gestire l'organizzazione dei Giochi invernali di Torino 2006 e di Milano Cortina 2026, non hanno scopo di lucro,

⁸⁴ Il c.d. atto di dotazione (v. Cass. 4 luglio 2017, n. 16409) deve essere posto in essere dal fondatore o anche terzi e, con esso, si spogliano gratuitamente, in modo definitivo ed irrevocabile, della proprietà di beni a favore della fondazione, con il vincolo di destinazione degli stessi al perseguimento dello scopo indicato dal fondatore.

⁸⁵ A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, a cura di F. Anelli e C. Granelli, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 167-171.

⁸⁶ Lo scopo non può essere modificato né dal fondatore né dall'organo amministrativo (artt. 28, comma 1, e 32 c.c.) se la fondazione ha già ottenuto il necessario riconoscimento. Inoltre, lo scopo può essere statutariamente definito con una certa precisione (ad es., fondazione destinata a gestire un asilo o una scuola per i bimbi del paese; fondazione per l'assegnazione di borse di studio a studenti iscritti ad una determinata università; ecc.).

⁸⁷ . TORRENTE, P. SCHLESINGER, op. cit., pp. 167-171.

⁸⁸ Nello specifico, può trattarsi di un'attività d'impresa svolta in via secondaria si riconosce in quelle fondazioni che, in questo modo, ricavano utili da destinare allo scopo non lucrativo proprio della fondazione (si pensi, ad es., alla fondazione museale che svolga un'attività di produzione e/o vendita di libri d'arte per finanziare manutenzione ed arricchimento delle proprie collezioni); oppure, un'attività d'impresa svolta in via esclusiva o principale per realizzare immediatamente il proprio scopo istituzionale (ad esempio, la fondazione per la diffusione della cultura del teatro di prosa, che organizza spettacoli a pagamento).

tant'è vero che il legislatore le ha affiancate a delle società a capitali totalmente pubblico, a cui è demandato lo svolgimento di un'attività economica.

Ugualmente, la Fondazione EuroRoma 2024 cura l'organizzazione degli europei di atletica leggera, in programma dal 7 al 12 giugno 2024 nella Capitale, ed è stata costituita con atto notarile del 25 novembre 2021, sottoscritto da CONI, Federazione Italiana di Atletica Leggera (FIDAL) e dalla società Sport e Salute S.p.A.⁸⁹. Successivamente, alla Fondazione EuroRoma 2024 hanno partecipato anche il Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Regione Lazio ed il Comune di Roma Capitale. La Fondazione è diretta da un consiglio d'amministrazione ed è gestita da un direttore generale, supportato da uno staff organizzativo strutturato in vari settori operativi.

Tutte le fondazioni sono sottoposte al controllo dell'autorità amministrativa, che può procedere all'annullamento delle delibere dell'organo amministrativo contrarie a norme imperative, all'atto di fondazione, all'ordine pubblico, al buon costume; può sciogliere l'organo amministrativo e nominare un commissario straordinario, qualora gli amministratori non agiscano in conformità dello statuto, dello scopo della fondazione e della legge; autorizza le azioni contro gli amministratori per fatti riguardanti la loro responsabilità; può provvedere alla nomina ed alla sostituzione degli amministratori, quando le disposizioni contenute nell'atto di fondazione non possono attuarsi (art. 25 c.c.).

Fino a tempi relativamente recenti, la fondazione ha avuto importanza marginale nella realtà socioeconomica, essendo attuale strumento principalmente utilizzato per realizzare l'intento di soggetti con non trascurabili disponibilità economiche di perpetuare il proprio nome, ancorandolo ad un'organizzazione con finalità di pubblico interesse, destinata a sopravvivere a loro.

Il fenomeno va di pari passo con l'istituzione delle c.d. fondazioni di partecipazione, figure ibride e atipiche, che si differenziano dal soggetto tradizionale, ma sono prive di una specifica disciplina normativa, che racchiude in sé alcuni elementi propri della fondazione ed altri, peculiari degli enti a carattere associativo.

⁸⁹ Quest'ultima, già Coni e Servizi S.p.A., è un'azienda pubblica, società *in house* del Ministero dell'economia e delle finanze (azionista unico) e si occupa di coordinare le attività volte alla promozione dello sport di base, nonché di promuovere corretti stili di vita e valorizzare il territorio.

Nelle fondazioni partecipative, l'elemento patrimoniale si affianca a quello personale proprio delle associazioni: non a caso, esse sono dotate di organi assembleari o comunque di organi dotati di funzioni deliberative, come accade tipicamente negli enti associativi⁹⁰. In questo filone si collocano le fondazioni di gestione dei grandi eventi. Anzitutto, la prima caratteristica significativa è che queste fondazioni non sono mai istituite con l'obiettivo di erogare rendite, come avviene invece nella fondazione tradizionale.

D'altro canto, il tratto significativo è la soluzione patrimoniale adottata in questo modello ibrido di fondazione: il conferimento patrimoniale con atto di dotazione non avviene tutto in un'unica soluzione al momento della costituzione del soggetto di diritto privato, bensì si assiste a una formazione progressiva del patrimonio dell'ente⁹¹. A seguito dell'iniziale atto di liberalità con cui i fondatori dotano il nuovo ente, i soggetti pubblici e privati che costituiscono parte della fondazione possono aggiungere donazioni. L'insieme delle donazioni effettuate costituisce il patrimonio della fondazione necessario al perseguimento dello scopo prefissato⁹².

L'altra caratteristica peculiare di tali figure, che si allontanano dall'archetipo della fondazione erogatrice, è l'elemento personale, vi sono infatti diverse categorie di soggetti che possono partecipare nell'ente: persone fisiche, persone giuridiche sia di natura pubblica che privata.

⁹⁰ A. POLICE, *Le fondazioni di partecipazione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico - privato e l'ordinamento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2011. L'unico dato normativo riferibile a fondazioni di partecipazione sembra essere l'art. 1332 c.c. rubricato "adesioni di altre parti al contratto", che statuisce che "se ad un contratto possono aderire altre parti e non sono determinate le modalità dell'adesione, questa deve essere diretta all'organo che sia stato costituito per l'attuazione del contratto o, in mancanza di esso, a tutti i contraenti originari". La fattispecie si riferisce ai c.d. contratti aperti, cioè quelli che sono aperti all'adesione di terze parti, tra i quali, tipicamente, quelli che vogliono costituire organizzazioni a carattere associativo.

⁹¹ E. BELLEZZA, F. FLORIAN, *Le fondazioni di partecipazione*, collana Sapere il diritto, La Tribuna, 2006.

⁹² Si evidenzia, così, il fenomeno dei c.d. fondatori successivi in relazione alle donazioni posteriori alla costituzione dell'ente. Pertanto, il patrimonio della fondazione di partecipazione ha una struttura aperta.

7. *Continua. L'adattabilità del modello della fondazione di partecipazione al grande evento*

Sulla base della disciplina sopra esposta, si può notare come il rilievo “amministrativistico” delle fondazioni di partecipazione si pone nel momento in cui le stesse sono partecipate o costituite direttamente da enti pubblici: il fenomeno si inserisce all'interno del generale processo di privatizzazione che ha interessato il nostro ordinamento dal finire del secolo scorso⁹³, anche alla luce di una possibile assimilazione di tale modello ai veri e propri organismi di diritto pubblico.

L'ipotesi in esame è l'esercizio da parte di soggetti privati di funzioni pubbliche: l'attività di cura dell'interesse pubblico può esser affidata, oltre che ad enti facenti parte dell'Amministrazione dello Stato, anche a soggetti privati (es. le fondazioni o i comitati), che si pongono come obiettivo la cura del medesimo interesse, perseguendo o meno lo scopo lucrativo⁹⁴. Sul punto interviene l'art. 118, co. 4, Cost. statuendo che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale. Esso è un criterio di apertura nei confronti di iniziative e attività di interesse generale imputabili a singoli cittadini o associati, dinanzi alle quali i poteri pubblici si conformano a un dovere di astensione dall'intervento, ove l'azione dei soggetti privati sia in grado di provvedere al soddisfacimento di un pubblico interesse. Dall'altro lato, l'ultimo comma dell'art. 118 Cost. configura anche un onere in capo a Stato ed enti territoriali di sostenere e favorire l'attività di privati nel perseguimento di bisogni collettivi.

“L'emergere di simili fondazioni di diritto amministrativo s'inquadra in un'attitudine del legislatore e delle Amministrazioni, lanciata negli anni Novanta, all'utilizzo di tali strumenti per riorganizzare svariati enti ed attività pubbliche ovvero per avviarne una privatizzazione sostanziale”⁹⁵.

⁹³ C. SILVANO, *La fondazione di partecipazione e la nozione di organismo di diritto pubblico, due istituti a confine?*, in *Federalismi*, 27/2023, pp. 114-131.

⁹⁴ G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, B. MARCHETTI, A. POLICE, M. RAMAJOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli Editore, Torino, 2022, pp. 207-212.

⁹⁵ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, cit. pag. 168.

Come prima sottolineato, nelle fondazioni di partecipazione, modello che più di altri sembrerebbe ben adattarsi alla gestione di un grande evento, l'elemento soggettivo-associativo prevale sulla componente patrimoniale, al punto che in dottrina è stata considerata la qualifica di fondazione come meramente descrittiva di tali soggetti, piuttosto qualificabili come entità pubbliche associative, “finanziate prioritariamente dallo Stato e forgiate per consentire a più Amministrazioni di partecipare all'esercizio di una funzione istituzionale, piuttosto che di soggetti concepiti per destinare un patrimonio ad uno scopo altruistico di utilità sociale”⁹⁶. Come sostenuto in dottrina, le fondazioni di partecipazione ad origine pubblica sarebbero piuttosto organizzazioni pubbliche formalmente private, deputate all'esercizio di compiti di amministrazione⁹⁷.

Parte della dottrina considera tali enti aventi una “base privata, la cui peculiare caratteristica è quella di essere espressione di formazioni sociali costituzionalmente protette”⁹⁸. Come più volte sottolineato, la partecipazione o la costituzione di tali fondazioni di partecipazione da parte di enti pubblici deve essere vista come applicazione della generale capacità di diritto privato riconosciuta alla Pubblica Amministrazione. Anche la giurisprudenza contabile ha riconosciuto la base privatistica di tali enti, facendo applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118 Cost, in quanto essi sono “espressione organizzativa delle libertà sociali, costituendo i cosiddetti corpi intermedi, collocati fra Stato e mercato, che trovano nel principio di sussidiarietà orizzontale un preciso presidio rispetto all'intervento pubblico (Corte costituzionale 28 settembre 2003, n. 300 e 301)”⁹⁹.

Un parere del Consiglio di Stato del 1961, n. 2213, sosteneva che allo Stato ed agli enti pubblici è inibito partecipare, quali fondatori, ad un atto notarile di costituzione di una fondazione privata. Dall'epoca la prassi si è di certo evoluta e tale capacità giuridica privatistica, come anticipato, non è negata, ma vi devono comunque essere solide

⁹⁶ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 169.

⁹⁷ V. CERULLI IRELLI, *Pubblico e privato nell'organizzazione amministrativa*, in S. RAIMONDI - R. URSI (a cura di), *Fondazioni e attività amministrativa*, collana Univ. Palermo – Dip. Diritto pubblico Giappichelli Editore, Torino, 2006.

⁹⁸ F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. amm.*, n. 1-2, 2014, cit. pag. 67.

⁹⁹ Corte dei Conti, sezione regionale della Lombardia, deliberazione n. 232/2013, cit.

giustificazioni¹⁰⁰ per il ricorso ad una fondazione di diritto privato da parte di un'amministrazione pubblica, "valutate in riguardo all'idoneità della fondazione di diritto privato, quale forma organizzativa prescelta, al perseguimento dei fini istituzionali di volta in volta considerati"¹⁰¹.

Nel 2000 il Consiglio di Stato è intervenuto con un altro parere, che ha ammesso la possibilità di soggetti diversi dai fondatori di entrare nella fondazione, nel caso in cui i nuovi partecipanti apportino utilità aggiuntive al fondo patrimoniale. Viene, però, individuato un limite a questo ingresso e cioè che non venga alterata la natura dell'ente e lo scopo iscritto nella tavola di fondazione, introducendo impropri elementi personalistici¹⁰².

Nella costituzione della fondazione o nell'adesione alla stessa in successivo momento, dato l'obbligo di perseguimento del fine pubblico da parte della P.A. nella propria funzione, vi devono essere specifiche ragioni di pubblico interesse alla luce dei criteri di efficienza, efficacia e economicità¹⁰³.

Sul punto viene in soccorso il dato normativo: il nuovo Codice contratti pubblici (d.lgs. 36/2023) all'Allegato 1.1 contiene la definizione di organismo pubblico, quale arresto di una copiosa produzione giurisprudenziale sul punto da parte della Corte dei Conti e della Cassazione e da quella sovranazionale della Corte di Giustizia.

In dottrina è stata anche sostenuta la possibilità di applicare il paradigma delle fondazioni partecipate da enti ad organismi di diritto pubblico: essi costituiscono una categoria di soggetti sottoposti alle regole tipiche della Pubblica Amministrazione ai fini dell'applicazione della disciplina dei contratti pubblici. Ciò a riprova di una nozione funzionale di ente pubblico adottata dal nostro ordinamento seguendo l'eco di una copiosa

¹⁰⁰ M.P. CHITI, *La presenza degli enti pubblici nelle fondazioni di partecipazione tra diritto nazionale e diritto comunitario*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007.

¹⁰¹ N. LONGOBARDI, *Amministrazioni pubbliche e fondazioni di diritto privato*, in *Amministrazione in Cammino*, a cura di Giuseppe Di Gaspare, Bernardo Giorgio Mattarella, Aristide Police e Aldo Sandulli, 2015, cit. pag. 13.

¹⁰² Cons. St., Comm. Speciale, 20 dicembre 2000, n. 288/2000, in Cons. Stato, 2001, I, pag. 490. Sul punto anche A. BARTOLINI, *La fondazione museale in partecipazione tra enti locali e privati: il caso di Cortona*, Aedon (ISSN 1127-1345) Fascicolo 3, dicembre 2002.

¹⁰³ C. SILVANO, *La fondazione di partecipazione e la nozione di organismo di diritto pubblico, due istituti a confine?*, in *federalismi.it*, 27/2023, pp. 114-131.

giurisprudenza comunitaria: uno stesso soggetto può avere la natura di ente pubblico per certi fini e di soggetto di diritto privato per altri versi¹⁰⁴.

Va da sé che, se una fondazione di partecipazione, così come un soggetto avente forma societaria, deve ricalcare le seguenti caratteristiche per poter essere considerata tale:

- deve essere dotata di capacità giuridica;
- essere istituita per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, attraverso lo svolgimento di un'attività priva di carattere industriale o commerciale;
- la sua attività deve essere finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la sua gestione deve essere soggetta al controllo di questi ultimi, oppure l'organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza deve essere costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

Nonostante sia stata emanata sotto la vigenza del vecchio Codice dei contratti pubblici, la Fondazione Milano Cortina 2026, così come riconosciuta dall'art. 2 del d.l. 16/2020, non persegue uno scopo di lucro né può comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

“Di partecipazione” è anche la Fondazione EuroRoma2024, che da espressa previsione statutaria ha lo scopo di curare l'organizzazione e lo svolgimento dei Campionati europei di Atletica Leggera di Roma 2024, assicurando tutte le necessarie attività ad essi connesse, anche con riferimento agli aspetti logistici, tecnico-sportivi, commerciali, secondo il riparto degli ambiti di competenza ivi delineato tra i soggetti fondatori. Come espressamente statuito dalla delibera del luglio 2022, il Comune di Roma è entrato a far parte della fondazione come “partecipante”, nonostante l'accesso non sia stato subordinato ad alcun apporto economico o finanziario, neppure, a titolo esemplificativo, un contributo al fondo di dotazione o di gestione e/o altri oneri assimilabili. Piuttosto, in una nota protocollo della Fondazione (EA/5941 del 22 giugno 2022), è previsto che Roma Capitale garantisca, per quanto di propria competenza e nel rispetto degli impegni assunti dagli organizzatori con la European Athletics, il supporto all'organizzazione dell'evento

¹⁰⁴ G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, B. MARCHETTI, A. POLICE, M. RAMAJOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli Editore, Torino, 2022, pp. 200-207.

di atletica in fase preparatoria, nonché in fase di realizzazione e/o in quelli di carattere collaterale.

Lo stesso è accaduto anche per il TOROC, nonostante la possibilità di svolgere attività d'impresa sia riconosciuta in capo alle fondazioni anche dalla giurisprudenza e non solo dalla dottrina. Il Comitato organizzatore di Torino 2006 ha associato Comune di Torino e CONI all'interno della fondazione, con la finalità di organizzare il grande evento per il quale entrambi gli enti avevano assunto obblighi contrattuali con il CIO nel 1999, in vista dell'Olimpiade invernale nel territorio torinese.

In quell'occasione, la costituzione della fondazione non ha risposto all'esigenza di amministrare un patrimonio, che tra l'altro non era stato ancora ben determinato¹⁰⁵. Dunque, le finalità del TOROC rispondevano a un fine di interesse generale (che, come già specificato, deve essere perseguito da una fondazione di partecipazione pubblica), nonostante la giurisprudenza amministrativa avesse sottolineato il metodo economico speso dal TOROC nell'esercizio dei propri compiti, allo scopo di produrre e vendere il prodotto grande evento delle Olimpiadi invernali attraverso un autofinanziamento.

Sembrava piuttosto ricalcare il modello originario e codicistico la Fondazione XX Marzo 2006, volta alla cura del patrimonio (ovvero gli impianti delle Olimpiadi invernali) per finalità altruistiche¹⁰⁶. La funzione precipua di tale fondazione (che potremmo definire propriamente "erogatrice") era di portare il patrimonio infrastrutturale dell'Olimpiade 2006 verso una gestione esternalizzata e privata: è accaduto con la società Parcolimpico S.p.A., *ab origine* concessionaria di proprietà della Fondazione e successivamente privatizzata.

Per sostenere la candidatura di Roma per ospitare l'Expo 2030, poi assegnato dal BIE a Riyadh a fine novembre del 2023, era stata costituita la "Fondazione Expo Roma 2030", con il compito di sostenere il Comitato promotore Istituzionale ed era composta da Unindustria, CNA Roma, Coldiretti Roma, Confcommercio Roma, Federlazio, Ance Roma-ACER e Confesercenti. La Fondazione, nata il 18 luglio 2022, avrebbe affiancato "attivamente le iniziative ed i progetti del Comitato Promotore e promosso

¹⁰⁵ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 169.

¹⁰⁶ Cfr. *ibidem*, pag. 169.

autonomamente il valore dell'Expo presso le forze sociali e produttive del territorio regionale e nazionale"¹⁰⁷.

La Fondazione Expo Roma 2030 partiva con una dotazione economica di circa 1 milione di euro e sarebbe stata aperta all'ingresso di tutte le imprese, grandi, multinazionali, medie e piccole unite dallo scopo di contribuire alla realizzazione dell'Esposizione Universale. Come affermato dalla sentenza n. 10 del 3 giugno 2011 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la scelta, da parte di una amministrazione pubblica, di dar vita ad una società, o di modificarla o estinguerla (dunque anche per ciò che concerne una fondazione di diritto privato) è "una scelta organizzativa afferente al perseguimento dell'interesse pubblico, che si esercita mediante un atto di natura pubblicistica, rientrante nella giurisdizione del giudice amministrativo".

Nel 2018, la Corte di Cassazione sezione civile con sentenza n. 2584 ha statuito come le fondazioni di diritto privato, a cui partecipano enti pubblici, non rientrano tra i soggetti *in house*, in quanto enti caratterizzati dall'assenza di finalità di lucro. Infatti, la figura dell'affidamento *in house* trova la sua precipua collocazione nell'ambito di attività economiche svolte sul mercato con criteri imprenditoriali e secondo logiche concorrenziali. Il giudice di legittimità ha sottolineato che le fondazioni di partecipazione sono connotate da un carattere prettamente patrimoniale, dato che, a seguito della costituzione il patrimonio, assume soggettività distinta da quella dell'ente conferente.

In definitiva, secondo la Cassazione, le fondazioni di diritto privato non possono qualificarsi come *longa manus* degli enti pubblici che confluiscono risorse al patrimonio (destinato a uno specifico scopo), con conseguente presenza di due soggetti giuridici, di cui uno - la fondazione - esterno all'Amministrazione e autonomo rispetto quest'ultima. La fondazione è una persona giuridica privata, la quale gode di un proprio patrimonio, che resta autonomo anche se alimentato da risorse pubbliche. Dunque, sulla base di tale assunto, la giurisprudenza prevalente è propensa a escludere l'assimilazione delle fondazioni alle società *in house*, partendo dal presupposto che l'elemento imprescindibile delle fondazioni è il carattere patrimoniale delle stesse, elemento che spinge a qualificare le fondazioni come esterne alla P.A., con conseguente presenza di due soggetti autonomi e distinti.

¹⁰⁷ Comunicato stampa del 18/07/2022, Unindustria.

8. *Il ruolo del comitato nell'organizzazione di un grande evento*

Negli ultimi anni, si è notato un crescente interesse verso l'istituzione dei comitati per la gestione dei grandi eventi, come dimostrato dalla loro partecipazione nella candidatura di Milano per l'Expo del 2015, nei Mondiali di nuoto a Roma nel 2009 e nelle celebrazioni per Italia 150.

La disciplina è dettata dagli articoli 39 e seguenti del codice civile ed è riferita ai comitati di soccorso o di beneficenza e ai comitati promotori di opere pubbliche, monumenti, esposizioni, mostre, festeggiamenti e simili. Dunque, la struttura codicistica dei comitati li rende particolarmente adatti all'organizzazione di eventi, poiché l'articolo 39 del codice civile li menziona esplicitamente in relazione alla promozione di opere pubbliche, monumenti, esposizioni, mostre e celebrazioni simili.

I comitati sono organizzazioni di più persone che, normalmente attraverso una raccolta fondi pubblica, costituiscono un patrimonio con il quale realizzare finalità di natura altruistica¹⁰⁸. Inoltre, la disciplina codicistica dei comitati è ridotta all'essenziale e lascia ampio spazio, attraverso il rinvio alle leggi speciali, per adattamenti e modifiche che il legislatore possa voler apportare di volta in volta, in base agli obiettivi specifici¹⁰⁹.

Il codice detta una disciplina relativa all'atto costitutivo, all'attività e al dato patrimoniale. Anzitutto, come accade per l'associazione, il comitato nasce da un accordo di tipo associativo, con il quale i promotori si vincolano all'esercizio in comune di un'attività di raccolta, tra il pubblico, dei mezzi con cui realizzare il programma (come da Cass. 23 giugno 1994, n. 6032).

I fondi pubblicamente raccolti costituiscono, così, il patrimonio del comitato. Come accade nelle fondazioni, sul fondo grava un vincolo di destinazione ad uno scopo. Infatti, ex art. 40 c.c., gli organizzatori e coloro che assumono la gestione dei fondi raccolti sono responsabili personalmente e solidalmente della conservazione dei fondi e della loro destinazione allo scopo annunziato¹¹⁰.

¹⁰⁸ A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, a cura di F. Anelli e C. Granelli, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 171-173.

¹⁰⁹ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pp. 170 e 171.

¹¹⁰ Sulla base dell'art. 42, inoltre, si comprende come soltanto l'autorità governativa sia legittimata, qualora i fondi raccolti siano insufficienti allo scopo, o questo non sia più attuabile, o, raggiunto lo

Lo scopo del comitato deve essere di pubblico interesse o altruistico, ma non è necessario che sia di durata limitata nel tempo, ad esempio scopi durevoli hanno i comitati per l'organizzazione di feste patronali ovvero di manifestazioni culturali e sportive, destinate a ripetersi periodicamente a distanza di tempo¹¹¹.

Comitato e fondazione per la gestione di un grande evento sono spesso in competizione fra loro nella scelta fra l'uno o l'altra per la gestione di un grande evento, date le assonanze riscontrate tra le due figure generali.

Il comitato, a differenza della fondazione, si caratterizza da una struttura associativa e viene costituita, come visto, con un accordo tra tutti i promotori attraverso un contratto plurilaterale con comunione di scopo.

La fondazione, al contrario, nasce sulla base di un atto unilaterale, ma in entrambe le figure il patrimonio è comunque vincolato al perseguimento di uno scopo.

Il comitato è dotato di assemblea e organo direttivo e lo stesso accade nelle modello ibrido, già affrontato, delle fondazioni di partecipazione (a dire il vero, il modello codicistico della fondazione di erogazione prescrive la presenza di un organo amministrativo).

In dottrina si è sostenuto che, nel momento in cui i comitati ottengono il riconoscimento della personalità giuridica, essi acquistano una fisionomia analoga a quella delle fondazioni, come accaduto con le figure piuttosto ambigue del Comitato promotore di Italia 150 e del Comitato organizzatore dei Mondiali di nuoto di Roma del 2009¹¹².

L'unica differenza significativa da sottolineare tra le figure di comitato e fondazione è la modalità di raccolta del patrimonio necessario allo scopo (nella fondazione tradizionale esso è in genere posto con atto di liberalità di uno solo, nel comitato è procurato da soggetti terzi sottoscrittori oblatori)¹¹³.

Peraltro, vengono accomunate le due figure anche perché l'aspetto soggettivo sembra avere un ruolo preponderante anche nel comitato, come già visto nella fondazione di partecipazione, che sotto questo punto di vista, per l'appunto, si allontana dalle previsioni

scopo, si abbia un residuo di fondi, a dare agli stessi una diversa destinazione, disponendo la devoluzione dei beni, se questa non è stata disciplinata al momento della costituzione.

¹¹¹ A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, a cura di F. Anelli e C. Granelli, Giuffrè, Milano, 2019 pp. 171-173.

¹¹² M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 170.

¹¹³ A. PARISELLA, *Comitato*, voce de Il Diritto – Enc. Giur. de Il Sole 24 Ore, Vol. III, pag. 320.

codicistiche (artt. 14 e ss.). Tratto connotante del comitato sarebbe, dunque, non tanto l'aspetto patrimoniale, quanto quello soggettivo di permettere a più enti (privati o anche pubblici) di associarsi per il perseguimento di uno scopo comune¹¹⁴.

Inoltre, i comitati incontrati nell'indagine, al pari delle altre figure privatistiche utilizzate in queste particolari circostanze, appaiono vittime di uno snaturamento del proprio modello generale, dovuto al fatto che i finanziamenti si sostanziano in veri e propri contributi pubblici da parte degli enti pubblici associati, al fine di organizzare l'evento, e non in oblazioni di terzi sottoscrittori, come previsto dal codice civile all'art. 39.

Nell'esperienza italiana ha avuto natura piuttosto indefinita il comitato promotore della candidatura di Roma ad ospitare i Giochi olimpici del 2024, poi assegnati a Parigi.

Come da iniziale intenzione del presidente del CONI e dell'intero Consiglio nazionale dell'ente, il comitato promotore ha avuto una struttura *in house* nell'ambito del CONI con un presidente esterno. Infatti, l'incarico di espletare le funzioni tipiche del comitato, volte a supportare il progetto, sono state affidate alla società *in house* Coni Servizi S.p.A., che coadiuva il Comitato Olimpico Nazionale per l'espletamento dei suoi compiti (oggi Sport e Salute S.p.A.). I lavori sono durati circa un anno, in quanto le funzioni del comitato si sono arretrate nel 2016 a seguito dell'avvicendamento politico alla guida del Campidoglio e il conseguente abbandono del progetto.

L'esperienza, non concretizzatasi, dell'Olimpiade di Roma 2024 avrebbe comportato delle novità nella prassi: il dossier presentato al CIO ai fini della candidatura prevedeva la costituzione, circa due anni prima dei Giochi, di un nuovo soggetto giuridico con il compito di coordinare e supportare i diversi enti pubblici e privati coinvolti. Questo ente avrebbe associato, tra gli altri, il Governo, la Regione Lazio, la Città di Roma, il CONI, il Comitato Italiano Paralimpico (CIP), l'Università Tor Vergata e gli altri atenei di Roma, la RAI e la Camera di Commercio di Roma. A ben vedere, si sarebbe trattato di un soggetto giuridico dal nome "Dipartimento di Legacy", sulla scia della *London Legacy Development Corporation*, ente nato nel 2012 sulla base del *Localism Act*, con il compito di gestire l'eredità degli impianti di Londra 2012, promuovendone lo sviluppo. La *Legacy Corporation* ha sostituito l'*Olympic Park Legacy Company* e l'*Olympic Delivery Authority* nei poteri di pianificazione.

¹¹⁴ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 170.

Un altro recente esempio di comitato può essere tratto dalla (seppur breve) esperienza di candidatura di Roma per ospitare Expo 2030. Costituito ai sensi degli articoli 39 e seguenti del codice civile e in conformità alle disposizioni del Bureau International des Expositions (BIE), è stato un comitato senza scopo di lucro, che ha avuto durata fino alla conclusione delle attività funzionali al raggiungimento dello scopo per il quale è stato costituito.

Come noto, il lavoro del comitato non si è concluso nel modo auspicato dall'amministrazione capitolina. Il 28 novembre 2023, infatti, Riyadh è stata votata da 119 stati membri del BIE: l'organizzazione dell'Esposizione Universale è stata assegnata già al primo turno alla città dell'Arabia Saudita, che ha avuto la meglio sulla candidatura di Roma (solo 17 preferenze in favore della proposta italiana, dietro anche a Busan per la Corea del Sud).

Ai fini di questa trattazione, si ritiene comunque opportuno evidenziare i caratteri del comitato a supporto della candidatura italiana, in quanto è rientrato perfettamente nella categoria codicistica (artt. 39 e ss. c.c.). Esso non ha avuto fini di lucro e, come da previsione statutaria, ha sposato lo scopo di promuovere, organizzare e predisporre la candidatura di Roma ad ospitare l'Expo 2030, nonché attuare le iniziative relative alla candidatura in coordinamento con le diverse istituzioni, amministrazioni ed enti coinvolti. Per il conseguimento dello scopo indicato dallo statuto, il Comitato aveva il compito di porre in essere, nel rispetto dei criteri di efficienza ed economicità, direttamente o indirettamente attraverso il collegamento e la collaborazione con idonea struttura organizzativa in forma di società *in house* di Roma Capitale, tutte le attività necessarie o opportune per la migliore realizzazione degli scopi. Su tutti, curare gli aspetti relazionali e coordinare le azioni dei soggetti pubblici e privati coinvolti; promuovere presso enti e persone interessate all'iniziativa il reperimento di fondi aggiuntivi; presentare il dossier di candidatura; promuovere l'organizzazione di eventi, attività o concorsi volti a reperire contributi, finanziamenti e risorse da parte di privati, anche mediante sponsorizzazioni; promuovere l'elaborazione di progetti, studi e ricerche su aspetti organizzativi e infrastrutturali della candidatura.

L'archetipo del comitato è stato confermato anche dalle disposizioni statutarie riguardanti i promotori: ai fini della candidatura di Roma per il 2030 hanno sottoscritto l'atto costitutivo alcune amministrazioni pubbliche, tra cui il Comune di Roma Capitale, la

Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e la Regione Lazio. Da notare anche la partecipazione nel comitato della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Roma. Su espressa previsione statutaria, inoltre, potevano aderire al comitato, dopo la sua costituzione, acquisendo la qualifica di promotori successivi, soggetti pubblici o privati, che avrebbero però offerto uno specifico e rilevante contributo idoneo a favorire il conseguimento dello scopo.

In conclusione, ai comitati così come alle fondazioni dovrebbe riconoscersi la forma sostanziale di ente pubblico, nonostante la loro forma privatistica¹¹⁵. A sostegno di questa tesi, si noti come gli attori protagonisti per l'organizzazione di grandi eventi sono enti pubblici, in prevalenza territoriali, che si adoperano per adempiere agli obblighi contrattuali derivanti da un livello sovranazionale, come sarà evidenziato anche in seguito.

È soltanto occasionale e rara la partecipazione di alcune autonomie funzionali, come università e camere di commercio, in tali fondazioni e comitati. Come annunciato da tutti gli statuti costitutivi di tali soggetti, è auspicata la contribuzione al capitale da parte di privati. In realtà, tale auspicio rimane spesso sulla carta o si concretizza nel coinvolgimento di fondazioni bancarie¹¹⁶.

Infine, fondazioni e comitati sono organizzazioni operanti in un settore aperto a privati, qual è la preparazione di grandi eventi; che sono chiamati non all'esercizio di poteri amministrativi in senso tecnico, piuttosto a compiere operazioni materiali con strumenti privatistici; e, soprattutto, che sono finanziati primariamente da risorse pubbliche¹¹⁷.

¹¹⁵ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 171.

¹¹⁶ Cfr. *ibidem*, pag. 171.

¹¹⁷ Cfr. *ibidem*, pag. 171.

CAPITOLO III

LA GESTIONE DEL GRANDE EVENTO COME EMERGENZA E LE NUOVE SPINTE EVOLUTIVE

SOMMARIO. 1. Il modello italiano di gestione para-emergenziale del grande evento – 2. Le ordinanze per i grandi eventi come espressione del potere *extra ordinem* – 3. L'inquadramento sistematico delle ordinanze straordinarie alla luce del testo costituzionale – 4. Necessità di una svolta: la fine del regime emergenziale con legge n. 27/2012 – 5. La figura dei commissari straordinari tra emergenza e opere strategiche – 6. La conferenza dei servizi applicata all'organizzazione di grandi eventi – 7. Valutare l'impatto ambientale di un grande evento: l'esempio di Torino 2006 – 8. I criteri ambientali minimi per eventi (CAM) e la certificazione ISO: la gestione eco-sostenibile del grande evento – 9. Il partenariato pubblico-privato alla luce del nuovo d.lgs. 36/2023 e il contratto di sponsorizzazione passiva della P.A.

