

N. 01471/2016 REG.PROV.COLL.
N. 05767/2015 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5767 del 2015, proposto da:
Comune di Napoli in persona del sindaco p.t., rappresentato e difeso
dagli avv. Fabio Maria Ferrari, Antonio Andreottola, Anna Pulcini e
Bruno Crimaldi, domiciliati in Napoli, piazza Municipio, 1;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del
Consiglio dei Ministri p.t. rappresentata e difesa per legge
dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria in
Napoli, Via Diaz, 11

nei confronti di

Commissario Straordinario del Governo per la bonifica ambientale e la
rigenerazione dell'area di Bagnoli, Ministero dell'Ambiente e della Tutela
del Territorio, in persona del Ministro p.t., Ministero dello Sviluppo
Economico, in persona del Ministro p.t., Ministero delle Infrastrutture e
dei Trasporti, in persona del Ministro p.t. rappresentati e difesi per legge

dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria in Napoli, Via Diaz, 11;

Fallimento di Bagnoli Futura in liquidazione S.p.a., non costituitasi; Regione Campania, in persona del presidente p.t., rappresentato e difeso dagli avv. Massimo Lacatena, Maria D'Elia e Almerina Bove, con domicilio eletto in Napoli, Via S. Lucia, 85;

Invitalia s.p.a., in persona del l.r.p.t. rappresentata e difesa dagli avv. Fabio Cintioli e Giuseppe Lo Pinto, con domicilio eletto presso Maria Giulia De Marca in Napoli, Via Parco Margherita 34; Salvatore Nastasi, non costituitosi nella qualità di parte privata;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Verdi, Ambiente e Società A.p.s. Onlus e associazione Cittadini per Bagnoli, in persona dei rispettivi l.r.p.t. rappresentate e difese dagli avv. Claudia Esposito e Luciano Santoianni, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Napoli, Via Toledo, 205;

per l'annullamento

dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3.9.2015 e del 15.10.2015, rispettivamente di nomina del Commissario straordinario di governo per la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana dell'area di Bagnoli-Coroglio e di adozione di interventi per la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana dell'area di Bagnoli-Coroglio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di Invitalia s.p.a., della Regione Campania, del Commissario Straordinario del Governo per la bonifica ambientale e la rigenerazione dell'area di Bagnoli, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero

delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 marzo 2016 il dott. Antonio

Andolfi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il decreto-legge 12 settembre 2014, numero 133, cosiddetto “decreto Sblocca – Italia” convertito in legge 11 novembre 2014, numero 164, sono adottate “misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività”.

Per quanto qui interessa, all’articolo 33 del suddetto decreto legge sono dettate disposizioni per disciplinare la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale, con particolare riferimento al comprensorio Bagnoli - Coroglio.

2. La suddetta normativa viene modificata dal decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2015, n. 125.

3. In attuazione di essa, con specifico riferimento all’area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio, con decreto del presidente del consiglio dei ministri in data 3 settembre 2015, viene nominato il commissario straordinario del governo per la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana di tale area; con successivo decreto del presidente del consiglio dei ministri in data 15 ottobre 2015, viene disciplinata la cabina di regia di cui al comma 13 dell’articolo 33 del decreto-legge richiamato, viene nominato il soggetto attuatore previsto ai commi 6 e

12 dello stesso articolo 33, già individuato per legge nell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti società per azioni, sono definiti i compiti del soggetto attuatore, i primi interventi e i relativi finanziamenti, i rapporti tra il commissario straordinario e il soggetto attuatore e viene trasferita al soggetto attuatore la proprietà delle aree e degli immobili interessati dagli interventi, precedentemente in proprietà della società per azioni Bagnoli Futura in fallimento; infine il provvedimento, in applicazione del comma 12 del citato articolo 33, disciplina la costituzione di una società per azioni allo scopo della salvaguardia e riqualificazione di aree ed immobili limitrofi al comprensorio di Bagnoli-Coroglio.

4. Con il ricorso in epigrafe, notificato in data 20 novembre 2015 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e a vari soggetti controinteressati, individuati nel Commissario straordinario del Governo per la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale Bagnoli – Coroglio, nell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti Invitalia, nel Fallimento di Bagnoli Futura, nella Regione Campania, nei Ministeri dell'Ambiente, dello Sviluppo Economico, delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Comune di Napoli impugna i richiamati provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri, per illegittimità derivata.

