

Bagnoli, tra mare e Costituzione: la Coppa America come banco di prova dei diritti fondamentali

Intervista al Professore Alberto Lucarelli, ordinario di Diritto Costituzionale e pubblico, Università degli studi di Napoli "Federico II"

A cura di Elena Formicola

- ***L'area di Bagnoli e Coroglio è da anni sotto osservazione per i continui tentativi di risanamento di quella parte di territorio deturpata dall'attività dell'uomo. Per anni la riconversione dell'area è rimasta in stallo, ma, ad oggi, qualcosa si muove grazie alla candidatura di Napoli come tappa della Coppa America. Di conseguenza, ritiene che l'obiettivo di restituire un bene pubblico e di garantirne il godimento ai cittadini sia messo a rischio dalla commercializzazione del territorio ad opera dei diretti interessati?***

Il rischio esiste ed è tutt'altro che marginale. Bagnoli rappresenta uno dei casi più emblematici di riconversione urbana incompiuta nel nostro Paese. Per oltre trent'anni si è parlato di bonifica, restituzione del mare ai cittadini e riconversione dell'area secondo un modello di sviluppo sostenibile, ma questi obiettivi sono rimasti in larga parte sulla carta. L'eventuale organizzazione di un grande evento come la Coppa America può certamente rappresentare un'occasione di rilancio e di accelerazione dei processi di riqualificazione, ma al tempo stesso introduce una tensione molto delicata tra due logiche diverse: da un lato la valorizzazione economica del territorio, dall'altro la restituzione piena di un bene pubblico alla collettività. Dal punto di vista costituzionale il punto centrale è proprio questo. Bagnoli non è semplicemente un'area da valorizzare economicamente, ma un territorio che deve essere restituito alla città nel rispetto della funzione sociale dei beni pubblici. Il rischio è che la logica dell'evento e della commercializzazione temporanea finisca per comprimere il diritto dei cittadini alla fruizione del mare e dello spazio pubblico, trasformando una occasione di riscatto territoriale in una nuova forma di privatizzazione di fatto del bene comune. Vorrei a questo proposito ricordare a tutti come solo qualche mese fa, in piena crisi bradisismica, i cittadini dell'area flegrea venivano invitati ad andare via e lasciare quella terra. A livello nazionale e non solo si era sviluppato quasi un accanimento, e si ripeteva come non si capisse il perché i cittadini non volessero lasciare quei posti, considerarti pericolosissimi per i frequenti terremoti e il loro posizionamento praticamente sulle bocche di un mega vulcano. Ora, questa narrazione non solo è superata ma si è arrivati al paradosso, addirittura, di ospitare in quella stessa aria un maxi-evento internazionale (*sic!*).

- ***La zona interessata è considerata Sito di Interesse Nazionale; il progetto, che è poi risultato vincitore in un bando di concorso nel 2023, prevedeva la realizzazione di un Parco urbano, la restituzione***

della spiaggia ai cittadini e l'eliminazione della colmata, il tutto sottoscritto nel Programma di Risanamento Ambientale e di Rigenerazione Urbana. Poi la decisione da parte del governo Draghi di riconoscere in capo al sindaco di Napoli il potere di commissario per il governo con poteri straordinari per Bagnoli anche se la sua nomina di fatto non garantisce un lavoro di concertazione bensì emerge che il consiglio comunale ne resta fuori, dovendo solamente "essere edotto" delle decisioni prese. La posizione del sindaco-commissario è compatibile con i principi costituzionali di autonomia degli enti locali e di partecipazione democratica o rischia di creare una compressione di valori di rilievo costituzionale?

La figura del sindaco-commissario è una soluzione che negli ultimi anni è stata utilizzata sempre più spesso per accelerare processi decisionali complessi. Tuttavia, questo modello presenta evidenti criticità dal punto di vista costituzionale. La concentrazione di poteri straordinari in capo a un'unica figura rischia infatti di comprimere due principi fondamentali dell'ordinamento, come l'autonomia degli enti locali e la partecipazione democratica. Il fatto che il Consiglio comunale venga semplicemente informato delle decisioni senza essere realmente coinvolto nel processo deliberativo riduce lo spazio della rappresentanza democratica. In altre parole, si rischia di trasformare una scelta che riguarda il futuro di un'intera comunità in una decisione sostanzialmente monocratica. Questo non significa che gli strumenti commissariali siano sempre illegittimi. Possono essere giustificati in presenza di situazioni straordinarie o emergenziali. Ma proprio per questo devono rimanere eccezioni temporanee e non trasformarsi in un modello ordinario di governo del territorio. Senza considerare che pensare che per un evento del genere il sindaco sia anche il commissario straordinario solleva più di un dubbio rispetto ad un possibile conflitto d'interessi, ma mi taccio.

