

N. 00250/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00138/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa

Sezione Autonoma di Bolzano

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 138 del 2013, proposto da:

Cooperativa Park Auto Mazzini 2, in persona del legale rappresentante pt, rappresentata e difesa dagli avv.ti Luciano Andrea Miori, Luigi Marastoni, Alessandro Smolei, Raffaella Zadra Conci, Antonio Bertella e Lorenzo Zamunaro, con domicilio eletto presso il loro studio, in Bolzano, via Duca d'Aosta, n. 51;

contro

Comune di Bolzano, in persona del Sindaco pt, rappresentato e difeso dagli avv.ti Bianca Maria Giudiceandrea, Gudrun Agostini, Laura Polonioli e Alessandra Merini, con domicilio eletto presso l'Avvocatura comunale, in Bolzano, vicolo Gumer, n. 7;

nei confronti di

SEAB Spa, in persona del legale rappresentante pt, non costituita;

per l'annullamento

- della delibera del Consiglio Comunale n. 18 del 19.3.2013, con la quale si è disposto lo stralcio del parcheggio di Piazza Mazzini dal Piano Parcheggi del Comune di Bolzano;

- di ogni ulteriore provvedimento con la predetta delibera connesso, collegato, conseguente, dipendente, esecutivo, preparatorio, anche non conosciuto, ivi compreso, per quanto occorrer possa, gli allegati (alla delibera n. 18/2013), pareri ex art. 81 TUOC, e i menzionati (sempre da tale delibera) pareri della Commissione Consiliare Mobilità e Traffico del 17.1.2013 e il relativo ordine del giorno di pari data, pareri tutti e ordine del giorno allo stato non conosciuti e non conoscibili.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Bolzano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2014 la Consigliere Lorenza Pantozzi Lerjefors e uditi per le parti i difensori: avv. L.A. Miori, per la parte ricorrente e avv. B.M. Giudiceandrea, per il Comune di Bolzano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Consiglio comunale di Bolzano, con deliberazione n. 3 del 13 gennaio 2009, inseriva nel Piano Parcheggi del Comune il parcheggio di Piazza Mazzini, su richiesta della Lega Provinciale delle Cooperative. Il parcheggio, di 97 posti auto, era destinato ai residenti proprietari di immobili distanti dal baricentro del parcheggio non più di 350 metri e avrebbe dovuto essere realizzato sul lato sud della piazza (doc. 3 della ricorrente).

La Cooperativa ricorrente, interessata al parcheggio, presentava al Comune un progetto per la sua realizzazione.

Con deliberazione n. 69 del 14 giugno 2011 il Consiglio comunale di Bolzano decideva, però, di stralciare il parcheggio di piazza Mazzini dal Piano Parcheggi del Comune (doc. 1 della ricorrente).

La ricorrente impugnava la suddetta deliberazione davanti a questo Tribunale, il quale, con sentenza n. 377 del 18 dicembre 2012, in accoglimento del ricorso, annullava la deliberazione, per difetto assoluto di motivazione.

Con l'impugnata deliberazione n. 18 del 19 marzo 2013 il Consiglio comunale decideva nuovamente di stralciare il parcheggio di Piazza Mazzini (doc. 11 della ricorrente).

A fondamento del ricorso la Cooperativa Park Auto Mazzini 2 deduceva i seguenti motivi:

1. "Violazione di legge (art. 97 Cost., art. 4 L. 20.3.1865, n. 2248, allegato E – art. 36 D. Lgs. 30.4.1992, n. 285) ed eccesso di potere per travisamento – illogicità – erroneità dei presupposti di diritto – violazione di giudicato – contraddittorietà";
2. "Violazione di legge (art. 13 L.R. 31.7.1993, n. 13 – art. 7 l. n. 241/1990 – art. 14 L.P. 22.10.1997, n. 3) ed eccesso di potere per omesso invio di comunicazione di avvio di procedimento";
3. "Violazione di legge (art. 97 Cost., art. 5 L.R. 31.7.1993, n. 13, art. 81 TUOC, art. 3 L. 7.8.1980, n. 241) ed eccesso di potere per carenza di motivazione – illogicità – travisamento – disparità di trattamento – sviamento di potere – incompetenza – carenza di istruttoria – difetto di nesso logico di

conseguenzialità fra presupposti e conclusioni – inattendibilità delle valutazioni – arbitrarietà della scelta”;

4. “Violazione di legge (art. 21quiquies L. 7.8.1990, n. 241) ed eccesso di potere, per avere disposto illegittima revoca di precedente provvedimento”;

5. “Violazione di legge (art. 97 Cost., art. 36 D.Lgs. 30.4.1992, n. 285) ed eccesso di potere per carenza di adeguata istruttoria – difetto di interesse pubblico – illogicità – contraddittorietà – sviamento di potere”;

6. “Violazione di legge (art. 97 Cost.) ed eccesso di potere per difetto di interesse pubblico e omessa considerazione e valutazione degli interessi economici complicati nella fattispecie”.