Il Comune ricorrente, infatti, contesta la conformità alle norme costituzionali delle disposizioni di cui all'articolo 33 del decreto-legge 133 del 2014, convertito in legge 164 del 2014, come successivamente modificato; dall'illegittimità costituzionale della normativa primaria deriverebbe l'invalidità dei provvedimenti attuativi impugnati.

5. Le Amministrazioni statali intimete si costituiscono in giudizio per resistere al ricorso.

6. Anche la controinteressata Invitalia si costituisce, eccependo, preliminarmente, l'incompetenza territoriale del giudice adito e nel merito, l'infondatezza del ricorso.

7. L'associazione di promozione sociale denominata "Verdi, ambiente e società" e l'associazione denominata "Cittadini per Bagnoli" intervengono nel processo in ausilio della ricorrente.

8. La difesa di Invitalia eccepisce l'inammissibilità dell'intervento.

9. Nelle more della trattazione del ricorso, sopravviene la conversione in legge, con legge 25 febbraio 2016, n. 21 del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210 recante: "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative."

Con l'art. 11 bis del suddetto decreto-legge, sotto la rubrica "Proroga di termini in materia ambientale", vengono apportate modificazioni ad alcune delle disposizioni di legge di cui la ricorrente contesta la legittimità costituzionale.

10. All'udienza pubblica del 9 marzo 2016 il ricorso è trattato e posto in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente deve essere risolta la questione di competenza eccepita dalla controinteressata Invitalia.

Ad avviso della controinteressata, sarebbe applicabile l'articolo 135, lettera e) del codice processuale amministrativo, essendo stati impugnati atti inquadrabili tra le ordinanze e i provvedimenti commissariali adottati in situazioni di emergenza, attribuiti alla competenza funzionale del T.a.r. Lazio. Inoltre, l'atto di nomina del commissario straordinario, così come il secondo decreto del Presidente del Consiglio impugnato, produrrebbero effetti non limitati al solo territorio di Napoli.

2. L'eccezione è infondata, atteso che non sono stati impugnati

provvedimenti o ordinanze adottate da commissari straordinari per l'emergenza nominati ai sensi della legge 225 del 1992, né si tratta di una controversia sulle azioni in tema di gestione del ciclo dei rifiuti, per cui non ricorre la fattispecie giuridica di cui all'art. 135, lett. e) c.p.a.

Le disposizioni del codice processuale amministrativo che attribuiscono alla competenza funzionale del T.a.r. Lazio le impugnazioni dei suddetti provvedimenti sono di stretta interpretazione, in quanto derogatorie alle regole generali dettate dall'articolo 13 del codice di procedura. Ne deriva che non è consentito estendere l'applicazione del criterio eccezionale di ripartizione della competenza di cui all'articolo 135, lettera e) del codice ad altre situazioni di emergenza diverse da quelle espressamente contemplate dalla legge.

Nella fattispecie concreta, dunque, trovano applicazione le regole ordinarie di ripartizione della competenza territoriale di cui all'articolo 13 del codice processuale amministrativo, per cui l'individuazione del tribunale competente deve avvenire principalmente in base al criterio di individuazione dell'ambito territoriale in cui i provvedimenti impugnati hanno efficacia diretta; trattandosi di provvedimenti i cui effetti diretti coincidono con la circoscrizione territoriale napoletana, non essendo rilevante che alcune attività siano svolte presso altre sedi nazionali, trattandosi sostanzialmente della disciplina delle attività di bonifica e riqualificazione dell'area di Bagnoli, deve concludersi per il riconoscimento della competenza territoriale inderogabile di questo Tribunale amministrativo regionale.

3. Ancora in via preliminare, la difesa di Invitalia ha eccepito l'inammissibilità dell'intervento "ad adiuvandum" spiegato dalle associazioni intervenute nel processo. Ad avviso della controinteressata, l'intervento di tali associazioni sarebbe inammissibile in mancanza di

lesività dei provvedimenti impugnati rispetto alle finalità associative, riconducibili alla tutela dell'ambiente e del territorio.

4. Anche la seconda eccezione preliminare è infondata.

È vero che, nel processo amministrativo di primo grado, la giurisprudenza (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 4 febbraio 2016, n. 442) differenzia l'intervento, svolto "ad opponendum" rispetto al ricorrente e, quindi, a sostegno delle ragioni rappresentate dall'Amministrazione, ove è sufficiente la titolarità di un semplice interesse di fatto, dall'intervento "ad adiuvandum", per la cui ammissione è richiesta, invece, la titolarità di una posizione giuridica dipendente da quella dedotta dal ricorrente e ad essa accessoria.