- Il decreto legislativo n. 152/2006, noto come Testo Unico Ambientale, positivizza: il principio di sviluppo sostenibile, il principio di solidarietà per salvaguardare e migliorare la qualità dell'ambiente futuro e il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il testo inoltre mira alla salvaguardia dell'ambiente attraverso strumenti quali la "Valutazione di impatto ambientale" e la "Valutazione ambientale strategica"; tuttavia, nel caso di specie, si è ritenuto che tali strumenti potessero essere superati perché le opere sono da considerarsi temporanee e quindi senza impatto significativo sull'ambiente e sul patrimonio culturale, nonostante nel progetto sia previsto un polo nautico e diverse funzioni portuali. Dal punto di vista Costituzionale, questa impostazione è compatibile con l'esigenza di tutela effettiva dell'ambiente e del patrimonio culturale?***

Qui il tema è molto delicato. La qualificazione di alcune opere come temporanee non può diventare uno strumento per aggirare le procedure di valutazione ambientale previste dal diritto europeo e nazionale. La Valutazione di Impatto Ambientale e la Valutazione Ambientale Strategica rappresentano strumenti fondamentali di prevenzione del

danno ambientale. Non sono semplici passaggi burocratici, ma presidi giuridici della tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale. Se il progetto prevede infrastrutture nautiche e funzioni portuali, anche se formalmente collegate a un evento temporaneo, diventa difficile sostenere che non vi sia alcun impatto significativo sull'ambiente. Dal punto di vista costituzionale bisogna ricordare che, dopo la riforma dell'articolo 9 della Costituzione, la tutela dell'ambiente è diventata uno dei principi fondamentali dell'ordinamento. Questo significa che eventuali deroghe procedurali devono essere interpretate in modo molto restrittivo, senza truffa delle etichette. Un porto è un porto, non si può semanticamente ingannare la cittadinanza decidendolo di chiamarlo "bacino di calma".

- *In sede di controllo di gestione, la Corte dei conti, nella Deliberazione 24 novembre 2020, n. 13/2020/G ha sottolineato che in circa trent'anni sono stati sostenuti ingenti oneri finanziari tra fondi in arrivo e già erogati, tuttavia mai impiegati a supporto della bonifica, ma utilizzati per attività di studio sul territorio e di caratterizzazione. Peraltro, secondo quanto sostenuto in un recente esposto depositato presso la Procura regionale per la Campania della Corte dei conti, promosso da Rete Sociale No Box per danno erariale, il commissario straordinario ed Invitalia hanno acquisito a titolo gratuito alcuni immobili di proprietà privata, senza conoscere l'entità dei costi da sostenere per la bonifica. È effettivamente configurabile un danno erariale in un contesto di gestione straordinaria del territorio?*

Il tema del danno erariale dipende da un elemento fondamentale quale la ragionevolezza delle scelte amministrative e la loro sostenibilità economica. Se l'amministrazione acquisisce immobili senza avere un quadro chiaro dei costi di bonifica e delle conseguenze finanziarie dell'operazione, il rischio di responsabilità contabile può emergere. Naturalmente la gestione commissariale comporta margini di discrezionalità più ampi rispetto all'amministrazione ordinaria. Tuttavia, questa discrezionalità non elimina l'obbligo di una gestione prudente delle risorse pubbliche e soprattutto non consente lo sperpero di queste stesse risorse. Io vedo una assoluta mancanza di prospettiva, sia politica che finanziaria. Le due cose vanno insieme.

- *In questo quadro giuridico si inserisce anche la dimensione etico-ambientale, che non può essere trascurata: un territorio in cui il tempo sembra essersi fermato nonostante il paesaggio lasci ampio spazio all'immaginazione di un mare libero e circondato dalla natura, spazi all'aperto per le generazioni future e luoghi di ritrovo per la comunità.*

Oltre al danno ecologico e sanitario a cui la popolazione è stata esposta per decenni, spesso pagando le conseguenze dell'alta concentrazione di materiali tossici con la propria salute, vi è anche l'amarezza per la provvisorietà del progetto con il rischio di un nuovo abbandono del territorio, laddove, emulando il modello di Milano-Cortina 2026, si

poteva agire tempestivamente per la realizzazione di edifici permanenti per studenti, poli sportivi e centri di sviluppo come punto di riferimento nel sud Italia. Di fronte a questo caso sembrano intrecciarsi – e talvolta confliggere – diversi principi costituzionali: la tutela del paesaggio e dell'ambiente (art. 9 Cost.), il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.), il limite dell'utilità sociale all'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), ma anche la promozione del lavoro e dello sviluppo (artt. 1 e 4 Cost.). A suo avviso, Bagnoli può diventare il banco di prova di un'idea costituzionale di sviluppo capace di bilanciare questi interessi?

Bagnoli può e deve diventare un banco di prova di una diversa idea di sviluppo. La Costituzione non concepisce lo sviluppo economico come un valore assoluto. Lo inserisce invece all'interno di un sistema di limiti e di bilanciamenti come la tutela dell'ambiente, il diritto alla salute, l'utilità sociale dell'attività economica, la funzione sociale della proprietà. Nel caso di Bagnoli questi principi si intrecciano in modo particolarmente evidente. Da un lato c'è l'esigenza di creare lavoro e sviluppo, dall'altro c'è il dovere di bonificare un territorio gravemente compromesso e di restituire alla collettività uno spazio naturale di straordinario valore. Solo un progetto di riqualificazione che riuscisse a tenere insieme questi elementi (ambiente, salute, sviluppo e partecipazione democratica) potrebbe davvero rappresentare un laboratorio di costituzionalismo ambientale e sociale. Purtroppo si è preferiti tombare con il cemento la costa, negare l'idea di un grande bosco verde e di una linea di costa completamente ripristinata e balneabile. Si è sacrificato il benessere sociale e ambientale per il profitto economico di pochi. L'idea di una cittadella termale e di una grande aria verde sarebbe, completamente bonificata, sarebbe stata inestimabile. Qui invece mi sembra che si stiano riproducendo gli errori del passato e che in prospettiva porteranno ad esiti ancora peggiori rispetto a quelli che abbiamo visto in questi anni. Sarò curioso di vedere quando elimineranno quelle opere temporanee e se rimuoveranno effettivamente tutto quel cemento dopo la fine della Coppa America.