1. Il modello italiano di gestione para-emergenziale del grande evento

Dal 1992 al 2012 i grandi eventi sono stati materia di disciplina emergenziale di Protezione civile, evidenziando una situazione piuttosto confusionaria creata dal legislatore italiano. Incertezze interpretative hanno ingenerato problemi di inquadramento sistematico anche rispetto al principio di legalità, secondo il quale l'agire pubblico si deve basare su disposizioni di legge che definiscano, in maniera chiara, le attribuzioni, le regole e i fini a cui è preordinata l'azione della pubblica amministrazione, in una posizione sovraordinata rispetto a quella del privato cittadino¹¹⁸.

Nel nostro ordinamento, il concetto di “protezione civile” trova fondamento nella legge n. 996 dell'8 dicembre 1970 in tema di “norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità”. Il legislatore del '70 ha delineato un quadro complessivo sugli

¹¹⁸ G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, B. MARCHETTI, A. POLICE, M. RAMAJOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli Editore, Torino, 2022, pag. 100.

interventi di protezione civile, definita come l'attività di predisposizione dei servizi finalizzati a garantire il soccorso e l'assistenza alle popolazioni in caso di emergenza e, al verificarsi della calamità, il coordinamento degli interventi delle amministrazioni dello Stato, delle Regioni e degli Enti pubblici territoriali e istituzionali¹¹⁹.

L'art. 1 della legge n. 996/1970 chiariva per la prima volta cosa si intendesse per calamità naturale o catastrofe: "l'insorgere di situazioni che comportino grave danno o pericolo di grave danno alla incolumità delle persone e ai beni e che per la loro natura o estensione debbano essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari". Ventidue anni più tardi, la legge n. 225/1992 avrebbe accostato a questi eventi fatti di amministrazione complessa come i c.d. grandi eventi.

Alla dichiarazione di catastrofe o di calamità naturale, salvo i casi di evento non particolarmente grave cui provvedono gli organi locali elettivi e gli organi ordinari della protezione civile, si sarebbe provveduto con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; su proposta del Ministro per l'interno, anche su richiesta degli organi della regione o degli enti locali (ex art. 5 l. 996/1970).

Più tardi, con legge n. 187 del 29 aprile 1982, è stato istituito il ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile, munito di poteri di commissario straordinario previsti dalla legge-quadro del 1970. Con questo intervento normativo è stata svuotata di *ratio* la dichiarazione di calamità: non si procedeva più ad intercettare l'evento pericoloso per poter delegare poteri commissariali, ma lo stesso ministro procedeva alla valutazione della necessità usando poteri derogatori a lui ordinariamente attribuiti¹²⁰. Sovrapposizioni di funzioni e confusioni interpretative sono state create dall'istituzione del Dipartimento della protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, come disposto sempre dalla legge n. 187/1992¹²¹.

¹¹⁹ Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, *La prima legge sugli interventi di protezione civile*, servizio-nazionale.protezionecivile.gov.it.

¹²⁰ Sul punto si rimanda a A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, il Mulino, Bologna, 2008. In tal senso anche L. GIAMPAOLINO, *Il servizio nazionale di protezione civile. Commento alla legge 24 febbraio 1992, n. 225*, Milano, 2003. Si veda anche D. CALDIROLA, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, Amministrare (ISSN 0044-8141), Fascicolo 2, agosto 2010.

¹²¹ Per un approfondimento sul tema, si consulti D. CALDIROLA, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, Amministrare (ISSN 0044-8141), Fascicolo 2, agosto 2010, pp. 197-212.

Si è arrivati, così, alla legge n. 225/1992, con la quale viene istituito il Servizio di protezione civile. L'intervento del legislatore è stato accolto con gran favore, merito delle novità sul piano dell'organizzazione, in quanto "viene abbandonato il vecchio assetto burocratico-ministeriale in favore di un sistema policentrico"¹²². Questa caratteristica del Servizio di protezione civile era sottolineata dall'art. 6, che distingueva fra soggetti primari e secondari o concorrenti¹²³.

Nello specifico, interessa questa analisi l'art. 5 della legge n. 225/1992: il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, deliberava lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. La stessa norma, al comma 2, attribuiva in capo al Presidente del Consiglio il potere di ordinanza in deroga alle leggi vigenti, ma pur sempre nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Si noti, però, che il presente articolo disponeva soltanto nelle ipotesi di eventi di cui art. 2, comma 1, lett c), cioè "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari". Sulla base di tale dettato normativo, l'organizzazione di un grande evento veniva fatta rientrare nella disciplina degli interventi della Protezione civile.

Il successivo decreto legislativo del 30 luglio 1999, n. 300, aveva previsto l'istituzione dell'Agenzia di Protezione civile nell'ambito della riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio e dell'organizzazione del governo. All'Agenzia, in realtà mai costituita, dovevano essere trasferite alcune funzioni ministeriali e avrebbe assunto la direzione e il coordinamento delle attività tecnico-operative di previsione, prevenzione e

¹²² D. CALDIROLA, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, Amministrare (ISSN 0044-8141), Fascicolo 2, agosto 2010, pag. 203.

¹²³ La norma recitava: "*all'attuazione delle attività di protezione civile provvedono, secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze, le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane, e vi concorrono gli enti pubblici, gli istituti ed i gruppi di ricerca scientifica con finalità di protezione civile, nonché ogni altra istituzione ed organizzazione anche privata. A tal fine le strutture nazionali e locali di protezione civile possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici e privati*". Ai sensi del secondo comma: "*Concorrono, altresì, all'attività di protezione civile i cittadini ed i gruppi associati di volontariato civile, nonché gli ordini ed i collegi professionali*".

soccorso¹²⁴. L’Agenzia è stata soppressa dal successivo d.l. 343/2001, le relative funzioni sono state allocate presso il Dipartimento di protezione civile, incardinato nella Presidenza del Consiglio dei ministri.

L’evoluzione della materia ha comportato il ritorno ad un modello organizzativo ministeriale, infatti “la scelta di porre a capo della Presidenza del Consiglio dei ministri la direzione della protezione civile ha collocato il vertice della struttura nella sede di coordinamento politico del governo, con la conseguenza che, sebbene la protezione civile si presenti come una rete di amministrazioni centrali, regionali e locali, non può ritenersi che il rapporto tra queste sia paritario”¹²⁵.

L’ultimo arresto evolutivo è rappresentato dal d.lgs. 1/2018 noto come nuovo Codice della Protezione civile, che ha fissato le attribuzioni del Presidente del Consiglio così come già sancite dalla legislazione previgente, confermando in capo allo stesso il potere di ordinanza¹²⁶.

Per ciò che concerne la pianificazione di un grande evento, la legge istitutiva del Servizio di protezione civile nel 1992 estendeva l’ambito delle competenze ad altri eventi che, per intensità ed estensione, dovessero essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, ex art. 2, co.1 lett. c).

A chiarire i dubbi interpretativi sorti a seguito dell’intervento legislativo del 1992, è intervenuto il decreto legge 343/2001, recante “disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile”. L’art. 5-bis, co. 5, confutava ogni dubbio: “Le disposizioni di cui all’articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, si applicano anche con riferimento alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza”.

¹²⁴ D. CALDIROLA, *Il commissario straordinario nell’emergenza*, Amministrare (ISSN 0044-8141), Fascicolo 2, agosto 2010, pag. 204.

¹²⁵ Un ulteriore passo in avanti è stato rappresentato dal d.l. n. 90/2005, convertito in legge n. 233/2006, al cui art. 4 aveva attribuito la titolarità della funzione di protezione civile al Presidente del Consiglio, eliminando ogni riferimento originario al ministro dell’interno o al rispettivo ministero.

¹²⁶ L’art. 5 del Codice statuisce oggi che “*il Presidente del Consiglio dei ministri, per il conseguimento delle finalità del Servizio Nazionale, detiene i poteri di ordinanza in materia di Protezione Civile, che può esercitare per il tramite del Capo del Dipartimento della Protezione Civile e determina le politiche di Protezione Civile per la promozione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni dello Stato*”. Ciò unitamente a quanto disposto dall’art. 24 dello stesso decreto legislativo: il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente, può deliberare lo stato d’emergenza di rilievo nazionale.

Nello specifico, si trovava una base normativa definitiva ai poteri di ordinanza *extra ordinem* del Presidente del Consiglio in costanza di grandi eventi, che potevano essere sottoposti allo stesso tipo di ordinanze in deroga alla legislazione vigente per quanto riguarda gli appalti e l'affidamento dei lavori, al pari delle calamità naturali.

Il comma 5 dell'art. 5-bis è stato abrogato dal d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. L'emendamento al c.d. decreto liberalizzazioni con articolo 40-bis (nel capo titolato "altre liberalizzazioni") ha espunto l'organizzazione dei grandi eventi dalle materie di competenza della Protezione civile, facendo sì che gli stessi fossero appaltati tramite gare e non più affidati direttamente alle imprese. Di conseguenza, il nuovo Codice della Protezione civile del 2018 non reca alcun riferimento ad "altri eventi" nelle elencazioni delle materie di intervento.

2. *Le ordinanze per i grandi eventi come espressione del potere extra ordinem*

In questa sede si è più volte specificato come l'organizzazione di un grande evento di risonanza mondiale sia una circostanza, seppur prevedibile con anticipo e dunque non "emergenziale", comunque del tutto straordinaria, che richiede un'attività spedita dei poteri pubblici per non contravvenire a obblighi contrattuali con istituzioni sovranazionali. In materia di grandi eventi, la divaricazione tra eccezionalità ed emergenza è avvenuta con l'intervento chiarificatore del decreto legge n. 1/2012, dopo ben due decenni di proliferazione dei poteri *extra ordinem* da parte delle Amministrazioni.

Come noto, il potere amministrativo è attribuito dalla legge per il perseguimento di fini pubblici, dunque non è libero, ma funzionalizzato ovvero preordinato al fine. Nelle sue opere, Feliciano Benvenuti ha posto l'attenzione sull'idea di una funzione amministrativa, in quanto l'agire pubblico è preordinato a uno o più fini pubblici. Dal momento che il potere è funzionalizzato, Benvenuti parla di funzione amministrativa, che ha un vincolo nel fine come giustificazione stessa del potere.

Il potere viene attribuito dalla legge sulla base di presupposti e su diverse fattispecie, che determinano una differenziazione di tipologie di potere esercitato. Va da sé che il potere

amministrativo non ha sempre medesima natura ed estensione. La conseguenza dell'attribuzione del potere da parte di una norma, per l'appunto detta "attributiva", fa sì che il rapporto tra amministrazione e cittadino non sia paritetico: la prima è in posizione di supremazia sui consociati per il soddisfacimento del fine pubblico, in dottrina si è parlato anche di carattere "speciale" del diritto amministrativo.

La legge stessa, in virtù del principio di legalità (ex art. 97 Cost.), stabilisce che il pubblico potere sia attribuito per legge, le c.d. "norme attributive del potere". Tendenzialmente di fonte primaria, esse attribuiscono a un ente pubblico determinati poteri amministrativi, individuando il soggetto di diritto destinatario del potere (in alcuni casi lo istituisce se l'ente non esiste già) e giustificando l'attribuzione del potere in relazione a una funzione, ovvero una serie di esse, per la quale il potere viene attribuito. Esposti i requisiti basilari dell'attribuzione del potere ordinario, è necessario indagare cosa si intenda per "straordinarietà" nella dottrina del diritto amministrativo. Vincenzo Cerulli Irelli ha isolato tre accezioni di potere amministrativo straordinario¹²⁷.

La prima è usata in riferimento al profilo soggettivo del potere: è possibile distinguere fra organi ordinari e straordinari. Questi ultimi sono costituiti *una tantum* con provvedimento di una superiore autorità (politica, amministrativa o giuridica) all'interno del quadro di un ente. Un tipico esempio di organo straordinario si può rinvenire nella figura dei commissari delegati del Governo: questi ultimi svolgono funzioni, altrimenti proprie di organi ordinari, agli stessi delegate per provvedere a esigenze operative transeunti e circoscritte a un singolo territorio. Può accadere, ad esempio, che insista una situazione di inottemperanza da parte dell'ente munito del potere, per ovviare all'*impasse* sovente viene nominata una figura straordinaria, transitoriamente operante per far fronte ad una specifica situazione concreta, dunque svolgendo quella stessa funzione o compito in luogo dell'organo ordinario dello stesso ente.

La seconda accezione di potere amministrativo straordinario, individuata in dottrina, concerne le modalità di esercizio del potere nelle ipotesi di urgenza. Il soggetto che esercita il potere rimane il medesimo, non viene nominato un nuovo organo "straordinario" e rimane invariato l'assetto di attribuzioni e competenze. In più, l'atto amministrativo adottato rientra nel modello tipico previsto dal legislatore, così come

¹²⁷ V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, riv. Dir. pub. (ISSN 1721-8985), Fascicolo 2, maggio-agosto 2007, pp. 350-355.

restano i medesimi anche gli effetti. Come correttamente sottolineato in dottrina, questa è la tipica ipotesi degli atti necessitati¹²⁸, adottati dalle pubbliche amministrazioni per far fronte a situazioni che richiedono di intervenire in breve tempo, così da giustificare deroghe al diritto amministrativo comune. In queste ipotesi non si fuoriesce dall'ambito delle attribuzioni e vengono comunque osservati i principi di tipicità e nominatività degli atti: il potere è esercitato dall'ente competente secondo la disciplina ordinaria, salvo le deroghe previste in casi urgenti¹²⁹. Basti pensare all'art. 7 della legge sul procedimento amministrativo (l. 241/1990), che consente di derogare, per particolari esigenze di celerità, all'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento.

Una terza e ultima accezione riguarda il c.d. "potere di ordinanza": in realtà, tale espressione è stata usata per l'unica volta dalla legge in materia di protezione civile n. 225/1992, ma quest'ultima individuava soltanto una delle due accezioni¹³⁰. Gli atti straordinari si distinguono dagli atti necessitati, in quanto il potere è attribuito a un organo per far fronte a situazioni straordinarie e imprevedibili, dunque caratterizzate da contingibilità. Come tali, necessitano di deroghe alle norme di diritto amministrativo comune e dell'attribuzione, per l'appunto, di poteri straordinari ad un'autorità¹³¹. Giuseppe Ugo Rescigno ha sottolineato come l'ordinanza "non abbia un contenuto predeterminato, ma viene di volta in volta determinato con lo stesso atto di ordinanza, restando il relativo potere di ordinanza virtualmente libero di scegliere qualunque oggetto entro quella materia e per quei fini"¹³². Una certa autorità viene investita di un potere "innominato", che disattende il principio di tipicità degli atti, e può adottare

¹²⁸ M.S. GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur compl. Cass*, 1948, pag. 949.

¹²⁹ V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, riv. Dir. pub. (ISSN 1721-8985), Fascicolo 2, maggio-agosto 2007, pag. 352.

¹³⁰ Cfr. *ibidem*. Sul potere di ordinanza *extra-ordinem*, si veda anche: G. MARAZZITA, *Le ordinanze di necessità dopo la legge 225/1992 (riflessioni a margine di Corte cost. n. 127/1995)*, in *Giur. cost.*, 1996, pag. 505; *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Giuffrè, Milano, 2003; C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in *Annuario AIPDA*, 2005, pag. 5; R. CAVALLO PERIN, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori esterni all'amministrazione*, in riv. Dir. amm., Giuffrè, Milano, anno XIII, fascicolo 1/2005; G.U. RESCIGNO, *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 3/1995, pag. 2185; V. CRISAFULLI, *Il ritorno dell'art. 2 della legge di pubblica sicurezza dinanzi alla Corte cost.*, in *Giur. cost.*, 1961, pag. 886.

¹³¹ V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, pp. 352-355.

¹³² G.U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità ed urgenza, (Diritto costituzionale e amministrativo)*, in *Nov.mo Dig. it.*, XII, 1965.

provvedimenti amministrativi in certe circostanze imprevedibili e transitorie. Si tratterebbe, ad opinione di un'attenta dottrina, di una "capacità generale di diritto pubblico"¹³³ attribuita alle autorità amministrative.

Le situazioni straordinarie giustificano le deroghe alla normativa sostanziale. La dottrina ha sottolineato il loro carattere innominato, perché accade spesso che non siano previste dal diritto comune, purché necessarie per provvedere all'emergenza contingente e compatibili con i principi fondamentali dell'ordinamento¹³⁴.

Il potere di ordinanza ha natura provvedimentoale, puntuale e concreta. È opportuno chiarire che nel diritto amministrativo la locuzione "ordinanza" non indica un singolo istituto giuridico. In dottrina, infatti, si è sostenuto che esso si riconnette ad una vasta ed eterogenea area di atti e provvedimenti, "oltre ai provvedimenti (puntuali e concreti), il nome è utilizzato sia per atti normativi sia per atti generali attribuiti alla competenza di un organo monocratico (es. ordinanze del sindaco previste dal codice della strada)"¹³⁵ e per provvedimenti dell'Autorità giurisdizionale.

La prima specie di poteri di ordinanza a trovare cittadinanza nel nostro ordinamento sono quelli imputati al prefetto e al sindaco. Il primo, ai sensi dell'art. 2, t.u.p.s. 1931, può adottare provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica in caso di urgenza; il secondo, sulla base dell'art. 54, co. 4, t.u.e.l. 2000, esprime tale potere in quanto ufficiale del Governo, adottando provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini. In questo caso, si tratta pur sempre di poteri amministrativi previsti ed esistenti nel nostro ordinamento, non potendo intervenire nelle materie coperte da riserva assoluta di legge¹³⁶.

La specie di poteri ordinanza che interessa questa indagine è quella originatasi dalla legge n. 225/1992, poi dal d.l. n. 343/2001, convertito in legge n. 401/2001, nell'ambito dell'ordinamento della Protezione civile.

¹³³ La paternità dell'espressione è da attribuire a Vincenzo Cerulli Irelli in *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, rivista Diritto Pubblico (ISSN 1721-8985), Fascicolo 2, maggio-agosto 2007, cit. pag. 355.

¹³⁴ V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, rivista Diritto Pubblico (ISSN 1721-8985), Fascicolo 2, maggio-agosto 2007, pag. 354.

¹³⁵ R. CAVALLO PERIN, *Ordine e Ordinanza nel diritto amministrativo*, aggiornamento 2010, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, X Vol., 1995, pag. 366 e ss.

¹³⁶ V. CERULLI IRELLI, op. cit., pag. 355 e ss.

L'art. 5-bis, co. 5, del decreto del 2001 includeva i c.d. "grandi eventi" nella disciplina della Protezione civile, introducendo l'atto di "dichiarazione di grandi eventi", diversi da quelli che rendevano necessaria la delibera dello stato d'emergenza. Il comma statuiva espressamente che "le disposizioni di cui all'art. 5 della legge n. 225/1992 si applicano anche con riferimento alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza".

L'art.1, co.1, della legge n. 225/92, in riferimento anche ad "altri eventi calamitosi" quali possibili oggetti del Servizio nazionale di protezione civile, diveniva oggetto di un'interpretazione estensiva, sino ad includere particolari manifestazioni pubbliche che, per la loro portata eccezionale, possono rendere opportuni o necessari interventi assimilabili a quelli che devono essere realizzati al verificarsi di eventi calamitosi.

I primi grandi eventi oggetto di dichiarazione, a partire dall'adozione della legge di conversione del decreto legge n. 343/2001, sono indicati nel d.p.c.m. 20 marzo 2002, relativo al semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea (cui hanno fatto seguito le ordinanze nn.3199/02 e 3200/02), nel d.p.c.m. 19 aprile 2002, relativo al vertice mondiale indetto dalla F.A.O. in tema di alimentazione a Roma (cui ha fatto seguito l'ordinanza n. 3202/02), e il successivo d.p.c.m. 19 aprile 2002, concernente la cerimonia di canonizzazione del Beato Padre Pio da Pietrelcina (seguito dall'ordinanza n.3201/02).

In altre parole, l'art. 5-bis co. 5, d.l. 343/2001, escludeva che il potere di ordinanza fosse subordinato all'intesa con le regioni interessate come accadeva per tutte le altre dichiarazioni di stato d'emergenza, realizzando un esercizio accentrato del potere in capo al Presidente del Consiglio¹³⁷. Infatti, per le altre attività di Protezione civile, la dichiarazione dello stato di emergenza e, contestualmente, l'esercizio del potere di ordinanza erano subordinati all'intesa con le regioni interessate, al contrario le amministrazioni regionali non avevano voce in capitolo di fronte all'esercizio dei poteri di ordinanza da parte del Presidente del Consiglio in materia di grandi eventi¹³⁸.

¹³⁷ F. DI LASCIO, *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, n. 4, pag. 385.

¹³⁸ Cfr. *ibidem*, pag. 385.

Come sottolineato in dottrina¹³⁹, la dichiarazione di grande evento portava con sé delle specifiche utilità. *In primis*, si poteva così disporre di un regime emergenziale per l'esercizio dei poteri eccezionali, a prescindere della verifica della stessa situazione in concreto, in quanto la stessa veniva presunta *juris et de jure*. In secondo luogo, le ordinanze straordinarie nominavano commissari delegati del Governo, concentrando sugli stessi il potere amministrativo in relazione alle situazioni contingenti oggetto di dichiarazione e derogando alla normativa ordinaria.

Nello specifico, il più volte richiamato art. 5, l. 225/1992 attribuiva il potere di deliberare lo stato di emergenza al Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, ovvero, per sua delega del Ministro per il coordinamento della protezione civile. La delibera doveva determinare durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità e alla natura degli eventi. In aggiunta, per l'attuazione degli interventi di emergenza, lo stesso articolo attribuiva al Presidente del Consiglio il potere di ordinanza "in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico".

Oggetto di questo potere amministrativo straordinario, che si distingueva dal potere di ordinanza di necessità e urgenza in capo a prefetti e sindaci, vi era anche la materia dei grandi eventi per espressa previsione legislativa, oltre a calamità naturali e catastrofi.

Un valido esempio può essere rinvenuto nell'ordinanza n. 3623 del Presidente del Consiglio dei ministri (o.p.c.m.) del 18 ottobre 2007, recante "disposizioni per lo svolgimento del «grande evento» relativo alla Expo che si terrà a Milano nell'anno 2015". Questo atto nominava il sindaco di Milano come commissario delegato e seguiva al d.p.c.m. del 30 agosto 2007, contenente la dichiarazione di grande evento in riferimento alla medesima Esposizione Universale.

Le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti dovevano contenere l'indicazione delle norme a cui intendevano derogare e dovevano essere motivate. Prendendo di nuovo ad esempio l'o.p.c.m. di cui sopra, l'art. 3 conteneva un nutrito elenco di leggi statali e regionali, nonché di aventi forza di legge, di cui veniva disposta la deroga "per l'efficace e rapido il compimento delle iniziative previste dalla presente ordinanza". Per lo più, si

¹³⁹ A. PAVESI, *Expo Milano 2015: un difficile percorso giuridico*, in *I grandi eventi: la parola al giurista. Dentro e oltre l'esperienza di Expo 2015*, a cura di M. Allena e M. Capantini, in *Il dir. econ.*, 2015, 2, supplemento online, pag. 196.

trattava di elencazioni analitiche, soprattutto in riferimento al settore degli appalti pubblici, la disciplina generale del procedimento amministrativo, la legge generale di contabilità, normative in materia di pianificazione e assetto del territorio, la disciplina del rapporto di lavoro pubblico e i contratti collettivi. Il commissario delegato, cioè il sindaco del Comune di Milano, ove ritenuto indispensabile, era autorizzato a derogare, sempre “nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico, delle direttive comunitarie e della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 ottobre 2004, alle seguenti disposizioni normative...”.

Lungi dall’individuare tali eventi come situazioni emergenziali e imprevedibili, piuttosto si tratta di fatti di ordinaria amministrazione del tutto prevedibili, seppure di gestione complessa¹⁴⁰. I grandi eventi vengono programmati con anni di anticipo, basti pensare alla dichiarazione di grande evento per Expo Milano avvenuta con d.p.c.m. il 30 agosto 2007, ben otto anni prima della manifestazione tenutasi nel 2015. Lo stesso per le Olimpiadi invernali del 2006 che il Comune di Torino si era aggiudicato già nel 1999, in questo caso sono trascorsi sette anni.

I grandi eventi appaiono come fatti, sì temporanei, ma di amministrazione complessa e comunque ordinaria. Nonostante tale caratterizzazione, come visto sopra, tra il 1992 e il 2012 la materia è stata assoggettata ad una gestione speciale straordinaria, “la cui disciplina in concreto non era posta dalla legge, ma volta per volta, determinata dal Governo attraverso l’ordinanza che proclamava lo stato di emergenza e applicata, adattandola alle situazioni che via via si presentavano, dallo stesso organo straordinario”¹⁴¹ che veniva incaricato, in particolar modo commissari delegati dal Governo per specifici interventi, figura che sarà approfondita nel prosieguo di questo capitolo.

Come correttamente notato in dottrina, i c.d. grandi eventi sono “fatti di amministrazione cui non si riesce a far fronte con metodi ordinari”¹⁴², tipico esempio di *maladministration*¹⁴³ nell’accezione fatta propria da Sabino Cassese. L’apice di quella cattiva amministrazione viene individuata in una serie di fenomeni che “vanno dai ritardi

¹⁴⁰ V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell’amministrazione*, rivista Diritto Pubblico (ISSN 1721-8985), Fascicolo 2, maggio-agosto 2007, pag. 367.

¹⁴¹ Cfr. *ibidem*, cit. pag. 364.

¹⁴² Cfr. *ibidem*, cit. pag. 367.

¹⁴³ S. CASSESE, “*Maladministration*” e rimedi, in *Foro italiano*, 1992, V, pag. 243.

nell'espletamento delle pratiche, alla scarsa attenzione alle domande dei cittadini, al mancato rispetto degli orari di lavoro, fino alle stesse modalità di trattare le persone senza il dovuto rispetto e la necessaria gentilezza”¹⁴⁴. È stato notato come i grandi eventi siano “fatti di amministrazione complessa, per nulla imprevedibili né caratterizzati da fattori di urgenza, ma solo connotati da esigenze di corretto coordinamento nell'esercizio delle funzioni spettanti ad autorità amministrative diverse”¹⁴⁵.

Nel tentativo di interpretare la natura delle ordinanze *extra ordinem*, da ultimo è intervenuto il Consiglio di Stato, sez. IV, con sentenza n. 5903/2011, chiarendo che “le stesse non hanno carattere di fonti primarie dell'ordinamento giuridico, attesa la loro efficacia meramente derogatoria, e non innovativa, nell'ordinamento medesimo”.

La Corte Costituzionale, con sentenza 28 maggio 1987 n. 201, ha affermato che “allorquando in riferimento a situazioni di urgenza e di necessità, la legge attribuisca ad una autorità - diversa da quelle investite, secondo la Costituzione di poteri propri e delegati di normazione primaria - il potere eccezionale di derogare alle stesse norme primarie con disposizioni relative tanto a casi singoli quanto ad una generalità di soggetti o a una serie di casi possibili, tali disposizioni sono sottoposte al regime degli atti amministrativi”.

Nuovamente, la stessa Corte Costituzionale con sentenza n. 418/1992 non ha attribuito agli atti emanati nell'esercizio dei poteri suddetti natura di “atto politico”, come tale non oggetto di impugnazione innanzi al giudice amministrativo (art. 31, R.D. 26 giugno 1924, n. 1054; ora art. 7, comma 1, c.p.a.), ma ha riconosciuto in capo agli stessi natura di atto amministrativo.

E ciò vale sia per la deliberazione con la quale il Consiglio dei Ministri dichiara lo “stato di emergenza” e per il conseguente decreto (art. 5, co. 1, legge 225/1992) sia per le ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato (art. 5, commi 2 e 3) sia per le ordinanze specificamente emanate dal Commissario nominato proprio per fronteggiare l'emergenza precedentemente dichiarata (art. 5, commi 4 e 5).

¹⁴⁴ V. CERULLI IRELLI, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Firenze, 2010, pag. 92. Sul punto si veda anche R. CIFARELLI, *Corruzione “amministrativa” e controlli: spunti di riflessione*, in rivista *Amministrazione in cammino*, a cura di Giuseppe Di Gaspare, Bernardo Giorgio Mattarella, Aristide Police e Aldo Sandulli, 2015.

¹⁴⁵ V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, rivista *Diritto Pubblico* (ISSN 1721-8985), Fascicolo 2, maggio-agosto 2007, cit. pag. 367.

La Sezioni Unite della Corte di Cassazione (7 marzo 2006, n. 4813) avevano escluso che la qualifica di “atti di alta amministrazione” di tali ordinanze le sottraesse al sindacato giurisdizionale, dato che tali atti sono pacificamente sindacabili dal giudice amministrativo.

Quanto alla motivazione che deve sorreggere l’ordinanza *extra ordinem*, il Consiglio di Stato, sezione IV, con sentenza 30 maggio 2005 n. 2795, affermava che le scelte dell’amministrazione in esame devono essere concretamente valutate in rapporto ad una situazione di emergenza del tutto eccezionale e straordinaria, nella quale il bilanciamento degli interessi non segue le regole ed i criteri che governano l’azione pubblica in situazioni ordinarie. Il giudice amministrativo segnalava tali requisiti alla base delle ordinanze derogatorie, cosicché non ogni carenza, insufficienza o contraddittorietà a livello istruttorio o di motivazione concretizzasse un vizio del relativo procedimento, sotto forma di una delle figure sintomatiche dell'eccesso di potere.

Esempi possono essere tratti dall’o.p.c.m. del 20 novembre 2007, n. 3629, recante “disposizioni per lo svolgimento del grande evento relativo alla Presidenza italiana del G8”, che ha nominato Commissario delegato il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri; o ancora, l’o.p.c.m. del 14 giugno 2007, n. 3595, recante “disposizioni per la celebrazione del “grande evento” in relazione della visita nel Comune di Assisi di Papa Benedetto XVI”, che ha nominato il Sindaco di Assisi nelle vesti di Commissario delegato del Governo.

3. *L'inquadramento sistematico delle ordinanze straordinarie alla luce del testo costituzionale*

Sino al *revirement* legislativo nel 2012, i poteri di ordinanza *extra ordinem* nell’ambito dei grandi eventi (e non solo) hanno provocato non pochi problemi interpretativi. Tali poteri avrebbero dovuto “rappresentare una sospensione dell’unità dell’ordinamento e non una sua rottura permanente”¹⁴⁶, in quanto concepiti per far fronte a situazioni

¹⁴⁶ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, cit. pag. 180. Sul punto anche C. VENTIMIGLIA, *Una emergenza da inefficienza:*

d'emergenza. I problemi di interpretazione sistematica alla luce del testo costituzionale si sono posti, *in primis*, in riferimento all'art. 97 Cost. circa il rispetto del principio di legalità e tipicità degli atti amministrativi, nonché dubbi ermeneutici sono stati evidenziati anche sul sistema di fonti e di rapporti tra legislatore e Pubblica Amministrazione¹⁴⁷.

Le ordinanze in materia di grandi eventi, manifestazione di attribuzioni *extra ordinem* sulla base della legge n. 225/1992, come visto sopra, sono atti di rango amministrativo e non normativo, che derogano temporaneamente a norme di legge di rango sovraordinato. La Corte costituzionale con sentenza n. 8/1956 ha riconosciuto i poteri d'ordinanza come espressione di poteri amministrativi, "strettamente limitati nel tempo e nell'ambito territoriale d'ufficio e vincolati ai presupposti dell'ordinamento giuridico"¹⁴⁸.

In riferimento all'amministrazione di materie tecnico-scientifiche, l'inversione del rapporto tra potere esecutivo e potere legislativo (relazione legge-potere-atto) è stata considerata dalla dottrina come la conseguenza da pagare per l'organizzazione di grandi manifestazioni di caratura mondiale, laddove si ravvisa l'esigenza di attribuire poteri flessibili e atipici, causando la crisi del principio di legalità formale derivante dallo scavalco e ridimensionamento dei poteri del legislatore¹⁴⁹.

Si è osservato¹⁵⁰ come le ordinanze *extra ordinem*, emanate dal Presidente del Consiglio in materia di Protezione civile (nella quale fino al 2012 rientravano i grandi eventi), si differenzino dal fenomeno della decretazione d'urgenza ex art. 77 Cost., perché quest'ultima ha una solida base nel testo costituzionale e non pone problemi di sistema, considerando il potere parlamentare di conversione *ex post* dei decreti legge e quello *ex ante* dell'emanazione da parte del Presidente della Repubblica. Inoltre, il problema attiene ai contenuti delle ordinanze straordinarie del Governo: esse hanno contenuto normativo,

poteri di ordinanza extra ordinem in materia di protezione civile, in Il Consiglio di Stato, 4, 2004, pp. 941-975.

¹⁴⁷ A. CARDONE, *Le ordinanze di necessità ed urgenza del governo*, in P. CARETTI, *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007, pag. 243 e ss.

¹⁴⁸ Corte cost., sent. n. 8/1956, in www.cortecostituzionale.it.

¹⁴⁹ F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Giuffrè, Milano, 2005.

¹⁵⁰ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 181. Si veda anche G.U. RESCIGNO, *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale*, in Giur. cost., n. 3/1995, pag. 2189.

che introducono una disciplina speciale per un settore dell'amministrazione, i cui effetti durano nel tempo. Per certo, il testo costituzionale non prevede strumenti diversi dai decreti legge indicati all'art. 77 per far fronte a situazioni di emergenza caratterizzate da necessità e urgenza¹⁵¹.