Tale limitazione, condizionante l'intervento "ad adiuvandum", cioè che l'interveniente non sia parte del rapporto sostanziale dedotto in giudizio e che l'interesse che esso fa valere sia connesso, derivato, dipendente o almeno accessorio o riflesso rispetto a quello a tutela del quale è stato proposto il ricorso, risponde all'esigenza di evitare un surrettizio aggiramento dei termini decadenziali per proporre l'azione che si potrebbe realizzare qualora fosse consentito intervenire a chi sarebbe legittimato a proporre ricorso autonomo (cfr. T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 4 novembre 2015 n. 472).

Nella fattispecie, peraltro, non è configurabile un interesse autonomo delle due associazioni intervenute nel processo, avendo le stesse rappresentato, in nome del perseguimento delle finalità associative di tutela dell'ambiente e del territorio, l'adesione alla tesi del Comune ricorrente tendente a contestare la legittimità costituzionale della legislazione disciplinante le modalità di bonifica e rigenerazione urbana del territorio di Bagnoli. Senza entrare nel merito della deduzione, deve ritenersi che la posizione processuale delle associazioni, coerente con le

finalità associative, sia dipendente da quella del Comune ricorrente, con conseguente ammissibilità dell'intervento e, per converso, inammissibilità di qualsiasi estensione del "thema decidendum" oltre i confini segnati dal ricorso introduttivo.

5. Nel merito, la decisione del ricorso dipende dalla delibazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle censure di illegittimità costituzionale dedotte nei confronti della legge che costituisce la base giuridica dei provvedimenti impugnati per mera illegittimità derivata.

6. La prima censura di incostituzionalità è riferita alla violazione dei presupposti di necessità e urgenza che, di norma, consentono al Governo l'esercizio del potere legislativo, ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione.

Nella fattispecie, ad avviso del Comune ricorrente, la mancanza dei presupposti sarebbe "evidente"; la verifica della gravità del vizio andrebbe condotta sulla base di "indici estrinseci e intrinseci alla disposizione impugnata", vale a dire, esaminando l'epigrafe e il preambolo del decreto legge laddove si fa riferimento alla salvaguardia degli ecosistemi insieme ad una congerie di altre finalità eterogenee, prevalentemente di politica economica. Andrebbe verificata anche la congruenza tra i fini indicati e i mezzi enunciati, non essendo immediatamente percepibile il legame tra il mezzo della rigenerazione urbana e il fine enunciato della salvaguardia degli ecosistemi. In sostanza, le disposizioni di cui all'articolo 33 sarebbero norme intrusive rispetto a un decreto-legge per il rilancio dell'economia, fuori asse sia rispetto all'epigrafe dello stesso, sia con riferimento ai lavori preparatori della legge di conversione, per cui non sarebbe esistita alcuna ragione di qualificata urgenza che giustificasse l'inserimento nel decreto dell'art. 33. Neppure la conversione del decreto-legge potrebbe avere efficacia

sanante del vizio di violazione dell'articolo 77 della Costituzione. Anche ammesso che la finalità indicata nel preambolo, la salvaguardia degli ecosistemi, fosse correttamente declinata mediante l'introduzione di disposizioni in tema di risanamento ambientale, non sussisterebbe alcuna congruenza tra tale obiettivo e il procedimento speciale di cui ai commi 11-13 quater dell'art. 33; inoltre, la rigenerazione urbana sarebbe senz'altro ascrivibile alla materia della programmazione urbanistica e non alla disciplina dell'ambiente; infine, la conferma della carenza dei presupposti di necessità e urgenza si troverebbe nella nomina del commissario straordinario a un anno di distanza dall'adozione del decreto legge e nella sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra Stato e autonomie territoriali il 14.8.2014 per la bonifica del sito, sottoscritto solo pochi giorni prima del decreto legge e smentito dalla successiva decretazione d'urgenza.

Pertanto, conclude il Comune, se non l'intero art. 33, in via subordinata, almeno i commi da 11 a 13 quater dell'art. 33 sarebbero non conformi all'art. 77 Cost.

7. Al fine di valutare la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, deve essere esaminato il contenuto della disposizione censurata.

L'art. 33 del D.L. 133/2014, dedicato alla bonifica ambientale e rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale - comprensorio Bagnoli - Coroglio, con successive modificazioni e integrazioni, al comma 1 dichiara che attengono 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.

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.

