

La questione Bagnoli.

Un giudizio in via di azione con le forme del ricorso amministrativo?

di Vincenzo Cocozza*

(6 MAGGIO 2016)

La questione di Bagnoli, zona del Comune di Napoli, già sede di importante impianto industriale da tempo dismesso, nota per l'inquinamento caratterizzante l'area di straordinario valore paesaggistico, è da molti anni al centro del dibattito politico locale e nazionale.

Il quartiere di Bagnoli, sin dal 1910 è stato sede di uno stabilimento prima ILVA e, poi, dal 1964 ITALSIDER. A partire dal 1969, con la crisi del settore, vi sono stati gli interventi del Comune di Napoli con una serie di previsioni urbanistiche (nel 1971 con il nuovo P.R.G., nel 1976 con una variante al P.R.G.). Dal 1992, con la chiusura dell'impianto ITALSIDER, si pone un enorme problema di bonifica dell'area e si registra anche l'intervento di un finanziamento del CIPE, nel 1994, di 400 miliardi di lire. Dal 1996 il sito di Bagnoli è tra quelli di interesse nazionale da bonificare.

Nello stesso anno viene approvata, dal Consiglio comunale di Napoli, una variante al P.R.G. del 1972 con una trasformazione delle aree di tutta la zona occidentale nella quale è ricompresa Bagnoli. Variante che viene approvata dalla Giunta regionale della Campania nel 1998.

Nel 2005 viene approvato dal Comune il Piano urbanistico esecutivo di Bagnoli-Coroglio per attuare la previsione di Piano.

Dopo un'esperienza non positiva della S.p.A. Società Bagnoli, costituita nel 1996 come struttura dell'IRI per l'attuazione del Piano di recupero ambientale dell'area di Bagnoli, nel 2002 viene costituita dal Comune di Napoli una società - Bagnoli Futura - per affrontare la questione della bonifica dell'area e la riconversione del sito industriale. Società di trasformazione urbana con capitali comunali, provinciali e regionali.

Ma gli esiti sono stati del tutto insoddisfacenti e le problematiche sono rimaste irrisolte.

La società viene, infatti, dichiarata fallita dal Tribunale di Napoli nel 2014, per i debiti accumulati dopo che, nel 2013, le aree sono state sequestrate per disastro ambientale nell'ambito di una indagine della Procura di Napoli.

Il Governo ha ritenuto, così, di approvare un provvedimento legislativo d'urgenza ex art. 77 Cost. - D.L. 12 settembre 2014 n. 133 - sostanzialmente avocando a sé la competenza ad intervenire, attraverso un Commissario Straordinario, sostituendosi al potere locale.

Il Comune di Napoli, attraverso il suo Sindaco, ha manifestato immediatamente una forte reazione avverso tale atto normativo, nei confronti del quale sono state avanzate vibranti critiche con l'accusa di manifesta illegittimità costituzionale per lesione dell'autonomia territoriale. Critiche che sono state trasferite in un ricorso al TAR Campania-Napoli.

Il Giudice adito si è pronunciato con la sentenza n. 5667 del 22/3/2016, con la quale il rigetto dell'impugnativa è tutto svolto in termini di manifesta infondatezza della proposta questione di legittimità.

È agevole notare che, nella materia, così complessa, vi sono stati molti provvedimenti comunali, attinenti all'assetto del territorio, e regionali. Tutta l'attività di pianificazione ricordata lo testimonia, così come i tentativi di intervento per ottenere la bonifica.

Questa è la necessaria premessa per cogliere i punti di problema sui quali si vuole soffermare l'attenzione.

Come si diceva, l'atto del Governo è il D.L. 12 settembre 2014, n. 133, che, nell'art. 33, reca misure urgenti in materia ambientale, relativamente alla bonifica ambientale e rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale - comprensorio Bagnoli-Coroglio. Esso contiene una disciplina generale per la bonifica ambientale delle aree di rilevante interesse nazionale con una specifica regolamentazione del sito Bagnoli.