In materia di grandi eventi, prima del 2012 più autori si sono interessati al problema dell'inquadramento sistematico delle ordinanze del Presidente del Consiglio sulla base della normativa di Protezione civile¹⁵². Un filone dottrinale ha sostenuto l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, lett c) in riferimento agli "altri eventi" in combinato disposto con l'art. 5 della legge n. 225/1992, per via della mancata qualificazione di tale fattispecie di intervento. Secondo Giuseppe Marazzita, la legge colliderebbe con il "principio organizzatore inderogabile anche nello stato d'eccezione" della "forma democratica nella sua specificazione parlamentare": la funzione legislativa straordinaria, "pur spettando in prima battuta al Governo, abbisogna di un intervento preventivo (art. 78) o successivo (art. 77) delle Camere"¹⁵³. Come sostenuto da Giuseppe Marazzita in merito, lo spazio lasciato aperto dalla norma produrrebbe una rimessione in bianco di funzioni legislative straordinarie all'amministrazione: il soggetto destinatario della competenza verrebbe investito del potere di qualificare l'evento e della verifica della sua esistenza.

Una seconda tesi, sviluppata in dottrina da Giuseppe Ugo Rescigno e di Vincenzo Cerulli Irelli, ha sostenuto la costituzionalità dell'art. 2 della legge n. 225/1992 sulla Protezione civile, ma con una condanna di illegittimità per quelle ordinanze di attuazione amministrativa che derogassero in modo sproporzionato rispetto alla situazione in concreto alla quale provvedere. Si esclude, dunque, l'incostituzionalità della legge e "colloca a valle, cioè nella fase attuativa della legge, le eventuali violazioni del principio di legalità perpetrate con le ordinanze d'urgenza". "Gli altri eventi", per citare la norma, sono piuttosto gruppi di fattispecie, i c.d. grandi eventi, "notissime, diffuse, consolidate, prevedibilissime".

¹⁵¹ V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, riv. Diritto pubblico (ISSN 1721-8985), fascicolo 2, maggio-agosto 2007, art. 367 e ss.

¹⁵² Esposte e commentate in C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. pub.*, 2, 2009, cit. pag. 5 e ss. e in M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.

¹⁵³ G. MARAZZITA, *Le ordinanze di necessità dopo la l. n. 127 del 1995 (Riflessioni a margine di Corte cost. n. 127 del 1995)*, in *Giur. cost.*, 1996, pag. 525.

Ad Alfredo Fioritto fa capo un terzo filone dottrinale, che anche in questo caso fa salva la conformità a Costituzione dell'art. 2, lett c), legge n. 225/1992, sostenendo che il potere d'emergenza risiede "nel più generale potere attribuito all'amministrazione per la cura di un interesse pubblico e opera come continuazione del potere amministrativo ordinario"¹⁵⁴. Tal tesi presenta un approccio "del diritto amministrativo che sembra offrire sufficienti garanzie per le libertà e i diritti"¹⁵⁵, rielaborando e in parte superando quanto sostenuto da Oreste Ranelletti nella prima metà del secolo scorso: il fondamento del potere d'emergenza non deve risiedere in una specifica norma, in quanto il potere amministrativo trova giustificazione in sé stesso e sarebbe limitato dal rispetto dei diritti costituzionalmente garantiti, delle riserve assolute di legge, dei principi di uguaglianza e buon andamento, dai principi generali dell'ordinamento giuridico.

Una quarta tesi in tema di potere amministrativo *extra ordinem* nelle emergenze è stata sviluppata da Andrea Cardone, il quale confuta ogni dubbio di illegittimità costituzionale, partendo dalla considerazione di un "declino dei modelli democratici basati sulla rappresentanza"¹⁵⁶, seguito dalla possibilità di affermare una "doppia coestensività tra amministrazione e Costituzione"¹⁵⁷. Sulla base di tali assunti, Cardone sostiene che le ordinanze *extra ordinem* non sarebbero nient'altro che un'estrinsecazione, attraverso un atto della Pubblica Amministrazione e senza intervento del potere legislativo, di valori costituzionalmente garantiti, come la tutela della salute (art. 32 Cost.), la sicurezza e l'ordine pubblico (art. 13 Cost.), la libertà di culto (art. 19 Cost.), la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.).

A partire dal 1956 e per tutto il periodo di interesse ai fini di questa trattazione (cioè, sino al 2012), la Corte costituzionale è tornata più volte sul tema delle ordinanze atipiche e derogatorie, al fine di fornirne un'interpretazione conforme al testo costituzionale. Sulla base di tali pronunce¹⁵⁸, è possibile individuare alcuni requisiti delle ordinanze, dapprima

¹⁵⁴ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, il Mulino, Bologna, 2008, pag. 240 e ss.

¹⁵⁵ Cfr. *ibidem*.

¹⁵⁶ A. CARDONE, *Le ordinanze di necessità ed urgenza del governo*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007, pag. 248 e ss.

¹⁵⁷ Cfr. *ibidem*.

¹⁵⁸ Con riferimento alle sentenze n. 8/1956, n. 26/1961, n. 208/1971, n. 4/1977, n. 100/1987, n. 201/1987, n. 617/1987, n. 977/1988, n. 418/1992, n. 289/1993, n. 127/1995, n. 399/2003, n. 327/2003, n. 222/2006, n. 284/2006, n. 83/2010.

nella versione prefettizia e sindacale e successivamente nella forma di cui art. 5, legge n. 225/1992¹⁵⁹:

- a) effetti temporalmente limitati;
- b) le ordinanze devono fondarsi su presupposti di assoluta necessità in costanza di situazioni transitorie, nelle quali non sarebbe possibile azionare i poteri ordinari della pubblica amministrazione;
- c) garanzia delle libertà fondamentali e dei principi costituzionali e, per quanto riguarda il livello sovranazionale, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sacrificando le libertà fondamentali laddove sia necessario tutelare l'interesse pubblico o interessi di pari rango;
- d) le ordinanze governative di cui art. 5, legge n. 225/1992 non devono restringere eccessivamente le prerogative degli enti territoriali, in particolar modo delle regioni;
- e) le ordinanze *extra ordinem* devono avere una precisa base legale, nonostante essa manchi nel testo costituzionale, devono essere definite dettagliatamente contenuto, tempi e modalità d'esercizio dei poteri;
- f) in situazioni straordinarie (si dia il caso dei grandi eventi), l'Amministrazione che agisce con poteri speciali deve rispettare le normali regole dell'azione amministrativa, sia sul versante sostanziale che su quello della tutela giurisdizionale: le ordinanze, in quanto provvedimenti amministrativi e non normativi, devono rispondere ai principi di legalità, uguaglianza, imparzialità, trasparenza e non discriminazione, proporzionalità, motivazione e pubblicità. La Consulta ha statuito che tali ordinanze sono impugnabili nel quadro della tutela giurisdizionale.

A partire dalla sentenza n. 127/1995, la Corte Costituzionale aveva risparmiato da una dichiarazione di illegittimità le norme della legge n. 225/1992 relative ai grandi eventi, però sottolineava già la necessità di ancorare il potere straordinario di ordinanza a situazioni che comportassero rischi ai cittadini e che le deroghe fossero proporzionate alle esigenze del caso concreto.

¹⁵⁹ La rassegna di tale giurisprudenza è commentata da M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.

Con una sentenza del 2010, poi, il giudice delle leggi ha affermato che le ordinanze *extra ordinem* hanno natura amministrativa, permettendo così la vigilanza sulla loro legittimità da parte dei giudici amministrativi¹⁶⁰.

La giustizia amministrativa, a dire il vero in modo meno frequente e meno puntuale rispetto alla Corte costituzionale, è intervenuta in materia con alcune necessarie puntualizzazioni¹⁶¹. Per poter esercitare un potere *extra ordinem*, bisogna verificare in concreto l'eccezionalità della situazione da fronteggiare, che porta con sé l'intrinseca necessità di adottare ordinanze straordinarie, dal momento che non vi sia tempo, mezzi e/o possibilità di attivare poteri ordinari. I giudici amministrativi hanno sottolineato la necessità di proporzionalità e adeguatezza spazio-temporale delle ordinanze, l'obbligo di idonea istruttoria e motivazione delle ordinanze stesse. Secondo tale giurisprudenza, inoltre, l'ordinanza derogatoria deve indicare le norme inapplicabili, spesso essa nomina un commissario delegato del Governo e, in tal caso, deve chiarire le sue competenze, non compromettendo le garanzie di partecipazione e, come chiarito anche dalla Consulta, di non compressione delle prerogative degli enti territoriali.

È da condividere la tesi sostenuta da Vincenzo Cerulli Irelli, secondo il quale la materia dei grandi eventi, invero, sarebbe a pieno titolo assoggettabile a una disciplina speciale nelle ipotesi di organizzazioni complesse, quando si necessita di un coordinamento tra più enti e di una gestione unitaria della situazione contingente. L'organizzazione di un'Esposizione Universale, come visto, è sì straordinaria, ma si tratta pur sempre di una vicenda prevedibile e conosciuta con ampio anticipo. Le deroghe al sistema ordinario del riparto di competenze e dei rapporti fra autorità non avrebbe nulla a che fare con l'esistenza di un potere straordinario di ordinanza, in quanto "si tratta di fatti di

¹⁶⁰ Corte Cost., sent. 5 marzo 2010, n. 83.

¹⁶¹ Si vedano le pronunce del T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 30 agosto 2003, n. 641 in Giustizia amministrativa, n. 5/2003; Cons. Stato, sez. IV, 19 aprile 2000, n. 2361 in Il Consiglio di Stato, n.1/2000, pag. 1027 e ss.; Cons. Stato sez. V, 13 novembre 2002, n. 6280 in Rivista giuridica dell'ambiente, n. 3-4/2003, pag. 575 e ss.; Cons. Stato, sez. V, 13 dicembre 2002, n. 6809. Per i contributi della giurisprudenza amministrativa si veda anche A. CARDONE, *Le ordinanze di necessità ed urgenza del governo*, cit. pag. 227 e ss. Sui principi da seguire per l'attività amministrativa *extra ordinem* in emergenza si consulti Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, Relazione annuale 2009 al Parlamento, del 22 giugno 2010, www.aucp.it, pag. 177.

amministrazione connotati da peculiarità che necessitano di disciplina (normativa speciale)¹⁶².

Un altro aspetto da affrontare nel ricostruire il fenomeno straordinario delle ordinanze per grandi eventi proliferate fino al 2012, è l'oggetto delle deroghe. I principi costituzionali la normativa comunitaria sovraordinata venivano ripetutamente violati, come i principi del pubblico concorso nelle assunzioni dei pubblici impiegati, che ex art. 97 Cost. può essere derogato solo da disposizioni di legge e in particolari circostanze. Nonché, ripetutamente derogati erano anche i principi applicati alla materia dei contratti pubblici, che ammettono già deroghe in casi di urgenza¹⁶³. Infine, fino al 2012 le ordinanze straordinarie venivano emanate con buona pace del principio di autonomia degli enti territoriali. Da questa prospettiva, è necessario ricordare due pronunce della sezione IV del Consiglio di Stato, che mettevano in luce la titolarità dei poteri di programmazione e di pianificazioni in capo all'organo assembleare del governo degli enti locali. Nella prassi delle ordinanze di Protezione civile, invece, questo potere di adottare atti a contenuto normativo e di programmazione era indebitamente esercitato dall'organo esecutivo¹⁶⁴.

4. *Necessità di una svolta: la fine del regime emergenziale con legge n. 27/2012*

La legge n. 27/2012 ha avuto il merito di porre ordine nella prassi dei grandi eventi organizzati in Italia. L'intervento legislativo, con l'emendamento al d.l. 1/2012, si era reso necessario per arginare il fenomeno della proliferazione delle ordinanze *extra ordinem* e riportarlo al rispetto del principio di legalità.

Al giorno d'oggi, infatti, l'organizzazione di un grande evento non si basa più su ordinanze in deroga, bensì sull'art. 77 Cost., nel pieno rispetto del sistema costituzionale

¹⁶² V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, riv. Diritto pubblico (ISSN 1721-8985), fascicolo 2, maggio-agosto 2007.

¹⁶³ Cfr. *ibidem*.

¹⁶⁴ Cons. Stato, sez. IV, 28 agosto 2001, n. 4542; 14 dicembre 2002, n. 6817. Sul punto, si veda anche V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, riv. Diritto pubblico (ISSN 1721-8985), fascicolo 2, maggio-agosto 2007.

delle fonti¹⁶⁵. La decretazione d'urgenza fornisce la sufficiente e, allo stesso tempo, necessaria base normativa per affrontare la programmazione di un evento quale “caso straordinario di necessità e urgenza”.

In ordine di tempo, l'Esposizione Universale tenutasi a Milano nel 2015 è stato l'ultimo grande evento organizzato con la disciplina emergenziale sopra analizzata, che ha ceduto definitivamente il passo a seguito del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, recante “disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”.

L'emendamento apportato qualche mese più tardi con la legge 25 marzo 2012, n. 27, ha introdotto l'articolo 40-bis, che abrogava il comma 5 all'articolo 5-bis del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, cioè la norma che aveva incluso i grandi eventi nella disciplina della Protezione civile.

La programmazione dell'Expo 2015 è concisa con gli anni di uscita dal regime emergenziale. A sostegno della tesi che vede i grandi eventi non come emergenze, in quanto programmati e programmabili con anni di anticipo, l'organizzazione dell'evento nel capoluogo lombardo affonda le radici nel 2006 con la presentazione della candidatura, seguita dalla dichiarazione di grande evento datata 11 settembre 2007 (contenuta in un d.p.c.m), dunque la disciplina vigente applicabile era a pieno regime quella emergenziale segnata dalla legge n. 225/1992 e dal decreto legge n. 343/2001, ciò nonostante le spinte evolutive che, proprio in quegli anni, la giurisprudenza amministrativa si stava augurando.

L'Expo di Milano ha segnato un'esperienza significativa nel nostro ordinamento, in quanto una volta per tutte è stato messo in risalto come “l'anteposizione degli obiettivi di celerità ed elasticità delle procedure rispetto a un corpo esistente di norme di garanzia e di trasparenza non ha centrato il risultato sperato, lasciando spazio a fenomeni corruttivi, che hanno rischiato di compromettere la realizzazione delle opere necessarie alla celebrazione dell'evento stesso, secondo la tempistica richiesta”¹⁶⁶.

¹⁶⁵ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 181.

¹⁶⁶ A. BENEDETTI, *L'eredità di Expo Milano 2015 e la disciplina dei grandi eventi*, rivista Amministrare (ISN 0044-8141), fascicolo 1, 2016, cit. pag. 15.

L'emendamento del marzo 2012, che ha introdotto l'art. 40-bis nella legge n. 27/2012 rubricato "misure per la trasparenza nella gestione dei grandi eventi", era stato anticipato da alcune pronunce della Corte dei Conti a partire dall'anno 2009. I giudici, nell'affermare la possibilità del controllo di legittimità sulle ordinanze regolanti grandi eventi, esprimevano dubbi (gli stessi denunciati dalla dottrina prevalente) circa il potere straordinario e altamente discrezionale che la normativa di Protezione civile attribuiva in capo al Governo, a prescindere dalla verifica di un'effettiva situazione emergenziale. I grandi eventi, come più volte sottolineato in questa sede, difficilmente potevano configurarsi come "emergenze", piuttosto sono situazioni non ordinarie e prevedibili con ampio anticipo.

L'ordinamento ha iniziato a reagire, seppur con ritardo, a partire dall'entrata in vigore dell'articolo 14 del decreto legge 23 maggio 2008, n. 90, recante "misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile". Sulla base della nuova norma, infatti, i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 5 della l. n. 225/1992 e dell'articolo 5-bis, comma 5, del d.l. n. 343/2001 venivano sottratti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, previsto dall'art. 3 legge n. 20/1994 e dall'art. 100 del testo costituzionale.

Il d.l. 90/2008 è stato il punto di reazione da parte dell'ordinamento, nel tentativo di riportare la produzione di ordinanze *extra ordinem* per grandi eventi nell'alveo di un'interpretazione che non fosse estensiva, bensì costituzionalmente orientata. Questa nuova fase, che avrebbe portato al citato d.l. 1/2012, ha preso le mosse dagli interventi attraverso i quali la magistratura contabile indagava sull'eventuale presenza di un presupposto di necessità e urgenza, che giustificava il ricorso ai provvedimenti emergenziali quali l'ordinanza.

Ai fini del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo (ex art. 100 Cost.), l'Ufficio di controllo competente in seno alla Corte dei Conti aveva chiesto la trasmissione di un'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 luglio 2009 circa le "misure per il rilancio dell'immagine dell'Italia e del settore turistico in connessione con le celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia e con l'evento Expo 2015". Questo atto, contenente la nomina a commissario delegato del Capo di Gabinetto del Ministro per il turismo, veniva considerato dalla Corte una direttiva

generale per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione e dell'organizzazione amministrativa, come tale soggetta a controllo preventivo di legittimità ex art. 100, co. 2, Cost, e non un atto avente ad oggetto uno specifico grande evento (e dunque esonerato dal controllo ex art. 5-bis, co. 5, l. n. 401/2001 e art. 14 l. n. 123/2008). In questa occasione, i giudici della Sezione di controllo hanno concluso che l'o.p.c.m. conteneva un riferimento soltanto indiretto e parzialmente strumentale ai grandi eventi da organizzare (le celebrazioni per Italia 150 e l'Expo di Milano), in più l'ordinanza non era stata emanata per far fronte ad un evento concreto, ma per l'esercizio di una funzione ordinaria in regime *extra ordinem*, attribuita dal Presidente del Consiglio ad un Ministro senza portafoglio nelle vesti di commissario straordinario dell'esecutivo. I giudici notavano che “non si qualificano come grandi eventi particolari assetti organizzativi ed operativi (*extra ordinem*), ma si dispone un regime giuridico singolare per organizzare le unità operative e per esercitare la funzione amministrativa ordinaria. Di fatto, con l'ordinanza stessa, si organizza l'intera struttura ministeriale, costituente un dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri virgola in regime derogatorio per svolgere la normale attività amministrativa”¹⁶⁷.

Questo importante arresto della giurisprudenza amministrativa è stato seguito dalla delibera della Corte dei Conti del 18 marzo 2010, n. 5, che, riprendendo la pronuncia dell'anno precedente, ha statuito: “nella competenza del Dipartimento della protezione civile non rientra qualsiasi “grande evento”, ma vi rientrano solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni”. Nella fattispecie, la Sezione chiedeva di sottoporre a controllo preventivo di legittimità il d.p.c.m. del 2 ottobre 2010, che dichiarava il grande evento per lo svolgimento delle Louis Vuitton World Series. In merito, la Corte decideva che non sussistessero i presupposti richiesti per la dichiarazione di grande evento, con la conseguenza che sia detto d.p.c.m. sia la successiva ordinanza di protezione civile n. 3838/2009 non fossero esenti dal controllo di legittimità di cui all'art. 14 d.l. n. 90/2008. Nello specifico, quest'ultima ordinanza nominava commissario delegato il Capo del Dipartimento di Protezione civile, al quale era demandato di realizzare le opere e gli

¹⁶⁷ F. BATTINI, nota a sentenza, *Osservatorio della Corte dei Conti – Il potere di ordinanza a fronte di grandi eventi*, in Giorn. dir. amm., n. 4, 2010, pag. 409.

interventi funzionali allo svolgimento delle gare velistiche, affrontare e risolvere le problematiche sul piano della mobilità, della ricettività alberghiera, dell'accoglienza, dell'assistenza e dell'ordine pubblico, della disciplina del traffico marittimo e portuale delle attività connesse, nonché di curare gli aspetti promozionali e organizzativi necessari. La Sezione controllo ha ricordato che una siffatta ordinanza disciplinava, piuttosto, attività estranee alla competenza del Dipartimento della Protezione civile e ha posto l'attenzione sul fenomeno della proliferazione delle ordinanze di protezione civile, con riguardo a quelle per grandi eventi¹⁶⁸. La Corte riteneva sottoponibili al visto e successiva registrazione le ordinanze di protezione civile, in quanto fossero mere "direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa", che l'art. 1, co. 3 lett. b) della legge 14 gennaio 1994, n. 20 sottopone al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti".

In una relazione al Parlamento sul rendiconto, la Corte notava che "le ordinanze di Protezione civile, soprattutto a partire dal 2002, hanno progressivamente esteso il loro ambito operativo" e che ciò imponesse "una verifica della sussistenza dei presupposti legittimanti il ricorso ad uno strumento che, *ex se*, non dovrebbe essere considerato sostitutivo delle ordinarie procedure allorché non siano rinvenibili situazioni realmente emergenziali e in quanto tali non prevedibili". La Sezione, così, contestava la genericità della definizione legislativa dei "grandi eventi", che causava inevitabilmente l'attribuzione di un'ampia e ingiustificata discrezionalità in capo al Governo su singole iniziative.

In sede di deliberazione nel 2010, la Corte dei Conti proponeva un'interpretazione "costituzionalmente orientata" e restrittiva della normativa in materia di Protezione civile, che sarebbe stata aderente al dato normativo e anche alla volontà del legislatore del 2001, che non avrebbe fatto previsto uno strumento in contrasto con gli articoli 70, 74, 76 e 77 della Costituzione.

I giudici concludevano che "negli anni più recenti il ricorso alle ordinanze di necessità ed urgenza è cresciuto in modo notevole; le stesse hanno riguardato eventi che, in taluni casi, appaiono svincolati da un carattere emergenziale, anche in considerazione della

¹⁶⁸ F. BATTINI, nota a sentenza, *Osservatorio della Corte dei Conti – Il controllo di legittimità sulle ordinanze extra ordinem relative a grandi eventi*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2010, pag. 636.

programmabilità delle attività connesse con iniziative destinate a concludersi in ampi archi di temporali e comunque non del tutto riconducibili al concetto di grande evento”.

Il 2010 è stato un anno estremamente importante nella linea evolutiva della materia dei grandi eventi. Nell’ottobre, la Sezione controllo è intervenuta nuovamente sul punto (26/10/2010, n. 23), ammettendo al visto le ordinanze n. 3900/2010 e 3901/2010 del Presidente del Consiglio dei ministri, recanti “disposizioni concernenti la realizzazione del Grande evento Expo Milano 2015”. Questi due atti recavano disposizioni concernenti la realizzazione dell’Esposizione, situazione unica, nel suo genere, espressamente prevista dalla legge (art. 14 comma 1, d.l. n. 112/2008, conv. dalla l. n. 133/2008), che la delinea nella sua fattispecie, qualificandola come eccezionale, singolare, straordinaria, con riferimento ai tempi, tassativamente stabiliti a livello internazionale, al luogo ed all’ordinamento nazionale ed internazionale. La Sezione sottoponeva a controllo di legittimità queste due ordinanze attraverso un esercizio interpretativo: “gli straordinari strumenti giuridici, cui si ricorre per fini operativi, discendono funzionalmente dal singolare disposto legislativo (cit. art. 14 del suddetto decreto legge) e non dalla disciplina generale concernente gli interventi di protezione civile, previsti e disciplinati dalla l. n. 225/1992, modificata ed integrata dagli art. 5 e 5bis legge n. 401/2001”¹⁶⁹.

Le due ordinanze *extra ordinem* citate, secondo l’interpretazione offerta dalla Corte dei Conti, trovavano piuttosto fondamento nel decreto legge 112/2008, dunque un atto fondato sull’art. 77 Cost. e ampiamente previsto nei poteri del Governo. In particolare, l’art. 14 era dedicato interamente ad Expo Milano 2015 ed istituiva gli organismi per la gestione delle attività. Inoltre, la norma nominava il commissario unico delegato del Governo per Expo 2015, anche se rimandando ai poteri e alle deroghe previste per le ordinanze di Protezione civile e, quindi, esentando le due o.p.c.m. richiamate (3900 e 3901 del 2010) dal controllo preventivo di legittimità ex art. 100 Cost.

L’arresto della Sezione controllo della Corte dei Conti n. 23/2010 deve essere concepito come un primo tentativo di riportare un potere straordinario nell’alveo del testo costituzionale, fornendone un’interpretazione “costituzionalmente orientata” in stretta continuità con la deliberazione n. 5/2010. A differenza delle o.p.c.m., infatti, il decreto legge è espressione del potere esecutivo, ma pur sempre sottoposto a controllo a posteriori

¹⁶⁹ Riv. Corte dei Conti 2010, fascicolo 5, pag. 3.

da parte del Parlamento, attraverso la conversione in legge entro sessanta giorni dalla pubblicazione, altrimenti il decreto legge perde efficacia “sin dall’inizio”.

Sulla base di questa interpretazione, la Corte dei Conti ha sottoposto al visto le ordinanze 3900/2010 e 39001/2010. Al di là di tale intervento, l’art. 14, d.l. 112/2008, è rimasto esempio lampante del *revirement* legislativo operato dall’art. 40-bis, legge n. 27/2012, sopra richiamato. Infatti, sotto la vigenza della nuova disciplina che escludeva i grandi eventi dalla materia della Protezione civile, l’articolo è stato modificato nel 2013. Per il completamento funzionale delle attività già programmate a partire dal 2010 e in vista dell’Expo che incombeva a distanza di soli due anni, il d.l. n. 43/2013, art. 5, modificava il citato art. 14, d.l. 112/2008. I poteri del commissario straordinario venivano fatti salvi dalle ultime novità legislative e si rimandava all’art. 3, co.1, lett a) del decreto legge n. 59/2012, recante “disposizioni urgenti per il riordino della Protezione civile”. Le deroghe previste della precedente legislazione, caratterizzata dalla proliferazione di ordinanze *extra ordinem*, rimanevano in essere: “restano fermi gli effetti delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri 30 agosto 2007 e 6 ottobre 2011, ivi inclusi quelli, rispettivamente: a) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 agosto 2007, pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 211 dell’11 settembre 2007, e delle conseguenti ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri 18 ottobre 2007, n. 3623 e 19 gennaio 2010, n. 3840, 5 ottobre 2010, n. 3900 e 11 ottobre 2010, n. 3901”.

A seguito degli interventi della Corte dei Conti, il legislatore è tornato sulla questione della soggezione delle ordinanze al controllo preventivo di legittimità attraverso il decreto legge n. 225/2010. L’art. 2, co. 2-sexies, ha inserito nell’articolo 3, co. 1, legge 20/1994, la lettera c-bis): da quel momento, tra gli atti non aventi forza di legge soggetti al controllo preventivo di legittimità, figuravano anche “i provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri emanate ai sensi dell’articolo 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225”.

Un anno prima della riforma, il Consiglio di Stato, sezione IV, con sentenza n. 5903 dell’8 novembre 2011, richiamava la deliberazione della Corte dei Conti per supportare la tesi di interpretazione letterale e restrittiva della normativa in materia di Protezione civile (art. 5 legge 225/1992), che attribuiva il potere di ordinanza in deroga alle leggi vigenti. “L’ordinanza è autorizzata da norma primaria eccezionale, ed è eccezionale essa stessa,

il suo contenuto prescrittivo è di stretta interpretazione (ex art. 14 disp. prel. cod. civ.), non potendosi consentire (interpretazioni e quindi) applicazioni, al di là dei casi strettamente contemplati”. Inoltre, “la nuova categoria di eventi (c.d. “grandi eventi”), che funge da presupposto per il conferimento ed esercizio del potere di ordinanza in deroga, comporta la necessità di applicazione di quelli che sono i limiti all'esercizio del potere in deroga, previsti dalla legge e dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e la giurisprudenza della Corte dei Conti (sez. contr., 18 marzo 2010 n. 5)”.

5. *La figura dei commissari straordinari tra emergenza e opere strategiche*

I commissari straordinari sono figure, si potrebbe dire quasi onnipresenti, proprie dell'organizzazione di grandi eventi. In un contesto scandito da tempistiche ristrette e obbligazioni di risultato, essi hanno storicamente rappresentato, e rappresentano tutt'ora come dimostra l'esperienza di Milano Cortina 2026, professionalità con caratteristiche e poteri che ben si sposano con le necessità di amministrazioni coinvolte nella gestione di “routine eccezionali”¹⁷⁰.

Nella prassi, il fenomeno non fornisce una lettura univoca di tali figure, variamente denominate dalla legge (commissari prefettizi, governativi, o ancora straordinari, delegati all'emergenza), ma sovrapponibili dal punto di vista dei tratti peculiari.

Come sostenuto in dottrina, il commissario straordinario è sintomo del fenomeno della sostituzione amministrativa, in quanto queste figure non sono previste “nel disegno organizzativo di un singolo ente o organizzazione amministrativa, ma costituite *una tantum* con provvedimenti di una superiore autorità (politica, amministrativa o giurisdizionale), nell'ambito dell'ente stesso, per far fronte a una specifica e transeunte

¹⁷⁰ Di grandi eventi come “routine eccezionali” parla M. BASSO, *Grandi eventi e politiche urbane. Governare “routine eccezionali”. Un confronto internazionale*, categoria “Il futuro delle città”, Edizioni Guerini e associati, 2017.

esigenza operativa (commissari e commissioni straordinarie), mediante l'esercizio di poteri altrimenti imputati ad organi ordinari dell'ente"¹⁷¹.

Nel nostro ordinamento vi sono più riferimenti normativi ai commissari, che sovente sostituiscono l'amministrazione ordinaria per far fronte a situazioni contingenti con rapidità ed efficienza. La genesi del fenomeno si può individuare nelle figure, legate al governo degli enti territoriali, del commissario regio e del commissario prefettizio¹⁷², che già agli albori dell'Unità d'Italia iniziavano ad essere previste in leggi comunali e provinciali¹⁷³.

In materia di grandi eventi, è necessario distinguere la nomina di commissari straordinari durante la fase "emergenziale" dall'affermarsi di tali figure anche successivamente alla legge n. 27/2012.

Della prima fase fa parte una lunga serie di figure commissariali, da Torino 2006 a Milano 2015, chiamate a gestire i grandi eventi nell'ambito della disciplina emergenziale di Protezione civile. In tal senso, la figura di commissario è stata introdotta dalla legge n. 996/1970¹⁷⁴, poi confluita nell'art. 5 della legge n. 225/1992, che attribuiva in capo al

¹⁷¹ La definizione è tratta da V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2007, pag. 350.

¹⁷² G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, pag. 4.

¹⁷³ Il primo riferimento normativo alla figura di commissario regio è contenuto nella legge n. 2248/1865, All. A, art. 151, *per l'unificazione normativa del Regno d'Italia*: "In caso di scioglimento del consiglio comunale l'amministrazione del comune verrà provvisoriamente affidata ad un delegato straordinario nominato dal Re a carico dell'erario comunale". È l'art. 85 della legge n. 5865/1888 a introdurre la figura del c.d. commissario straordinario comunale e provinciale: "In caso di scioglimento del Consiglio comunale, l'amministrazione è affidata ad un commissario straordinario. In caso di scioglimento del Consiglio provinciale, l'amministrazione è affidata ad una Commissione straordinaria, presieduta dal consigliere delegato e composta di quattro membri, scelti fra persone che siano eleggibili a consiglieri provinciali, e che non abbiano fatto parte del disciolto Consiglio". Queste figure commissariali trovano oggi la loro legittimazione nell'art. 120 del testo costituzionale, che al secondo comma introduce il potere sostitutivo del Governo nei confronti degli enti locali: "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

¹⁷⁴ L'art. 5 della legge, co. 2 e 3, statuiva: "Con il decreto di cui al primo comma si provvede alla nomina di un commissario, che può anche essere scelto tra membri del Governo e del Parlamento, esperti o tecnici estranei alla pubblica amministrazione, amministratori regionali o di enti locali. Il commissario assume sul posto, ai fini della necessaria unità, la direzione dei servizi di soccorso, ed

Presidente del Consiglio il potere di nomina di commissari delegati, aggiungendo che “il relativo provvedimento di delega debba indicare il contenuto della delega dell’incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio”.

Come esposto nel precedente paragrafo, tra le competenze della Protezione civile sono stati fatti rientrare anche i grandi eventi sotto il cappello normativo di “altri eventi”¹⁷⁵, per le cui gestioni sono stati sovente nominati dei commissari straordinari. Nello specifico, l’art. 5-bis, co. 5, del decreto legge 343/2001 rendeva applicabile l’art. 5 della legge 225/1992 (e la relativa figura del commissario straordinario, di cui comma quarto del medesimo articolo) anche alla dichiarazione di grande evento rientrante nelle competenze del Dipartimento di Protezione civile. La dichiarazione ha rappresentato, in questa fase, l’unico presupposto per la nomina del commissario delegato, divenuta così oggetto di mere valutazioni di opportunità politica, piuttosto che necessaria per gestire situazioni straordinarie¹⁷⁶.

E così, ai commissari nominati per gestire le emergenze rifiuti, il traffico nelle metropoli o, ancora, le aree archeologiche, si sono aggiunti i commissari per le Olimpiadi invernali del 2006 a Torino o per l’Esposizione Universale di Milano 2015.

Il fenomeno è stato incoraggiato dalla sottrazione delle ordinanze di Protezione civile al controllo preventivo della Corte dei Conti (fino ai primi interventi giurisprudenziali del 2010) e, per di più, gli interventi infrastrutturali per l’allestimento dei grandi eventi venivano esclusi dall’applicazione del patto di stabilità per liberarsi dalle strette maglie dei vincoli di spesa¹⁷⁷.

Sulla base del decreto legge n. 343/2001, il Presidente del Consiglio, una volta dichiarato il grande evento, poteva nominare commissari straordinari, al fine di delegare loro l’organizzazione della manifestazione. L’obbligazione di risultato doveva essere

attuata le direttive generali ed il coordinamento dei servizi, avvalendosi comunque della collaborazione degli organi regionali e degli enti locali interessati”.

