

Publicato il 08/04/2022

N. 02599/2022REG.PROV.COLL.  
N. 05774/2020 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5774 del 2020, proposto da Josef Ploner, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Campagnola, Monica Galano e Flaviano Pontini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Flaviano Pontini in Roma, via XX Settembre 98/G;

*contro*

Provincia Autonoma di Bolzano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Laura Fadanelli, Michele Purrello, Alexandra Roilo, Jutta Segna e Luca Graziani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Luca Graziani in Roma, via Po, 22;

Comune di Braies, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Meinhard Durnwalder, con

domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Salvatore Alberto Romano in Roma, viale XXI Aprile 11;

*per la riforma*

della sentenza del T.R.G.A. – Sezione Autonoma di Bolzano n. 00089/2020, resa tra le parti, concernente l'Ordinanza del Presidente della Provincia di Bolzano n. 1706 del 9.7.2019 ed atti connessi.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia Autonoma di Bolzano e di Comune di Braies;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 marzo 2022 il Cons. Thomas Mathà;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Giunge a questo Consiglio di Stato un appello che riguarda misure di limitazione del traffico per migliorare la circolazione sulla strada che porta al lago di Braies, situato in fondo alla omonima valle (strada provinciale 47 “Braies”), che, essendo diventato protagonista della popolare serie televisiva trasmessa su RAI 1 dal 2011 “*Un passo dal cielo*”, nel periodo estivo di alta stagione ogni giorno è confrontato con un particolare sovraffollamento turistico. Tale impatto sul traffico e sulla circolazione dei mezzi e delle persone, che vede la strada d’accesso al lago stabilmente occupata da mezzi incolonnati per ore in entrambe le direzioni, impedendo anche ai mezzi del trasporto pubblico di garantire un regolare servizio, comporta anche che in caso di necessità, né le ambulanze dei soccorritori sanitari né i

mezzi dei vigili del fuoco riescono ad arrivare tempestivamente sul luogo dell'intervento.

2. Il Comune di Braies affidava nel 2017 ad un professionista l'incarico per l'elaborazione di uno studio per poter approvare un nuovo piano del traffico. Le risultanze di tale lavoro portavano l'ente locale a chiedere alla Provincia Autonoma di Bolzano di chiudere temporaneamente la S.P. 47 dalle ore 11 alle ore 13 in caso di esaurimento dei posti adibiti a parcheggio a tutti i veicoli (ad eccezione di quelli relativi a persone disabili, mezzi di soccorso, ospiti delle strutture alberghiere, personale, frontisti, fornitori per attività di carico e scarico nonché veicoli agricoli).

2.1 Con ordinanza del 19.7.2017 n. 1637, la Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, accogliendo tale richiesta comunale, disponeva – in caso di esaurimento dei posti adibiti a parcheggio – la chiusura del tratto stradale dal km 6+500 ai veicoli, ad eccezione di: mezzi di soccorso e di pubblica sicurezza; veicoli per il trasporto di soggetti portatori di handicap; taxi; velocipedi; autobus di linea; veicoli del servizio strade; veicoli dell'Ufficio Parchi Naturali della Provincia di Bolzano; veicoli degli ospiti delle strutture alberghiere e abitanti; veicoli dei fornitori per attività di carico e scarico; veicoli agricoli. Questa procedura veniva reiterata, però con modificazioni, anche per l'anno 2018, la relativa ordinanza del 16.7.2018 n. 1674 disponeva la chiusura della S.P. 47 a partire dal km 2+650 (invece che dal km 6+500), confermando per il resto l'ordinanza precedente. La Provincia, sempre su richiesta del Comune di Braies, con le ordinanze del 10.8.2018, n. 1680 e 1681 revocava le ordinanze precedentemente adottate e disponeva un nuovo divieto di transito, dal 11.8.2018 al 31.8.2018, giornalmente dalle ore 10.30 alle ore 14,