Si è costituito in giudizio il Comune di Bolzano, eccependo, in via preliminare, l'improcedibilità del ricorso, per sopravvenuta carenza di interesse, e, comunque, l'inaammissibilità del ricorso, per carenza di interesse; nel merito, il Comune ha chiesto che il ricorso sia rigettato, in quanto infondato.

Nel termini di rito le parti hanno depositato memorie, a sostegno delle rispettive difese.

All'udienza pubblica del 22 ottobre 2014, sentite le parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso non è fondato.

L'infondatezza del ricorso esime il Collegio dall'esame delle eccezioni preliminari, sollevate dalla difesa comunale.

1. Con il primo motivo la ricorrente deduce che la deliberazione impugnata non atterrebbe a scelte generali di assetto del territorio (come affermato nel preambolo), ma si occuperebbe esclusivamente di una singola questione, ossia lo stralcio del parcheggio di piazza Mazzini dal Piano Parcheggi, inserito nel Piano Parcheggi, insieme ad altri 18 parcheggi, nel 2009.

La decisione di stralciare il parcheggio sotterraneo di piazza Mazzini al di fuori di un contesto generale di revisione del Piano Parcheggi risponderebbe “solo a più ristrette logiche politiche”.

L'Amministrazione comunale sarebbe libera di modificare le proprie scelte, ma solo con provvedimenti “fortemente motivati” e tenendo conto delle conseguenze di tali modifiche in capo a coloro che hanno maturato aspettative. Sotto tale profilo, la deliberazione impugnata sarebbe viziata anche per violazione del giudicato.

Le censure non hanno pregio.

Questo Tribunale, con la sentenza n. 377/12, ha accolto il ricorso a suo tempo presentato dall'odierna ricorrente contro la precedente deliberazione n. 69/2011, di stralcio del parcheggio di piazza Mazzini, annullandola perché adottata senza alcuna motivazione. In quel caso, infatti, erano totalmente assenti le ragioni che avevano indotto l'Amministrazione a rivedere la propria scelta, adottata in sede programmatica.

La sentenza ha richiamato la giurisprudenza in tema di scelte di ordine urbanistico, ricordando che “se è vero che le scelte di ordine urbanistico sono riservate alla discrezionalità dell'Amministrazione, cui ‘compete il coordinamento di quelle esigenze che nella concreta realtà si presentano in modo articolato, con la conseguenza che nell'adozione di un atto di programmazione territoriale avente rilevanza generale l'amministrazione stessa non è tenuta a dare specifica motivazione delle singole scelte operate, che trovano giustificazione nei criteri generali di impostazione del piano’, è altrettanto vero che l'obbligo motivazionale rivive, qualora ‘sulla precedente disciplina urbanistica siano state fondate specifiche aspettative’ (ex multis: Cons. Stato, VI, 17.02.2012, n. 854; Cons. Stato, IV, 4.05.2010, n. 2545)”.

Il Tribunale ha accertato che, nel caso di specie, sussisteva uno specifico obbligo motivazionale, trattandosi di un provvedimento di revisione di una precedente scelta adottata dall'Amministrazione, che aveva creato “un qualche giustificato affidamento in ordine al mantenimento dello status quo”.

Osserva il Collegio che l'impugnata nuova deliberazione di stralcio, a prescindere dalle affermazioni contenute nel suo preambolo, appare adeguatamente motivata in ordine alle ragioni che hanno indotto l'Amministrazione a rivedere la propria scelta e che saranno esaminate, nel dettaglio, in sede di esame del terzo motivo.

Non sussiste, pertanto, la lamentata violazione del giudicato, essendosi l'Amministrazione conformata ai principi statuiti da questo Tribunale nella sentenza n. 377/2012.

2. Con il secondo motivo la ricorrente si duole che l'Amministrazione abbia omissso l'invio della comunicazione di avvio del procedimento. Se la Cooperativa ricorrente fosse stata informata delle intenzioni dell'Amministrazione, avrebbe potuto intervenire nel procedimento, presentando memorie e documenti, facendo conoscere il proprio punto di vista.

Anche questa censura non è fondata.