¹⁷⁵ Il riferimento è all’art. 2, legge 225/1992, rubricato “tipologia degli eventi ed ambiti di competenze”: “*Ai fini dell’attività di protezione civile gli eventi si distinguono in: a) eventi naturali o connessi con l’attività dell’uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) eventi naturali o connessi con l’attività dell’uomo che per loro natura ed estensione comportano l’intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria; c) calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari”.*

¹⁷⁶ G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, pag. 37.

¹⁷⁷ Cfr. *ibidem*, pag. 37.

adempita in tempi brevi e attraverso le risorse messe a disposizione dal Dipartimento di protezione civile sulla base di deroghe alla legislazione ordinaria¹⁷⁸.

Nella specie, nell'esercizio dei loro poteri, i commissari straordinari per grandi eventi potevano derogare le garanzie procedurali della legge 241/1990 (ad esempio, in materia di comunicazioni e di conferenza di servizi, che verrà analizzata nel paragrafo 6 di questo capitolo). Inoltre, i commissari operavano derogando spesso le normali regole di scelta dei contraenti negli appalti pubblici, le disposizioni in materia ambientale, i procedimenti di governo urbanistico, le norme sul rapporto di impiego presso le pubbliche Amministrazioni, il riparto di competenze tra governo centrale ed enti locali¹⁷⁹.

Come visto nel paragrafo precedente, l'Esposizione Universale del 2015 si è tenuta a cavallo tra le due fasi legislative in materia di grandi eventi. Questo ha avuto riflessi anche sull'istituzione dei commissari straordinari dell'Expo milanese. Il sindaco di Milano (al tempo Letizia Moratti) e il presidente della Regione Lombardia erano stati nominati rispettivamente Commissario straordinario del Governo e Commissario generale fino al 31 dicembre 2016¹⁸⁰. L'avvicendamento a Palazzo Marino aveva portato al subentro del nuovo sindaco di Milano anche nella carica di commissario, come confermato dal d.p.c.m. numero 123 del 28 maggio 2013.

Così, il nuovo primo cittadino (Giuseppe Sala) si poteva avvalere dei poteri e delle funzioni già conferiti al precedente commissario, "ivi compresi i poteri e le deroghe previsti nelle ordinanze di Protezione civile ai sensi dell'art. 14, comma 2, del decreto legge n. 112/2008"¹⁸¹. In altre parole, al fine di realizzare l'obiettivo fissatosi con il BIE

¹⁷⁸ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 173.

¹⁷⁹ Cfr. *ibidem*, cit. pag. 174.

¹⁸⁰ Temi dell'attività parlamentare, Expo 2015. Fonte tratta dal sito del Parlamento italiano, leg16.camera.it.

¹⁸¹ Così si pronunciava l'art. 2 del d.p.c.m. 123/2013, comma 2, lett. i). Per un'esegesi più completa dei poteri di un commissario straordinario nominato dal Governo per gestire grandi eventi, si riporta di seguito l'intero articolo: "1. Ai sensi dell'articolo 14, comma 2, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, il dott. Giuseppe Sala è nominato Commissario Unico delegato del Governo per Expo Milano 2015 (di seguito Commissario Unico), per la realizzazione dell'EXPO Milano 2015 fino al 31 dicembre 2016. 2. Al fine di garantire la realizzazione dell'EXPO Milano 2015, secondo quanto previsto dal dossier di candidatura e secondo gli obblighi assunti dal Governo italiano di cui all'articolo 1, il Commissario Unico: a) vigila sulla organizzazione di EXPO 2015; b) partecipa, formulando eventuali proposte, alle riunioni del CIPE riguardanti le decisioni strategiche per EXPO e riferisce allo stesso comitato trimestralmente ai sensi della lettera g) dell'articolo 5 del citato decreto-legge n. 43 del 2013; c) riferisce periodicamente al Presidente del Consiglio dei Ministri,

al momento dell'aggiudicazione (e cioè l'allestimento delle infrastrutture dedicate all'Esposizione), venivano fatte salve le ordinanze del Presidente del Consiglio e riguardanti l'organizzazione dell'Expo, emanate a partire dal 2008 sulla base della previgente disciplina emergenziale di Protezione civile¹⁸².

sullo stato di attuazione e sull'organizzazione generale dell'evento; d) può promuovere o partecipare agli accordi di programma e alle conferenze di servizi anche attraverso un proprio delegato; e) partecipa alle riunioni della Commissione di cui all'articolo 4; f) indice conferenze di servizi tra le amministrazioni interessate, salve le competenze di altri organismi anche con la partecipazione di soggetti privati, qualora si debbano acquisire intese, concerti, nulla osta ed assensi comunque denominati da parte delle amministrazioni stesse; la conferenza di servizi si esprime sull'approvazione dei progetti preliminari e dei progetti definitivi; g) promuove l'attivazione degli strumenti necessari per il reperimento delle risorse per la completa realizzazione delle finalità di cui all'articolo 1 e si adopera ai sensi dell'articolo 14, comma 2-ter, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112; h) nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e della normativa comunitaria, degli obblighi internazionali assunti dall'Italia e nei limiti delle risorse stanziare ai sensi della vigente legislazione, esercita poteri di impulso, nonché poteri sostitutivi per risolvere situazioni o eventi ostativi alla realizzazione delle opere essenziali e connesse di cui agli Allegati del presente decreto, alla partecipazione degli Stati e degli Enti iscritti o al regolare svolgimento dell'Evento. Ove necessario, può provvedere in deroga alla legislazione vigente a mezzo di ordinanza, nei limiti indicati con delibera del Consiglio dei Ministri sentito il Presidente della Regione Lombardia. Tali ordinanze sono immediatamente efficaci e devono essere pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana; i) si avvale dei poteri e delle funzioni già conferiti al Commissario Straordinario delegato del Governo per Expo Milano 2015, ivi compresi i poteri e le deroghe previsti nelle ordinanze di protezione civile ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del citato decreto-legge n. 112 del 2008; l) nelle more dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), ultimo periodo, decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, supporta e coadiuva il Governo italiano nei rapporti con il BIE e con gli Stati Membri che partecipano all'Expo Milano 2015 in tutte le materie relative all'Esposizione; m) garantisce al BIE una costante informazione sugli sviluppi e gli avanzamenti nella preparazione dell'Esposizione, riferendo periodicamente e presentando una relazione a ciascuna delle sue Sessioni; n) assicura il rispetto del programma di lavoro e delle norme del regolamento generale e dei regolamenti speciali; o) è il referente dei Commissari Generali di Sezione dei Paesi partecipanti; [...]; 3. Il Commissario subentra, eventualmente con i soggetti delegati, nella titolarità della contabilità speciale esistente ed intestata al Commissario Straordinario delegato del Governo per Expo Milano 2015 e si avvale, unitamente ai suoi delegati, delle strutture della società Expo S.p.a. [...]"

¹⁸² Il citato art. 14, comma 2, decreto legge n. 112/2008 disponeva quanto segue: "Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...] è nominato, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, anche nell'ambito dei soggetti della governance della Società Expo 2015 S.p.A., ivi incluso l'Amministratore delegato, il Commissario Unico delegato del Governo per Expo 2015 a cui vengono attribuiti tutti i poteri e tutte le funzioni, già conferiti al Commissario Straordinario delegato del Governo per Expo Milano 2015, ivi compresi i poteri e le deroghe previsti nelle ordinanze di protezione civile richiamate all'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto legge 15 maggio 2012, n. 59, convertito in legge 12 luglio 2012, n. 100, da intendersi estese a tutte le norme modificative e sostitutive delle disposizioni ivi indicate [...]". Quest'ultimo decreto legge permetteva la deroga alle nuove disposizioni contenute nel d.l. 1/2012, che ponevano fine all'applicazione del regime

Con il tramonto del regime para-emergenziale per grandi eventi, le figure commissariali nominate per gestire queste “routine eccezionali” ricadono nella più generale disciplina di cui legge 23 agosto 1988, n. 400, in tema di attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri¹⁸³. L’art. 11, rubricato “commissari straordinari del Governo”, dispone tutt’oggi che, “al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali”, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, si possono nominare dei commissari straordinari del Governo, mantenendo però ferme le attribuzioni dei Ministeri¹⁸⁴.

Più di recente, il citato art. 11, legge n. 400/1988, ha costituito la base normativa per la nomina del sindaco di Roma (Roberto Gualtieri) quale commissario straordinario per la realizzazione delle opere in vista del Giubileo 2025, come previsto dall’art. 1, comma 421, della legge di bilancio n. 234/2021¹⁸⁵.

emergenziale ai “grandi eventi” e, come risultato, arginavano il proliferare di ordinanze governative per l’organizzazione di tali eventi. L’art. 3, comma 1, d.l. 59/2012, statuiva: “*Fatto salvo quanto previsto dall’articolo 40-bis del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, restano fermi gli effetti delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri 30 agosto 2007 e 6 ottobre 2011, ivi inclusi quelli, rispettivamente: a) del decreto Presidente del Consiglio dei ministri 30 agosto 2007, pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 211 dell’11 settembre 2007, e delle conseguenti ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri 18 ottobre 2007, n. 3623 e 19 gennaio 2010, n. 3840, 5 ottobre 2010, n. 3900, e 11 ottobre 2010, n. 3901, pubblicate nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 246 del 22 ottobre 2007, n. 21 del 27 gennaio 2010 e n. 243 del 16 ottobre 2010; [...]*”.

¹⁸³ Sul punto si veda anche D. CALDIROLA, *Il commissario straordinario nell’emergenza*, riv. Amministrare, Fascicolo 2, 2010, pag. 209.

¹⁸⁴ Si riporta di seguito il testo dell’art. 11, legge n. 400/1988: “*1. Al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, può procedersi alla nomina di commissari straordinari del Governo, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge. 2. La nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Con il medesimo decreto sono determinati i compiti del commissario e le dotazioni di mezzi e di personale. L’incarico è conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca. Del conferimento dell’incarico è data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella Gazzetta Ufficiale. 3. Sull’attività del commissario straordinario riferisce al Parlamento il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro da lui delegato*”.

¹⁸⁵ Testualmente, il citato comma 421 recita: “*Al fine di assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nella città di Roma, è nominato, con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell’articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400,*

In dottrina è stato evidenziato come il grande successo della figura di commissario delegato dal Governo sia espressione dell'incapacità della Pubblica Amministrazione di ricorrere ai mezzi ordinari per la tutela del pubblico interesse o, ancora, come "manifestazione della tendenza all'accentramento delle scelte amministrative"¹⁸⁶ in un'unica persona.

La disciplina ultima sui commissari straordinari del Governo si rinviene anche nella legislazione in materia di completamento di opere strategiche¹⁸⁷. Le normative "sblocca cantieri", a partire dal d.l. 67/1997, convertito in legge n. 135/1997, hanno previsto l'istituzione di figure commissariali per il completamento di opere pubbliche "di rilevante interesse nazionale per le implicazioni occupazionali ed i connessi riflessi sociali"¹⁸⁸.

un Commissario straordinario del Governo. Il Commissario resta in carica fino al 31 dicembre 2026. Il Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Commissario, può nominare uno o più subcommissari. Per gli oneri correlati alla gestione commissariale è autorizzata la spesa di 500.000 euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026".

¹⁸⁶ D. CALDIROLA, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, riv. Amministrare, Fascicolo 2, 2010, cit. pag. 209. L'autrice evidenzia la radice del problema, condivisa in questa sede: "l'emergenza richiede decisioni rapide che superino il normale assetto delle competenze e le regole del normale svolgimento dell'attività". Secondo Caldirola, non è stato sviluppato un sistema di responsabilità adeguato alle figure commissariali, manca, inoltre, un efficiente sistema di controlli e i mezzi di tutela giurisdizionale "quando l'esercizio delle funzioni commissariali compromette l'interesse pubblico alla migliore utilizzazione delle risorse economiche".

¹⁸⁷ G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, pag. 44.

¹⁸⁸ L'art. 13 del citato d.l. 67/1997, rubricato "commissari straordinari e interventi sostitutivi" così disponeva al primo comma: "Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro del tesoro, sono individuate le opere e i lavori, ai quali lo Stato contribuisce, anche indirettamente o con apporto di capitale, in tutto o in parte o cofinanziati con risorse dell'Unione europea, di rilevante interesse nazionale per le implicazioni occupazionali ed i connessi riflessi sociali, già appaltati o affidati in concessione o comunque ricompresi in una convenzione quadro oggetto di precedente gara e la cui esecuzione, pur potendo iniziare o proseguire, non sia iniziata o, se iniziata, risulti comunque sospesa alla data di entrata in vigore del presente decreto. Con il medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, sono nominati uno o più commissari straordinari. In prima applicazione, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è adottato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto". Inoltre, secondo il comma 4 bis: "Per l'attuazione degli interventi di cui ai precedenti commi i commissari straordinari provvedono in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, della normativa in materia di tutela ambientale e paesaggistica, di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale, nonché dei principi generali dell'ordinamento". Sul punto sono intervenuti D. CALDIROLA, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, riv. Amministrare, Fascicolo 2, 2010, pag. 210 e ss. e M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pp. 177-179.

Per ciò che riguarda il riparto delle competenze Stato-Regioni e altri enti locali, i commissari del Governo operano spesso in una logica sostitutiva rispetto ad un ente che non possa provvedere celermente. La nomina di commissari implica l'attrazione della sfera di competenza locale ad un livello superiore, quello statale, in nome del principio di sussidiarietà, purché tale allocazione sia proporzionata al fine da raggiungere e all'interesse pubblico da tutelare¹⁸⁹.

A partire dall'art. 2, d.lgs. n. 190/2002, la disciplina "sblocca cantieri" è stata estesa alla realizzazione delle grandi "infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale", che oggi trova cittadinanza nell'art. 39 del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36). La qualifica di infrastruttura strategica per lo sviluppo e la modernizzazione della Nazione è attribuita dal Governo con delibera del Consiglio dei ministri, "in considerazione del rendimento infrastrutturale, dei costi, degli obiettivi e dei tempi di realizzazione dell'opera".

L'art. 223 del nuovo codice dei contratti pubblici parla di infrastrutture "prioritarie", per la realizzazione delle quali si renderebbe necessaria la nomina di commissari. Il comma 4 dispone, infatti, che "per agevolare, sin dall'inizio della fase istruttoria, la realizzazione di infrastrutture e insediamenti prioritari, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti i Ministri competenti, nonché i Presidenti delle regioni o province autonome interessate, propone al Presidente del Consiglio dei ministri la nomina di commissari straordinari". Questi ultimi "seguono l'andamento delle opere e provvedono alle opportune azioni di indirizzo e supporto, promuovendo anche attività di prevenzione dell'insorgenza dei conflitti e dei contenziosi, anche con riferimento alle esigenze delle comunità locali, nonché le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati". L'art. 223, comma 4, contiene anche una norma di chiusura, in base alla quale, nel caso di particolare complessità delle opere, "il commissario straordinario può essere affiancato da un sub-commissario, nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri".

Nel corso degli anni si sono moltiplicate le norme *ad hoc* per la nomina di commissari straordinari, figure di scopo per fronteggiare singole situazioni di urgenza. Ad esempio, il d.l. 5 febbraio 2024, n. 10, ha provveduto alla nomina di ANAS S.p.A. quale soggetto

¹⁸⁹ Sulle implicazioni della nomina di commissari straordinari rispetto alle disposizioni contenute nel Titolo V della Costituzione, D. CALDIROLA, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, riv. Amministrare, Fascicolo 2, 2010, pag. 211.

attuatore di alcuni interventi in vista delle Olimpiadi invernali di Milano Cortina 2026, sulla base di un decreto legge del 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla legge n. 55/2019. Quest'ultimo decreto, all'art. 4, co. 2 e 3, contempla la nomina di commissari per la realizzazione di interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa o da una complessità delle procedure tecnico-amministrative richieste¹⁹⁰. Come sarà

¹⁹⁰ Il citato decreto legge 18 aprile 2019, n. 32, era stato adottato per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito degli interventi sismici. Come si comprende, in questa casistica molto ampia, il d.l. n. 10/2024 recante "disposizioni urgenti sulla *governance* e sugli interventi di competenza della Società Infrastrutture Milano Cortina 2020-20206 S.p.A." ha richiamato l'art. 4 per il commissariamento ad ANAS S.p.A. di alcune opere infrastrutturali in vista dell'Olimpiade invernale. Nello specifico, il citato articolo dispone: "*1. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, [...] su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono individuati gli interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico - amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio - economico a livello nazionale, regionale o locale, per la cui realizzazione o il cui completamento si rende necessaria la nomina di uno o più Commissari straordinari che è disposta con i medesimi decreti. [...] 2. Per le finalità di cui al comma 1, ed allo scopo di poter celermente stabilire le condizioni per l'effettiva realizzazione dei lavori, i Commissari straordinari, individuabili anche nell'ambito delle società a controllo pubblico, cui spetta l'assunzione di ogni determinazione ritenuta necessaria per l'avvio ovvero la prosecuzione dei lavori, anche sospesi, provvedono all'eventuale rielaborazione e approvazione dei progetti non ancora appaltati, operando in raccordo con i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, anche mediante specifici protocolli operativi per l'applicazione delle migliori pratiche. L'approvazione dei progetti da parte dei Commissari straordinari, d'intesa con i Presidenti delle regioni territorialmente competenti, sostituisce, ad ogni effetto di legge, ogni autorizzazione, parere, visto e nulla osta occorrenti per l'avvio o la prosecuzione dei lavori, fatta eccezione per quelli relativi alla tutela ambientale, per i quali i termini dei relativi procedimenti sono dimezzati, e per quelli relativi alla tutela di beni culturali e paesaggistici, per i quali il termine di adozione dell'autorizzazione, parere, visto e nulla osta è fissato nella misura massima di sessanta giorni dalla data di ricezione della richiesta, decorso il quale, ove l'autorità competente non si sia pronunciata, detti atti si intendono rilasciati. L'autorità competente può altresì chiedere chiarimenti o elementi integrativi di giudizio; in tal caso il termine di cui al precedente periodo è sospeso fino al ricevimento della documentazione richiesta e, a partire dall'acquisizione della medesima documentazione, per un periodo massimo di trenta giorni, decorso il quale i chiarimenti o gli elementi integrativi si intendono comunque acquisiti con esito positivo. Ove sorga l'esigenza di procedere ad accertamenti di natura tecnica, l'autorità competente ne dà preventiva comunicazione al Commissario straordinario e il termine di sessanta giorni di cui al presente comma è sospeso, fino all'acquisizione delle risultanze degli accertamenti e, comunque, per un periodo massimo di trenta giorni, decorsi i quali si procede comunque all'iter autorizzativo. 3. Per l'esecuzione degli interventi, i Commissari straordinari possono essere abilitati ad assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante e operano in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del*

approfondito nel capitolo dedicato, gli interventi contenuti nell'Allegato A sono stati affidati ad ANAS S.p.A., il cui amministratore delegato è subentrato quale commissario straordinario per la realizzazione degli interventi infrastrutturali individuati (ex art. 3, d.l. n. 10/2024).

La frequente nomina di commissari straordinari permane, dunque, dopo la fine del regime di Protezione civile dei grandi eventi, in quanto tali figure, seppur non ordinarie nelle funzioni, sono oggi nominate sulla base della disciplina dell'attività di Governo, con tutte le declinazioni concrete circa gli interventi da realizzare.

Spiragli di una rivoluzione della prassi italiana verso l'introduzione di una norma *ad hoc* in materia di organizzazione di eventi, quanto meno a livello sportivo, è auspicata dalle più alte cariche istituzionali, ma attualmente è lontana dal trovare l'avallo di tutte le forze politiche.

Di recente la Corte costituzionale è stata investita dalla Regione Puglia su due questioni di illegittimità aventi ad oggetto il decreto legge numero 13/2023, in merito all'organizzazione dei Giochi del Mediterraneo 2026 a Taranto. Successivamente, la Consulta si è espressa con la sentenza n. 31 del 6 marzo 2024. I giudici hanno dichiarato non fondate le questioni di illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, lett. a), numero 2) del citato decreto legge, che ha previsto la nomina del commissario straordinario al fine di assicurare la tempestiva realizzazione delle opere infrastrutturali. La Regione Puglia, in merito, lamentava una violazione degli articoli 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto i poteri del commissario, emanazione della volontà del Governo, avrebbero insistito su materie di competenza legislativa regionale, concorrente e residuale.

In tale sede, la Corte ha indirettamente dato forza alla prassi commissariale, ritenendo che l'acquisizione del mero parere del Presidente della Regione Puglia al momento della nomina del commissario governativo rappresenta uno strumento di collaborazione adeguato, poiché "tale nomina, seppur significativa, è comunque strumentale rispetto alla

decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, e delle disposizioni in materia di subappalto. Per l'esercizio delle funzioni di cui al primo periodo, il Commissario straordinario provvede anche a mezzo di ordinanze [...]"

successiva, e fondamentale, fase di approvazione del programma delle opere”¹⁹¹. La Regione, sulla fattispecie in esame, aveva chiesto un coinvolgimento collaborativo più deciso, attraverso una “nomina d’intesa”, in nome del principio di sussidiarietà ex art. 118 Cost.

In merito alla seconda questione di illegittimità costituzionale, invece, la Regione impugnava l’art. 33, comma 5-ter, lett. b) del decreto legge 13/2023, nella parte in cui non richiede l’acquisizione dell’intesa della Regione Puglia ai fini dell’adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali in vista dei Giochi del Mediterraneo, in programma a Taranto nel 2026. La Consulta ha accolto la questione di illegittimità, ritenendo che la norma violasse il principio di leale collaborazione e affermando che l’approvazione del programma delle opere debba essere preceduta dall’intesa fra Stato e Regione Puglia¹⁹².

Sulla seconda questione avanzata dall’amministrazione regionale, dunque, la Corte costituzionale ha salvaguardato i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, dal momento che lo Stato aveva attratto a sé le funzioni (di pura amministrazione attiva) relative alla competenza concorrente e residuale, che altrimenti sarebbero state allocate, come di regola, a livello regionale.

In conclusione, in materia di grandi eventi, la Consulta ritiene compatibile a Costituzione l’attrazione di competenze regionali alle amministrazioni centrali dello Stato, purché seguita da un’intesa, idoneo strumento di collaborazione, “perché superabile, nel caso di divergenze tra Stato e Regione nonostante le reiterate trattative, attraverso una decisione unilaterale del Governo (sentenza n. 165 del 2011)”¹⁹³.

¹⁹¹ Corte costituzionale, estratto della sentenza n. 31, pubblicata in Gazzetta Ufficiale in data 06/03/2024.

¹⁹² Nello specifico, la Consulta statuiva che “*nel modello delineato dal legislatore, il fulcro della attrazione è costituito dall’approvazione, con decreti interministeriali, del programma delle opere infrastrutturali. Tale fase rappresenta, infatti, il momento centrale del trasferimento allo Stato delle funzioni volte ad assicurare la tempestiva realizzazione degli interventi necessari per lo svolgimento dei Giochi*”.

¹⁹³ Si riporta di seguito il rilevante passaggio argomentativo della Corte: “*Alla luce dei principi in materia di chiamata in sussidiarietà, infatti, non è consentito allo Stato, neppure in ragione dell’esigenza di svolgere celermente le funzioni attratte, di escludere qualsiasi forma di collaborazione della Regione in una fase determinante quale è quella della valutazione circa le infrastrutture da realizzare e della definizione delle modalità di attuazione delle opere indicate nell’elenco predisposto dal commissario. Per quanto riguarda l’individuazione dello strumento*

6. La conferenza dei servizi applicata all'organizzazione di grandi eventi

L'istituto della conferenza dei servizi, disciplinato all'art. 14 della legge sul procedimento amministrativo n. 241/1990, è stato cruciale nella fase preparatoria delle grandi manifestazioni globali organizzate in Italia negli ultimi tre decenni, quale luogo di celere realizzazione degli obiettivi organizzativi. Non è un caso: l'applicazione in concreto della conferenza dei servizi è nata, seppur in una fase ancora embrionale, per l'organizzazione dei Mondiali di calcio del 1990 e per le Colombiadi.

La situazione contingente, legata all'allestimento di un grande evento, ha fatto sì che il legislatore anticipasse l'introduzione di istituti non del tutto consolidatisi nel nostro ordinamento, come accaduto anche per la VAS (valutazione ambientale strategica) in occasione delle Olimpiadi invernali del 2006 a Torino¹⁹⁴.

Per il suo obiettivo di composizione dei vari interessi coinvolti all'interno di un unico procedimento amministrativo o in più procedimenti connessi¹⁹⁵, la conferenza dei servizi è tutt'ora strumento cardine in materia di grandi eventi, in quanto utile "ad acquisire e superare nella maniera più rapida, e talora più brutale, gli eventuali dissensi delle Amministrazioni coinvolte nei processi decisionali legati all'evento"¹⁹⁶.

L'obiettivo principale dell'istituto è produrre un'accelerazione dei tempi procedurali, attraverso una semplificazione dell'azione della Pubblica Amministrazione, che ben si sposa con l'improrogabilità e l'incombenza nella pianificazione di un grande evento.

collaborativo maggiormente rispondente alle esigenze sottese all'attrazione in sussidiarietà, è da escludere che si possa ritenere sufficiente l'acquisizione di un parere della Regione, che questa Corte ha considerato adeguato nella diversa ipotesi di attrazione in sussidiarietà di funzioni caratterizzate da una natura eminentemente tecnica (sentenze n. 278 del 2010 e n. 285 del 2005). L'attività in questione, infatti, oltre a incidere su materie legislative riservate alla competenza legislativa concorrente e residuale della Regione, afferisce a tipici, e rilevanti, compiti di amministrazione attiva. Per tale motivo, l'unico strumento adeguato è quello dell'intesa, superabile, nel caso di divergenze tra Stato e Regione nonostante le reiterate trattative, attraverso una decisione unilaterale del Governo (sentenza n. 165 del 2011)".

¹⁹⁴ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 192.

¹⁹⁵ Camera dei Deputati, temi dell'attività parlamentare, documentazione di inizio legislatura. Organizzazione delle PA e procedimento amministrativo, fonte online camera.it.

¹⁹⁶ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, cit. pag. 196.

La conferenza di servizi non è altro che una sede “unificata, corale e sincrona”¹⁹⁷ in cui si riuniscono le Amministrazioni coinvolte nell’attività preparatoria di un grande evento, realizzando i principi di buon andamento e di leale collaborazione.

Nella seconda metà degli anni Ottanta, la conferenza dei servizi nasceva nella prassi, senza però una disciplina normativa. Invero, la legislazione di settore ha fatto da precursore alla legge 241/1990¹⁹⁸, disciplinando l’istituto dapprima in materia di smaltimento di rifiuti con legge n. 441/1987 e, poi, con legge n. 205/1989 concernente la realizzazione delle opere infrastrutturali dedicate al Mondiale italiano.

I Mondiali di calcio organizzati in Italia nel 1990 hanno costituito l’*humus* favorevole per l’istituto, già con un anno d’anticipo rispetto all’emanazione della legge sul procedimento amministrativo. In occasione della kermesse mondiale, infatti, il decreto legge 1° aprile 1989, n. 121, convertito con modificazioni in legge n. 205/1989, si faceva carico dell’organizzazione dei Mondiali in relazione agli interventi infrastrutturali: come chiarito dall’art. 1 del presente decreto, si trattava di opere di preminente interesse nazionale, di pubblica utilità e di somma urgenza. L’art. 2, co. 1, introduceva l’istituto della conferenza dei servizi *ad hoc*, convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri. In questa sede, avrebbero preso parte “tutti i rappresentanti delle amministrazioni dello Stato e degli enti comunque tenuti ad adottare atti d’intesa, nonché a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta previsti dalle leggi statali e regionali. Per le opere degli enti locali la conferenza è convocata dal sindaco del comune interessato”.

La conferenza aveva il compito di valutare i progetti esecutivi, che dovevano essere corredati da una relazione tecnica e nel rispetto delle disposizioni relative ai vincoli archeologici, ambientali, storici, artistici e territoriali.

Ai sensi del comma 2 dell’art. 2, d.l. 121/1989, questa embrionale forma di conferenza dei servizi si esprimeva sui progetti esecutivi, relativi alle infrastrutture del Mondiale Italia ’90, entro quindici giorni dalla convocazione, apportando, ove occorressero, le opportune modifiche senza che ciò comporti la necessità di ulteriori deliberazioni per quanto concerne gli interventi dell’ente locale.

¹⁹⁷ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 196.

¹⁹⁸ Sul punto si veda *Iter autorizzativi e semplificazione: la Conferenza di servizi*, ricerca condotta da ref.ricerche su iniziativa di Confindustria Toscana Sud.

Secondo la disciplina attuale, l'art. 14, co. 1, legge n. 241/1990 distingue tra due tipi di conferenze. La prima, istruttoria, è pensata per svolgere in modo condiviso l'attività istruttoria del procedimento amministrativo, realizzando il principio generale di coordinamento tra gli enti amministrativi. Essa può essere indetta dall'amministrazione procedente, anche su richiesta di altra amministrazione coinvolta nel procedimento o del privato interessato, quando lo ritenga opportuno per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, ovvero in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati.

Ai sensi del terzo comma, sempre in sede istruttoria, l'amministrazione procedente su motivata richiesta dell'interessato, può indire una conferenza preliminare, finalizzata a indicare al richiedente, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo, le condizioni per ottenere i necessari pareri, intese, concerti, nullaosta, autorizzazioni, concessioni o altri atti di assenso. La conferenza preliminare è prevista in caso di progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi.

La conferenza di servizi decisoria, prevista sempre all'articolo 14 della legge sul procedimento amministrativo, interviene nella fase decisoria del procedimento e ha una funzione diversa. Essa viene indetta dall'amministrazione pubblica che ha competenza a emanare il provvedimento finale, ma che non può procedere senza aver conseguito i necessari pareri delle altre amministrazioni coinvolte.

Ai sensi del comma 3, articolo 14, legge numero 241/1990, la conferenza di servizi decisoria è indetta dall'amministrazione procedente, anche a richiesta dell'interessato, quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici. L'intervento della conferenza dei servizi nella fase decisoria garantisce il coordinamento e la composizione dei diversi interessi, a volte contrastanti, coinvolti nella realizzazione di un'infrastruttura per un grande evento, per individuare l'interesse pubblico preminente e prevalente¹⁹⁹.

Così come previsto in origine per Italia '90, la decisione della conferenza dei servizi, purché motivata, determina la conclusione della stessa e viene adottata dall'amministrazione procedente. La decisione ha effetto sostitutivo di tutti gli atti di

¹⁹⁹ G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, B. MARCHETTI, A. POLICE, M. RAMAJOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli Editore, Torino, 2022, pag. 296.

assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici intervenuti.

La forma di conferenza dei servizi più utilizzata nella prassi dei grandi eventi, da ultimo per la programmazione delle Olimpiadi invernali del 2026, è quella in modalità semplificata e asincrona, che si svolge senza riunione e con la trasmissione di comunicazioni, istanze e determinazioni per via telematica tra le amministrazioni partecipanti, secondo il procedimento delineato dall'art. 14-bis della legge n. 241/1990 con le modifiche apportate all'istituto dal d.lgs. 127/2016. In questo caso, l'amministrazione procedente comunica telematicamente l'oggetto della determinazione, successivamente le altre amministrazioni dovranno rendere nota la loro posizione entro un dato termine. Al contrario, la conferenza simultanea prevede la contestuale presenza dei rappresentanti delle amministrazioni interessate.

Da ultimo, il nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023) all'art. 38, rubricato "localizzazione e approvazione del progetto delle opere", rimanda all'art. 14-bis della legge 241/1990 sulla conferenza in forma semplificata. La norma statuisce che "la stazione appaltante o l'ente concedente convoca, ai fini dell'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica nonché della localizzazione dell'opera, una conferenza di servizi semplificata ai sensi dell'articolo 14-bis della legge 241/1990, a cui partecipano tutte le amministrazioni interessate, ivi comprese le regioni, le province autonome, i comuni incisi dall'opera e le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, del patrimonio culturale, del paesaggio e della salute".

Lo stesso articolo 38 del nuovo codice dei contratti pubblici prevede che, per la realizzazione di opere pubbliche di interesse statale e contestualmente alla convocazione della conferenza, la stazione appaltante o l'ente concedente trasmetta il progetto di fattibilità tecnica ed economica al Consiglio superiore dei lavori pubblici o al Provveditorato interregionale per le opere pubbliche competente, ai fini dell'espressione del parere.

Infine, il comma 9 fissa il termine per la conclusione della conferenza dei servizi a sessanta giorni dalla sua convocazione. Il termine è comunque prorogabile su richiesta motivata dall'amministrazione interessata, preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o a tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini. Nei cinque giorni successivi alla conclusione, poi, deve essere adottata la

determinazione conclusiva della conferenza, che approva il progetto e perfeziona ad ogni fine urbanistico ed edilizio l'intesa tra gli enti territoriali interessati, anche ai fini della localizzazione dell'opera, della conformità urbanistica e paesaggistica dell'intervento, della risoluzione delle interferenze e delle relative opere mitigatrici e compensatrici.

A titolo esemplificativo e per una più chiara comprensione dell'istituto, può essere citato il recente decreto di determinazione motivata di positiva conclusione della conferenza decisoria indetta dalla Società Infrastrutture Milano Cortina 2026 S.p.A. (c.d. Simico), adottato il 2 febbraio 2024. In tal caso, l'opera pubblica oggetto di conferenza è il "potenziamento svincolo in località Piona", previsto dall'Allegato n. 3 del decreto 7 dicembre 2020 del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. Ai sensi dell'art. 1, si rende noto che la conferenza di servizi decisoria è positivamente conclusa per l'assenza di dissensi, nonché sulla base delle risultanze verbalizzate in una precedente riunione. L'art. 2 del decreto richiama interamente la disciplina generale della legge 241/1990 in tema di conferenza di servizi.