sulla S.P. 47 “Braies” (a partire dal km 2+650), a tutti i veicoli ad eccezione dei: mezzi di soccorso e di pubblica sicurezza; veicoli per il trasporto di soggetti portatori di handicap; taxi; veicoli a noleggio con conducente (NCC); velocipedi; autobus di linea; veicoli del servizio strade; veicoli dell’Ufficio Parchi Naturali della Provincia di Bolzano; veicoli degli ospiti delle strutture alberghiere e frontisti; veicoli dei fornitori per attività di carico e scarico; veicoli agricoli. Questa ordinanza veniva successivamente prorogata con l’atto n. del 27.8.2018 n. 1684 fino al 16.9.2018.

2.2 In preparazione della stagione estiva 2019 il Comune di Braies decideva, rendendo partecipi anche rappresentanti di diverse associazioni di categoria e la cittadinanza stessa, di affidare ad un gruppo di lavoro, denominato “*Verkehrskonzept Prags*” (concetto del traffico Braies), il compito di analizzare i risultati ottenuti e deliberare misure migliori e più efficaci; anche la Provincia scelse una simile strategia partecipativa. I lavori di tali consessi concludevano a confermare la chiusura della strada nei mesi di maggior affollamento, modificando alcuni elementi già decisi precedentemente, e venivano fatti propri dalla Giunta comunale che con delibera del 11.6.2019 n. 167/A/2019 approvava tali misure per l’organizzazione del traffico nel Comune di Braies per l’anno 2019. Il Sindaco notiziava tale volontà dell’amministrazione locale alla Provincia, che adottava l’ordinanza presidenziale del 9.7.2019 n. 1706, disponendo la chiusura della S.P. 47 “Braies” a partire dal km 2+800 e la chiusura della S.P. 80 “Braies vecchia” a partire dal km 0+000 dal 10.7.2019 al 10.9.2019 dalle 10 alle ore 15 a tutti i veicoli ad eccezione dei: mezzi di soccorso e di pubblica sicurezza; veicoli per il trasporto di soggetti portatori di handicap; taxi; NCC fino a 3,5 t; velocipedi; autobus di

linea; veicoli del servizio strade; veicoli dell'Ufficio Parchi Naturali della Provincia di Bolzano; veicoli degli ospiti delle strutture alberghiere e abitanti; veicoli dei fornitori per attività di carico e scarico; veicoli agricoli; veicoli di ospiti con una prenotazione confermata in strutture recettive o ristorative situate all'interno delle tratte chiuse al traffico. Dalla cronologia di tali atti emerge che l'accesso al lago veniva quindi gradualmente ampliato, in quanto gli ospiti con una prenotazione confermata in strutture recettive o ristorative e situate all'interno delle tratte chiuse al traffico potevano accedere con il proprio mezzo ed in quanto veniva anche potenziato il trasporto pubblico.

3. Il signor Josef Ploner, titolare dell'agriturismo "*Eggerhof*", vicino al lago di Braies nonché gestore di un parcheggio pubblico sul lago (parcheggio "P2") riteneva questi atti lesivi dei suoi interessi economici ed impugnava l'ordinanza della Provincia e gli atti comunali propedeutici davanti al T,r,g,a, di Bolzano, chiedendo il loro annullamento ed il risarcimento dei danni patiti.

3.1 La Provincia di Bolzano ed il Comune di Braies si costituivano in giudizio, contestando il ricorso ed insistendo per la sua reiezione in quanto irricevibile, inammissibile ed infondato.

3.2 Il T.r.g.a. di Bolzano ha respinto il ricorso con la sentenza n. 89/2020 ritenendo gli atti legittimi e privi di censure.

4. Avverso tale sentenza il Sig. Ploner ha proposto il presente appello, contestando la sentenza impugnata.

4.1 Si sono costituiti la Provincia Autonoma di Bolzano ed il Comune di Braies, riproponendo le loro eccezioni di inammissibilità del ricorso, chiedendo per il resto il rigetto dell'appello in quanto infondato.