Al comma 2, sulla base dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, il decreto legge attribuisce allo Stato le relative funzioni amministrative, per assicurarne l'esercizio unitario, ma garantendo comunque la partecipazione degli enti territoriali interessati.

Il comma 3, prevede, in generale, che le aree di rilevante interesse nazionale alle quali si applicano le disposizioni in esame sono individuate con deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni e introduce, per tali aree, uno specifico programma di risanamento ambientale e un documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana, finalizzati a individuare e realizzare i lavori di messa in sicurezza e bonifica dell'area, a definire gli indirizzi per la riqualificazione urbana dell'area, a valorizzare eventuali immobili di proprietà pubblica meritevoli di salvaguardia e riqualificazione, a localizzare e realizzare le opere infrastrutturali per il potenziamento della rete stradale e dei trasporti pubblici, per i collegamenti aerei e marittimi, per gli impianti di depurazione e le opere di urbanizzazione primaria e secondaria funzionali agli interventi pubblici e privati, con il relativo fabbisogno finanziario.

Il comma 4 dispone che alla formazione, approvazione e attuazione del programma di risanamento ambientale e del documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana, di cui al precedente comma 3, sono preposti un Commissario straordinario del Governo e un Soggetto Attuatore, che procedono anche in deroga agli articoli 252 e 252-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, per i soli profili procedurali e

non anche con riguardo ai criteri, alle modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti di inquinamento e comunque per la riduzione delle sostanze inquinanti, in armonia con i principi e le norme comunitarie e, comunque, nel rispetto delle procedure di scelta del contraente.

Il comma 5 e il comma 6 disciplinano la nomina e i compiti, rispettivamente, del Commissario straordinario del Governo e del Soggetto Attuatore al quale, ai sensi del successivo comma 7, sono trasferite le aree di interesse nazionale, al fine di conseguire celermente gli obiettivi prefissati.

Ai commi 8, 9 e 10 è disciplinato il procedimento di formazione e approvazione, a cura del Soggetto Attuatore e del Commissario straordinario di Governo, del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana, corredato dello specifico progetto di bonifica. Tale programma deve contenere la previsione urbanistico-edilizia degli interventi di demolizione, ricostruzione e nuova edificazione e mutamento di destinazione d'uso dei beni immobili, nonché delle opere pubbliche o d'interesse pubblico da realizzare. Previo espletamento di una conferenza di servizi, il programma di rigenerazione urbana è adottato dal Commissario straordinario del Governo ed è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. L'approvazione di tale programma sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente. Costituisce altresì variante urbanistica automatica e comporta dichiarazione di pubblica utilità delle opere e di urgenza e indifferibilità dei lavori.

I successivi commi dettano una disciplina speciale per il solo sito di

Bagnoli- Coroglio.

Il comma 11, considerate le condizioni di estremo degrado ambientale in cui versano le aree comprese nel comprensorio Bagnoli-Coroglio, sito nel Comune di Napoli, già perimetrato ai sensi dell'articolo 36-bis, comma 3, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, dichiara le stesse, immediatamente, di rilevante interesse nazionale per gli effetti di cui ai precedenti commi.

Il comma 12 statuisce che, in riferimento al predetto comprensorio, il Soggetto Attuatore è individuato nell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti S.p.a., quale società "in house" dello Stato. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro la data del 30 settembre 2015, è trasferita al Soggetto Attuatore, con oneri a carico del medesimo, la proprietà delle aree e degli immobili di cui è attualmente titolare la società Bagnoli Futura S.p.A. in stato di fallimento.

Quindi, lo stesso comma 12 prevedeva che il Soggetto Attuatore costituisse allo scopo una società per azioni con capitale azionario aperto anche ai privati, ma tale disposizione è stata completamente modificata, con soppressione della società di scopo aperta ai privati, successivamente alla proposizione del ricorso, dall'art- 11 bis del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210 convertito in legge 25 febbraio 2016, n. 21.

Il comma 13 istituisce, al fine di definire gli indirizzi strategici per l'elaborazione del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli-Coroglio, assicurando il coinvolgimento dei soggetti interessati, un'apposita 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.

Il comma 13.1 è stato abrogato dall'art. 11 bis del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, convertito in legge 25 febbraio 2016, n. 21.

Il comma 13.2, invece, prevede che, nella fase della definizione della proposta di programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana, il Soggetto Attuatore acquisisca, in fase consultiva, le proposte del Comune di Napoli, disciplinando la partecipazione del Comune al procedimento di redazione del programma.