Allo stesso modo, sempre la Simico ha di recente affrontato altre conferenze di servizi ai fini dell'organizzazione delle Olimpiadi invernali del 2026. Datata 29 febbraio 2024 è la conferenza decisoria, svoltasi in modalità telematica, per l'esame del progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'opera pubblica Stelvio Alpine Centre a Bormio, per la realizzazione dell'impianto di innevamento e opere annesse, cablaggio in fibra e impianto di cronometraggio. L'opera rientra nel Piano degli interventi correlati ai Giochi olimpici di Milano Cortina 2026, approvato con d.p.c.m. 8 settembre 2023, e andrà ad ospitare le piste allestite lungo la Pista Stelvio, che si svilupperanno tra i comuni di Valdisotto (zona di partenza) e di Bormio (zona di arrivo)²⁰⁰.

In soluzione di continuità con la normativa appena esposta e limitatamente ai grandi eventi sportivi, lo svolgimento della conferenza di servizi è previsto anche nell'ambito della riforma dello sport con d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, recante "misure in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi". Il presente decreto legislativo è in vigore dal 1° gennaio 2023 e fornisce norme in materia di costruzione, ristrutturazione, gestione e sicurezza degli impianti sportivi.

²⁰⁰ SIMICO.it, Milano Cortina 2026: Conferenza di servizi decisoria su "Stelvio Alpine Centre" a Bormio.

Il provvedimento amministrativo segue un iter definito: redazione del documento di fattibilità corredato da un piano economico-finanziario, convocazione di una conferenza di servizi preliminare, presentazione del progetto definitivo e, infine, indizione della conferenza di servizi decisoria. Quest'ultima si svolge sempre in forma semplificata e modalità asincrona, ai sensi dell'art. 14-bis, legge 241/1990.

7. Valutare l'impatto ambientale di un grande evento: l'esempio di Torino 2006

L'organizzazione di un grande evento richiede la costruzione di nuove infrastrutture, l'ammodernamento di quelle eventualmente già presenti, nonché lo sviluppo di un piano strategico per gestire grandi flussi di spettatori all'interno delle città. Nella prassi, sovente ciò si ottiene attraverso lo stanziamento di fondi pubblici a seguito della conclusione del contratto tra la città (o il paese) ospitante e l'ente sovranazionale.

Sia la preparazione che la gestione in loco dell'evento hanno risvolti significativi sull'ambiente circostante e, già da qualche decennio, gli strumenti normativi nazionali e internazionali in materia hanno affermato la necessità di uno sviluppo sostenibile dei grandi eventi, al fine di ridurre per quanto possibile l'impatto ambientale di manifestazioni, che, da come si può facilmente intendere, richiedono un elevato consumo di energia elettrica e la produzione di tonnellate di rifiuti.

I grandi eventi hanno giocato un ruolo importante e innovatore da questo punto di vista. Gli esempi delle Olimpiadi di Torino 2006 e dell'Expo Milano 2015²⁰¹ hanno applicato le norme ai casi concreti, creando precedenti di rilievo per tutti i futuri eventi che verranno allestiti nel nostro Paese.

²⁰¹ Per un approfondimento sugli interventi circa l'Esposizione milanese del 2015, si consulti il Rapporto di Sostenibilità 2014, pubblicato da Expo 2015 S.p.A. Sull'eredità dell'Esposizione Universale nella prospettiva dell'economia circolare, *The Expo We Learned*, disponibile su www.minambiente.it ed edito dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Direzione Generale per lo Sviluppo Sostenibile, per il Danno Ambientale e per i Rapporti con l'Unione Europea e gli Organismi Internazionali, Roma, 2016.

Per ciò che concerne la prima fase, ovvero la costruzione delle infrastrutture, in recepimento delle direttive europee, dai primi anni 2000 il nostro ordinamento ha risposto alle spinte evolutive di una nuova branca del diritto (c.d. dell'ambiente), sviluppatosi a partire dalla Conferenza delle Nazioni Unite tenutasi nel 1972 a Stoccolma. Nel corso dei decenni, l'attenzione dei giuristi si è spostata dal concetto di inquinamento a quello di sviluppo sostenibile, con tutti i risvolti che quest'ultimo comporta sulle attività umane, soprattutto per le nuove generazioni²⁰².

La normativa italiana in materia ha un *corpus* organico²⁰³, che trova espressione nel Testo Unico Ambientale (TUA), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, adottato in recepimento della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. La parte II del decreto legislativo reca disposizioni in tema di procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per la valutazione dell'impatto ambientale (VIA). Va da sé che questi strumenti rilevano per i grandi eventi nella fase della costruzione delle nuove opere infrastrutturali. La valutazione di impatto ambientale (VIA)²⁰⁴ è un procedimento amministrativo finalizzato a valutare preventivamente gli effetti ambientali di opere di rilevante impatto. La valutazione deve essere anteriore al rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione delle opere, inoltre può riguardare anche quelle già esistenti in caso di modifiche sostanziali o di estensioni, o per interventi che ne determinano l'ingresso nelle categorie obbligate (art. 5, comma 1, lett. l-bis). La disciplina è stata ulteriormente modificata dal d.l. 18 novembre 2022, n. 176, convertito nella l. 13 gennaio 2023, n. 6 e dal d.l. 24 febbraio 2023, n. 13.

Oggetto della valutazione di impatto ambientale sono i progetti, indicati negli Allegati II, III e IV della Parte II del d.lgs. 152/2006, suscettibili di produrre effetti sulla popolazione e la salute umana; biodiversità; territorio, suolo, acqua, aria, clima; patrimonio culturale e paesaggio. Tra le opere individuate dal decreto, rilevanti per l'organizzazione di un grande evento possono essere autostrade, strade extraurbane e parcheggi interrati che rispettino i requisiti previsti dall'Allegato II e soggetti ad intervento statale; strade urbane

²⁰² P. M. DUPUY, J. E. VINUALES, *International Environmental Law*, second edition, Cambridge University Press, 2018.

²⁰³ E. BLASIZZA, *Ambiente 2023. Manuale normo-tecnico*, Wolters Kluwer Italia, 2023, cit. pag. 1.

²⁰⁴ Per la disciplina completa della VIA, si rimanda al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Parte II, Titolo III, artt. 19-29. Per un'estesa analisi dell'istituto, si veda E. BLASIZZA, *Ambiente 2023. Manuale normo-tecnico*, Wolters Kluwer Italia, 2023, pp. 225-278.

di scorrimento in progetti di competenza regionale; progetti di sviluppo di aree urbane o zone industriali, piste da sci, villaggi turistici di cui Allegato IV, che prevede una verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni.

Un recente esempio è l'istanza per l'avvio della procedura di VIA, presentata nel maggio 2023 al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica dal Commissario straordinario per i Giochi Olimpici di Milano Cortina 2026. L'intervento ha riguardato la "Variante di Longarone" nell'ambito delle opere funzionali alla sostenibilità per le Olimpiadi invernali, con i comuni di Longarone e Ponte delle Alpi (BL) della Regione Veneto come enti pubblici interessati. L'istanza di VIA è stata basata sull'Allegato II-bis della Parte II del d.lgs. 152/2006, punto 2) "Progetti di infrastrutture", lett. c) "strade extraurbane secondarie di interesse nazionale".

Il procedimento di valutazione di impatto ambientale è stato da ultimo integrato dal d. lgs. 104/2017, che ha introdotto le fasi iniziali della verifica di assoggettabilità (c.d. *screening*) e della definizione dei contenuti del redigendo studio di impatto ambientale. L'intervento del 2017 contempla anche una nuova fase successiva al rilascio della VIA, il monitoraggio ed il controllo sugli impatti dell'opera approvata (artt. 28 e 29), e sull'osservanza delle prescrizioni impartite (art. 29)²⁰⁵.

La legge sul procedimento amministrativo all'art. 14, co. 4, prevede che, nell'ambito dell'apposita conferenza dei servizi fra le amministrazioni su progetti con VIA di competenza regionale, vengano assunte tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi. In questo modo, la legge 241/1990 si conforma pienamente alle norme europee e nazionali che hanno introdotto la valutazione dell'impatto dell'opera nel contesto ambientale.

Da ultimo, in materia di VIA è intervenuto anche il nuovo Codice dei contratti pubblici con d.lgs. 36/2023. Ai sensi dell'art. 38, nella conferenza dei servizi sulla localizzazione dell'infrastruttura viene acquisita e valutata l'assoggettabilità alla verifica preventiva di VIA. A conclusione della conferenza, poi, è previsto che l'intesa tra le amministrazioni interessate debba comprendere anche il provvedimento di valutazione di impatto ambientale, assieme alla valutazione di assoggettabilità alla verifica preventiva di

²⁰⁵ P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, settima edizione, CEDAM Scienze giuridiche, Wolters Kluwer, 2022.

interesse archeologico, i titoli abitativi necessari, la dichiarazione di pubblica utilità e quella di indifferibilità delle opere.

Per ciò che riguarda i grandi eventi, rispetto alla VIA, ancora maggiore rilevanza ha assunto la valutazione ambientale strategica (c.d. VAS), che nel 2006 alle Olimpiadi invernali di Torino ha trovato la sua prima applicazione. Entrambe le procedure entrano in gioco quando si procede alla realizzazione di un piano o di un'opera. Come visto sopra, il procedimento che risulta dalla VIA su un progetto o un impianto costituisce il presupposto per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione dell'opera. Al contrario, la valutazione ambientale strategica è un atto endoprocedimentale obbligatorio con la forma di parere²⁰⁶.

La valutazione ambientale strategica (VAS), introdotta dalla Direttiva n. 2001/42/CE, è un procedimento amministrativo avente ad oggetto la valutazione ambientale di piani e programmi che possono avere conseguenze su ambiente e patrimonio culturale. Ai sensi dell'art. 5, d.lgs. 152/2006, esso prevede lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio²⁰⁷. A differenza della VIA, la valutazione ambientale strategica non avviene all'interno di un procedimento autorizzativo, ma è più che altro un'autovalutazione, "un processo continuo di interazione tra soggetti che ha il compito di accompagnare l'intero percorso di elaborazione/realizzazione delle opzioni di trasformazione territoriale"²⁰⁸.

Le Olimpiadi invernali di Torino 2006 hanno aperto la strada allo svolgimento della VAS per la valutazione dell'impatto di piani e programmi di interventi. La Regione Piemonte

²⁰⁶ Per la disciplina generale della VIA e della VAS si veda P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, settima edizione, CEDAM Scienze giuridiche, Wolters Kluwer, 2022. Sul punto anche E. BLASIZZA, *Ambiente 2023. Manuale normo-tecnico*, Wolters Kluwer Italia, 2023.

²⁰⁷ Per un quadro più approfondito dell'istituto e per le modalità di svolgimento, si rimanda al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Parte II, Titolo II, artt. 11-18. Per un'analisi e un commento dell'istituto in una prospettiva sistematica si veda E. BLASIZZA, *Ambiente 2023. Manuale normo-tecnico*, Wolters Kluwer Italia, 2023, pp. 278-295. Per un commento alle linee guida UE, che individuano tre fasi (*ex ante*, *in itinere*, *ex post*) per la VAS, si veda G. BRUNETTA, *Valutazione ambientale strategica e grandi eventi, riflessioni a partire dall'esperienza di Torino 2006*, Bollettino della Società Geografica Italiana, serie XII, volume VII, 4, 2002, pag. 11.

²⁰⁸ G. BRUNETTA, *Valutazione ambientale strategica e grandi eventi, riflessioni a partire dall'esperienza di Torino 2006*, Bollettino della Società Geografica Italiana, serie XII, volume VII, 4, 2002, cit. pag. 2.

con una nuova legge (l.r. 40, 14 dicembre 1998) in materia di “compatibilità ambientale e valutazione” aveva introdotto la VAS, *de facto* e *de jure* già nel 1998, recependo le proposte di direttiva avanzate all’epoca a livello comunitario. Su tale base normativa, era stato sviluppato il “Programma Olimpico Torino 2006” (di seguito semplicemente PO) al fine di sottoporre l’insieme di interventi infrastrutturali ad uno studio delle ricadute ambientali nel nome del principio di precauzione²⁰⁹. Il Comitato Olimpico Torino 2006 (TOROC) aveva sviluppato il PO sulla base del dossier di candidatura, prevedendo un pacchetto di interventi considerati ad alto impatto nelle tre valli di Susa, Chisone, Pellice e nella città di Torino stessa) per un miglioramento dell’offerta sportiva e ricreativa nei confronti del pubblico²¹⁰.

Il grande evento tenutosi a Torino nel 2006 ha lasciato un’importante eredità in materia di VAS. Anzitutto, si è avuta la dimostrazione di come la valutazione ambientale strategica abbia le caratteristiche di un atto auto-valutativo e volontario²¹¹, che provoca un necessario processo di dialogo fra le amministrazioni, attente alla tutela ambientale e attraverso un bilanciamento degli interessi in gioco. La VAS permette la valutazione *in itinere* del programma messo in atto, un “approccio interno al processo di decisione territoriale e non svolto in parallelo o a valle”²¹².

Al contrario, diversamente dai progressi ottenuti sotto questo punto di vista con l’edizione di Torino, le Olimpiadi di Milano Cortina, al momento in cui si scrive, non sembrano restituire una parimenti soddisfacente risposta. La valutazione d’impatto strategica non

²⁰⁹ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 54. Sul principio di precauzione, P. M. DUPUY, J. E. VINUALES, *International Environmental Law*, second edition, Cambridge University Press, 2018, pp. 70-73.

²¹⁰ G. BRUNETTA, *Valutazione ambientale strategica e grandi eventi, riflessioni a partire dall’esperienza di Torino 2006*, Bollettino della Società Geografica Italiana, serie XII, volume VII, 4, 2002, pag. 12.

²¹¹ Per un’analisi approfondita degli aspetti di innovazione che la VAS ha apportato nell’organizzazione dei grandi eventi, si veda G. BRUNETTA, *Valutazione ambientale strategica e grandi eventi, riflessioni a partire dall’esperienza di Torino 2006*, Bollettino della Società Geografica Italiana, serie XII, volume VII, 4, 2002, pag. 15. L’autrice mette in risalto altri aspetti: il riconoscimento del ruolo strategico che ha assunto l’apparato conoscitivo argomentativo; la precoce fase di confronto fra gli attori sugli orientamenti delle politiche territoriali; il rilancio dei documenti programmatici preliminari di pianificazione.

²¹² G. BRUNETTA, *Valutazione ambientale strategica e grandi eventi, riflessioni a partire dall’esperienza di Torino 2006*, Bollettino della Società Geografica Italiana, serie XII, volume VII, 4, 2002, pag. 15.

sarà effettuata per l'intero pacchetto di opere di competenza della società governativa Simico, come verrà ampiamente trattato nel capitolo IV.

Invece, il procedimento di dialogo e cooperazione fra le amministrazioni sotto l'egida della Fondazione nelle vesti di comitato organizzatore, è ancora in corso. Il "Piano di realizzazione dei Giochi", contenuto nel dossier di candidatura presentato al CIO nel 2019, conteneva la progettazione di un "Sistema di gestione sostenibile", poi sottoposto ad apposita VAS, iniziata con la fase di *scoping* del marzo 2024. La relativa documentazione, a conclusione della fase tre (di otto), è stata pubblicata dal Comitato organizzatore delle Olimpiadi il 16 maggio 2024. Il procedimento di VAS regionale, in riferimento alla Lombardia, è stato avviato tre anni dopo l'assegnazione dei Giochi, il 28 dicembre 2022, e al momento attraversa una fase di stallo alla prima fase di *scoping*²¹³: il rapporto preliminare di cui art. 13, co. 1, d.lgs. n. 152/2006, è stato pubblicato nella primavera del 2023.

8. *I criteri ambientali minimi per eventi (CAM) e la certificazione ISO: la gestione eco-sostenibile del grande evento*

La disciplina ambientale, sia di *hard* ma soprattutto di *soft law*, applicabile alla materia dei grandi eventi è molto ampia e si arricchisce di anno in anno, grazie ad una sempre maggiore consapevolezza nei confronti dello sviluppo sostenibile. Questo paragrafo mira a trattare, seppur brevemente, alcuni strumenti applicabili per lo più alla seconda fase

²¹³ La fase di *scoping* della VAS, peraltro presente anche nella VIA, è la fase di dialogo e di consultazione fra l'autorità procedente e le amministrazioni, o in generale soggetti di diritto, interessati e competenti in materia ambientale. L'art. 13, d.lgs. 152/2006, rubricato "redazione del rapporto ambientale", al comma 1 prevede espressamente che "il proponente e/o l'autorità procedente entrano in consultazione, sin dai momenti preliminari dell'attività di elaborazione di piani e programmi, con l'autorità competente e gli altri soggetti competenti in materia ambientale, al fine di definire la portata ed il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel rapporto ambientale". Il rapporto ambientale costituisce parte integrante del piano o del programma e ne accompagna l'intero processo di elaborazione ed approvazione (art. 13, co. 3), quindi lo *scoping* è obbligatorio in caso di VAS, a differenza di quanto accade per la VIA. Per l'analisi più dettagliata e aggiornata della materia, si rimanda a E. BLASIZZA, *Ambiente 2023. Manuale normo-tecnico*, Wolters Kluwer Italia, 2023, pp. 285-288.

individuata *supra*, e cioè la gestione eco-sostenibile della manifestazione durante il suo svolgimento.

Anzitutto, devono essere applicati agli eventi i criteri ambientali minimi (di seguito CAM), previsti come obbligatori dalla legge n. 221/2015 e oggi trasposti anche nel nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023) per la promozione di appalti sostenibili.

I CAM sono i requisiti ambientali definiti per le varie fasi del processo di acquisto, “volti a individuare la soluzione progettuale, il prodotto o il servizio migliore sotto il profilo ambientale lungo il ciclo di vita, tenuto conto della disponibilità di mercato”²¹⁴.

L'estensione dei criteri al servizio di organizzazione e realizzazione di eventi è stata approvata dal Ministero della transizione ecologica con decreto 19 ottobre 2022, il cui Allegato espone il “Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione e sul Green Public Procurement (PANGPP)”.

L'art. 57 del nuovo Codice dei contratti pubblici stabilisce, infatti, che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi.

Tra le cause di esclusione non automatica di un operatore economico da una procedura di gara, all'art. 95, vengono espressamente menzionate le gravi infrazioni relative (anche) agli obblighi in materia ambientale.

L'Allegato al decreto ministeriale del 2022 ha chiarito che l'applicazione dei CAM negli eventi deve riguardare l'organizzazione, la realizzazione e il post-evento. Principale obiettivo è il contrasto ai cambiamenti climatici riducendo i consumi energetici e le emissioni di CO₂ attraverso l'impiego di fonti rinnovabili e di soluzioni progettuali e tecnologiche ad alta efficienza energetica per la climatizzazione, l'illuminazione e la proiezione audiovisiva, nonché incentivando misure di mobilità sostenibile per raggiungere l'evento e nella logistica per la sua organizzazione²¹⁵.

²¹⁴ E. BLASIZZA, *Ambiente 2023. Manuale normo-tecnico*, Wolters Kluwer Italia, 2023, cit. pag. 213.

²¹⁵ Altri obiettivi ambientali perseguiti dai CAM in materia di eventi sono esposti nell'Allegato del d.m. 19 ottobre 2022, esposti di seguito. Prioritariamente, applicando la gerarchia prevista dall'articolo 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, prevenire la produzione dei rifiuti attraverso l'impiego di beni riutilizzabili (allestimenti, contenitori per la somministrazione di cibo e bevande, ecc.), la riduzione di tutti gli imballaggi, l'applicazione di misure che contrastano lo spreco alimentare, ecc.; sostenere modelli di economia circolare nella produzione di beni e nell'erogazione di servizi

I CAM per grandi eventi devono essere impiegati in sinergia con altri strumenti strategici di politica ambientale, come, ad esempio, l'applicazione di sistemi di gestione per gli eventi sostenibili (ISO 20121) e le certificazioni di prodotti e servizi a ridotto impatto ambientale, come il marchio Ecolabel UE per i prodotti di carta stampata e grafica, di pulizia, di igiene personale e i servizi di pulizia e di ricettività turistica per i soggiorni dei partecipanti/fruitori degli eventi²¹⁶.

Un altro importante strumento per una gestione eco-sostenibile di un grande evento è, per l'appunto, la certificazione ISO 20121, sviluppata dall'Organizzazione internazionale per la normazione, competente nella redazione di norme tecniche. Lo standard ISO per la gestione sostenibile degli eventi contribuisce al perseguimento dei SDGs (Sustainable Development Goals) e si applica a eventi di qualsiasi dimensione, anche su larga scala come Expo e Olimpiadi.

Secondo l'UNEP (United Nations Environment Program, 2009), un evento è sostenibile quando è “ideato, pianificato, realizzato in modo da minimizzare l'impatto negativo sull'ambiente e da lasciare un'eredità positiva alla comunità che lo ospita”.

La certificazione ISO 20121²¹⁷ ha gli obiettivi di ridurre l'impatto ambientale degli eventi; migliorare l'inclusione sociale e lo sviluppo economico, il coinvolgimento e la soddisfazione degli stakeholder; rafforzare la reputazione dell'organizzazione e il valore

attraverso l'approvvigionamento di manufatti durevoli, riparabili, riutilizzabili, con contenuto di riciclato e riciclabili, anche ai sensi della recente proposta di Regolamento per la progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili (COM 142 del 30 marzo 2022), l'impiego efficiente delle risorse naturali e la corretta gestione del fine vita di tutti i materiali; - promuovere tecniche di coltivazione conservative (per ulteriori approfondimenti consultare la relazione di accompagnamento (mite.gov.it) ai CAM Servizio di ristorazione collettiva e fornitura derrate alimentari, adottati con D.M. n.65 del 2020) e prodotti a ridotto impatto ambientale (prodotti in possesso di etichette ambientali di tipo I, conformi alla norma UNI EN ISO14024); - sensibilizzare e diffondere consapevolezza sui temi della sostenibilità ambientale e della responsabilità sociale fra tutti i soggetti coinvolti dall'evento: fruitori dell'evento, personale impiegato, fornitori e comunità locali; - apportare benefici economici e positive ricadute sociali ai territori ospitanti l'evento.

²¹⁶ Per l'analisi dell'intera materia, si rimanda all'Allegato (2.12.2022, serie generale n. 282) al d.m. 19 ottobre 2022 del Ministero della transizione ecologica, *Criteri Ambientali Minimi per eventi*, Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione, ovvero Piano d'azione nazionale sul Green Public Procurement (PANGPP). Si veda E. BLASIZZA, *Ambiente 2023. Manuale normo-tecnico*, Wolters Kluwer Italia, 2023, pp. 213-216 per un'esaustiva trattazione dei criteri ambientali minimi.

²¹⁷ Per una migliore comprensione dell'istituto, si rimanda al testo originale ISO 20121:2012, attualmente in vigore e aggiornata al 2017, *Event sustainability management systems — Requirements with guidance for use*, Online Browsing Platform (OBP), dal sito iso.org.

del marchio; facilitare la conformità ai requisiti legali e normativi pertinenti. Gli organizzatori dell'evento possono ottenere la certificazione sviluppando un sistema di gestione sostenibile che soddisfi i requisiti dello standard e sottoponendosi a un audit da parte di un ente di certificazione accreditato.

Alle Olimpiadi di Londra 2012 vi è stata la prima applicazione della certificazione ISO 20121. L'esperienza positiva è stata ripetuta in Italia con l'Expo di Milano 2015, mentre per Milano Cortina 2026 è in corso lo sviluppo di un sistema di gestione sostenibile e ci si augura di ottenere la certificazione nel 2024²¹⁸, come previsto dal Rapporto di sostenibilità, impatto e legacy 2023.

9. Il partenariato pubblico-privato alla luce del nuovo d.lgs. 36/2023 e il contratto di sponsorizzazione passiva della P.A.

Negli ultimi decenni, il partenariato pubblico-privato (c.d. PPP) è divenuto centrale nei processi di organizzazione dei grandi eventi. Il libro IV del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) lo definisce come “operazione economica”, che trae origine da un rapporto contrattuale di lungo periodo con le seguenti caratteristiche: la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, che si assume il rischio operativo; la parte privata realizza e gestisce il progetto, mentre l'ente pubblico interviene per definire gli obiettivi e per verificarne l'attuazione; infine, il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato²¹⁹. In questa sede, perché maggiormente utilizzato nell'organizzazione dei grandi eventi, interessa la tipologia di partenariato pubblico-privato c.d. “contrattuale”, per distinguerlo

²¹⁸ Per approfondire, si rimanda al *Rapporto di Sostenibilità, Impatto e Legacy*, The Milano Cortina Organising Committee for the Olympic and Paralympic Winter Games, novembre 2023, pp. 79-81.

²¹⁹ Il testo è tratto dall'articolo 174, d.lgs. 36/2023. Sul punto, si veda anche *Il partenariato pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici. Prime impressioni*, intervento svolto al convegno “*Il codice dei contratti pubblici (prime impressioni)*”, organizzato dalla Società Italiana Avvocati Amministrativisti, tenutosi presso il T.A.R. Calabria, Catanzaro, in data 13 luglio 2023.

dalla sua declinazione “istituzionale”²²⁰. Il menzionato art. 174, al comma 3, chiarisce che il PPP di tipo contrattuale è un *genus* delle più specifiche forme di contratto di concessione, locazione finanziaria (c.d. *leasing in costruendo*), “nonché gli altri contratti stipulati dalla pubblica amministrazione con operatori economici privati che abbiano i contenuti di cui al comma 1 e siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela”. Le ipotesi di contratti rientranti nella categoria del PPP e applicati alla gestione di un grande evento sono, su tutti, quello di sponsorizzazione e il c.d. *project financing*.

Al nuovo codice dei contratti pubblici deve essere riconosciuto il merito di aver definitivamente scisso le due fattispecie negoziali del partenariato e dell'appalto, recependo la giurisprudenza comunitaria²²¹. La caratteristica scriminante nel PPP è la presenza del rischio operativo²²² sofferto dall'operatore economico privato²²³, mentre non rileva ai fini di questa distinzione la struttura del rapporto negoziale, sia esso contratto bilaterale o trilaterale.

Il partenariato pubblico-privato è applicato, ad esempio, agli interventi di rigenerazione urbana nella zona di Porta Romana a Milano, nel cui ambito si inserisce anche la realizzazione di uno dei tre villaggi olimpici in vista dei Giochi invernali di Milano Cortina 2026. A circa tre anni dall'inizio dell'evento, il Comune di Milano ha istituito un fondo di investimento immobiliare gestito dalla società Coima Sgr assieme al co-

²²⁰ Secondo il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175), per PPP di tipo istituzionale si intende la “*creazione di un ente partecipato congiuntamente dalla parte privata e da quella pubblica*”. Di conseguenza, tale fenomeno non trova cittadinanza all'interno del codice dei contratti pubblici, in quanto la sua logica e struttura ne sono completamente estranee.

²²¹ Corte di Giustizia U.E., 15 ottobre 2009, sentenza C-196/08, *Acoset S.p.A.*, 39; Corte di Giustizia U.E., sez. VIII, 10 novembre 2022, sentenza C-486/2021, *Sharengo*, che afferma che la concessione di servizi si distingue da un appalto pubblico per l'attribuzione al concessionario del diritto, eventualmente accompagnato da un prezzo, di gestire i servizi oggetto della concessione.

²²² Nel partenariato pubblico-privato, per rischio operativo è connotato alla realizzazione dei lavori e alla gestione dei servizi. Il rischio è dal lato della domanda, “*domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto*”, o dal lato dell'offerta, “*in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda al livello qualitativo e quantitativo dedotto in contratto*”, o da entrambe. Come “rischio rilevante” è considerato soltanto “*quello che deriva da fattori eccezionali non prevedibili e non imputabili alle parti*”, mentre “*non rilevano rischi connessi a cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali dell'operatore economico o a cause di forza maggiore*” (ex art. 177, d.lgs. 36/2023).

²²³ Al contrario, in un appalto sull'operatore economico grava soltanto il rischio di costruzione, e cioè il rischio imprenditoriale derivante dalla errata valutazione dei costi di costruzione rispetto al corrispettivo che si percepirà a seguito dell'esecuzione dell'opera.

progettista Covivio e Prada Holding. Le amministrazioni interessate, dall'altro lato, sono il Ministero dello Sport, il Comune di Milano, la Regione Lombardia, la Fondazione Milano Cortina ed il Gruppo FS. Come previsto anche nel dossier di candidatura di Milano Cortina, per il villaggio olimpico milanese sarà l'investitore privato a sopportare i costi di organizzazione, di finanziamento, di gestione e di manutenzione, mentre l'OCOG (Comitato Olimpico Milano Cortina) sarà responsabile della gestione operativa durante il periodo di uso esclusivo²²⁴.

La collaborazione fra il pubblico e il privato è la soluzione preferita in alcuni progetti infrastrutturali per le Olimpiadi di Milano Cortina, approvati con d.p.c.m. 8 settembre 2023 (c.d. "Piano opere olimpiche", di cui Allegati 1 e 2). Fra questi interventi, ad esempio, è compresa la proposta di partenariato pubblico-privato per un nuovo impianto a fune di una stazione intermedia in località Mottolino a Livigno. Svoltasi la conferenza di servizi decisoria sul progetto di fattibilità tecnico-economica nel gennaio 2024, l'operatore privato società Mottolino S.p.A. provvederà alla realizzazione dell'opera in partenariato con la società Infrastrutture Milano Cortina 2026 S.p.A. (Simico) e il Comune di Livigno.

Inoltre, per rimanere nel contesto di grandi eventi prossimi, accanto agli ingenti fondi pubblici impiegati per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica del 2025, il Governo e il Comune di Roma hanno previsto alcuni interventi da attuare (parzialmente) con fondi privati. In particolare, tra i lavori di accoglienza previsti nel "Programma degli interventi essenziali ed indifferibili" predisposto dal Commissario straordinario di Governo (nella persona del sindaco della Capitale), vi è la sostituzione e l'installazione di Servizi Igienici Automatizzati (S.I.A.) "ricorrendo eventualmente anche a forme di partenariato pubblico-privato"²²⁵.

I progetti per l'accoglienza dei fedeli in arrivo a Roma proseguono a ritmi spediti, mentre vengono avanzate proposte di partenariato pubblico-privato, nella specie del c.d. *project financing* ex art. 193 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023). È del 16 novembre 2023 l'ordinanza commissariale n. 27, che approva la proposta in merito alla realizzazione e gestione di un polo impiantistico di termovalorizzazione, presentata da

²²⁴ Milano Cortina 2026, dossier di candidatura, capitolo "Vivere i giochi", pag. 34.

²²⁵ *Programma degli interventi essenziali ed indifferibili nella città di Roma in preparazione del Giubileo 2025*. Presidenza del Consiglio dei ministri, Commissario straordinario per il Giubileo 2025, gennaio 2023. Sezione "Accoglienza e partecipazione", pag. 75.

RTI (Raggruppamento temporaneo di imprese), di cui fa parte anche ACEA Ambiente s.r.l.²²⁶.

Il *project financing*, soluzione spesso adottata nella fase di organizzazione di grandi eventi, è una tecnica finanziaria disciplinata dal codice (artt. 193 e ss.) e applicabile a un progetto di PPP per finanziare le opere pubbliche. Spesso si ricorre alla “finanza di progetto”, perché tale tecnica evita il rischio di insolvenza dei costruttori e permette di reperire capitali necessari per la costruzione (prevalentemente) di grandi opere, i cui costi non potrebbero essere sopportati da un unico soggetto privato o da una pubblica amministrazione²²⁷. L’istituto è di derivazione anglosassone e consiste, in concreto, nella cooperazione tra potere pubblico e i privati allo scopo di finanziare, costruire e gestire infrastrutture o fornire servizi di interesse pubblico²²⁸.

Il ricorso alla finanza di progetto è una realtà dell’organizzazione dei grandi eventi che si terranno in Italia nei prossimi anni. Anche nell’ambito degli interventi in vista di Milano Cortina, ad esempio, è prevista la realizzazione del PalaItalia di Santa Giulia attraverso un *project financing*²²⁹. O ancora, per quanto concerne il Giubileo e, nello specifico, l’intervento n. 101 approvato con d.p.c.m. dell’8 giugno 2023, nel luglio successivo è

²²⁶ Più ampiamente, l’ordinanza del Commissario straordinario n. 27 del 16 novembre 2023 ha ad oggetto “Project financing ai sensi dell’art. 193 del d.lgs. n. 36/2023 - Proposta di partenariato pubblico privato in finanza di progetto per l’Affidamento della concessione del polo impiantistico relativo alla: a) progettazione, autorizzazione all’esercizio, costruzione e gestione di un impianto di termovalorizzazione autorizzato con operazione R1, e capacità di trattamento pari a 600.000 ton/anno di rifiuti; b) progettazione, autorizzazione all’esercizio, costruzione e gestione dell’impiantistica ancillare deputata alla gestione dei rifiuti residui decadenti dal trattamento termico, la mitigazione delle emissioni di anidride carbonica e l’ottimizzazione della distribuzione dei vettori energetici recuperati”. Sulla base di tale ordinanza, il Commissario di Governo dispone che Roma Capitale provveda ad indire una gara europea a procedura telematica aperta a Project financing.

²²⁷ U. DRAETTA, *Il project financing. Caratteristiche e modelli contrattuali*, Giuffrè, Milano, 1997, pag. 6.