4.2 In vista dell'udienza pubblica entrambe le parti hanno presentato memorie, insistendo nelle proprie avversarie argomentazioni.

4.3 All'udienza pubblica del 31 marzo 2022 il giudizio è stato trattenuto in decisione.

5. Il Collegio ritiene che le plurime eccezioni di inammissibilità del ricorso in appello sollevate dalle amministrazioni resistenti possono essere disattese, essendo venuto alla conclusione che le censure dell'appello sono del tutto infondate.

6. Venendo all'esame dell'appello, che, senza evidenziare precisamente i capi della sentenza che si investono dell'impugnazione, ripropone sostanzialmente le censure sollevate in primo grado, esso può essere riassunto nel modo seguente:

*i)* Il T.r.g.a. sarebbe incorso in un errore assumendo effettivamente compiuta la valutazione della situazione del traffico da parte degli enti locali, mentre a dire dell'appellante il dato sarebbe solo presuntivo e non diversamente accertato o comprovato, quindi l'atto sarebbe mancante di adeguata istruttoria e motivazione.

*ii)* La forma dell'ordinanza presidenziale costituirebbe uno strumento inadeguato sia perché corrispondente ad una situazione solo ipotizzata e non diversamente risolvibile, ma anche perché non preceduta da una adeguata istruttoria e senza la valutazione di alternative e provvedimenti di tipo diverso.

*iii)* Le misure adottate in precedenza non sarebbero state né testate, né usufruite dai visitatori (specie nel periodo di maggiore affluenza), il Sindaco di Braies avrebbe chiesto le nuove limitazioni già dal mese febbraio, in un periodo di scarso afflusso di visitatori. Mancherebbe la valutazione dell'esistenza di una valida alternativa costituita dal parcheggio gestito dall'appellante (il parcheggio P2) in qualità di

concessionario del Comune. L'appellante sostiene che la situazione protratta da 3 anni poteva e doveva essere risolta con mezzi strutturali realmente efficaci e non contingenti ed episodici, senza comportare una lesione degli interessi e dei diritti degli operatori economici coinvolti. A prova di ciò l'appellante sostiene che in passato il servizio di navetta sostitutivo sarebbe stato previsto senza alcuna fermata in nessuno dei siti turistici del comprensorio escluso quello finale, l'ordinanza contestata avrebbe eliminato tale anomalia, prevedendo sì alternative, ma – a dire dell'appellante – non effettivamente compensative della condizione privilegiata di chi potrebbe avvalersi dell'unico servizio pubblico garantito ed autorizzato.

*iv)* Infine, il sig. Ploner ripropone la richiesta di risarcimento del danno patito in base a queste restrizioni asseritamente illegittime, in quanto vede provato il mancato guadagno che poteva trarre dall'esercizio della propria struttura di agriturismo.

7. Le censure non hanno alcun pregio.

#### *8.1 Sull'idoneità del provvedimento*

Le limitazioni della circolazione venivano adottate dalla Provincia in qualità di ente proprietaria della strada, con ordinanza motivata ai sensi del Codice della strada e resa nota al pubblico mediante i prescritti segnali, potendo disporre in base a tale normativa, per il tempo necessario, la sospensione della circolazione di tutte o di alcune categorie di utenti per motivi di incolumità pubblica ovvero per urgenti e improrogabili motivi attinenti alla tutela del patrimonio stradale o ad esigenze di carattere tecnico, compresi gli obblighi, divieti e limitazioni di carattere temporaneo per ciascuna strada o tratto di essa, o per determinate categorie di utenti, in relazione alle