Rileva il Collegio che la ricorrente era a conoscenza delle intenzioni dell'Amministrazione di stralciare il parcheggio di piazza Mazzini sin dal 2011, avendo presentato ricorso contro la precedente deliberazione n. 69/2011 del Consiglio comunale di stralciare il parcheggio, ricorso che ha dato luogo alla richiamata sentenza di questo Tribunale n. 377/2012. Di conseguenza, ad avviso del Collegio, non ricorrevano i presupposti per la necessaria comunicazione dell'avvio del relativo procedimento; comunicazione che si sarebbe tradotta, nel contesto dato, in un mero aggravamento del procedimento stesso per ragioni puramente formali, in contrasto con il principio di speditezza ed efficienza amministrativa.

3. Con il terzo motivo la Cooperativa ricorrente afferma che anche la nuova deliberazione del Consiglio comunale di stralcio del parcheggio di piazza Mazzini sarebbe viziata da difetto di motivazione. In particolare, la motivazione sarebbe “inesistente o comunque meramente apparente, insufficiente, inadeguata e illogica”.

La doglianza non ha pregio.

Secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza, l'amministrazione può legittimamente rivedere le proprie precedenti scelte urbanistiche, anche quando va ad incidere su situazioni giuridiche di terzi, con il solo limite di esplicitare, in modo puntuale, i motivi, di interesse pubblico, che hanno determinato la modifica della precedente scelta: “L'azione del Comune che, intervenendo su una propria precedente determinazione nell'ambito del governo del territorio, incide sulle

situazioni giuridiche dei terzi, non è di per sé illegittima, essendo certamente esplicazione di una potestà generale di ordine per la fruizione del bene comune, ma in quanto tale rimane soggetta alle regole generali dell'azione amministrativa, prima tra tutte quella di rendere conto delle ragioni del proprio agire. Ed in questo senso, la motivazione non è un mero elemento accessorio, ma si presenta conformato dalle vicende antecedenti, tant'è che, se il Comune decide di modificare il proprio avviso, deve dare contezza non solo delle ragioni inerenti alla scelta concretamente attuata, ma anche specificare i presupposti per l'intervenuto mutamento" (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 27 aprile 2012, n. 2466).

Ciò chiarito, il Collegio ritiene che, nel caso specifico, l'Amministrazione comunale abbia dato ampiamente conto delle ragioni per le quali ha deciso di stralciare il parcheggio di piazza Mazzini.

Nell'atto impugnato è richiamata, anzitutto, la deliberazione consiliare n. 3/2009, con la quale il Consiglio comunale aveva adottato una variante al Piano parcheggi, decidendo di inserire nel Piano la previsione di un secondo parcheggio sotterraneo in piazza Mazzini. Si fa poi riferimento espresso all'istruttoria svolta in seguito all'adozione di quella decisione, ai fini di valutare la effettiva realizzabilità dell'opera. La deliberazione impugnata prende atto che "dall'istruttoria effettuata emergono concreti dubbi sulla fattibilità del progetto, legati sia alla sicurezza della falda acquifera/pozzo Mazzini, sia alla statica, sia alle infrastrutture".

L'Amministrazione chiarisce quindi il percorso logico - giuridico che ha determinato il cambiamento di posizione: dopo aver deciso, nel 2009, di inserire nel Piano Parcheggi il parcheggio di piazza Mazzini, sono stati eseguiti degli accertamenti istruttori, volti a verificare la concreta eseguibilità dell'opera prevista nel Piano parcheggi, i quali hanno messo in evidenza una serie di problemi tecnici concreti, tali da suggerire all'Amministrazione di rivedere la propria precedente decisione.

La deliberazione esamina poi, nel dettaglio, da un lato i problemi legati al pericolo per la falda acquifera/pozzo Mazzini e per la statica e, dall'altro lato, i problemi legati alle infrastrutture.

Con riferimento ai problemi legati al pericolo per la falda acquifera/pozzo Mazzini e per la statica, vengono richiamati espressamente i seguenti pareri tecnici:

a) note SEAB del 18 dicembre 2007 e del 15 gennaio 2009.

La prima nota è antecedente alla introduzione della previsione del parcheggio di piazza Mazzini nel Piano parcheggi ed è volta a mettere in guardia l'Amministrazione: nella zona dove sarebbe programmato il parcheggio interrato si trova uno dei principali pozzi della città di Bolzano. La scelta di realizzare un parcheggio interrato a pochi metri da una trivellazione profonda dovrebbe essere "attentamente valutata". Il direttore tecnico di SEAB conclude esprimendo parere negativo sulla scelta formulata e suggerendo di realizzare, invece, un parcheggio interrato nella vicina piazza Vittoria, dove il limite di falda è più profondo (doc. 12 della ricorrente).