²²⁸ L’istituto ha impegnato copiosa dottrina, a cui si rimanda: U. DRAETTA, *Il project financing. Caratteristiche e modelli contrattuali*, Giuffrè, Milano, 1997; A. TULLIO, *La finanza di progetto: profili civilistici*, Milano, Giuffrè, 2003. Di recente e alla luce degli interventi da realizzare con fondi del PNRR, sul punto è intervenuto anche M. PASSALACQUA, *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*. Studi dedicati a Mauro Giusti, Wolters Kluwer, 2021. La disciplina della finanza di progetto è attualmente contenuta nel Libro IV, Parte II, Titolo IV, artt. 193-195 del d.lgs. 36/2023 (codice dei contratti pubblici).

²²⁹ Il PalaItalia da realizzare a Santa Giulia è previsto nel dossier di candidatura di Milano Cortina presentato al CIO: Milano ospiterà il torneo maschile di hockey su ghiaccio e tutte le finali in una nuova sede di livello mondiale, che sarà costruita da investitori privati a Santa Giulia, con una capienza di 15.000 spettatori. La struttura, dopo i Giochi, sarà utilizzata come spazio polifunzionale.

stata avanzata ad ATAC S.p.A. una proposta di finanza di progetto da parte di IGPDecaux S.p.A., per le attività di progettazione e realizzazione degli interventi di riqualificazione di quattro stazioni della linea A della metropolitana di Roma da affidarsi a terzi indipendenti²³⁰.

Nell'ambito del partenariato pubblico-privato, l'organizzazione di un grande evento ha da tempo costituito humus favorevole allo sviluppo del contratto di sponsorizzazione, che "da strumento tutto sommato marginale nell'attività ordinaria delle amministrazioni, diviene invece centrale in occasione di grandi eventi"²³¹.

Il contratto di sponsorizzazione è un contratto atipico, ricondotto all'art. 1322, co. 2 del codice civile²³², che la Pubblica Amministrazione può stipulare in virtù della sua capacità generale di diritto privato. Come riconosciuto in dottrina, esistono vari tipi di sponsorizzazione: nella classica ipotesi, lo *sponsor* paga un corrispettivo in denaro alla P.A. (c.d. sponsorizzazione "pura"); in altri casi il pagamento può essere in natura (lavori, forniture, servizi, *know how*, in questo caso si parla di sponsorizzazione "tecnica"); infine vi è una forma "mista" di sponsorizzazione, data dalla combinazione delle prime due ipotesi²³³.

In riferimento alla Pubblica Amministrazione, si parla soprattutto di "sponsorizzazione passiva", per intendere che l'ente pubblico assume spesso (se non esclusivamente) le vesti dello *sponsee* e mai dello *sponsor*, operatore economico privato. In questo modo, la P.A.

²³⁰ Deliberazione del consiglio di amministrazione di ATAC S.p.A., n. 11 del 27/02/2024, avente ad oggetto: Esito della procedura aperta volta ad individuare un Operatore economico cui affidare la concessione – in regime di Partenariato Pubblico Privato – per la riqualificazione della Linea A della Metropolitana di Roma.

²³¹ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, cit. pag. 198.

²³² Il codice civile prevede la possibilità che le parti, nell'ambito dell'autonomia contrattuale a loro concessa dall'ordinamento, possano concludere contratti atipici. Il citato comma 2 dell'art. 1322 c.c. recita: "Le parti possono anche concludere contratti che non appartengano ai tipi aventi una disciplina particolare, purché siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico". Il contratto di sponsorizzazione presenta uno schema stabile: lo *sponsee* offre ad uno *sponsor* la possibilità di pubblicizzare il proprio nome, logo, marchio o prodotto, in cambio di un corrispettivo; cit. M. CAPANTINI *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 200.

²³³ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, cit. pag. 201. Sul punto intervengono anche M. ALLENA, P. PANTALONE, *Il partenariato pubblico-privato e i grandi eventi*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 28, n. 87, 2015, pp. 118-127.

reperisce fondi da privati, che contribuiscono in parte alla realizzazione del grande evento; realizza un risparmio di spesa, o ottiene entrambi, a seconda della tipologia di contratto di sponsorizzazione.

Affiancando un grande evento, inoltre, l'operatore economico privato ottiene una maggiore diffusione del proprio *brand* rispetto alle sponsorizzazioni ordinarie, in quanto la Pubblica Amministrazione (l'ente organizzatore) si impegnerà a pubblicizzare l'evento, già di per sé avente grande risonanza mediatica (basti pensare ad un'Olimpiade o un'Esposizione Universale). Come evidenziato da Capantini, ad esempio, le attività del Comitato organizzatore dei Giochi olimpici invernali di Torino 2006 (c.d. TOROC, con cinque tipi di *sponsor*) sono state finanziate per il 39% da contratti di sponsorizzazione. A partire dalla legge n. 449/1997, alla P.A. è stata riconosciuta la capacità di concludere contratti di sponsorizzazione con operatori economici: l'art. 43, co. 1, lo prevede espressamente "al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie", purché la conclusione di tali contratti sia diretta al perseguimento di interessi pubblici ed escluda forme di conflitto di interesse fra attività pubblica e quella privata (ex comma 2).

Il Testo Unico degli enti locali (d.lgs. 267/2000) applica questa disposizione alle altre realtà territoriali: ex art. 119, infatti, "al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, i comuni, le province e gli altri enti locali [...] possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione".

In riferimento alla materia dei contratti pubblici, l'art. 19 del d.lgs. 50/2016, rubricato "contratti di sponsorizzazione", è confluito nell'attuale art. 134, comma 4, del nuovo codice (d.lgs. 36/2023). Fra le forme speciali di partenariato rientra, per l'appunto, l'affidamento di contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture. Con un importo superiore ai 40.000 euro, si applica la disciplina contenuta nel nuovo codice²³⁴.

²³⁴ L'art. 134, "contratti gratuiti e forme speciali di partenariato", d.lgs. 36/2023, a comma 4 recita: "L'affidamento di contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture per importi superiori a quarantamila 40.000 euro, mediante dazione di danaro o accollo del debito, o altre modalità di assunzione del pagamento dei corrispettivi dovuti, [...] è soggetto esclusivamente alla previa pubblicazione sul sito internet della stazione appaltante, per almeno trenta giorni, di apposito avviso, con il quale si rende nota la ricerca di sponsor per specifici interventi, ovvero si comunica l'avvenuto ricevimento di una proposta di sponsorizzazione, indicando sinteticamente il contenuto del contratto proposto. Trascorso il periodo di pubblicazione dell'avviso, il contratto può essere liberamente negoziato, purché nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento fra gli operatori che abbiano manifestato interesse, fermo restando il rispetto degli articoli 66, 94, 95, 97 e 100 in

CAPITOLO IV

DA TORINO A MILANO E CORTINA: L'ORGANIZZAZIONE DI UN'OLIMPIADE

SOMMARIO. 1. L'occasione di Milano Cortina: un'eredità ventennale da raccogliere – 2. La genesi dell'Olimpiade invernale 2026 – 3. La legge olimpica n. 31/2020: i soggetti di diritto coinvolti nell'organizzazione – 4. La nomina di commissari straordinari in vista dei Giochi invernali – 5. Preparare l'Italia all'evento: le opere in programma e gli istituti giuridici utilizzati – 6. La valutazione ambientale strategica di Milano Cortina 2026 – 7. Un modello diverso: il Giubileo della Chiesa cattolica 2025

1. L'occasione di Milano Cortina: un'eredità ventennale da raccogliere

Esaurita una prima analisi squisitamente teorica circa i possibili istituti giuridici applicabili e applicati, spesso forzatamente, all'organizzazione e alla gestione di un grande evento, sia esso culturale, canoro, religioso o sportivo, ai fini del presente elaborato si ritiene necessario procedere ad una dettagliata comprensione circa le modalità con le quali il nostro ordinamento amministrativo riesca a rispondere a tali circostanze eccezionali.

È opportuno ricordare che lo Stato, sia nella sua accezione di potere centrale che di amministrazioni locali, assume l'obbligo di allestire un grande evento sulla base di

ordine alla verifica dei requisiti degli esecutori e della qualificazione degli operatori economici. Nel caso in cui lo sponsor intenda realizzare i lavori, prestare i servizi o le forniture direttamente a sua cura e spese, resta ferma la necessità di verificare il possesso dei requisiti degli esecutori, nel rispetto dei principi e dei limiti europei in materia e non trovano applicazione le disposizioni nazionali e regionali in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ad eccezione di quelle sulla qualificazione dei progettisti e degli esecutori. La stazione appaltante e l'amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali impartiscono opportune prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione delle opere o forniture e alla direzione dei lavori e collaudo degli stessi”.

accordi, come l'*Host City Contract* nel caso di Milano Cortina, conclusi con soggetti privati (ad esempio CIO, BIE) al termine del processo di candidatura e sulla base di una disciplina non nazionale, la quale richiede requisiti stringenti alle città candidate.

Prima di addivenire ad un'analisi del fenomeno concreto, si deve sottolineare che la particolarità di questo processo è evidente fin dall'embrionale fase di candidatura delle amministrazioni: come sostenuto da Carmen Chinchilla Marín, si tratta di un "mondo al contrario"²³⁵ dal punto di vista del diritto amministrativo, in quanto gli Stati, accedendo alla fase delle candidature, si sottopongono ad una valutazione da parte di un ente privato. Le diverse amministrazioni, pur sempre enti pubblici, che nel proprio ordinamento giuridico bandiscono gare di appalto, sono in competizione fra loro per l'aggiudicazione di un contratto, mentre la parte forte di questo procedimento è l'ente privato stesso, come il CIO, a cui è riconosciuto lo *ius variandi*.

Le Olimpiadi invernali del febbraio 2026 si terranno a venti anni di distanza dai Giochi di Torino, che tante novità hanno introdotto nel nostro ordinamento, non soltanto limitate all'organizzazione di un grande evento.

La manifestazione svoltasi nel capoluogo piemontese nel 2006, anch'essa caratterizzata da un panorama molto ampio di soggetti e amministrazioni coinvolte, ha costituito il modello per l'applicazione di istituti, come la valutazione ambientale strategica (VAS), previsti a livello comunitario, ma non ancora recepiti dal nostro ordinamento.

In altri casi, invece, istituti già presenti nel tessuto di una prima versione della legge 241/1990, come la conferenza dei servizi, sono stati piegati alle esigenze di celerità nell'assunzione di determinazioni.

La legge n. 285/2000 (c.d. legge olimpica) integrava e derogava le norme contenute nella legge sul procedimento e nella legge n. 109/1994 per quanto riguarda i lavori pubblici²³⁶.

²³⁵ L'espressione è stata usata dall'autrice durante il seminario "Olimpiadi e grandi eventi nel diritto amministrativo europeo" tenuto dal Professor Roberto Cavallo Perin presso l'Università di Torino in data 19 settembre 2013. Per un approfondimento sul tema, si consiglia la lettura dell'opera dell'avvocato Carmen Chinchilla Marín, *Los Juegos Olímpicos. La Elección de la sede y otras cuestiones jurídicas*, Civitas, prima edizione, 2009.

²³⁶ M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pag. 56. Le conferenze dei servizi per le Olimpiadi di Torino 2006 erano convocate dalla Regione Piemonte. In caso di modifiche da apportare ai piani urbanistici, territoriali o ai provvedimenti relativi a immobili di natura demaniale, il procedimento più snello prevedeva l'approvazione di tali modifiche in prima lettura durante la conferenza e, dopo la loro pubblicazione, definitivamente adottare in seconda lettura.

Inoltre, veniva disciplinata la conferenza preliminare, non presente nella legge n. 241/1990 e, in deroga alle norme in materia di lavori pubblici, la stessa legge olimpica all'art. 9 istituiva una conferenza consultiva obbligatoria.

Dall'altro lato, però, l'esperienza piemontese del 2006 ha visto corpose deroghe alla normativa domestica e a quella comunitaria, soprattutto in materia di partenariati (nella maggior parte dei casi, si trattava di PPPC di appalto integrato o di sola costruzione), di concessioni di costruzione e gestione e di lavori pubblici.

Anzitutto, in tema di scelta del contraente, sono stati applicati i termini minimi previsti dalla disciplina comunitaria per le procedure di aggiudicazione degli appalti "soprasoglia"; inoltre, è stata ammessa la riduzione fino ad un terzo del termine per gli appalti "sottosoglia"; in tema di appalti di lavori di qualsiasi importo, sono state estese le ipotesi contemplate dalla disciplina dell'epoca circa l'affidamento dei lavori attraverso trattative private.

Le deroghe hanno interessato anche la fase di esecuzione dei contratti in tema di autorizzazione delle varianti in corso d'opera²³⁷. Tale tessuto normativo, in parte in regime derogatorio, ha rivelato la necessità di un celere completamento delle opere in vista dell'Olimpiade.

2. *La genesi dell'Olimpiade invernale 2026*

Il processo di candidatura di Milano Cortina affonda le sue radici nell'agosto del 2018, ben sette anni e mezzo prima dell'inizio dell'evento (in programma a febbraio 2026, le Paralimpiadi seguiranno nel marzo successivo).

Il primo agosto 2018, in seno alla riunione del Consiglio Nazionale del CONI, è stato deliberato all'unanimità di avviare il processo di candidatura, presentata al CIO. A seguito dell'intervento di una Commissione di valutazione, originariamente le città partecipanti alla "gara" sarebbero state Milano, Torino (poi ritirate) e Cortina d'Ampezzo, "per un

²³⁷ L'impianto normativo delle Olimpiadi di Torino 2006 è compiutamente trattato in M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pp. 48-64, alle quali si rinvia.

progetto innovativo, atto a garantire un equilibrio tra le rispettive competenze territoriali mediante il rafforzamento della coesione e del rispetto tra le aree individuate per lo svolgimento dei Giochi e l'individuazione di soluzioni che diano le maggiori possibilità di successo della candidatura per l'Italia intera"²³⁸.

Milano Cortina ha permesso al CIO di mettere in campo la nuova Agenda Olimpica 2020, approvata nel dicembre 2014: le nuove disposizioni hanno snellito le fasi del processo di candidatura, adattandole alle condizioni e alle prospettive dei territori, all'insegna di *legacy* (eredità delle infrastrutture) e sostenibilità²³⁹.

La proposta di candidatura di Milano Cortina è stata accettata dal CIO il 9 ottobre 2018 insieme con quelle di Calgary e Stoccolma. Soltanto successivamente a tale data, a fine ottobre, sono entrate in gioco le amministrazioni locali. La Giunta comunale di Milano ha approvato le linee di indirizzo per la stipulazione di un protocollo d'intesa, poi sottoscritto il 5 novembre 2018, tra Regione Lombardia, Regione Veneto, Comune di Milano, comune di Cortina d'Ampezzo e CONI, al fine di disciplinare ruoli e attività da espletare per sostenere la selezione della candidatura italiana.

Inoltrata la candidatura, il 10 gennaio 2019 il Consiglio dei Ministri ha garantito il sostegno del Governo a Milano Cortina, attraverso una lettera di garanzia firmata dall'allora Presidente del Consiglio (Giuseppe Conte) e inviata al Presidente del CIO (Thomas Bach). Nel documento è confermata l'assunzione dell'impegno da parte dello Stato all'organizzazione dei Giochi, sulla base della tutela e del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, il rispetto delle norme e degli accordi internazionali, applicabili in Italia, in materia di progettazione e realizzazione di opere, di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, dell'adozione delle misure necessarie in materia di antidoping. Nella sua conclusione, la lettera ha

²³⁸ Come riportato nel comunicato stampa diramato al termine della seduta.

²³⁹ Come riportato nel Dossier "Olimpiadi e Paralimpiadi 2026 e Finali di tennis 2021-25, nonché divieto di attività parassitarie", datato 14 aprile 2020, la nuova procedura di candidatura introdotta dal CIO ha introdotto una "fase di dialogo non impegnativa della durata di un anno (da ottobre 2017 a ottobre 2018), durante la quale le città non dovevano presentare proposte o garanzie formali, mentre il CIO e il Movimento olimpico dovevano inviare squadre di esperti tecnici per aiutare a sviluppare le candidature. Al termine di questa fase, nell'ottobre 2018, il CIO, su raccomandazione del comitato esecutivo, doveva invitare alcune città interessate a partecipare alla fase di candidatura. Le città selezionate dovevano, dunque, avviare una fase di candidatura formale abbreviata e presentare, a gennaio 2019, la propria candidatura". Il dossier fa parte della documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, D.L. 16/2020 – A.C. 2434-A.

previsto che i servizi di competenza statale, da mettere a disposizione del Comitato organizzatore, sarebbero stati prestati senza oneri a carico di quest'ultimo né dello Stato e che le relative coperture e quelle degli eventuali ulteriori oneri sarebbero state oggetto di uno specifico accordo tra il Governo e gli enti territoriali interessati.

Nel Dossier a supporto della candidatura di Milano Cortina ad ospitare l'edizione 2026 dei Giochi olimpici invernali, i due comuni, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno fornito le garanzie richieste dal CIO. In questa sede, a dire il vero come di solito accade per aggiudicarsi il contratto con l'ente privato internazionale (in tal caso il CIO), veniva confermata la necessità di adeguare l'impianto normativo italiano con specifici interventi legislativi: il più importante dei quali è stato rappresentato dalla c.d. legge olimpica con decreto legge 11 marzo 2020, n. 16, oggetto dell'analisi nel successivo paragrafo.

Limitandosi in questa sede agli interventi auspicati nel Dossier, bisogna ricordare, in quanto d'interesse per la presente trattazione: l'approvazione del quadro di *governance* complessivo, con la previsione dell'istituzione di un Comitato olimpico per supervisionare l'avvicinamento ai Giochi; la creazione dell'Agenzia olimpica di progettazione, responsabile della gestione dello sviluppo edilizio e delle infrastrutture; la pubblicazione di norme e meccanismi di *governance* adeguati, al fine di realizzare le opere in tempo utile per la consegna; l'impiego di requisiti di sostenibilità e l'effettuazione di un'idonea VAS, avente ad oggetto l'intero pacchetto di interventi da eseguire; le norme per la protezione della proprietà olimpica e di contrasto al marketing parassitario. In proposito, si rimanda al paragrafo dedicato per la rassegna delle singole opere previste nel Dossier.

Successivamente, ad inizio aprile 2019, in vista del responso di due mesi più tardi, il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega allo sport, Giancarlo Giorgetti, al Castello Reale di Milano ha consegnato al Presidente della commissione del CIO sulla candidatura di Milano Cortina alle Olimpiadi invernali del 2026, Octavio Morariu, la lettera di garanzie finanziarie del Governo, firmata dall'allora Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte²⁴⁰.

²⁴⁰ Comunicato stampa del 5 aprile 2019: "Giochi Olimpici 2026, il Governo italiano consegna la lettera di garanzie al presidente della commissione CIO". Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il 24 giugno successivo il CIO ha preferito la candidatura di Milano Cortina per ospitare le Olimpiadi invernali del 2026 e durante l'Assemblea generale del CIO lo Stato italiano ha assunto tutte le obbligazioni contrattuali con la sottoscrizione dell'*Host City Contract* da parte del CIO, CONI, Comune di Milano e di Cortina d'Ampezzo, Regioni Veneto e Lombardia: il contratto, salvo la parte finale riservato alle firme dei rappresentanti delle Amministrazioni sopra elencate, è un documento recante i principi fondamentali da applicare nell'organizzazione e nello svolgimento dell'evento.

Il 9 dicembre 2019, come sarà poi riportato nella legge olimpica, è stata costituita la Fondazione "Milano Cortina 2026", con sede in Milano, con la firma dell'atto costitutivo e l'approvazione dello Statuto da parte dei soci fondatori²⁴¹.

3. *La legge olimpica n. 31/2020: i soggetti di diritto coinvolti nell'organizzazione*

Il decreto legge 11 marzo 2020, n. 16, successivamente convertito con legge 8 maggio 2020, n. 31 (la c.d. legge olimpica), ha introdotto disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi di Milano Cortina, ma contiene anche disposizioni circa le finali ATP di Torino 2021-2025.

Con tale intervento normativo, nel 2020 è stato posto un primo riconoscimento (per la Fondazione) o istituzione (per quegli enti non già esistenti) dei soggetti di diritto coinvolti nell'organizzazione della seconda Olimpiade invernale italiana degli ultimi venti anni.

Come evidenziato nel paragrafo precedente, a conferma del carattere eccezionale ma non imprevedibile dei *mega events*, la candidatura congiunta per ospitare la manifestazione era stata avallata dal Governo già dal 2018, avendo lo stesso ben otto anni per provvedere all'organizzazione.

L'articolo 1 del suddetto decreto legge ha istituito il "Consiglio olimpico congiunto Milano Cortina" presso il CONI, "avente funzioni di indirizzo generale sull'attuazione del

²⁴¹ I soci fondatori della Fondazione "Milano Cortina 2026" sono, nell'ordine: il Presidente del CONI, il Presidente del CIP, il Presidente della regione Lombardia, il Presidente della regione Veneto, il sindaco di Milano, il sindaco di Cortina d'Ampezzo.

programma di realizzazione dei Giochi” e di alta sorveglianza. Il Consiglio costituisce un luogo di confronto tra le amministrazioni coinvolte circa le “questioni organizzative”. Inoltre, annualmente il Consiglio ha l’obbligo di predisporre una relazione circa lo stato delle operazioni, da trasmettere al Parlamento.

Per quanto concerne la composizione interna del Consiglio, come anticipato, esso si è rivelato necessario strumento di dialogo fra le amministrazioni, che hanno assunto l’obbligo di allestire la manifestazione. Come previsto all’art. 1, co. 1, d.l. n. 16/2020, i membri del Consiglio sono sedici, “dei quali un rappresentante del Comitato Olimpico Internazionale (CIO), uno del Comitato Paralimpico Internazionale, uno del Comitato Olimpico Nazionale Italiano, uno del Comitato Italiano Paralimpico, uno del Comitato Organizzatore di cui all’articolo 2, uno della Simico (ex art. 3), uno del Forum per la sostenibilità dell’eredità olimpica e paralimpica (ex art. 3-bis), uno della Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio per lo Sport, uno del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, uno del Ministero del turismo, uno della Regione Lombardia, uno della Regione Veneto, uno della Provincia autonoma di Trento, uno della Provincia autonoma di Bolzano, uno del Comune di Milano e uno del Comune di Cortina d’Ampezzo”. All’interno del Consiglio, in aggiunta, vengono eletti un presidente e due vicepresidenti ed è prevista anche la nomina di un portavoce, incaricato del coordinamento dei lavori.

Il comma 4 contiene una norma tributaria di chiusura, in verità spesso ricorrente nella produzione legislativa in materia di grandi eventi, con la quale è stato previsto che dal funzionamento del Consiglio non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica²⁴².

Proseguendo nell’analisi, si deve evidenziare che per i Giochi del 2026 è stato riprodotto l’oramai consueto binomio fra comitato organizzatore (la Fondazione) e società a partecipazione pubblica (Simico S.p.A.), come già esposto nel secondo capitolo di questo elaborato. Innanzitutto, l’articolo 2 del decreto legge n. 16/2020 ha preso atto della costituzione della Fondazione Milano Cortina e l’ha investita delle funzioni di Comitato organizzatore: quindi, allo stesso si applicano le disposizioni del codice civile in materia

²⁴² Inoltre, l’art. 1, co. 4, d.l. 16/2020, aggiunge che “*ai componenti del Consiglio Olimpico Congiunto non spettano compensi, indennità o emolumenti comunque denominati. I rimborsi di eventuali spese sostenute dai predetti componenti rimangono invece a carico degli enti a cui essi fanno capo*”.

di fondazioni, ex artt. 14 e ss., ma il Comitato non ha scopo di lucro e opera in pieno regime di diritto privato. Alla Fondazione-Comitato organizzatore sono attribuiti compiti “di gestione, organizzazione, promozione e comunicazione degli eventi sportivi relativi ai Giochi, tenuto conto degli indirizzi generali del Consiglio Olimpico Congiunto, in conformità agli impegni assunti dall’Italia in sede internazionale, nel rispetto della Carta Olimpica”. Il comma 2-bis dell’articolo 2 introduce, a decorrere dall’agosto 2023, delle deroghe in materia di contratto di lavoro a tempo determinato²⁴³.

Come previsto nel Dossier di candidatura, il Comitato organizzatore di Milano Cortina svolge un ruolo di pianificazione e si impegna nella realizzazione dei Giochi, essendo interlocutore primario di CIO, CIP, Federazioni internazionali, Comitati olimpici nazionali e sponsor.

Poi, sempre nel 2019 è stata prevista, in seno al Comitato organizzatore, la creazione di un Comitato esecutivo ristretto, che garantisce l’attuazione delle decisioni del Consiglio direttivo e ha il compito di coordinare le attività del Comitato organizzatore.

Infine, ex art. 2, comma 4, d.l. n. 16/2020, la Fondazione ha al suo interno un consiglio di amministrazione, “tra i cui membri può essere istituito un comitato di gestione con composizione e funzioni disciplinate dallo statuto”.

Tra i lavori del CdA in seno alla Fondazione vi è stata la nomina di un Organismo di Vigilanza (OdV), poi rinnovato per il biennio 2024-2026, con termine dell’attività prevista in concomitanza con la chiusura dell’Olimpiade invernale. L’organismo, nominato sulla base normativa del d.lgs. n. 231/2001 in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, ha il compito di vigilare sul rispetto del codice etico e sull’osservanza del modello di organizzazione, gestione e controllo di cui al d.lgs. n. 231/2001, nonché dei regolamenti e delle procedure della Fondazione.

L’OdV è composto nella sua totalità da membri esterni alla Fondazione: tre sono effettivi e due con le funzioni di supplenti.

²⁴³ La norma statuisce quanto segue: “Alle assunzioni a tempo determinato effettuate dalla Fondazione per lo svolgimento delle attività di cui al comma 2 non si applicano le disposizioni di cui all’articolo 1, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96. Alle già menzionate assunzioni non si applicano, altresì, le previsioni di cui agli articoli 23 e 31 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, comunque entro il limite dei trentasei mesi”.

L'articolo 3 affianca al Comitato organizzatore la Simico, abbreviazione per "Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A.", società pubblica a cui è affidato (mediante il modello dell'*in house providing*) il compito di realizzare le opere infrastrutturali previste nel piano dei lavori. La forma è quella di una normale società per azioni ed è partecipata interamente da enti pubblici: dai Ministeri dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e dei trasporti nella misura del 35% ciascuno, dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto nella misura del 10% ciascuna, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nella misura del 5% ciascuna. Sulla base del vecchio Codice dei contratti pubblici, art. 5, co. 5, d.lgs. n. 50/2016, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Regione Lombardia e la Regione Veneto e le Province autonome di Trento e Bolzano, in qualità di amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori, esercitano il controllo analogo congiunto sulla Simico.

La società per azioni, la cui durata, per espressa previsione di legge, è fissata al 31 dicembre 2026, è regolarmente iscritta nell'elenco, tenuto dall'ANAC, delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house (ex art. 192, d.lgs. 50/2016, oggi abolito dal nuovo Codice con d.lgs. 36/2023).

L'art. 3 della legge olimpica, così come riformato nel 2023, prevede oggi l'iscrizione della Simico all'elenco, tenuto sempre presso l'ANAC, delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte, in una specifica sezione, anche le centrali di committenza, ivi compresi i soggetti aggregatori, così come stabilito all'art. 63 del nuovo Codice contratti pubblici.

Inoltre, alla stessa si applicano la normativa in materia di società per azioni e quella contenuta nel testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175).

L'affidamento *in house providing*, come nel caso della Simico, può avvenire solo ove ricorrano i tre requisiti soggettivi e oggettivi per la prima volta estrinsecati nella sentenza Teckal del 18 novembre 1999²⁴⁴, successivamente recepiti dal Codice dei contratti pubblici (ex art. 5 d.lgs. 50/2016, oggi il nuovo Codice si limita a sancire il principio di auto-organizzazione amministrativa all'art. 7) e dal Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. 175/2016).

²⁴⁴ Corte di Giustizia CE 18/11/1999, causa C-107/98, *Teckal s.r.l. v. Comune di Viano*.

Quest'ultimo strumento normativo, all'art. 16²⁴⁵, in combinato disposto con il citato art. 5, d.lgs. 50/2016, fornisce i tre criteri per la scelta dell'affidamento *in house*: titolarità pubblica del capitale sociale del soggetto affidatario, svolgimento dell'attività prevalente in favore dell'ente affidante (oltre l'80% delle attività secondo l'art. 5, co. 1, d.lgs. 50/2016) e controllo analogo dell'ente affidante sulla società di gestione affidataria del servizio²⁴⁶.

A tal riguardo, l'atto costitutivo della società²⁴⁷, all'articolo 6, e il suo statuto con l'articolo 4, qualificano la stessa come soggetto *in house*, sottoposto al controllo analogo del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con la regione Lombardia, regione Veneto e province autonome di Trento e Bolzano. A tal fine, gli enti citati possono impartire periodicamente agli amministratori di Simico delle direttive vincolanti, in ordine al programma di attività, all'organizzazione, alle politiche economiche, finanziarie e di sviluppo: questi ultimi, sempre nel quadro del controllo analogo, sono tenuti a trasmettere preventivamente l'ordine del giorno di ogni seduta del CdA.

L'articolo 6 dell'atto costitutivo della società, infine, ha riservato agli enti nominati per il controllo analogo la facoltà di demandarlo ad un comitato a tale scopo dedicato. Difatti, con direttiva del 12 agosto 2022²⁴⁸, il Ministro delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili ha istituito il Comitato per il Controllo Analogo della Società "Infrastrutture Milano-Cortina 2020-2026 S.p.A.". Come espressamente previsto dalla direttiva ministeriale, il citato Comitato si compone di tre membri: un membro, con funzioni di

²⁴⁵ L'art. 16, co. 1, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica recita quanto segue: "*Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata*".

²⁴⁶ Argomento approfonditamente affrontato anche nel Dossier "Olimpiadi e Paralimpiadi 2026 e Finali di tennis 2021-25, nonché divieto di attività parassitarie", datato 14 aprile 2020. Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, D.L. 16/2020 – A.C. 2434-A.

²⁴⁷ L'atto notarile è stato registrato ad Albano Laziale il giorno 23/11/2021, n. 22493, serie 1/T, ed è consultabile all'indirizzo trasparenza.mit.gov.it, presso la pagina web riservata alla società Simico S.p.A. – Società Infrastrutture Milano-Cortina.

²⁴⁸ Anche la Direttiva del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili sul programma di attività della Società "Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A.", del 12/08/2022, è consultabile al dominio trasparenza.mit.gov.it nella pagina dedicata.

presidente, in rappresentanza del Ministero; due membri designati dalle Regioni Veneto e Lombardia e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa fra loro.

In aggiunta rispetto a quanto previsto fin dall'atto costitutivo, la direttiva obbliga Simico ad inviare al Comitato, con cadenza semestrale, una relazione sulle iniziative adottate con riguardo al quadro di sintesi delle attività svolte, allo stato di avanzamento degli interventi da realizzare, ai rapporti di avvalimento con altre amministrazioni aggiudicatrici, mediante la stipula di apposite convenzioni e, infine, agli aspetti organizzativi e gestionali.

Come anticipato *supra*, di competenza della Simico è la “progettazione, nonché la realizzazione, quale centrale di committenza e stazione appaltante, anche stipulando convenzioni con altre amministrazioni aggiudicatrici, del piano complessivo delle opere olimpiche”, a norma dell'art. 3, co. 2, d.l. 16/2020. Inoltre, la società deve monitorare costantemente l'avanzamento dei lavori, informandone periodicamente il Comitato organizzatore, così come previsto al comma 8.

L'insieme delle infrastrutture da consegnare all'evento olimpico sono individuate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze: il decreto è adottato d'intesa con i presidenti delle Regioni Lazio, Lombardia e Veneto e delle Province autonome di Trento e di Bolzano²⁴⁹.

Come si vedrà nel successivo paragrafo, non è più di competenza della Simico una serie di interventi a seguito del commissariamento degli stessi avvenuto ad inizio 2024: si tratta di opere quest'oggi affidate ad ANAS S.p.A. nelle vesti di soggetto attuatore.

Per quanto concerne gli organi della società per azioni in esame, si distinguono l'organo di amministrazione ed il collegio sindacale, rispettivamente disciplinati dai commi 5 e 6 dell'art. 3 del decreto legge 16/2020.

In primis, l'organo di amministrazione è composto da cinque membri, dei quali tre designati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con l'Autorità di Governo competente in materia di sport (ovvero, la Presidenza del Consiglio). Di questi tre componenti, uno ha funzioni di presidente, uno con funzioni di amministratore delegato, e infine, uno è consigliere con

²⁴⁹ Il decreto che individua le opere olimpiche è adottato ai sensi ai sensi dell'articolo 1, comma 20, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, nonché ai sensi dell'articolo 1, comma 774, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

delega circa le attribuzioni di cui al comma 5-ter, secondo periodo. Gli altri due membri dell'organo di amministrazione, infine, sono designati rispettivamente dalla Regione Lombardia e, l'altro, nominato congiuntamente dalla Regione Veneto e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. In aggiunta, il comma 5-bis prevede che alle riunioni dell'organo di amministrazione può partecipare, senza diritto di voto, l'amministratore delegato della Fondazione Milano Cortina, analizzata sopra.

Come previsto dal comma 6 del già citato articolo 3, la società per azioni Infrastrutture Milano Cortina si compone anche di un collegio sindacale, costituito da cinque membri, dei quali tre designati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con l'Autorità di Governo competente in materia di sport (di nuovo, la Presidenza del Consiglio dei ministri), di cui uno con funzioni di presidente e due designati congiuntamente dalle Regioni Lombardia e Veneto e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Come già ricordato, Milano Cortina è la prima manifestazione, rientrante nella categoria dei "grandi eventi" tracciata nel primo capitolo, a cui l'ordinamento italiano risponde con una disciplina ordinaria, essendo ormai superate le ordinanze di Protezione civile.