Infine, il comma 13-bis garantisce la compatibilità del programma di rigenerazione urbana con i piani di evacuazione, il comma 13 ter è stato abrogato, il comma 13 quater regola il fabbisogno di personale.

8. Esposto il contenuto delle disposizioni legislative di cui si revoca in dubbio la costituzionalità, è ora necessario richiamare la giurisprudenza costituzionale in merito al sindacato giurisdizionale sui requisiti di necessità e urgenza per l'esercizio governativo della funzione legislativa.

Al riguardo, la Corte costituzionale (cfr. sentenza 23-05-2007, n. 171) ha avuto modo di chiarire che l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza, che legittimano il Governo ad adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, che perdono efficacia se non convertiti in legge entro sessanta giorni, può certamente essere oggetto di scrutinio di costituzionalità, in quanto, secondo la nostra Costituzione, l'attribuzione della funzione legislativa al Governo ha carattere derogatorio rispetto all'essenziale

attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale.

Il predetto accertamento non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione - in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti - ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto.

Peraltro, poiché la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi, il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità solo quando risulti in modo evidente.

9. Nel caso controverso, l'evidenza milita in senso opposto a quello indicato dal ricorrente.

È innegabile, in fatto, l'estremo degrado ambientale dell'area di Bagnoli su cui è intervenuto il Governo con il decreto legge.

Tale situazione 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.

In tale contesto, l'adozione del decreto-legge 133 del 2014, nell'ambito del quale il governo ha preso atto del persistere della condizione di grave inquinamento ambientale e dei connessi rischi per la salute pubblica, provvedendo di conseguenza, non si può ritenere intervento evidentemente o palesemente non necessario e non urgente.

10. L'altra questione sollevata dal Comune concerne l'asserita violazione dei principi di omogeneità e specificità dei decreti legge.

Parte ricorrente richiama, al riguardo, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale (Corte cost., 16-02-2012, n. 22) secondo cui i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo. L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione, fatta dal Governo, dell'urgenza del provvedere ed "i provvedimenti provvisori con forza di legge", di cui alla norma costituzionale citata. Il presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il caso che lo ha reso necessario, trasformando il decreto legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale.

11. A giudizio del Collegio, la censura dedotta non coglie l'unitarietà

profonda del decreto legge, seppure incidente su materie diverse.

La spiegazione della denominazione di decreto “Sblocca-Italia” si ricava innanzitutto dai lavori preparatori della legge di conversione, laddove si rileva la consapevolezza di una situazione di stallo da cui la Nazione non riuscirebbe ad emergere con i mezzi ordinari.

In tale quadro, l’urgenza di emanare disposizioni straordinarie per accelerare la realizzazione di infrastrutture strategiche si pone nello stesso ambito di azione in cui si situano, tra l’altro, 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.

L’ispirazione unitaria è evidente e coerente, mirando ad avviare, con mezzi straordinari, un processo virtuoso per restituire competitività all’economia nazionale. La stessa tutela dell’ambiente, in tale ottica, costituisce il presupposto necessario ed indispensabile per il miglioramento della condizione economica generale. Tanto più urgente appare l’intervento laddove, come nel caso del sito di Bagnoli, l’inerzia e l’inefficienza degli apparati hanno finora pregiudicato il perseguimento dell’obiettivo fondamentale del risanamento ambientale.

Neppure può essere negata la congruenza tra le finalità perseguite ed i mezzi prescelti, atteso che lo speciale procedimento di cui ai commi da 11 a 13 quater dell’articolo 33 risulta palesemente configurato per accelerare ulteriormente gli interventi di bonifica nell’ambito di un’area territoriale gravemente ed eccezionalmente compromessa.

Il collegamento tra risanamento ambientale e rigenerazione urbanistica non può essere ritenuto incongruo, trattandosi di funzioni strettamente connesse, già nella legislazione ordinaria. Il codice dell’ambiente, D.Lgs.

3/04/2006, n. 152, all'art. 252 disciplina la bonifica dei siti di interesse nazionale in stretta connessione con la riqualificazione urbanistica delle aree. Al comma 6 del citato art. 252, non a caso, si prescrive che l'autorizzazione del progetto di bonifica e dei relativi interventi costituisce variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori.