La seconda nota è stata redatta dal Direttore tecnico di SEAB immediatamente dopo l'approvazione la deliberazione n. 3/2009 e denuncia una insufficiente istruttoria da parte dell'Amministrazione comunale (doc. 13 della ricorrente).

b) Parere dell'Ufficio Geologia del Comune del 22 luglio 2009.

Si tratta di un parere richiesto dopo l'approvazione della deliberazione n. 3/2009. Il responsabile del Servizio geologico del Comune, analizza, nel dettaglio, l'influenza del previsto parcheggio

sotterraneo sulla falda di Bolzano e sul pozzo Mazzini, nonché i possibili effetti sulla falda e sul pozzo dei lavori di realizzazione dello scavo e durante l'utilizzo del parcheggio e conclude ritenendo necessaria una perizia idrogeologica. A suo giudizio, potrebbero emergere problemi alla falda durante la fase dei lavori (doc. 19 della ricorrente).

c) Parere dell'Ufficio Gestione risorse idriche della Provincia del 13 luglio 2009.

Il Direttore dell'Ufficio, dopo aver ricordato che “qualsiasi attività non attinente l'acquedotto o l'opera di presa, anche eseguita in profondità, entro il perimetro della zona A, rappresentata dalla nota superficie verde di giardino pubblico, è proibita”, afferma di voler esprimere un parere solo sul progetto esecutivo dell'opera, ricordando che il suo parere è vincolante (doc. 18 della ricorrente).

d) Nota di accompagnamento di cittadini dissenzienti del 29 maggio 2009.

La nota mette in luce le condizioni di estrema vulnerabilità della zona in cui è previsto il nuovo parcheggio, rilevando la mancanza di un parere idrogeologico (doc. 4 del Comune).

Dopo aver richiamato i suddetti pareri, l'impugnata deliberazione di stralcio del parcheggio afferma che essi rilevano, in sintesi, “una fattibilità meramente teorica, fatte salve ulteriori necessarie ed approfondite verifiche sul piano geologico”. Dunque la deliberazione dà conto delle difficoltà tecniche emerse nel corso dell'istruttoria, che hanno poi trovato conferma anche nella perizia del geom. Zago dell'agosto 2009 (elaborata su incarico della Cooperativa ricorrente), nel punto in cui invita a svolgere ulteriori ed approfondite indagini.

Con riferimento ai problemi legati alle infrastrutture, la deliberazione impugnata richiama il parere dell'Ufficio Infrastrutture del Comune, che rileva tutta una serie di problemi tecnici, riferiti alle fasi di scavo e di costruzione del parcheggio e mette in rilievo che il progetto implica il necessario spostamento delle infrastrutture pubbliche e private esistenti (doc. 20 della ricorrente).

Rileva il Collegio che l'istruttoria effettuata dall'Amministrazione (che forse avrebbe dovuto più opportunamente essere svolta prima dell'adozione della deliberazione consiliare n. 3/2009), pur non escludendo del tutto la realizzabilità del secondo parcheggio sotterraneo di piazza Mazzini, fa emergere seri problemi tecnici, che, di per sé soli, giustificano una diversa scelta dell'Amministrazione, nel perseguimento dell'interesse pubblico e nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa, a prescindere dalla effettiva realizzabilità del parcheggio; ciò anche in considerazione dei maggiori costi che le eventuali soluzioni tecniche inevitabilmente comporterebbero.

Contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente la deliberazione prende posizione anche sulla necessità del parcheggio: l'Amministrazione non dice che il parcheggio non è più necessario, ma afferma che i posti macchina potenzialmente realizzabili possono essere assorbiti dal parcheggio pubblico esistente in piazza Tribunale e dal vicino parcheggio pubblico /privato di piazza Vittoria, di prossima realizzazione, sul quale, evidentemente, l'Amministrazione intende puntare per coprire il fabbisogno di posti macchina, alla luce dei problemi emersi dall'istruttoria.

Inoltre, le criticità espresse nei pareri suddetti non sono esclusivamente riferite al progetto preliminare presentato dalla Cooperativa ricorrente, ma sono riferite, per lo più, alla realizzabilità, in astratto, di un parcheggio sotterraneo in quella zona, rimandando ulteriori e più approfondite valutazioni all'esame dell'eventuale progetto esecutivo.