Su tale base normativa, infatti, prima del *revirement* legislativo del 2012, si escludevano le determinazioni del Presidente del Consiglio dal controllo della Corte dei Conti, per via del loro regime di urgenza: per i prossimi Giochi invernali, invece, la magistratura contabile assume un ruolo fondamentale con la sua sezione di controllo sugli enti.

Nello specifico, come previsto con la determinazione del 18 maggio 2023, n. 57, la Corte, in qualità di organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione, ha attuato l'art. 100, comma 2 della Costituzione per estendere alla Simico il suo controllo preventivo di legittimità sugli atti e sulla gestione finanziaria degli enti, previsto anche all'art. 12 della legge n. 259/1958.

Il decreto legge 11 marzo 2020, n. 16, ha istituito all'art. 3-bis il Forum per la sostenibilità dell'eredità olimpica e paralimpica. Nello specifico, si tratta di un comitato previsto in seno all'Ufficio sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, avente il compito di promuovere sul territorio le iniziative in materia di sostenibilità ambientale e di tutela dell'eredità olimpica e paralimpica. Rientra nelle competenze del Forum anche la valutazione dell'utilizzabilità delle infrastrutture in costruzione nel post-evento, al fine di dotare i territori di opere rinnovate da impiegare nella pratica sportiva di base.

Il Forum, istituito all'art. 3-bis, salvaguarda l'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, conclusa a New York il 13 dicembre 2006, resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, in coerenza con i principi fissati dalla Carta Olimpica e con le raccomandazioni dell'Agenda olimpica 2020. Inoltre, lo stesso comitato si fa portavoce dei principi contenuti nella Convenzione sui diritti del fanciullo, sottoscritta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176.

Lo statuto della società Simico, infine, prevede che la stessa debba tener conto delle indicazioni del Forum sulla sostenibilità nel monitorare costantemente lo stato di avanzamento dei lavori.

4. La nomina di commissari straordinari in vista dei Giochi invernali

L'evento, che l'Italia si appresterà ad ospitare da febbraio a marzo del 2026, rappresenta la prima grande manifestazione globale che nel nostro ordinamento trova una copertura normativa di natura ordinaria. Difatti, l'Expo tenutosi a Milano nel 2015, nonostante fosse già superata la disciplina speciale di Protezione civile, nasceva comunque in quel contesto e da esso traeva le numerose deroghe per ultimare il pacchetto delle opere previste anni addietro.

Come ampiamente trattato nel paragrafo dedicato, il fenomeno della nomina di commissari straordinari, però, si ripete anche per l'evento in esame. La versione originaria dell'art. 3, decreto legge n. 16/2020, prevedeva che il Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, potesse nominare uno o più commissari straordinari in seno alla Simico.

La base normativa di tale nomina era costituita dal decreto legge 18 aprile 2019, n. 32, in materia di opere strategiche e di elevata complessità progettuale. Il citato decreto reca "disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici". Nello specifico, l'art. 4 attribuiva in capo al Presidente del Consiglio il

potere di nomina di uno o più commissari straordinari, che dovessero sorvegliare la realizzazione *ex novo* o il completamento degli interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero da un rilevante impatto sul tessuto socioeconomico.

A chiusura del sistema normativo delineato, l'importante norma di cui al comma 2, art. 3, decreto legge n. 16/2020, ai commissari straordinari, che sarebbero stati successivamente nominati, erano estesi i poteri e le prerogative di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 4 del decreto legge n. 32/2019: è previsto che tali figure, cui spetta l'assunzione di ogni determinazione ritenuta necessaria per l'avvio ovvero la prosecuzione dei lavori, hanno anche potere di rielaborazione e approvazione dei progetti non ancora appaltati, operando in raccordo con i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, anche mediante specifici protocolli operativi per l'applicazione delle migliori pratiche.

Ai sensi dell'art. 4, co. 3, d.l. 32/2019, i commissari straordinari nominati dal Governo in seno alla Simico possono essere abilitati ad assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante e operano in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, provvedendo, se necessario, anche attraverso ordinanze.

La legge olimpica, al comma 2-bis dell'art. 3, ha poi esteso ai commissari di Milano Cortina le disposizioni di cui al decreto legge n. 50/2017, art. 61, concernente il progetto sportivo delle finali di coppa del mondo (che si sarebbero dovute tenere a Cortina d'Ampezzo nel marzo 2020, ma annullate per la diffusione del coronavirus) e del campionato del mondo di sci alpino (questo effettivamente svoltosi nel febbraio 2021).

L'applicazione dei poteri dei commissari di questi ultimi due eventi alle figure commissariali nominate per l'Olimpiade è stata giustificata dalla necessità di assicurare la tempestiva realizzazione delle opere in vista dell'inverno 2026²⁵⁰.

²⁵⁰ L'art. 61 del decreto legge n. 50/2017, rubricato "eventi sportivi di sci alpino" riporta, dal comma 4 al 6, poteri e facoltà che per l'organizzazione di Milano Cortina sono stati estesi ai commissari straordinari nominati in seno alla Simico: "4. All'esito della conferenza di servizi, il commissario approva il piano degli interventi con proprio decreto. Il decreto commissariale di approvazione del piano degli interventi e di ogni sua modificazione o integrazione [...] sostituisce ogni parere, valutazione, autorizzazione o permesso comunque denominati necessari alla realizzazione dell'intervento; può costituire adozione di variante allo strumento urbanistico comunale [...]. 5. Nel rispetto della normativa dell'Unione europea, degli obblighi internazionali assunti dall'Italia e dei principi generali dell'ordinamento nazionale, nonché nei limiti delle risorse stanziare, il commissario esercita i poteri sostitutivi per risolvere eventuali situazioni o eventi ostativi alla tempestiva

Inoltre, su espressa previsione di legge, la gestione commissariale per le due manifestazioni sportive sopra ricordate (del 2020 e 2021) ha cessato di avere efficacia e la Simico è subentrata nei rapporti giuridici attivi e passivi, ivi compresa la gestione della contabilità speciale. In più, la società nata per coadiuvare il Comitato organizzatore in vista di Milano Cortina ha assunto l'obbligo di completare gli interventi, previsti dal citato decreto legge n. 50/2017 all'art. 61, non ancora ultimati al 30 aprile 2022.

A completare il quadro di figure commissariali previste dalla stessa legge olimpica, l'art. 3, comma 5-ter, attribuisce all'amministratore delegato della Simico le funzioni di commissario straordinario per la realizzazione degli interventi stradali di cui all'Allegato 1 della legge; allo stesso, inoltre, compete anche l'intervento di adeguamento della pista olimpica di bob e slittino "Eugenio Monti" di Cortina d'Ampezzo e, entro il 31 dicembre 2025, al commissario sarebbero spettati gli interventi di riqualificazione dell'impianto di pattinaggio di velocità "Ice rink Oval" di Baselga di Pinè, in seguito espunto dalle sedi delle gare.

Nel febbraio 2022, per accelerare l'iter, con d.p.c.m. il Governo ha nominato l'amministratore delegato di Simico quale commissario straordinario per la realizzazione di otto infrastrutture, in ritardo rispetto al cronoprogramma²⁵¹.

Dal 6 febbraio 2024 è entrato in vigore il nuovo decreto legge n. 10, col quale il Governo ha inteso d'urgenza rinnovare la *governance* della società Infrastrutture Milano Cortina, commissariando una serie di interventi ad ANAS S.p.A., in qualità di soggetto attuatore delle opere complementari in ambito stradale connesse allo svolgimento delle Olimpiadi. Il citato decreto ha inteso dare attuazione alle previsioni sopra illustrate circa la nomina di commissari straordinari del Governo in seno alla Simico. L'esecutivo ha considerato necessario il commissariamento della Simico su alcune opere per garantire l'attuazione degli interventi da parte di un soggetto, quale ANAS, che posseda il *know how* e le competenze tecniche specifiche. A dire il vero, il Governo ha riconosciuto l'importanza

realizzazione degli interventi previsti nel piano approvato ai sensi del comma 4, anche mediante ordinanza contingibile e urgente analiticamente motivata [...]".

²⁵¹ Le otto opere infrastrutturali commissariate con d.p.c.m. nel febbraio 2022 sono: Strada Statale 36 messa in sicurezza tratta Giussano Civate; SS 36 Completamento percorso ciclabile Abbadia Lariana; Tangenziale Sud di Sondrio; SS 42 del Tonale e della Mendola nei comuni di Trescore Balneario ed Entratico; Lotto 1 Comune di Trescore Balneario e Lotto 2 Comune di Entratico; SS 639 Variante di Vercurago; SS 51 Variante di Cortina; SS 51 Variante Longarone; interventi di soppressione passaggi a livello su SS 38 linea Milano-Lecco-Sondrio-Triano.

del grande evento sia per il tessuto sociale che per il risultato economico che l'Olimpiade comporterebbe, ma ha provveduto, comunque, in maniera disordinata, anzi "urgente" per citare lo stesso decreto.

Nonostante il lungo processo di candidatura, nato nel 2018, resta abbastanza opinabile la scelta di qualificare come straordinari e urgenti gli interventi da effettuare ancora, a due anni di distanza dal taglio del nastro di Milano Cortina. Per di più, fa riflettere che l'esecutivo, ancora nel gennaio 2024, sia mosso dall'esigenza "indispensabile" di consentire realizzazione e completamento delle opere in "tempi certi, coerenti con la data dell'evento e con i cronoprogrammi dei medesimi interventi", come si può leggere nel preambolo del d.l. 10/2024.

L'articolo 1 del decreto di cui sopra "commissaria" la società Infrastrutture Milano Cortina, attribuendo, come detto, ad ANAS S.p.A. la qualifica di soggetto attuatore degli interventi in ambito stradale, subentrando nei rapporti giuridici, sia attivi che passivi, riconosciuti in capo alla Simico, nonché nei procedimenti amministrativi pendenti.

Il 27 marzo 2024 la legge di conversione (n. 42/2024) del decreto ha aggiunto due commi all'articolo 1, in vigore a decorrere dal 5 aprile successivo. Questo ulteriore intervento ha commissariato le opere di cui all'Allegato A-bis alla società Rete ferroviaria italiana (RFI S.p.A.): in questo caso, si tratta di una serie dodici interventi in ambito ferroviario e complementari allo svolgimento dell'evento in sé, estremamente importanti in quanto necessari a garantire l'affluenza degli spettatori alle *venues* di gara²⁵².

Il secondo soggetto individuato dalla legge di conversione come attuatore di un singolo intervento è la società Ferrovienord S.p.A., a cui è stata demandata la realizzazione del collegamento ferroviario tra il terminal 2 dell'aeroporto di Milano Malpensa e la linea ferroviaria del Sempione.

Nel quadro dell'intervento del febbraio 2024, però, è contemplata la conferma in capo all'amministratore delegato della Simico delle funzioni di Commissario straordinario del Governo per la realizzazione dei soli interventi stradali e ferroviari compresi

²⁵² L'Allegato A-bis, aggiunto dalla legge di conversione del d.l. 10/2024, è rubricato "elenco delle opere complementari in ambito ferroviario connesse allo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026 affidate alla RFI S.p.A. come soggetto attuatore". Gli interventi da realizzare sono i seguenti: adeguamento infrastrutturale della stazione ferroviaria di Trento; miglioramento dell'accessibilità alla stazione di Longarone; piano regolatore generale (PRG) di Ponte delle Alpi; rinnovo stazioni di Belluno e Feltre; interventi di soppressione di passaggi a livello nella regione Lombardia.

nell'Allegato B²⁵³ e dei lavori di adeguamento della pista olimpica di bob e slittino "Eugenio Monti" di Cortina d'Ampezzo.

L'art. 3, d.l. 5 febbraio 2024, n. 10, conferma quanto detto sopra: l'amministratore delegato *pro tempore* di ANAS S.p.A. è autorizzato a subentrare alla società Simico, quale commissario straordinario per la realizzazione dell'intervento relativo alla strada statale SS 36 - Messa in sicurezza della tratta Giussano-Civate: il Commissario straordinario può nominare fino a un massimo di due sub-commissari, scelti tra il personale di ANAS S.p.A.

Allo stesso modo, il medesimo articolo prevede che l'amministratore delegato *pro tempore* della RFI S.p.A. subentra, anch'egli con le funzioni di commissario straordinario, per la realizzazione degli interventi di soppressione di passaggi a livello insistenti sulla strada statale 38: anche questo commissario straordinario può nominare fino a un massimo di due sub-commissari, scelti tra il personale della RFI S.p.A.

È importante notare che i due commissari straordinari, che assumono direttamente le funzioni di stazione appaltante, possono operare in deroga alle disposizioni contenute nel nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 36/2023²⁵⁴.

5. Preparare l'Italia all'evento: le opere in programma e gli istituti giuridici impiegati

Questo paragrafo mira a seguire, in una prospettiva giuridica, la scelta degli interventi di cui il Governo si è fatto carico per la realizzazione di infrastrutture nuove o l'adeguamento di quelle già esistenti.

²⁵³ Con esclusione dell'intervento "SS 36 Messa in sicurezza tratta Giussano Civate".

²⁵⁴ I commissari sono comunque tenuti a rispettare i principi comuni previsti nell'ambito delle modalità di affidamento delle opere pubbliche (di cui ai previgenti articoli 30, 34 e 42 del d.lgs. 50/2016), nonché le disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (d.lgs. 159/2011), i vincoli inderogabili derivanti dall'ordinamento comunitario contenuti nelle direttive in materia di appalti pubblici (2014/24/UE e 2014/25/UE) e in materia di subappalto (di cui art. 119 del nuovo Codice dei contratti pubblici).

Le Olimpiadi invernali di Milano Cortina offrono un'occasione per migliorare il tessuto urbano e per restituire *venues* all'avanguardia, che possano favorire anche la fruizione dello sport di base dopo la conclusione dell'evento.

Il piano degli interventi è stato adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 8 settembre 2023, ai sensi dell'articolo 3, comma 2 del d.l. 16/2020.

Il pacchetto comprende 111 interventi, il cui volume economico complessivo ammonta ad € 3.604.551.584,00; il cronoprogramma prevede di completare il 90% degli interventi (83 su 92 totali) entro l'anno olimpico ovvero il 2026.

Gli investimenti previsti nel piano riguardano quattro territori: la Regione Lombardia per il 43,12%, la Regione Veneto per il 38,16 %, le Provincie autonome di Trento e Bolzano, rispettivamente per il 10,60 % e l'8,05%. Le opere sportive sono in totale 58 (6 nell'area di Bolzano, 16 a Trento, 13 in Veneto, 23 in Lombardia), mentre quelle infrastrutturali, nel senso ampio del termine, ammontano a 53 (8 nell'area di Bolzano, 14 a Trento, 8 in Veneto, 23 in Lombardia)²⁵⁵.

Come anticipato nel precedente paragrafo, i soggetti attuatori degli interventi approvati con d.p.c.m. in data 8 settembre 2023 sono, nell'ordine: ANAS S.p.A., affidataria di 5 opere; RFI S.p.A., incaricato per l'attuazione di 12 interventi; Ferrovienord S.p.A., competente per l'intervento "Sede T2 MXP – Collegamento alla rete ferroviaria nazionale" relativo all'aeroporto di Malpensa.

Come previsto dal d.p.c.m., le società individuate come soggetti attuatori devono provvedere all'avvio e all'espletamento delle attività di amministrazione procedente, centrale di committenza, stazione appaltante e società di ingegneria. Nel contempo, la Simico si occupa di curare il monitoraggio dello stato di avanzamento di ciascuna opera, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e correttezza propri della Pubblica Amministrazione.

Il quadro complessivo degli interventi, approvato con il già menzionato d.p.c.m., si divide in due allegati. Con il primo vengono elencate le opere di impiantistica sportiva ed infrastrutturale, stradale e ferroviarie, aventi tutte copertura finanziaria e da concludere entro la fine del 2025. Nel secondo allegato sono riportate le tre opere aventi parziale copertura finanziaria, la cui ultimazione avverrebbe nello stesso anno olimpico (2026).

²⁵⁵ I dati relativi agli interventi in vista dell'Olimpiade invernale sono consultabili sul sito web della società "Infrastrutture Milano Cortina 2026".

Il d.p.c.m. che approva il piano opere ha previsto, all'art. 2, che la Simico debba comunque procedere alla progettazione totale o parziale (per lotti) delle opere che non hanno ancora copertura finanziaria ad inizio 2024, procedendo al loro completamento in relazione al progressivo reperimento dell'integrale copertura finanziaria.

Negli allegati per ogni opera viene identificato il territorio di intervento, la descrizione dell'infrastruttura, il CUP (Codice Unico di Progetto), il soggetto a cui è demandata l'attuazione dell'intervento, il costo e le risorse disponibili, con la rispettiva fonte di copertura finanziaria.

Da un'analisi del primo allegato, si evince come ben 51 interventi richiamino l'applicazione della legge di bilancio di previsione del 27 dicembre 2019, n. 160. Il Governo, ormai già certo dell'assegnazione della sede olimpica per il 2026, includeva per la prima volta delle voci di bilancio aventi ad oggetto l'organizzazione dell'evento. L'art. 1, comma 18, detta disposizioni "al fine di garantire la sostenibilità delle Olimpiadi invernali 2026 sotto il profilo ambientale, economico e sociale, in un'ottica di miglioramento della capacità e della fruibilità delle dotazioni infrastrutturali esistenti e da realizzare". La norma citata stanziava 50 milioni di euro per l'anno 2020, 180 milioni di euro per l'anno 2021, 190 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2025 e 10 milioni di euro per l'anno 2026: con queste somme, ben 7 opere previste nel piano complessivo trovano totale copertura finanziaria.

Proseguendo nell'analisi, per 37 interventi, a volte totalmente e in altri casi soltanto parzialmente (spesso in concorso con fondi regionali o provinciali), si è intervenuti con la legge di bilancio di previsione del 30 dicembre 2020, n. 178: l'articolo 1, al comma 773, autorizzava la spesa di 45 milioni di euro per il 2021 e di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023.

Un anno più tardi, il 29 dicembre 2022, la legge di bilancio di previsione n. 197 ha dato totale copertura finanziaria a 3 opere, mentre è intervenuta a coprire ulteriori costi sorti per altri 72 interventi, sia nel primo che nel secondo allegato. Il piano richiama l'art. 1, co. 500, della legge, che, al fine di finanziare il fabbisogno residuo delle opere di Milano Cortina, ha autorizzato una spesa complessiva di 400 milioni di euro, di cui 120 milioni per l'anno 2024, 140 milioni per l'anno 2025 e 140 milioni per l'anno 2026.

Infine, l'ultima modifica del piano è riportata nel decreto legge n. 51/2023, che all'art. 5, co. 2, ha destinato una quota di risorse, nel limite massimo di 13 milioni di euro per

ciascuno degli anni 2024, 2025 e 2026, per l'allestimento del villaggio olimpico di Cortina d'Ampezzo.

Dunque, come si evince dall'analisi appena conclusa, i fondi a copertura degli investimenti sono quasi nella totalità di matrice pubblica. A ciò, poi, si aggiunge che le Regioni Lombardia e Veneto e le Province autonome di Trento e di Bolzano godono di un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa alle stesse accordata dall'art. 119 della Costituzione: difatti, alcune infrastrutture, che insisteranno sui rispettivi territori, sono finanziate con fondi regionali o provinciali (o, in rari casi, anche comunali), che concorrono, così, con quelli statali per la realizzazione dell'evento.

Ad esempio, la Provincia di Trento, nella delibera n. 2323/2021, ha invocato l'applicazione della rispettiva legge provinciale, che all'art. 16 autorizza la costituzione e l'utilizzo di un fondo per il finanziamento di opere di rilevanza provinciale.

Ed inoltre la legge regionale del Veneto n. 44/2019 interviene principalmente sull'evento di Milano Cortina, riconoscendo gli obblighi derivati dalla conclusione dell'*Host City Contract* e contribuendo al finanziamento delle infrastrutture nel proprio territorio con circa 27 milioni di euro.

Come già esposto nel paragrafo 9 del terzo capitolo, nell'organizzazione di un grande evento un ruolo crescente stanno conquistando le proposte di partenariato pubblico-privato, accanto al pur sempre preponderante apporto di fondi pubblici per la maggioranza delle infrastrutture.

Questa scelta si evince anche dal piano interventi approvato con il succitato d.p.c.m.: la riqualificazione totale dell'impianto ex Palasharp, *ab origine* sede designata per le competizioni di hockey su ghiaccio femminile, sarebbe dovuta avvenire a Milano, in via sant'Elia 33, con apporto di soli fondi privati per una somma stimata di circa 13 milioni di euro, tuttavia ad agosto 2023 il progetto si è arrestato a causa di extra-costi (circa 15 milioni di euro) non previsti inizialmente.

Nel quadro delle opere in vista di Milano Cortina, l'Allegato 1 al citato d.p.c.m. include una "proposta di partenariato pubblico privato per un nuovo sistema integrato di mobilità intermodale nel Comune di Cortina d'Ampezzo", con Simico quale soggetto attuatore dell'intervento. In merito, in data 15 maggio 2024 si è svolta la Conferenza di servizi preliminare, la quale ha avuto per oggetto l'esame del progetto di fattibilità tecnico economica relativo all'opera, elaborato dalle società Pool Engineering S.r.l. e Quick-No

Problem Parking S.p.A., a cui è stato affidato il progetto ex artt. 180 e 183 del d.lgs. 50/2016.

Come già anticipato nel terzo capitolo, paragrafo 9, nell'ambito degli interventi per i prossimi Giochi invernali, il partenariato pubblico-privato è lo strumento applicato anche alla rigenerazione urbana nella zona di Porta Romana a Milano, dove sorgerà uno dei tre villaggi olimpici, come si legge dal Dossier di candidatura. Per questo intervento, l'investitore privato sopporta i costi di organizzazione, di finanziamento, di gestione e di manutenzione, mentre l'OCOG (Fondazione-Comitato Olimpico Milano Cortina) sarà responsabile della gestione operativa durante il periodo di uso esclusivo. I soggetti privati sono stati individuati in Coima Sgr e nel co-progettista Covivio e Prada Holding, tutti parte di un fondo istituito dal Comune di Milano. Le amministrazioni interessate, dall'altro lato, sono il Ministero dello Sport, il Comune di Milano, la Regione Lombardia, la Fondazione Milano Cortina ed il Gruppo FS.

La gestione delle infrastrutture necessarie allo svolgimento del grande evento, come si evince, è un'attività molto complessa, nella quale operano soggetti pubblici e, in piccola parte, anche privati, attraverso una varietà di strumenti giuridici e finanziari.

Di maggiore attenzione, soprattutto in termini di ricadute economiche e di eredità (legacy) per i territori interessati, sono le infrastrutture permanenti, che vengono costruite *ex novo* o rinnovate per l'evento.

Come si può facilmente immaginare, organizzare una manifestazione mondiale, quale l'Olimpiade invernale, invero richiede la predisposizione di strutture con le più disparate funzionalità, le quali, una volta concluso l'evento, vengono rimosse dagli organizzatori. Si tratta di infrastrutture temporanee, per le quali la Fondazione Milano Cortina ha adottato, nel maggio 2024, un invito alla consultazione per i c.d. "lavori infrastrutturali temporanei". Tale procedura, che sfugge all'applicazione del Codice dei contratti pubblici, è finalizzata all'individuazione di un soggetto idoneo a ricoprire il ruolo di *general contractor* per la realizzazione, l'allestimento, l'installazione, la manutenzione e il successivo ripristino di tutte le infrastrutture temporanee, da installare nelle sedi delle Olimpiadi invernali 2026.

Con il termine *general contractor* si identifica un soggetto, con esperienza nel campo dei grandi eventi, al quale affidare la gestione di un sito: successivamente lo stesso avrà possibilità di siglare accordi con altri fornitori di secondo livello.

Come anticipato, la consultazione è estranea alle logiche di un appalto, in quanto la Fondazione sopra menzionata non riveste la qualifica di ente pubblico o soggetto appaltante o pubblica amministrazione: al contrario, come esposto nel paragrafo ad essa dedicata, la Fondazione opera in regime di diritto privato, non persegue scopo di lucro e ad essa si applicano le disposizioni di cui art. 14 e ss. del codice civile.

6. *La valutazione ambientale strategica di Milano Cortina 2026*

Nel maggio 2024, la Fondazione ha pubblicato la documentazione relativa alla valutazione ambientale strategica della “Proposta di Programma per la Realizzazione delle Olimpiadi e Paralimpiadi 2026”. La VAS permette la valutazione *in itinere* del programma di opere messo in atto ed è sottoposta ad evoluzioni man mano che ci si avvicina all’evento.

La documentazione di VAS si compone di una proposta di programma per la realizzazione dei Giochi, un rapporto ambientale, una sintesi non tecnica del rapporto ambientale e di uno studio di incidenza. Invero, la valutazione rientra comunque negli obblighi che le Amministrazioni coinvolte hanno assunto nel 2019 in seguito alla conclusione del già citato *Host City Contract*²⁵⁶.

Il modello metodologico e procedurale adottato dalle Amministrazioni per la VAS del programma olimpico si compone di otto fasi, delle quali la pubblicazione avvenuta nel maggio 2024 rappresenta soltanto la terza tappa. L’approvazione del modello metodologico procedurale da parte delle regioni e delle province autonome di Trento di

²⁵⁶ L’assunzione di tale obbligo è stata ribadita nel Dossier di candidatura: “*Il Piano di Realizzazione di Milano Cortina 2026 prevedrà una Valutazione Ambientale Strategica (VAS) complessiva, come richiesto del Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006. La VAS sarà condotta da una commissione ad hoc alla quale concorreranno tutte le Autorità Regionali coinvolte nei Giochi: Regione Lombardia, Regione Veneto e Province Autonome di Bolzano e Trento. [...] La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) complessiva espletata per i Giochi Olimpici e Paralimpici Invernali Milano Cortina 2026 garantirà che si tenga conto dei fattori ambientali in sede di sviluppo delle scelte strategiche*”. Milano Cortina 2026, Dossier di candidatura, cap. 4, par. 59 “Valutazione della sostenibilità delle sedi”, pag. 62

Bolzano è stata seguita dalla fase di *scoping*, avviata in data 18 aprile 2023 e conclusa con la pubblicazione della documentazione relativa alla VAS.

Al momento la procedura è giunta alla terza fase, consistente nella pubblicazione della “Proposta di Programma per la Realizzazione dei Giochi”, che ha reso noto il quadro delle scelte strategiche, le linee generali ed i programmi settoriali di intervento degli interventi di competenza della Fondazione Milano Cortina 2026, nelle vesti di OCOG (comitato organizzatore dell’evento).

La pubblicazione sarà seguita dalla fase della consultazione, con raccolta delle osservazioni da parte degli enti interessati e del pubblico; la valutazione ambientale vera e propria; la revisione del programma, alla luce degli esiti della consultazione e dei pareri motivati VAS; l’approvazione da parte di ciascuna amministrazione con contestuale pubblicazione sui siti delle Amministrazioni coinvolte; attuazione del programma e monitoraggio.

La VAS è stata avviata esclusivamente con riguardo alle opere temporanee²⁵⁷ previste dal d.p.c.m. del settembre 2023, con l’esclusione dell’intera gamma di infrastrutture permanenti e, quindi, anche delle più critiche da un punto di vista ambientale, quali la Milano Santagiulia Ice Hockey Arena o il Cortina Sliding Centre (comunemente nota come pista da bob di Cortina) e le opere accessorie legate alla mobilità verso l’evento, come il completamento e potenziamento di viabilità stradale e autostradale o interventi sulla rete ferroviaria.

Il programma e la relativa VAS avviata riguardano esclusivamente gli interventi della Fondazione, in qualità di comitato organizzatore, il cui principale compito consiste nella cura degli aspetti organizzativi e sportivi dell’evento, mentre la società Simico (agenzia governativa) interviene sugli aspetti strettamente infrastrutturali: per questo motivo, il “Programma” sottoposto a VAS non riguarda la realizzazione di alcuna opera permanente.

²⁵⁷ Il Rapporto Ambientale di sintesi, pubblicato nel maggio 2024, prevede che “l’oggetto del Programma è costituito, dall’allestimento temporaneo (*overlay*) di tutte le venues necessarie allo svolgimento dei Giochi, nonché dalla programmazione, organizzazione e coordinamento di tutte le funzioni e servizi necessari allo svolgimento delle competizioni sportive (eventi di accompagnamento inclusi)”. Fondazione Milano Cortina, Proposta Programma per la Realizzazione dei Giochi Olimpici e Paralimpici Milano Cortina 2026, Rapporto Ambientale, cit. pag. 29.

Al contrario, per ciò che concerne le infrastrutture dell'evento, nell'aprile 2022 Simico ha avviato l'interpello ambientale²⁵⁸ ex art. 3-septies, d.lgs. n. 152/2006 (T.U. ambiente) sull'effettuazione della Valutazione Ambientale Strategica per il Piano delle opere per la realizzazione dei Giochi Olimpici e Paralimpici Invernali di Milano Cortina 2026.

Nel luglio successivo, però, la Direzione Generale Valutazioni Ambientali, in seno all'allora Ministero della Transizione Ecologica (oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica) ha ritenuto di non dover procedere con la VAS del Piano degli Interventi permanenti, in applicazione del principio di non duplicazione delle valutazioni ambientali di cui alla Direttiva 2001/42/CE, art. 11, comma 2²⁵⁹.

Il risultato è che il pacchetto di opere permanenti per Milano Cortina, che incidono pesantemente sull'ecosistema montano, non avranno un'idonea e completa valutazione di impatto. Secondo la strada intrapresa dal Ministero, alcuni interventi sono già "sottoposti a Valutazione di Impatto Ambientale o verifica di assoggettabilità (tenendo conto del D.M. 30 marzo 2015), nonché a Valutazione di Incidenza Ambientale, in presenza di interferenze con i siti della Rete Natura 2000 secondo le indicazioni fornite dalla Linee Guida nazionali per la Valutazione di Incidenza, approvate dalla Conferenza Stato Regioni nel 2019, avendo in particolare cura di acquisire il sentito dell'ente gestore dei siti della Rete Natura 2000"²⁶⁰.

²⁵⁸ Per una completa comprensione dell'istituto, si riporta il dettato dell'art. 3-septies, co. 1, d.lgs. 152/2006, aggiunto dalla legge n.108/2021: *"Le regioni, le province, le città metropolitane, i comuni, le associazioni di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni, possono inviare al Ministero della transizione ecologica [...] istanze di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia ambientale. La risposta alle istanze deve essere data entro novanta giorni dalla data della loro presentazione. Le indicazioni fornite nelle risposte alle istanze di cui al presente comma costituiscono criteri interpretativi per l'esercizio delle attività di competenza delle pubbliche amministrazioni in materia ambientale, salva rettifica della soluzione interpretativa da parte dell'amministrazione con valenza limitata ai comportamenti futuri dell'istante [...]"*.

²⁵⁹ Nello specifico, l'art. 11, comma 2 della Direttiva 2001/42/CE statuisce: *"Per i piani e i programmi in merito ai quali l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale risulta contemporaneamente dalla presente direttiva e da altre normative comunitarie, gli Stati membri possono prevedere procedure coordinate o comuni per soddisfare le prescrizioni della pertinente normativa comunitaria, tra l'altro al fine di evitare duplicazioni della valutazione"*.

²⁶⁰ Ministero della Transizione Ecologica (attualmente Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica), Direzione Generale Valutazioni Ambientali, Direttore generale. Oggetto: Valutazione Ambientale Strategica per la realizzazione dei Giochi Olimpici e Paralimpici Invernali di Milano Cortina 2026. MITE, Registro ufficiale uscita 0085958.11-07-2022.

Nello svolgimento della procedura di Valutazione Ambientale Strategica, la Fondazione Milano Cortina si è basata sulla Direttiva 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente e, in particolare, sul Testo Unico in materia ambientale (d.lgs. 152/2006).

L'art. 5 del suddetto decreto, alle lettere p), q) e r), dà una definizione dell'autorità competente²⁶¹, dell'autorità procedente²⁶² e del proponente²⁶³ in materia di VAS, stabilendone i rispettivi ruoli.

Il Testo Unico, all'art. 6, sottopone a VAS piani e programmi “che possono avere impatti significativi sull'ambiente”, mentre il comma 2, lett. b), fa esplicito riferimento a quelle infrastrutture che possono causare “impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica”.

Per questa ultima ipotesi, inoltre, si rende necessaria una valutazione d'incidenza²⁶⁴ ai sensi dell'articolo 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, in attuazione della direttiva

²⁶¹ Per autorità competente si intende “la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi, e l'adozione dei provvedimenti di VIA, nel caso di progetti ovvero il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale o del provvedimento comunque denominato che autorizza l'esercizio”. Ex art. 6, lett. p), d.lgs. 152/2006.

²⁶² L'art. 6, lett. q), d.lgs. 152/2006 con “autorità procedente” identifica la “la pubblica amministrazione che elabora il piano, programma soggetto alle disposizioni del presente decreto, ovvero nel caso in cui il soggetto che predispone il piano, programma sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano, programma”.

²⁶³ Ai sensi della lettera r) del citato articolo, il proponente, e cioè la Fondazione Milano Cortina, è “il soggetto pubblico o privato che elabora il piano, programma o progetto soggetto alle disposizioni del presente decreto”.