Le disposizioni contenute nell'art. 252 del codice ambientale sono particolarmente significative e dimostrano la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, nei termini seguenti:

Se, di norma, la legislazione ordinaria (art. 252, c. 4, del d. lgs. 152/2006) attribuisce alla competenza statale la procedura di bonifica dei siti di interesse nazionale e riconosce valore di variante urbanistica ai progetti di bonifica, in ragione dell'intrinseca indissolubilità tra i profili di risanamento ambientale e quelli di riqualificazione urbanistica, a maggior ragione deve ritenersi coerente con il sistema giuridico la norma del decreto legge censurata che attribuisce identica efficacia al programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbanistica adottato dal Commissario straordinario governativo, in situazione di emergenza, per il comprensorio, eccezionalmente degradato, di Bagnoli-Coroglio.

Neppure può fondatamente affermarsi che il decreto legge obliteri il ruolo del Comune nella complessiva predisposizione dei programmi di bonifica e recupero.

In senso contrario depone, innanzitutto, il comma 13 dell'art. 33, che inserisce, a pieno titolo, il Comune di Napoli nella "cabina di regia" destinata a definire gli indirizzi strategici per il risanamento ambientale e la rigenerazione urbana; inoltre, il comma 13.2 dello stesso articolo

prevede espressamente che il Soggetto attuatore acquisisca le proposte del Comune di Napoli nella fase di predisposizione del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana, riconoscendo al Comune un qualificato ruolo consultivo nell'ambito del procedimento di redazione del suddetto programma.

Per completezza di trattazione, è opportuno chiarire che il fatto che la nomina del commissario straordinario sia avvenuta soltanto a distanza di un anno dall'emanazione del decreto-legge non rileva al fine della valutazione dei presupposti di necessità e di urgenza sussistenti al momento dell'adozione del provvedimento legislativo, non essendo oggetto del presente giudizio gli eventuali ritardi attuativi della normativa censurata.

Per la stessa ragione sono irrilevanti le critiche alla asserita mancata attuazione dell'accordo di programma del 16 aprile 2015.

In conclusione, il primo motivo di dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 33 del decreto legge è da ritenersi manifestamente infondato.

12. Con il 2° motivo, il Comune ricorrente articola diverse censure di illegittimità costituzionale della normativa primaria: innanzitutto, la violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m) e comma 3 della Costituzione e la violazione dell'articolo 118, commi 1 e 2 della Costituzione.

In realtà, il riferimento all'art. 117, disciplinante il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regione, è fuorviante. Il Comune non è legittimato a dolersi della eventuale lesione della sfera di competenza regionale, essendo il processo amministrativo ordinato alla tutela delle posizioni soggettive e non all'accertamento oggettivo di violazioni della legge.

Parte ricorrente può, invece, introdurre, a tutela della propria competenza amministrativa, il tema della violazione dell'art. 118 Cost.

che, al primo comma, prevede l'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Al secondo comma, lo stesso articolo riconosce ai Comuni la titolarità di funzioni amministrative proprie, oltre che di quelle conferite con legge statale o regionale.

Oggetto della censura, ammissibile nell'ottica processuale, è sempre l'articolo 33 del decreto legge che, da un lato, prevede un procedimento finalizzato a individuare aree di rilevante interesse nazionale da bonificare e riqualificare, dall'altro, esclusivamente per il sito di interesse nazionale di Bagnoli, prevederebbe, ai commi da 11 a 13 quater, l'immediato inserimento del sito tra le aree di rilevante interesse nazionale, la contestuale attribuzione a Invitalia società per azioni del ruolo di soggetto attuatore, l'acquisizione della proprietà dei suoli e delle aree ricomprese nel sito, già di proprietà di Bagnoli Futura società per azioni, in capo al soggetto attuatore, la creazione di una società di scopo ad opera del soggetto attuatore, aperta alla partecipazione dei privati, l'istituzione di una cabina di regia, la partecipazione della società di scopo alle procedure di definizione del programma di rigenerazione urbana e bonifica ambientale.

Ad avviso del Comune, l'attività di rigenerazione urbana e riqualificazione ambientale si intreccerebbe con gli interessi privati mediante la società di scopo, ma ciò costituirebbe una violazione dell'art. 118, c. 2 Cost. essendo la pianificazione urbanistica funzione propria del Comune.

Il Comune osserva che, mediante l'approvazione del piano di riqualificazione e rigenerazione urbana, che costituisce variante

automatica al P.R.G., si attraggono al commissario straordinario funzioni proprie dell'ente locale, oltre che della Regione, in materia di governo del territorio, in regime di sussidiarietà verticale.

Il decreto legge avrebbe tentato di giustificare la deroga alla competenza ordinaria invocando, surrettiziamente, i livelli essenziali delle prestazioni.