4. Con il quarto motivo la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 21quiquies della legge n. 241 del 1990, rilevando l'assenza dei presupposti per la sua applicazione.

La censura va disattesa.

E' bene chiarire che, nel caso in esame, l'Amministrazione ha agito nell'ambito specifico dei propri poteri pianificatori in ambito urbanistico. Lo stralcio del parcheggio di piazza Mazzini, pur costituendo una modifica di una precedente scelta dell'Amministrazione, non può, pertanto, essere inquadrato nella fattispecie generale della revoca di un precedente provvedimento disposto, disciplinata dall'art. 21quiquies della legge n. 241 del 1990.

Va ribadito che le scelte urbanistiche sono sempre modificabili da parte dell'Amministrazione, fermo restando che, quando esse vanno ad incidere su interessi di singoli, sussiste un obbligo di specifica motivazione.

Nel caso di specie, l'Amministrazione ha ottemperato a tale obbligo motivazionale, come ampiamente dedotto in sede di esame del terzo motivo.

5. Con il quinto motivo la ricorrente lamenta il difetto di istruttoria e la contrarietà all'interesse pubblico della decisione dello stralcio del parcheggio di piazza Mazzini. La deliberazione impugnata sarebbe viziata da sviamento di potere, in quanto il potere di statuire in materia di piano traffico e piano parcheggi sarebbe stato utilizzato non per perseguire interessi pubblici, "ma per motivi di bassa convenienza politica, facendo un cattivo e illogico uso del potere discrezionale".

Anche queste doglianze non sono fondate.

La deliberazione impugnata fa espresso riferimento all'istruttoria effettuata: "dall'istruttoria effettuata emergono concreti dubbi sulla fattibilità del progetto, legati sia alla sicurezza della falda acquifera/pozzo, sia alla statica, sia alle infrastrutture" e richiama tutti i pareri degli uffici competenti che hanno espresso perplessità.

La ricorrente afferma la contrarietà all'interesse pubblico dello stralcio del parcheggio, ritenuto "assolutamente necessario perché gli edifici in loco hanno pochi garage e occorre eliminare macchine dalla superficie".

Osserva il Collegio che anche a tal riguardo la deliberazione impugnata appare adeguatamente motivata, facendo riferimento, in particolare, al parcheggio pubblico/privato di piazza Vittoria, che dista meno di 300 metri da piazza Mazzini, la cui realizzazione è in una fase di programmazione avanzata (e al momento della stesura della sentenza già nella fase di progettazione esecutiva).

La scelta discrezionale dell'Amministrazione, nei limiti in cui essa è sindacabile da questo giudice, appare al Collegio esente da vizi di illogicità, irrazionalità, e sviamento di potere.

6. Con un ultimo motivo la ricorrente lamenta che dall'eliminazione della previsione del parcheggio di piazza Mazzini dal Piano Parcheggi deriverebbero ingenti danni alla ricorrente (che si riserva di fare valere), danni che non sarebbero stati presi in considerazione nella decisione impugnata.

La censura non ha pregio.

Si ribadisce che la decisione impugnata rientra nell'ambito delle scelte urbanistiche dell'Amministrazione e che la scelta di stralciare il parcheggio contenuta nella deliberazione impugnata appare sufficientemente motivata, anche con riferimento all'interesse pubblico.

Va rilevato, inoltre, che la decisione di includere il parcheggio di piazza Mazzini nel Piano Parcheggio, adottata nel 2009, è sempre rimasta nella fase programmatica, tenuto conto dei pareri tecnici in atti, senza che sia mai stato emanato un bando per l'esecuzione dell'opera.

Di conseguenza, non sussisteva alcun obbligo specifico di motivazione da parte del Consiglio comunale sugli eventuali danni causati all'odierna ricorrente.

Né la ricorrente ha presentato nel presente procedimento una specifica domanda di risarcimento dei danni per violazione della buona fede precontrattuale.

In conclusione, il ricorso è infondato e, pertanto, va rigettato.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate dal seguente dispositivo. Nulla per le spese della società SEAB Spa, non costituita.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, Sezione autonoma di Bolzano, rigetta il ricorso.

Condanna la Cooperativa ricorrente a rimborsare al Comune di Bolzano le spese di lite, che si liquidano in complessivi Euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre IVA, CPA e altri oneri di legge.

Nulla per le spese della società SEAB Spa, non costituita.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Bolzano nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Margit Falk Ebner, Presidente

Edith Engl, Consigliere

Luigi Mosna, Consigliere

Lorenza Pantozzi Lerjefors, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/11/2014

IL SEGRETARIO

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