

Pubblicato il 05/01/2024

N. 00015/2024 REG.PROV.COLL.
N. 01014/2021 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 per la Puglia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1014 del 2021, proposto da Nimar S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Saverio Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Andria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe De Candia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero dell'interno, U.T.G. - Prefettura di Barletta Andria Trani, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari, domiciliataria *ex lege* in Bari, via Melo, 97;

Agenzia del Demanio, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

“- della deliberazione del Consiglio Comunale del 29.06.2021, avente ad oggetto *“Concessione a titolo gratuito di un'area di proprietà comunale per la nuova sede della Compagnia dei Carabinieri di Andria. Modifica al Piano delle Alienazioni e Valorizzazioni Immobiliari 2021/2023”*;

- di tutti gli atti connessi, presupposti e/o consequenziali e, in particolare: della comunicazione del Sindaco di Andria del 19.2.2021 citata nella suindicata delibera, di estremi e contenuto sconosciuti; della nota dell'11.03.2021 della Prefettura di Barletta - Andria Trani, citata nella suindicata delibera, di estremi e contenuto sconosciuti; della nota del Comune di Andria prot. n. 45321 del 17.05.2021, citata nella suindicata delibera, di contenuto sconosciuto; dei verbali delle riunioni tenute in Prefettura sul tema, di estremi e contenuto sconosciuti; dei pareri favorevoli espressi: a) dal Dirigente del Servizio Patrimonio sulla regolarità tecnica; b) dal Dirigente del Servizio Risorse Finanziarie, in ordine alla regolarità contabile; c) dal Collegio dei Revisori dei Conti con nota prot. n. 57548 del 28.6.2021; d) dalla 1 e 2 Commissione Consiliare Permanente in data 24.6.2021 e dalla 5 Commissione Consiliare Permanente in data 28.6.2021, tutti citati nella suindicata delibera e di contenuto sconosciuto”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Andria, del Ministero dell'interno e dell'U.T.G. - Prefettura di Barletta Andria Trani;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 novembre 2023 il dott. Silvio Giancaspro e uditi per le parti i difensori come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Nimar S.r.l. ha agito dinanzi questo Tar per l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale di Andria in data 29 giugno 2021, con cui è stata concessa *“a titolo gratuito all’Agenzia del Demanio la piena ed esclusiva proprietà dell’area posta nel PIP di Andria, della superficie di circa mq. 3.581,00 ... destinata ad urbanizzazione secondaria, contraddistinta come U.S. Sub. B12, con finalizzazione specifica alla realizzazione, su di essa, della nuova sede della Compagnia dell’Arma dei Carabinieri”*, nonché degli atti presupposti alla deliberazione impugnata.

2. In particolare, la parte ricorrente ha riferito che

- in data 13 aprile 2013 *“il Sig. Di Renzo Vito, in qualità di proprietario del suolo edificatorio ubicato nel perimetro del centro abitato della città di Andria, tipizzato come zona “F” (aree di uso pubblico), venuto a conoscenza dell’intenzione dell’Amministrazione competente di dotare la Caserma dei Carabinieri di Andria di una nuova sede, ha presentato, tramite le figlie Sig.re Nicoletta e Marilena Di Renzo, una proposta inerente la realizzazione, su area di proprietà, ricadente in agro del Comune di Andria ... di una nuova Caserma “da locare ... alla Compagnia Carabinieri della città di Andria ad un canone di affitto uguale e conforme all’attuale”*”;

- in data 28 novembre 2013, al fine *“di portare avanti il predetto progetto, le Sig.re Di Renzo Nicoletta e Di Renzo Marilena hanno costituito la Nimar s.r.l.”*;

- successivamente, *“il Sig. Di Renzo Vito ha conferito i terreni di sua proprietà - su cui era prevista la realizzazione della Caserma ... ripartendo le proprie quote tra le figlie Di Renzo Nicoletta e Marilena e la moglie Sig.ra Maino Lucia”*;

- con parere del 13 febbraio 2015, *“il Comando Generale dell’Arma dei Carabinieri, recependo le indicazioni del Comando Interregionale, ha espresso*

“*orientamento favorevole all’iniziativa infrastrutturale proposta*”, a condizione che vengano recepite le indicazioni distributivo funzionali espresse dal Comando e sia acquisito il parere del Ministero dell’interno circa la percorribilità della proposta locativa”;

- la società “è quindi intervenuta sulla progettazione dell’immobile, per venire incontro a tutte le esigenze allocative e strutturali dettate dal Comando dei Carabinieri”;