Ad avviso del Comune, i livelli essenziali non possono che riferirsi a prestazioni di cui la legislazione statale definisce gli standard quantitativi e qualitativi, per cui essi non hanno alcuna relazione con la materia del governo del territorio, laddove non vengono erogate prestazioni di cui deve essere garantita l'uniformità sul territorio nazionale, essendo piuttosto necessaria la diversificazione della funzione urbanistica sul territorio, in ragione dei diversi interessi pubblici coinvolti, da contemperare opportunamente.

Il principio di sussidiarietà, declinato in senso verticale, ammette l'intervento del livello di governo superiore nel caso in cui l'istituzione più vicina alla collettività amministrata non sia in grado di adempiere i suoi compiti amministrativi adeguatamente.

La sussidiarietà verticale, peraltro, sarebbe incompatibile con la sussidiarietà orizzontale, principio che, in senso opposto, consente ai soggetti privati di svolgere funzioni pubbliche qualora non sia necessario l'intervento diretto dei poteri autoritativi istituzionali.

Le norme contestate rivelerebbero l'uso scorretto del potere di disciplinare la funzione attratta in sussidiarietà verticale, in quanto, in senso contrario al principio costituzionale di sussidiarietà, recato anche dall'articolo 118 comma 1 della Costituzione, l'assunzione di competenze da parte dell'autorità superiore sarebbe stata accompagnata dalla incompatibile, successiva redistribuzione orizzontale della funzione

urbanistica, correndo il rischio concreto di subordinare l'attuazione dei programmi agli interessi dei privati divenuti partner nell'ambito della società di scopo.

13. La censura deve essere ritenuta improcedibile, in ragione della sopravvenuta riscrittura del comma 12 dell'art. 33 da parte del D.L. "mille proroghe" 30 dicembre 2015, n. 210 convertito in legge 25 febbraio 2016, n. 21.

La nuova formulazione della legge non prevede più il coinvolgimento dei privati nei programmi di rigenerazione urbana, mediante la partecipazione al capitale della società di scopo in precedenza prefigurata.

In sostanza, la questione su cui si concentrava la critica del Comune è venuta meno, essendo oramai esclusa dal legislatore l'apertura al capitale privato della fase di attuazione della rigenerazione urbanistica.

La difesa del Comune sembra non aver tenuto conto della modificazione delle norme, pur essendosi quest'ultima perfezionata prima dell'udienza di trattazione. Tale omissione rende improcedibile, per sopravvenuta carenza d'interesse, la contestazione della precedente disposizione, in quanto le norme abrogate non potranno più trovare applicazione nella fattispecie concreta, con conseguente irrilevanza della astratta deduzione della illegittimità costituzionale della normativa non più in vigore.

Vero è che una questione di legittimità costituzionale può essere sollevata anche d'ufficio dal Giudice adito. Ma occorre che la questione sia strettamente rilevante al fine della decisione della controversia concretamente incardinata innanzi a detto Giudice.

Nella fattispecie, la questione posta dal Comune ricorrente si riconnette, logicamente, a un problema non più attuale, la costituzione di una

società di scopo in applicazione della previgente normativa.

Venuta meno la questione, perde rilevanza processuale tutta la tematica sollevata intorno al principio di sussidiarietà.

Solo attraverso la proposizione di motivi aggiunti il Comune avrebbe potuto riproporre la critica al testo novellato della legge, deducendo eventuali profili di lesività residui.

Non avendolo fatto, non è consentito al Giudice sostituirsi alla parte ricorrente nell'individuare le specifiche disposizioni del decreto legge che si porrebbero in contrasto con la posizione soggettiva dedotta in giudizio.

In conclusione, la questione di legittimità costituzionale sollevata con il secondo motivo è non rilevante al fine della decisione del ricorso.

14. Altra censura, autonomamente proposta nell'ambito dello stesso secondo motivo, concerne la asserita violazione dell'articolo 114 della Costituzione e del principio di leale collaborazione. Come è noto, l'art. 114 declama che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. Con la censura in esame, il Comune di Napoli sostiene che la tutela dell'ambiente non potrebbe giustificare l'intervento invasivo della competenza legislativa regionale concorrente nel governo del territorio; il principio di leale collaborazione tra enti equiordinati richiederebbe, a tal fine, un'intesa tra Governo e Regione, essendo insufficiente la mera consultazione.