²⁶⁴ Su tale punto, il Rapporto Ambientale reso pubblico nel maggio 2024 dalla Fondazione, esplicitava che “tale previsione, che riprende la formulazione dell'art. 3 della Direttiva 2001/42/CE, è da intendersi nel senso che debbano essere assoggettati a VAS i Piani e Programmi per i quali siano individuati possibili effetti negativi significativi su siti appartenenti alla Rete Natura 2000, con ciò rendendosi necessaria una Valutazione di Incidenza appropriata (o opportuna); sotto questo profilo, l'assoggettamento a VAS del Programma ai sensi del punto (b) dovrebbe fare seguito ad una preliminare valutazione di significatività della potenziale incidenza su uno o più siti presenti nell'ambito di influenza del Programma (valutazione che dovrà comunque essere effettuato nell'ambito della procedura coordinata VAS/VinCA, atteso il fatto che, come premesso, la VAS del Programma costituisce un impegno del Dossier di candidatura)”. Fondazione Milano Cortina Sintesi non Tecnica del Rapporto Ambientale del Programma per la Realizzazione dei Giochi 2026, cit. pag. 18.

92/43/CEE in materia di “conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche”²⁶⁵.

7. *Un modello diverso: il Giubileo della Chiesa cattolica 2025*

Ripercorso l’iter di Milano Cortina, si possono sottolineare alcune differenze che intercorrono con il modello organizzativo adottato in occasione dei Giubilei. In questa sede, infatti, non viene riproposto il fortunato sdoppiamento di figure e funzioni tra comitato e società a partecipazione pubblica, ma soltanto quest’ultima viene costituita per provvedere alla realizzazione delle opere infrastrutturali.

Invero, il grande evento, seppur concentrato nello Stato vaticano, coinvolge l’intera città di Roma, come accadrà a partire dal 24 dicembre 2024 con l’apertura della Porta santa di San Pietro, che segnerà l’inizio dell’Anno giubilare.

Stando all’ordinamento italiano, i piani che il Governo, in tutte le sue articolazioni, dovrà rispettare concernono una serie di interventi di riqualificazione e ammodernamento della città di Roma, del suo patrimonio culturale e delle sue infrastrutture, come il potenziamento della viabilità veicolare, la manutenzione straordinaria delle linee della

²⁶⁵ Il Rapporto Ambientale, incluso tra i documenti della VAS pubblicati a maggio 2024, ha indicato tutti i riferimenti normativi utilizzati durante la procedura in riferimento alla Valutazione di Incidenza Ambientale (c.d. VInCA). *In primis*, la Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 (c.d. Direttiva Habitat), relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, che rappresenta il principale atto legislativo comunitario a favore della biodiversità. In secondo luogo, è stata presa in considerazione la Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Il 28 novembre 2019 è stata siglata un’Intesa, ai sensi dell’art. 8, comma 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131, sulle Linee guida nazionali per la valutazione di incidenza (VInCA) – direttiva 92/43/CEE “Habitat” art. 6, paragrafi 3 e 4, tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, con la quale sono adottate le Linee guida nazionali per la Valutazione di incidenza – Direttiva 92/43/CEE “Habitat” art. 6, paragrafi 3 e 4 ed è stabilito che tali Linee Guida costituiscono lo strumento di indirizzo per l’attuazione a livello nazionale di quanto disposto dall’art. 6, paragrafi 3 e 4, della Direttiva n. 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, indicando criteri e requisiti comuni per l’espletamento della procedura di Valutazione di incidenza (VInCA), di cui all’art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n. 120. Si rimanda a Fondazione Milano Cortina Sintesi non Tecnica del Rapporto Ambientale del Programma per la Realizzazione dei Giochi 2026, pag. 19.

metropolitana A e B, la riqualificazione di strutture per l'accoglienza di pellegrini e cittadini ed altri interventi per la cura del territorio²⁶⁶.

Il pacchetto di interventi è finanziato da fondi pubblici nazionali, regionali, raramente ricorso al capitale privato e, infine, da fondi del PNRR²⁶⁷.

Venendo ora ad un'analisi delle figure di diritto coinvolte nell'organizzazione del Giubileo 2025, si può notare come essa sia più snella rispetto alla struttura di un qualsiasi altro evento, come l'Expo o l'Olimpiade invernale.

Dal momento che si tratta di un evento che si ripete periodicamente ogni venticinque anni e nello stesso luogo, non opera un comitato organizzatore, dunque allontanandosi dalle logiche del bipolarismo osservate nei capitoli precedenti.

Il processo di istituzione delle figure coinvolte ha trovato radici nella legge di bilancio numero 234/2021, art. 1, commi 420 e seguenti. Anzitutto, tale intervento ha previsto l'istituzione di un Commissario straordinario del Governo, che resterà in carica fin al 31 dicembre 2026, al fine di assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni legate al Giubileo. Al Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Commissario, è riservata la facoltà di nominare uno o più subcommissari.

Sempre nella citata legge di bilancio, si prevede che il Commissario straordinario, che può operare a mezzo di ordinanza e in deroga a ogni disposizione vigente, si avvalga di una società appositamente costituita, la "Giubileo 2025 S.p.A.", interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze

La società, a totale partecipazione pubblica, non diversamente da quanto visto per Simico in occasione di Milano Cortina²⁶⁸, opera in veste di soggetto attuatore e di stazione

²⁶⁶ Il piano di infrastrutture è esposto e commentato sul sito web osservatoriopnrrgiubileoroma.it, al quale si rimanda per un approfondimento.

²⁶⁷ Il Giubileo verrà finanziato parzialmente da fondi PNRR, che dedica all'evento la Missione 1, Componente 3, Investimento 4.3– Investimento Roma Caput Mundi, che consiste in 335 progetti per un valore di 500 milioni di euro.

²⁶⁸ Il comma 429 dell'art. 1 statuisce che *“la società Giubileo 2025 cura le attività di progettazione e di affidamento nonché la realizzazione degli interventi, delle forniture e dei servizi. [...] La predetta società può altresì, nei limiti delle risorse disponibili, stipulare, anche in deroga alla disciplina del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, a eccezione delle norme che costituiscono attuazione delle disposizioni delle direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, apposite convenzioni, anche a titolo oneroso, con società direttamente o indirettamente partecipate dallo Stato, da Roma Capitale o dalla regione Lazio ai fini dell'assistenza tecnica, operativa e gestionale”*.

appaltante per la realizzazione degli interventi approvati nel piano, nonché per l'approvvigionamento dei beni e dei servizi utili ad assicurare l'accoglienza e la funzionalità del Giubileo.

La suddetta società, però, opera in pieno regime derogatorio rispetto al Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica (d.lgs. 175/2016)²⁶⁹ ed ha piena facoltà di stipulare con ANAS S.p.A. (in qualità di centrale di committenza) apposite convenzioni, con le quali affidare alcuni interventi²⁷⁰.

Infine, la società di scopo, come da successivo d.p.c.m. del 15 giugno 2022, è assoggettata al regolare controllo della Corte dei Conti, previsto all'art. 100 della Costituzione sulla gestione finanziaria degli enti pubblici, e terminerà la propria attività al 31 dicembre 2026.

Dalla legge di bilancio n. 234/2021, il Governo è intervenuto ad attuare le previsioni in essa contenute con dei decreti del Presidente del Consiglio, sulla base dell'art. 4, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che così prevede: "Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare: lett. e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni".

Più di recente, il citato art. 11, legge n. 400/1988, ha costituito la base normativa per la nomina del sindaco di Roma (Roberto Gualtieri) quale commissario straordinario per la

²⁶⁹ La disciplina deroga anche l'art. 23-bis del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, in materia di compensi per gli amministratori e per i dipendenti delle società controllate dalle pubbliche amministrazioni. Inoltre, sempre nella legge di bilancio n. 234/2021, è previsto che le società direttamente o indirettamente partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze possono acquisire partecipazioni nella società "Giubileo 2025", anche mediante aumenti di capitale, ai sensi della normativa vigente.

²⁷⁰ All'art. 1, comma 427: "*La selezione degli operatori economici da parte della società ANAS S.p.A. può avvenire, nel rispetto del principio di rotazione, anche nell'ambito degli accordi quadro previsti dall'articolo 54 del citato codice dei contratti pubblici, da essa conclusi e ancora efficaci alla data di sottoscrizione delle convenzioni e in relazione ai quali non è intervenuta alla medesima data l'aggiudicazione degli appalti basati sui medesimi accordi quadro ovvero non si è provveduto alla loro esecuzione secondo le modalità previste dal citato articolo 54, commi 2, 3, 4, 5 e 6, del codice dei contratti pubblici*".

realizzazione delle opere in vista del Giubileo 2025, come previsto dall'art. 1, comma 421, della legge di bilancio n. 234/2021²⁷¹.

²⁷¹ Testualmente, il citato comma 421 recita: *“Al fine di assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nella città di Roma, è nominato, con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, un Commissario straordinario del Governo. Il Commissario resta in carica fino al 31 dicembre 2026. Il Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Commissario, può nominare uno o più subcommissari. Per gli oneri correlati alla gestione commissariale è autorizzata la spesa di 500.000 euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026”*.

CONCLUSIONI

Esaurita un'attenta analisi del fenomeno, seguendo le sue fasi evolutive sino ad oggi, risulta indubbio come la complessità di un grande evento tenda a sfuggire alle maglie di una pervasiva normazione.

In verità, il presente lavoro ha avuto la finalità di prendere le mosse da un'indagine circa gli istituti giuridici applicati in concreto all'evento, come la fondazione, il comitato, la società *in house*, il commissario delegato espressione dell'esecutivo, al fine, poi, di analizzare di ciascuno di essi l'idoneità ad adattarsi a siffatte circostanze, pur sempre straordinarie ma mai emergenziali.

Il passo in avanti, che si renderà prima o poi necessario, consisterebbe nell'adozione di una legislazione *ad hoc* in materia di grandi eventi, consistente in norme che possano permettere alle Amministrazioni locali, d'accordo con quelle centrali dello Stato, di candidarsi, di vincere le gare "d'appalto" dell'evento e, aspetto più importante in quanto spesso disatteso, di rispettare gli obblighi assunti in tempi brevi e certi, garantendosi l'appoggio economico del Governo.

Recentemente l'Italia ha perso la gara alla candidatura per ospitare l'Expo a Roma nel 2030, assegnata a Riyadh, o ancora per i Mondiali di atletica leggera 2027, assegnati a Pechino. Più che mai prima d'ora, nel dibattito pubblico si sta facendo strada, sulla spinta di alcuni Ministeri, la proposta di normare una volta per tutte la materia dei grandi eventi: tuttavia, sembra sia ancora lontano l'accordo di tutte le forze politiche.

Eppure, riassumendo gli ultimi quarant'anni, ritengo sia possibile tracciare una parabola del ruolo italiano nei grandi eventi. Giunta l'*acme* della popolarità con i Mondiali di calcio del 1990, il nostro Paese ha affrontato una parabola discendente negli anni successivi, soprattutto dalla cerimonia di chiusura delle Olimpiadi di Torino 2006.

Le ragioni dell'assenza di eventi globali devono essere rinvenute nella crisi che ha danneggiato l'economia, non solo italiana, unitamente ad una carente cura delle infrastrutture, dovuta anche alla mancanza di fondi sufficienti.

Non è un caso che l'Italia si sia riproposta sul panorama mondiale ospitando l'Esposizione Universale a Milano nel 2015. In generale, da qualche anno è cresciuta la consapevolezza dello Stato e degli investitori privati (seppur rari in questo settore) nelle potenzialità del nostro Paese e dei ritorni, non solo in termini economici, ma anche

d'immagine e di prestigio, che è possibile acquisire nell'organizzazione di un grande evento.

Dall'altro lato, però, in Italia si continua a riscontrare l'annoso problema dell'inefficienza e dell'inadeguatezza delle infrastrutture, spesso sportive, nelle quali si tengono tali manifestazioni. Invero, tale problema incide sulla prontezza che il Governo dovrebbe avere nel rispondere agli obblighi assunti a livello internazionale, acquisendo il diritto ad ospitare una manifestazione di risonanza globale.

È notizia di questi mesi degli extra-costi e dei ritardi che stanno interessando alcune delle infrastrutture destinate ad ospitare le Olimpiadi invernali del 2026. In questa sede, si sono analizzati i soggetti giuridici coinvolti e le modalità con le quali il diritto amministrativo, ad oggi, fa fronte a queste "complesse straordinarietà": si tratta, infatti, di procedure che permettono di fronteggiare siffatte situazioni particolari, ma di certo non emergenziali e contingenti, come paventato in un primo momento dal legislatore italiano.

Una volta ripristinato il canale del diritto ordinario e il controllo preventivo esercitato dal giudice contabile post-riforma del 2012, le attuali modalità di organizzazione dei grandi eventi appaiono del tutto appropriate, se non fosse per sparuti scandali che rimbalzano sulle pagine dei quotidiani.

Accantonati questi casi, riguardanti le condotte delle persone fisiche preposte, si può ben ritenere che le lungaggini con le quali, ad esempio, devono fare i conti le infrastrutture di Milano Cortina, dipendano piuttosto dalla mancanza di uno stretto collegamento fra l'erogazione dei fondi pubblici e Amministrazioni che si candidano ad ospitare l'evento. In altre parole, gli extra-costi delle opere appaltate, che si riscontrano ad esempio in Milano Cortina, non dipendono di certo dalle procedure seguite per organizzare la manifestazione: a queste, invece, si potrebbero imputare i ritardi nelle costruzioni.

Come sostenuto in questo elaborato, i grandi eventi non sono da prendere in esame come emergenze, in quanto i piani di organizzazione vengono elaborati solitamente sette o otto anni prima che l'evento abbia luogo. Nella prassi, però, si riscontra come i cantieri prendano il via circa due o tre anni prima della cerimonia di apertura della manifestazione, se non un anno per alcune opere.

Per altro, in corso d'opera, i comitati organizzatori modificano i piani per le difficoltà riscontrate nel risanare un'infrastruttura o nel costruirne una nuova. Sotto questi ultimi due aspetti evidenziati, invero, sarebbe auspicabile una soluzione sistematica da parte del

nostro legislatore: in altre parole, norme appositamente elaborate per assicurare a monte un controllo apicale da parte di enti tecnici, nominati non per la singola contingenza concreta, bensì permanenti, ai quali rivolgersi in occasione di ciascuna candidatura e per qualsiasi tipologia di evento.

Tale soluzione permetterebbe all'ente preposto di analizzare i dossier di candidatura e valutare la fattibilità delle opere infrastrutturali inserite nei programmi, al fine di evitare che in fase di progettazione si possano riscontrare croniche lungaggini e ritardi di ogni genere.

Per quanto di nicchia possa apparire, la materia dei grandi eventi restituisce lo stato di salute di un Paese sia a livello infrastrutturale che amministrativo, sicché il ricorso indiscriminato alle alternative commissariali è già indice di un *vulnus*.

Soprattutto al giorno d'oggi, l'Italia dovrà mantenere la competitività con paesi, come Cina o Arabia Saudita, che dispongono di ingenti risorse pubbliche da destinare ai grandi eventi.

A partire dagli inizi degli anni duemila, il nostro ordinamento ha ereditato le esperienze estere in materia di grandi eventi, spostandosi sempre di più verso la costituzione di entità plurisoggettive, più precisamente enti di missione e a termine, nati per il raggiungimento dello scopo organizzativo, che poi coincide anche con il fine pubblico perseguito.

Operando accanto alle Amministrazioni ordinarie, tali figure hanno fatto la fortuna dei grandi eventi italiani, istituendo un luogo di continuo dialogo fra gli enti in esse rappresentati, in un certo senso ricalcando, su di un diverso piano, la proficua esperienza di una conferenza dei servizi.

Sintomo del superamento della dicotomia pubblico-privato, questo fenomeno ha anche un risvolto negativo, sovente dando spazio all'applicazione di una disciplina derogatoria. Questa prassi è stata, seppur non drasticamente, messa all'angolo con la riforma del 2012: oggi il modello di gestione plurisoggettiva continua ad essere utilizzato, forse a volte abusato, ma i problemi riscontrati (come già sopra evidenziato) negli eventi organizzati nel nostro Paese non riguardano questo profilo.

Infine, la tematica ambientale ha accompagnato il presente elaborato nella ricostruzione degli aspetti focali di un grande evento: invero, tra questi ultimi vi rientra la tutela dei luoghi che ospitano le manifestazioni.

Come sopra sottolineato, i grandi eventi richiamano, spesso in spazi modesti, un ingente afflusso di spettatori, che occorre gestire in modo ottimale, anche attraverso un capillare servizio di mobilità.

Tralasciando gli aspetti della gestione *in loco* dell'evento, sempre più organizzati in modo da ridurre l'impatto sull'ambiente circostante, si è visto come diversi strumenti predisposti dal nostro legislatore oppure sovranazionali e sovente di *soft law* possano essere adoperati al fine di monitorare ed evitare le ripercussioni negative sulla natura.

In un mondo nel quale diviene cruciale la tutela ambientale per consegnare un pianeta vivibile alle future generazioni, anche (e soprattutto) i grandi eventi devono, da un lato, fare i conti e, dall'altro, contribuire a questa significativa causa.

Pertanto, al di là delle soglie e dei limiti vigenti per l'impiego di strumenti quali la VIA o la VAS, si ritiene sia auspicabile rendere obbligatorio lo svolgimento di tali valutazioni indipendentemente dal superamento o meno di determinati requisiti.

È evidente come l'impatto di un grande evento sulla natura, sulla flora e la fauna, oltre che sul patrimonio culturale delle zone toccate, sia tutt'altro che trascurabile dinanzi ad ingenti macchine organizzative.

Nonostante ciò, però, le necessarie valutazioni sono state messe in secondo piano per alcune opere infrastrutturali delle prossime Olimpiadi invernali, come la costruzione di una nuova pista da bob (sliding center) a Cortina d'Ampezzo, nonostante l'esperienza già negativa di Torino 2006 (oggi divenuta un ecomostro frequentato da mandrie al pascolo).

La VIA per la pista da bob non è stata effettuata, in quanto la superficie soggetta a disboscamento è pari a 2,4291 e avrebbe, stando agli atti, valore inferiore alla soglia di 2,5 ha (ettari), in ragione della quale viene attivata la verifica di assoggettabilità a VIA.

Al di là dei ritardi, degli extra-costi delle opere e delle modifiche, a volte corpose, ai piani presentati in sede di candidatura, i grandi eventi si presentano come arma a doppio taglio: occasioni perse, spesso rappresentate da infrastrutture lasciate a perire negli anni a fronte di una spesa pubblica ingente, oppure fondamentale volano per l'economia e la cultura di un Paese, punto di partenza su cui dovrà necessariamente far leva l'Italia per riconquistare un ruolo in prima fila nella nuova e competitiva corsa alla conquista dei grandi eventi del futuro.

BIBLIOGRAFIA PER AUTORI

A

- G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, Giappichelli Editore, Torino, 2013.
- G. AZZARITI, *L'eccezione e il sovrano. Quando l'emergenza diventa ordinaria amministrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2010.

B

- A. BARTOLINI, *La fondazione museale in partecipazione tra enti locali e privati: il caso di Cortona*, Aedon (ISSN 1127-1345) Fascicolo 3, dicembre 2002.
- M. BASSO, *Grandi eventi e politiche urbane. Governare "routine eccezionali". Un confronto internazionale*, categoria "Il futuro delle città", Edizioni Guerini e associati, 2017.
- F. BATTINI, nota a sentenza, *Osservatorio della Corte dei Conti – Il controllo di legittimità sulle ordinanze extra ordinem relative a grandi eventi*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2010.
- F. BATTINI, nota a sentenza, *Osservatorio della Corte dei Conti – Il potere di ordinanza a fronte di grandi eventi* in *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 2010.
- E. BELLEZZA, F. FLORIAN, *Le fondazioni di partecipazione*, collana Sapere il diritto, La Tribuna, 2006.
- A. BENEDETTI, *L'eredità di Expo Milano 2015 e la disciplina dei grandi eventi*, rivista *Amministrare* (ISN 0044-8141), fascicolo 1, 2016.
- G. BERNABEI, *Ordinanze di protezione civile e riserva di decretazione d'urgenza*, *Rassegna avvocatura dello Stato* n. 2/2015, *Contributi di dottrina*.
- G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, n. 2/2004.
- E. BLASIZZA, *Ambiente 2023. Manuale normo-tecnico*, Wolters Kluwer Italia, 2023.
- G. BRUNETTA, *Valutazione ambientale strategica e grandi eventi, riflessioni a partire dall'esperienza di Torino 2006*, *Bollettino della Società Geografica Italiana*, serie XII, volume VII, 4, 2002.

C

- M.A. CABIDDU, *Stato di eccezione*, in *Amministrazione in cammino*, a cura di Giuseppe Di Gaspare, Bernardo Giorgio Mattarella, Aristide Police e Aldo Sandulli, 2010.
- D. CALDIROLA, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, rivista *Amministrare* (ISSN 0044-8141), Fascicolo 2, agosto 2010.
- M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.

- A. CARDONE, *Le ordinanze di necessità ed urgenza del governo*, in P. CARETTI, *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007.
- I. CAVALLINI, *La gestione delle società a partecipazione pubblica*, Giappichelli Editore, Torino, 2023.
- R. CAVALLO PERIN, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori esterni all'Amministrazione*, in *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Annuario AIPDA 2005, Giuffrè, Milano, 2006.
- R. CAVALLO PERIN, *Ordine e Ordinanza nel diritto amministrativo*, aggiornamento 2010, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, X Vol., 1995.
- S. CASSESE, "Maladministration e rimedi", in *Foro italiano*, 1992, V.
- S. CASSESE *I paradossi dell'emergenza*, in *Annuario 2005 dell'Associazione Italiana dei Professori di diritto amministrativo*, 2006, Giuffrè, Milano.
- V. CERULLI IRELLI, *Diritto privato nell'amministrazione pubblica*, Giappichelli Editore, Torino, 2008.
- V. CERULLI IRELLI, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Firenze, 2010.
- V. CERULLI IRELLI, *Pubblico e privato nell'organizzazione amministrativa*, in S. RAIMONDI - R. URSI (a cura di), *Fondazioni e attività amministrativa*, collana Univ. Palermo – Dip. Diritto pubblico Giappichelli Editore, Torino 2006.
- V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, riv. Dir. pub. (ISSN 1721-8985), Fascicolo 2, 2007.
- C. CHINCHILLA MARIN, *Los Juegos Olimpicos. La Elección de la sede y otras cuestiones jurídicas*, Civitas, prima edizione, 2009.
- M.P. CHITI, *La presenza degli enti pubblici nelle fondazioni di partecipazione tra diritto nazionale e diritto comunitario*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007.
- R. CIFARELLI, *Corruzione "amministrativa" e controlli: spunti di riflessione*, in rivista *Amministrazione in cammino*, a cura di Giuseppe Di Gaspare, Bernardo Giorgio Mattarella, Aristide Police e Aldo Sandulli, 2015.
- V. CRISAFULLI, *Il ritorno dell'art. 2 della legge di pubblica sicurezza dinanzi alla Corte cost.*, in *Giur. cost.*, 1961.

D

- F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005.
- P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, settima edizione, CEDAM Scienze giuridiche, Wolters Kluwer, 2022.
- F. DI LASCIO, *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, n. 4.
- D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Editoriale Scientifica, 2005.

- U. DRAETTA, *Il project financing. Caratteristiche e modelli contrattuali*, Giuffrè, Milano, 1997.
- M. DUGATO, *Servizi pubblici locali*, in Enciclopedia del diritto, Milano, Giuffrè, 2022.

F

- A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, il Mulino, Bologna, 2008.
- C. FRANCHINI, *Enti pubblici*, voce de Il Diritto – Enc. Giur. de Il Sole 24 Ore, Vol. VI.

G

- L. GIAMPAOLINO, *Il servizio nazionale di protezione civile. Commento alla legge 24 febbraio 1992, n. 225*, Milano, 2003.
- M.S. GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in Giur. compl. Cass., 1948.
- M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1982.
- C. GUALA, *Per una tipologia dei mega eventi*. Bollettino della società geografica italiana, Roma. Serie XII, Vol. VII (2002).

L

- N. LONGOBARDI, *Amministrazioni pubbliche e fondazioni di diritto privato*, in Amministrazione in Cammino, a cura di Giuseppe Di Gaspare, Bernardo Giorgio Mattarella, Aristide Police e Aldo Sandulli, 2015.

M

- F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in Dir. amm., n. 1-2, 2014.
- G. MARAZZITA, *Le ordinanze di necessità dopo la legge 225/1992 (riflessioni a margine di Corte cost. n. 127/1995)*, in Giur. cost., 1996.
- G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Giuffrè, Milano, 2003.
- C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in Annuario AIPDA, 2005.
- L. MELICA, *I principi fondamentali dell'olimpismo e la loro applicazione nelle situazioni a forte impatto geopolitico*, in Fascicolo II (luglio-dicembre 2022), Rivista di diritto sportivo, Giappichelli.
- F. MIDIRI, *I servizi pubblici locali privi di interesse economico fra legislatore nazionale e giurisprudenza europea*, in Federalismi, n. 6, 2017.

N

- G. NAPOLITANO, *Enti pubblici*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006.
- G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2003.

P

- A. PAIRE, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa: profili evolutivi del sistema tra Costituzione, potere di pianificazione, governo del territorio e responsabilità*, G. Giappichelli, Torino, 2023.
- F. PALAZZI, *Le ordinanze di emergenza*, in G. GARDINI - L. VANDELLI (a cura di), *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Santarcangelo di Romagna, 2013.
- A. PARISELLA, *Comitato*, voce de *Il Diritto – Enc. Giur. de Il Sole 24 Ore*, Vol. III.
- M. PASSALACQUA, *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*. Studi dedicati a Mauro Giusti, Wolters Kluwer, 2021.
- A. PAVESI, *Expo Milano 2015: un difficile percorso giuridico*, in *I grandi eventi: la parola al giurista. Dentro e oltre l'esperienza di Expo 2015*, a cura di M. Allena e M. Capantini, in *Il dir. econ.*, 2015, 2.
- L. PERGOLIZZI, *La complessità dell'organizzazione grandi eventi: dall'Expo al Giubileo*, Federalismi, 2016.
- C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. pub.*, 2, 2009.
- A. POLICE, *Le fondazioni di partecipazione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico - privato e l'ordinamento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2011.
- A. POLICE, *L'emergenza come figura sintomatica di sviamento dalla funzione pubblica*, *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Editoriale Scientifica Napoli, 2018.

R

- G.U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità ed urgenza*, (*Diritto costituzionale e amministrativo*), in *Nov.mo Dig. it.*, XII, 1965.
- G.U. RESCIGNO, *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 3/1995.

S

- R. SCARSI, *Problemi e criticità gestionali dei grandi eventi: il caso dei Giochi olimpici*, *Economia del diritto e del terziario*, 2007, vol. 2007/2, issue 2.

- F. G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in Enc. dir., V aggiorn., Giuffrè, Milano, 2002.
- C. SILVANO, *La fondazione di partecipazione e la nozione di organismo di diritto pubblico, due istituti a confine?*, in *Federalismi*, 27/2023.

T

- L. TORCHIA, *La responsabilità amministrativa per le società in partecipazione pubblica*, in *Giorn. dir. ammin.*, n. 7/2009.
- H.-H. TRUTE, *The After Privatization: Final Conclusions*, in *Revue européenne de droit public*, Sondernummer, 1994.
- A. TULLIO, *La finanza di progetto: profili civilistici*, Milano, Giuffrè, 2003.

V

- C. VENTIMIGLIA, *Una emergenza da inefficienza: poteri di ordinanza extra ordinem in materia di protezione civile*, in *Il Consiglio di Stato*, 4, 2004.

AA.VV.

- M. ALLENA, P. PANTALONE, *Il partenariato pubblico-privato e i grandi eventi*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 28, n. 87, 2015.
- A. ANNECCHINI, F. COLA, R. OREFICINI ROSI, *Il nuovo codice di Protezione Civile*, EPC Editore, Roma, 2020.
- E. BELLEZZA, F. FLORIAN, *Le fondazioni di partecipazione*, collana Sapere il diritto, La Tribuna, 2006.
- R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2019.
- M. CAMMELLI, M. DUGATO, *Lo studio delle società a partecipazione pubblica: la pluralità dei tipi*, Giappichelli Editore, Torino, 2008.
- G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, B. MARCHETTI, A. POLICE, M. RAMAJOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli Editore, Torino, 2022.
- P. M. DUPUY, J. E. VINUALES, *International Environmental Law*, second edition, Cambridge University Press, 2018.
- A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, a cura di F. Anelli e C. Granelli, Giuffrè, Milano, 2019.

DOCUMENTI CONSULTATI

- Indirizzi per lo svolgimento delle attività propedeutiche alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri da adottare ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225. (10A09772).
- Cons. St., VI, n. 4711/2002.
- Cons. St., VI, 1303/2002.
- Corte dei Conti (2021c), *Gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari. Relazione 2021*.
- Corte dei Conti, sezione regionale della Lombardia, deliberazione n. 232/2013.
- Cons. St., Comm. Speciale, 20 dicembre 2000, n. 288/2000, in Cons. Stato, 2001, I.
- Comunicato stampa del 18/07/2022, Unindustria.
- Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, *La prima legge sugli interventi di protezione civile*, servizio-nazionale.protezionecivile.gov.it.
- Corte cost., sent. n. 8/1956, in www.cortecostituzionale.it.
- Corte Cost., sent. 5 marzo 2010, n. 83.
- Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, Relazione annuale 2009 al Parlamento, del 22 giugno 2010, www.aucp.it.
- Cons. Stato, sez. IV, 28 agosto 2001, n. 4542.
- Cons. Stato, sez. IV, 14 dicembre 2002, n. 6817.
- Riv. Corte dei Conti 2010, fascicolo 5, pag. 3.
- Temi dell'attività parlamentare, Expo 2015. Fonte tratta dal sito del Parlamento italiano, leg16.camera.it.
- Corte costituzionale, sentenza n. 31, pubblicata in Gazzetta Ufficiale in data 06/03/2024.
- Camera dei Deputati, temi dell'attività parlamentare, documentazione di inizio legislatura. Organizzazione delle PA e procedimento amministrativo, fonte online camera.it.
- *Iter autorizzativi e semplificazione: la Conferenza di servizi*, ricerca condotta da ref.ricerche su iniziativa di Confindustria Toscana Sud.
- SIMICO.it, Milano Cortina 2026: Conferenza di servizi decisoria su “Stelvio Alpine Centre” a Bormio.
- Rapporto di Sostenibilità 2014, pubblicato da Expo 2015 S.p.A. Sull'eredità dell'Esposizione Universale nella prospettiva dell'economia circolare, *The Expo We Learned*, disponibile su www.minambiente.it ed edito dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Direzione Generale per lo Sviluppo Sostenibile, per il Danno Ambientale e per i Rapporti con l'Unione Europea e gli Organismi Internazionali, Roma, 2016.
- Ministero della Transizione Ecologica, decreto ministeriale, 19 ottobre 2022, Allegato 1.

- *Criteri Ambientali Minimi per eventi*, Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione, ovvero Piano d’azione nazionale sul Green Public Procurement (PANGPP).
- ISO 20121:2012, attualmente in vigore e aggiornata al 2017, Event sustainability management systems — Requirements with guidance for use, Online Browsing Platform (OBP), dal sito iso.org.
- *Rapporto di Sostenibilità, Impatto e Legacy*, The Milano Cortina Organising Committee for the Olympic and Paralympic Winter Games, novembre 2023.
- *Il partenariato pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici. Prime impressioni*, intervento svolto al convegno “*Il codice dei contratti pubblici (prime impressioni)*”, organizzato dalla Società Italiana Avvocati Amministrativisti, tenutosi presso il T.A.R. Calabria, Catanzaro, in data 13 luglio 2023.
- Olimpiadi Milano Cortina 2026, dossier di candidatura, 2019.
- *Programma degli interventi essenziali ed indifferibili nella città di Roma in preparazione del Giubileo 2025*. Presidenza del Consiglio dei ministri, Commissario straordinario per il Giubileo 2025, gennaio 2023.
- Deliberazione del consiglio di amministrazione di ATAC S.p.A., n. 11 del 27/02/2024, avente ad oggetto: Esito della procedura aperta volta ad individuare un Operatore economico cui affidare la concessione – in regime di Partenariato Pubblico Privato – per la riqualificazione della Linea A della Metropolitana di Roma.
- Seminario “Olimpiadi e grandi eventi nel diritto amministrativo europeo” tenuto dal Professor Roberto Cavallo Perin, Università di Torino, 19 settembre 2013.
- Dossier “Olimpiadi e Paralimpiadi 2026 e Finali di tennis 2021-25, nonché divieto di attività parassitarie”, 14 aprile 2020. Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, D.L. 16/2020 – A.C. 2434-A.
- Comunicato stampa del 5 aprile 2019: “Giochi Olimpici 2026, il Governo italiano consegna la lettera di garanzie al presidente della commissione CIO”. Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Corte di Giustizia CE 18/11/1999, causa C-107/98/ Teckal s.r.l. v. Comune di Viano.
- Atto costitutivo società Simico, registrato ad Albano Laziale il giorno 23/11/2021, n. 22493, serie 1/T, trasparenza.mit.gov.it, pagina web dedicata alla società Simico S.p.A. – Società Infrastrutture Milano-Cortina.
- Direttiva del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili sul programma di attività della Società “Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A.”, 12/08/2022, trasparenza.mit.gov.it.
- D.p.c.m. 8 settembre 2023, allegati.
- Decreto legge 10/2024, allegati.
- Documenti VAS, Fondazione “Milano Cortina”, 16 maggio 2024.
- Direttiva 2001/42/CE del Parlamento e del Consiglio europeo concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente.

- Ministero della Transizione Ecologica, Direzione Generale Valutazioni Ambientali, Direttore generale. Oggetto: Valutazione Ambientale Strategica per la realizzazione dei Giochi Olimpici e Paralimpici Invernali di Milano Cortina 2026. MITE, Registro ufficiale uscita 0085958.11-07-2022.
- Direttiva 92/43/CEE del Consiglio europeo del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.
- Sito web osservatoriopnrrgiubileoroma.it.