Il principio dell'intervento (comma 1) è che vanno riferite alla tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione nonché ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione "le disposizioni finalizzate alla bonifica ambientale e alla rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale contenute nei commi seguenti, e tra queste, in particolare, le disposizioni relative alla disciplina del procedimento di bonifica, al trasferimento delle aree, nonché al procedimento di formazione, approvazione e attuazione del programma di riqualificazione ambientale e di rigenerazione urbana, finalizzato al risanamento ambientale e alla riconversione delle aree dismesse e dei beni immobili pubblici, al superamento del degrado urbanistico ed edilizio, alla dotazione dei servizi personali e reali e dei servizi a rete, alla garanzia della sicurezza urbana. Esse hanno l'obiettivo prioritario di assicurare la programmazione, realizzazione e gestione unitaria degli interventi di bonifica ambientale e di rigenerazione urbana in tempi certi e brevi."

Secondo quanto è scritto nel decreto legge, questo intervento si sviluppa, peraltro, tenendo conto dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza e della partecipazione degli enti territoriali interessati alle determinazioni in materia di governo del territorio (comma 2). E, per la verità, è previsto un qualche coinvolgimento delle Regioni: così è a dirsi per il comma 3 quando si prevede che la deliberazione del Consiglio dei Ministri, individuata come l'atto per identificare le aree di rilevante interesse nazionale, sia assunta sentita la Conferenza Stato-Regioni. O, ancora, quando è stabilito che alla relativa seduta del Consiglio dei Ministri partecipino i Presidenti delle Regioni interessate.

Però è indubitabile che l'asse decisionale è spostato al centro. L'assunzione "statale" della decisione discende dalla circostanza per cui è vero che insiste, nella disciplina del decreto

legge, un fascio variegato di interessi che include anche le Regioni (sono, infatti, coinvolte due materie "trasversali" ossia la tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, comma 2, lett. s, e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, comma 2, lett.m, e la materia concorrente del "governo del territorio"). Ciononostante, il sito di Bagnoli è considerato "strategico" e di "interesse nazionale": ciò comporta la sostanziale attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative e legislative regionali eventualmente coinvolte. Di talché, come si accennava, lo Stato, per la formazione, approvazione e attuazione del programma di risanamento ambientale e del documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana, si avvale di un Commissario straordinario del Governo e di un Soggetto Attuatore (comma 4). Strutture, queste ultime, che sono integrate nel tessuto normativo dell'atto avente forza di legge dal momento che ne condizionano la possibilità di produrre effetti.

Proprio perchè Commissario straordinario di Governo, la nomina è con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sentito il Presidente della Regione. Così come nominato con decreto del P.C.M. è il Soggetto attuatore al quale sono attribuiti compiti assai importanti. Soggetto attuatore e Commissario straordinario di Governo sono, pertanto, i protagonisti operativi del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana con gli interventi di bonifica sulla base dello stato di contaminazione del sito, in un complesso procedimento (comma 8) nel quale vi è anche la previsione urbanistico-edilizia degli interventi di demolizione e ricostruzione e di nuova edificazione e mutamento di destinazione d'uso dei beni immobili, comprensivi di eventuali premialità edificatorie, la previsione delle opere pubbliche o d'interesse pubblico di cui al comma 3 e di quelle che abbiano ricaduta a favore della collettività locale anche fuori del sito di riferimento, i tempi ed i modi di attuazione degli interventi con particolare riferimento al rispetto del principio di concorrenza e dell'evidenza pubblica e del possibile ricorso da parte delle amministrazioni pubbliche interessate all'uso di modelli privatistici e consensuali per finalità di pubblico interesse.

La peculiarità per il sito di Bagnoli è che, all'interno di questa speciale disciplina da decreto legge, a valere per tutte le aree da dichiarare di rilevante interesse nazionale, vi è una normativa dedicata in maniera specifica a tale zona, che, sulla base delle condizioni di estremo degrado ambientale in cui versano le aree, è direttamente dalla legge indicata di rilevante interesse nazionale. Con tutto quanto ne consegue in ordine agli interventi.

È vero che viene prevista, al fine di definire gli indirizzi strategici per l'elaborazione del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli-Coroglio, una cabina di regia, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, presieduta da un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri e composta dal Commissario straordinario, da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri dello Sviluppo economico, dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e delle Infrastrutture e dei trasporti, nonché da un rappresentante, rispettivamente, della Regione Campania e del Comune di Napoli, aperta alla possibile partecipazione anche di altri soggetti, per favorire la più ampia partecipazione. Ma è anche vero, come è assolutamente evidente, che uno schema come quello descritto, che propone una deroga all'interno di una disciplina già

speciale, recata da un decreto legge, attraverso diverse modalità di individuazione dell'area e soluzioni procedimentali dedicate, può ancor di più consentire il dubbio di invasione delle competenze locali, specie se si ritenga che lo statuto della attrazione in sussidiarietà descritto dalla sent. 303/2003 non sia stato, di fatto, rispettato, attraverso un adeguato coinvolgimento delle Regioni in spregio del principio di leale cooperazione.