- con deliberazione di C.C. n. 24 del 16 maggio 2017, il Comune di Andria “ha attestato l’interesse pubblico sulla richiesta di Nimar s.r.l. per il rilascio ai sensi dell’art. 14 del DPR 380/2001 di un permesso a costruire in deroga agli strumenti urbanistici per la realizzazione della nuova caserma dei Carabinieri di Andria; ha concesso la deroga agli strumenti urbanistici e ha approvato la proposta progettuale e il relativo schema di convenzione”;

- la “Prefettura di Andria, Barletta e Trani si è premurata di trasmettere, con nota prot. 7657 dell’08.06.2017, la succitata delibera all’Agenzia del Demanio chiedendo “*il rilascio del nulla osta alla stipula del contratto di locazione relativo all’immobile in argomento, così come richiesto anche dal Ministero dell’Interno*””;

- la società “si è quindi attivata chiedendo e ottenendo vari preventivi da ditte specializzate per l’esecuzione dei lavori di costruzione della Caserma”;

- tuttavia, “le predette trattative si sono bruscamente interrotte”;

- “la Nimar ha più volte sollecitato un incontro con la Prefettura”;

- soltanto in data 4 novembre 2019 “l’Agenzia del Demanio ha dichiarato, con nota trasmessa alla società attrice, di non poter procedere al rilascio del nulla osta atteso che la locazione, nei confronti della P.A., di immobili ancora da realizzare, integrerebbe un’ipotesi di appalto pubblico, come tale soggetta alle procedure di evidenza pubblica mentre quel tipo di trattativa avviata all’epoca dall’Amministrazione avrebbe potuto concludersi esclusivamente con il

rilascio di nulla osta per immobile già esistente, non potendo prescindere, invece, dalla gara pubblica in ipotesi di immobile da realizzare”;

- da parte sua la “Prefettura di BAT, con nota prot. 30724 del 3.12.2019, in riscontro alla richiesta formulata da parte attrice, dimenticando tutta l’attività propulsiva posta in essere precedentemente, ha ... rappresentato che *“nell’ambito delle preliminari attività ricognitive intraprese dal Comando Provinciale dei Carabinieri di Bari - volte ad individuare possibili adeguate soluzioni allocative della caserma in argomento, da considerare eventualmente ai fini della selezione di una platea di soggetti da interpellare nell’ambito di un procedimento di indagine di mercato, ad oggi non ancora avviato - l’ipotesi prospettata dalla Nimar s.r.l. avente ad oggetto un immobile, peraltro inesistente in quanto ancora da costruire, non è stata presa in considerazione”*;

- la “società attrice, in disparte l’enorme danno causato dalla brusca interruzione delle trattative in una fase pressoché finale delle stesse, al fine di non veder vanificato tutto lo sforzo, in termini di risorse personali, di tempo, ed economiche, fino a quel momento profuso, ha, quindi, sollecitato le competenti Amministrazioni ad indire una gara ad evidenza pubblica, consentendo la partecipazione della società in regime concorrenziale, al fine di portare a termine il progetto di edificare una nuova Caserma dei Carabinieri”;

- “in data 26.3.2020, a seguito dei solleciti della Nimar ad avviare una procedura di evidenza pubblica, la Prefettura di Barletta, Andria, Trani ha indetto un bando ... per la ricerca di un immobile già esistente da adibire a caserma dei Carabinieri di Andria ... senza tener conto che una prima ricerca di mercato nel 2014 aveva dato esito negativo sulla sussistenza di un immobile già esistente idoneo a divenire la nuova caserma dei Carabinieri”;

- la “manifestazione d’interesse è andata deserta”;

- preso atto dell’esito della procedura concorsuale, “le Amministrazioni coinvolte hanno concordato - senza mai coinvolgere la Nimar che invece più

volte aveva chiesto che il proprio progetto venisse preso in considerazione - di edificare la nuova caserma dei carabinieri su un suolo da concedersi a titolo gratuito da parte del Comune di Andria, sito in zona PIP e sul quale dovrà poi essere bandita una gara pubblica”;

- con deliberazione di C.C. in data 29 giugno 2021, il Comune di Andria “ha deliberato di concedere a titolo gratuito all’Agenzia del Demanio la piena ed esclusiva proprietà dell’area posta nel PIP di Andria, della superficie di circa mq. 3.581,00, e destinata ad urbanizzazione secondaria, contraddistinta come U.S. Sub. B12, con finalizzazione specifica alla realizzazione, su di essa, della nuova sede della Compagnia dell’Arma dei Carabinieri (con progetto ancora tutto da realizzarsi)”.