15. La censura è palesemente inammissibile, per la ragione già esposta in precedenza, non essendo il Comune legittimato a dolersi della eventuale lesione della sfera di competenza regionale, per la richiamata struttura del processo amministrativo, posto a tutela di specifiche posizioni soggettive piuttosto che all'accertamento oggettivo di violazioni della legge.

Dall'inaammissibilità della censura deriva la irrilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata. al fine della decisione del ricorso.

16. Con il 3° motivo, la difesa della parte ricorrente solleva la questione della violazione dell'articolo 117 comma 1 della Costituzione e degli articoli 102, 104, 24, 42 della Costituzione da parte, specificamente, del comma 12 dell'art. 33; si fa riferimento al fallimento della società Bagnoli Futura e alla disposizione legislativa che prevedeva che alla procedura fallimentare venisse riconosciuto, a cura della società di scopo costituita dal soggetto attuatore, un importo determinato sulla base del valore di mercato delle aree e degli immobili trasferiti, il cui rimborso era legato all'incasso delle somme rinvenienti dagli atti di disposizione delle aree e degli immobili trasferiti.

17. Anche il terzo motivo è improcedibile, essendo sopravvenuta la già richiamata completa riscrittura del comma 12 dell'art. 33 da parte dell'art. 11 bis del D.L. "mille proroghe" 30 dicembre 2015, n. 210, convertito in legge 25 febbraio 2016, n. 21.

Ne consegue, ancora una volta. la irrilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata, al fine della decisione del ricorso.

18. Con il 4° e ultimo motivo, il Comune deduce la violazione degli articoli 3, 97, 24 e 113 della Costituzione, censurando i commi da 11 a 13 quater dell'articolo 33 che, inseriti in un contesto normativo generale e astratto, quello di cui ai precedenti commi da 1 a 10, applicabile a tutte le aree dichiarate di rilevante interesse nazionale, configurerebbero una legge-provvedimento autoapplicativa, dichiarante la natura di area di rilevante interesse nazionale del sito di Bagnoli, con tutte le conseguenze derogatorie del caso. Parte ricorrente invoca il criterio della ragionevolezza per valutare la compatibilità costituzionale della legge-provvedimento. Le condizioni di estremo degrado del sito, infatti,

coinvolgerebbero le responsabilità dei concessionari statali e delle società partecipate dello Stato che, già ai sensi dell'articolo 1 del decreto legge 429 del 1986, convertito in legge 529 del 1986, avrebbero dovuto predisporre e realizzare un piano di recupero ambientale dell'area di Bagnoli. I tentativi di porre rimedio alla situazione di inquinamento sarebbero stati portati avanti attraverso accordi di programma-quadro del 2003 e del 2007, inadempiti prima dall'Autorità portuale di Napoli e poi dall'Amministrazione statale. La legge infrangerebbe, inoltre, anche il giudicato fallimentare, in violazione dell'art. 24 e dell'art. 113 Cost.

19. La questione sollevata con l'ultimo motivo è manifestamente infondata.

La ragionevolezza della legge provvedimento che dichiara il sito di Bagnoli di rilevante interesse nazionale, al fine del conferimento a un organo statale del potere di bonifica e rigenerazione urbanistica dell'area, non è pregiudicata dalla ricostruzione delle pregresse responsabilità dei vari soggetti pubblici e privati che, pur avendo l'obbligo di provvedere al risanamento del comprensorio, sono venuti meno a doveri di natura politica o, eventualmente, anche giuridica e penale. La ragionevolezza dell'intervento legislativo scrutinato deve essere valutata in rapporto alla concreta situazione attuale, dovendosi semmai accertare se la gravità dell'inquinamento sia tale da legittimare un decreto legge che dispone comandi concreti e specifici. In applicazione di questo criterio, come già enunciato in relazione al primo motivo di ricorso, la ragionevolezza dell'intervento urgente, concreto, puntuale, non è oggettivamente confutabile.

L'ultimo argomento introdotto dalla difesa del ricorrente, in relazione a una pretesa violazione del giudicato fallimentare, non è apprezzabile,

essendo accennato solo genericamente.

20. Il ricorso, in conclusione, deve essere rigettato, essendo stata accertata la non rilevanza o la manifesta infondatezza di tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti della norma primaria fondante i provvedimenti amministrativi impugnati dei quali deve essere, di conseguenza, negata la illegittimità derivata, nei limiti dei motivi dedotti.

21. Le spese processuali, in ragione della novità e della complessità delle questioni trattate, devono essere interamente compensate tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2016 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Paolo Corciulo, Consigliere

Antonio Andolfi, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/03/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)