Naturalmente, l'Ente territoriale-Comune non può far valere le sue, ritenute esistenti, ragioni avverso l'atto avente forza di legge, sebbene, è da sottolineare, la asserita lesione è proprio da riferire al decreto giacché, come notato, le strutture in esso contemplate - Commissario e Soggetto attuatore - sono un passaggio obbligato per rendere operativa la disciplina. La nomina di questi ultimi si configura come attività amministrativa vincolata, che, però, consente un'impugnativa al Giudice amministrativo in modo da utilizzare la sede giudiziaria per sollevare la questione di legittimità costituzionale. Ed è ciò che è accaduto.

Sono stati, così, oggetto di ricorso la nomina, peraltro dovuta - si ribadisce - sulla base della legge, e non frutto di una scelta discrezionale del Governo, del Commissario e l'approvazione delle procedure per gli interventi di bonifica con D.P.C.M. in data 3 settembre 2015 e 15 ottobre 2015.

Ebbene tale ricorso si presenta molto caratterizzato e consente alcune riflessioni sul rapporto tra impugnativa dinanzi al Giudice amministrativo e sindacato di legittimità costituzionale.

Si deve partire da un dato. Il ricorso si basa sulla dedotta illegittimità derivata dei decreti del P.C.d.M. per l'illegittimità costituzionale del decreto legge che contiene tale previsione.

A fronte di tale marcato carattere non vi è stata alcuna eccezione di ammissibilità né il TAR ha ritenuto di soffermarsi sulla questione.

Questo si traduce nella circostanza che il giudizio instaurato è, di fatto, un giudizio di legittimità costituzionale non dissimile da quello che avrebbe potuto proporre la Regione in via principale. Naturalmente, con il vantaggio che non può valere per tale particolare situazione il termine di proposizione dell'impugnativa a decorrere dall'entrata in vigore dell'atto legislativo, essendo tale termine spostato al momento dell'approvazione del provvedimento amministrativo applicativo.

Ma, a parte questa scontata diversità, può essere interessante analizzare quanto siano effettivamente diverse le due ipotesi valutando in che maniera il Giudice amministrativo ha affrontato i vizi di legittimità proposti, considerando l'interesse. Si può così dire che un ricorso di tal tipo ha mostrato una relazione fra interesse del ricorrente e pronuncia, che ha determinato, per alcuni aspetti, maggiore apertura, e per altri, minore, osservando un parallelo giudizio in via di azione.

Il più ampio spazio è ravvisabile nella ammessa valutazione, da parte del TAR, al dedotto vizio di assenza dei presupposti costituzionali per l'adozione del decreto legge. È da notare, infatti, che il ricorrente Comune ha contestato la legittimità costituzionale del decreto legge sia sotto il profilo dell'assenza dei casi straordinari di necessità e d'urgenza,

sia sotto il profilo dell'omogeneità dei contenuti e di corrispondenza delle misure adottate con il titolo del decreto legge.

Il TAR, con la richiamata sentenza n. 5667 del 22/3/2016, analizza tutte le censure e conclude, in maniera da poter essere condivisa, che le condizioni di degrado ambientale sono tali da far individuare in maniera sufficientemente agevole che l'intervento non è più dilazionabile (con le parole del TAR: la situazione di Bagnoli «persiste da tempo immemorabile e non è migliorata nonostante plurimi interventi delle Autorità competenti in via ordinaria e, perfino, di quelle istituite per affrontare l'emergenza. Non è necessario qui ricordare tutti i tentativi di risanamento del sito non andati a buon fine; è sufficiente, a conferma della gravità della situazione, osservare che le aree interessate sono state sottoposte da ultimo a sequestro giudiziario da parte della magistratura penale, sequestro ripristinato dal Tribunale del riesame il 30 ottobre 2014 con la nomina di un "custode dinamico" che dovrebbe, in qualche modo, arginare le conseguenze di quello che ben può essere definito un disastro ambientale»).