3. Ciò premesso, la parte ricorrente ha censurato la predetta deliberazione consiliare sotto i seguenti profili:

- è irragionevole che “a fronte di un’evidente migliore perseguimento dell’interesse pubblico che sarebbe conseguito dal portare avanti il progetto della Nimar, l’Amministrazione, in seguito alla gara andata deserta sulla ricerca di un immobile confacente, abbia omissis di avviare una procedura che potesse consentire la partecipazione della Nimar con il proprio progetto, optando per una opzione peggiorativa sotto tutti i punti di vista prospettati”;

- “la tutela della sicurezza e le esigenze dei cittadini da tutelare avrebbero dovuto imporre di scegliere la soluzione più immediata e confacente alle suddette esigenze e non anche l’avvio di una procedura che dilungherà ancora una volta tempi e costi, in spregio all’interesse pubblico che l’Amministrazione si propone di tutelare”;

- “un comportamento improntato al canone di buona fede avrebbe dovuto far sì che l’Amministrazione tenesse conto di tutto il pregresso e dei rapporti intercorsi con la ricorrente e della circostanza che tali rapporti, interrotti

bruscamente in ragione di una preliminare esigenza di una procedura concorrenziale, ben potevano essere ripresi, nel rispetto dei principi concorrenziali, mediante l'indizione di una gara che consentisse la partecipazione della società ricorrente”.

4. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Andria e l'Autorità ministeriale per resistere al ricorso.

5. Nella pubblica udienza del 22 novembre 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Il ricorso è infondato.

6.1. Le doglianze con cui la parte ricorrente ha lamentato l'immotivata rottura delle trattative per la realizzazione dell'immobile su suolo di sua proprietà, e comunque l'irragionevolezza della decisione di optare per la realizzazione della caserma su suolo di proprietà comunale, a fronte di altra opzione - pure praticabile, a suo dire molto più vantaggiosa - e cioè la indizione di apposita gara pubblica, sono tutte inficcate a monte dal fraintendimento del contenuto dispositivo e degli effetti della deliberazione impugnata e comunque non colgono nel segno. E infatti, l'originaria proposta con cui la società ricorrente aveva sottoposto all'attenzione del Comando generale dell'Arma dei carabinieri e del Ministero dell'interno l'intento di realizzare la nuova caserma su un'area di proprietà della stessa società non è andata a buon fine prima e a prescindere dalla adozione della deliberazione impugnata, stante il diniego di nulla-osta opposto dall'Agenzia del demanio, che ha ravvisato il contrasto della predetta proposta con le regole dell'evidenza pubblica, e quindi per circostanze che nulla hanno a che vedere con le decisioni successivamente assunte dell'Amministrazione comunale.

Lo stesso dicasi quanto alla mancata indizione di apposita gara pubblica per la selezione di una ditta a cui affidare l'incarico di realizzare una struttura da

concedere in locazione all'Amministrazione, dal momento che tale opzione - pur essendo astrattamente in linea il parere reso dall'Agenzia del demanio - era rimessa alle libere determinazioni dell'Autorità ministeriale, che non ha ritenuto di procedere in tal senso e ha optato per l'utilizzo di un'area di proprietà comunale.

La predetta decisione, nella quale non sono riscontrabili profili di illegittimità o illogicità, non ha quindi portata viziante degli atti comunali che, in un momento distinto e successivo, hanno messo a disposizione dell'Agenzia del demanio il suolo, di proprietà dell'Ente locale, occorrente alla realizzazione della caserma, così contribuendo al perseguimento dell'interesse pubblico, nei limiti della propria competenza.

Quanto alle eventuali responsabilità risarcitorie dell'Autorità ministeriale in merito alla gestione delle trattative intercorse con la ricorrente, la relativa questione esula dall'oggetto del presente giudizio e resta impregiudicata, tenuto conto, peraltro, che la società Nimar ha già proposto al riguardo un'autonoma domanda dinanzi al giudice ordinario, come riferito nella relazione della Prefettura BAT in data 28 ottobre 2021 prodotta in giudizio dalla difesa erariale.

6.2. Né possono essere ravvisati profili di contraddittorietà della deliberazione impugnata rispetto alla precedente decisione, pure assunta dall'Amministrazione comunale, concernente il rilascio del permesso di costruire in deroga ai fini della realizzazione della caserma sul suolo di proprietà della ricorrente, atteso che quella decisione era condizionata al parere favorevole dell'Agenzia del demanio sulla praticabilità della locazione dell'immobile, che invece, come si è detto, è stata esclusa dalla stessa Autorità, stante la necessità di assicurare il rispetto delle regole dell'evidenza pubblica.

6.3. Per le anzidette ragioni il ricorso deve essere rigettato.

7. La particolarità delle questioni esaminate giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (sezione terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 22 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppina Adamo, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere

Silvio Giancaspro, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Silvio Giancaspro

IL PRESIDENTE
Giuseppina Adamo

IL SEGRETARIO