Alla stessa maniera la contestata disomogeneità non è ravvisabile perché c'è un'unità di fondo tra la realizzazione di infrastrutture strategiche e la semplificazione burocratica, il rilancio del settore dell'edilizia, il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali e il rafforzamento della coesione sociale, la salvaguardia dell'ambiente mediante mitigazione del rischio idrogeologico e la bonifica degli ecosistemi.

Impianto argomentativo e conclusioni condivisibili in ordine alle quali si può, semmai, soltanto rilevare che non risultano considerate le importanti acquisizioni della giurisprudenza costituzionale in tema di decreto legge, successive al 2007 (giacché la sentenza citata ai fini delle motivazioni è soltanto la n. 171 del 2007).

La analitica disamina dei vizi di legittimità costituzionale inerenti ai presupposti costituzionali del decreto legge (con conclusioni - si ripete - condivisibili nel merito) da parte del TAR mostra che il Giudice amministrativo non ritiene che vi debba essere un collegamento con l'interesse fatto valere nel processo. È evidente, infatti, che l'Ente comunale, con eccezioni di tal tipo, non sta chiedendo una valutazione del contenuto, ma una verifica dei presupposti, dal momento che tende all'annullamento dell'atto avente forza di legge costituente il fondamento del provvedimento amministrativo formalmente impugnato.

Sotto questo punto di vista, sembra di poter osservare che un ricorso amministrativo di questo tipo possa avere un portata più ampia di un giudizio in via di azione, nel quale l'Ente Regione può far valere vizi sui presupposti costituzionali del decreto legge a condizione che vi sia un'invasione della sua sfera di competenza.

Per altro verso, però, l'interesse che non è stato ritenuto necessario per prospettare i vizi sui presupposti del decreto legge, compare quando si tratta di valutare gli altri vizi di legittimità dedotti. Il primo è la presunta violazione dell'art. 117, comma 2, lett n). Il secondo è l'asserita violazione dell'art. 118, comma 1, Cost.

Per il primo profilo, infatti, il TAR osserva che il Comune non è legittimato a dolersi dell'eventuale lesione della sfera di competenza regionale ed aggiunge «il processo amministrativo è ordinato alla tutela delle posizioni soggettive e non all'accertamento oggettivo di violazioni di legge».

Va osservato che, però, qui non di violazione di legge si tratta, bensì di legittimità costituzionale. E se questo è l'oggetto, in un giudizio di legittimità in via incidentale, da verificare non è l'interesse del ricorrente, ma, purchè vi sia la rilevanza, la non manifesta infondatezza della questione di legittimità per violazione della Costituzione.

C'è una contraddizione. L'interesse che prima non è stato ritenuto necessario per valutare i dedotti vizi per assenza dei presupposti costituzionali del decreto legge, qui compare e non sembra, invero, coerente con lo schema della questione di legittimità sollevata nel corso di un giudizio.

Al fondo, si coglie una interferenza fra tipi di giudizio.

Questo elemento trova conferma nel successivo passaggio, quando il TAR ammette, invece, alla valutazione la dedotta violazione dell'art. 118, comma 1, Cost. In questo caso, infatti, a giustificazione dell'indagine compiuta - sempre in termini di valutazione sulla non manifesta infondatezza - si ritiene possa valere la tutela della competenza amministrativa comunale.

Non sembra proprio così. Si deve, infatti, ribadire, pur condividendo ancora una volta le conclusioni nel merito sulla manifesta infondatezza della questione, che il vizio di legittimità, se assistito dalla rilevanza, non deve passare anche attraverso il vaglio, ulteriore e diverso, dell'interesse di parte ricorrente se si discute di legittimità costituzionale della norma da applicare.

In definitiva, una importante questione nazionale, che tanta eco ha avuto per gli atteggiamenti assunti dai vari attori istituzionali, ha fatto registrare un'interessante vicenda processuale con una sentenza che appare condivisibile nelle sue conclusioni sulla manifesta infondatezza delle questioni di legittimità sollevate sul delicato tema del rapporto fra autonomia e poteri d'intervento statale. Ma che, nel contempo, dà spazio a riflessioni ulteriori sul ruolo dell'Autorità giudiziaria e della Corte Costituzionale, in sede di sindacato di costituzionalità, e sull'avvicinamento fra ricorso con questione di legittimità in via incidentale e ricorso principale. Di conseguenza, sugli sviluppi che sul punto si possono registrare anche osservando il ruolo dell'interesse nei diversi tipi di processo e le tecniche per valorizzarlo, o meno, ai fini della decisione.

* Professore Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II".