esigenze della circolazione o alle caratteristiche strutturali della strada. Questo anche di fronte al chiaro obbligo da parte dell'ente proprietario di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione (art. art. 6, comma 4, lett. a) e b) del d.lgs. n. 285/1992). L'ordinanza che, in un determinato periodo di criticità di traffico, limita la circolazione, sebbene reiterata negli anni (ma con le necessarie modifiche, che sono l'evidenza reale dell'istruttoria), non è evitabile in base a valide alternative, che neppure l'appellante riesce ad evidenziare. Orbene, al contrario di quanto affermato dall'appellante, l'ordinanza impugnata non risulta *ab origine* incerta e neanche il risultato di provvedimenti semplicemente reiterati nel tempo. Le amministrazioni rinnovano annualmente numerosi incontri con associazioni di categoria e cittadinanza (attraverso assemblee civiche) al fine di aggiornare soluzioni possibili ed adeguate per regolare l'affluenza turistica al lago di Braies. Inoltre, le analisi e studi di esperti esterni sulla viabilità hanno – come è stato utilmente provato – di anno in anno portato a misure sempre più consone alla situazione eccezionale di traffico nella Valle di Braies (doc. 9 del fascicolo di primo grado della Provincia Autonoma di Bolzano), con ciò confermando la variabilità delle esigenze alle quali si fa fronte.

## 8.2 *Sulla discrezionalità di tale azione amministrativa ed il sindacato giurisdizionale*

Come correttamente statuito dal T.r.g.a., la giurisprudenza amministrativa è apparsa univoca nel considerare i provvedimenti limitativi della circolazione stradale come espressioni di scelte ampiamente discrezionali, non sindacabili in sede giurisdizionale se non per manifesta illogicità o irragionevolezza. La regolamentazione del traffico è una disciplina funzionale alla pluralità degli interessi

pubblici meritevoli di tutela ed alle diverse esigenze, e sempre che queste rispondano a criteri di ragionevolezza il cui sindacato va compiuto dal giudice amministrativo, in ossequio al principio di separazione dei poteri ed alla tassatività dei casi di giurisdizione di merito, *ab externo* nei limiti della abnormità (Cons. Stato, sez. V, 2031/2017; id., sez. V, 2255/2015). La limitazione della libertà di circolazione (e di riflesso anche di iniziative economiche) è stata, quindi, ritenuta giustificata quando derivi dall'esigenza di tutela rafforzata di patrimoni ambientali, specie di rilievo mondiale o nazionale (alla luce del valore primario ed assoluto che Costituzione riconosce all'ambiente, al paesaggio, alla salute, Cons. Stato, sez. II, 8631/2019). Se, quindi, in tale ambito i provvedimenti limitativi della circolazione devono necessariamente armonizzarsi al sovraordinato piano generale del traffico, questo non può escludere o limitare totalmente le valutazioni dell'organo amministrativo rispetto alle concrete esigenze di tutela perseguite, purché gli obiettivi siano in linea con quanto posto dal piano del traffico.

### *8.3 Sulla ponderazione degli interessi sottesi ad eventuali limitazioni della circolazione*

Il T.r.g.a. non ha neanche potuto evidenziare alcuna illogicità o irragionevolezza su tale profilo.

A sostegno di tale deduzione, dalla documentazione versata in giudizio il Collegio rileva i seguenti elementi:

1) d'estate risultano in media più di 2.500 veicoli che quotidianamente non riescono a trovare parcheggio nelle aree dedicate, costretti ad essere bloccati nel traffico per ore prima di riuscire ad effettuare un'inversione e poter tornare a valle;

ii) i turisti parcheggiavano le loro autovetture sulla banchina, ed essendo la strada di larghezza limitata, limitata è pure la banchina, risultando quindi un'alternativa pericolosa;

iii) la S.P. 47 potrebbe essere considerata come un “vicolo cieco”, non essendo collegata con valichi, confini di Stato o altre strade, quando si arriva al lago, l'unica possibilità è quella di tornare indietro;

iv) i valori tutelati sono quindi chiaramente l'incolumità pubblica e la sicurezza stradale, considerando inoltre che la situazione impedisce una regolare gestione del servizio di trasporto pubblico, delle ambulanze sanitarie e dei vigili del fuoco.

#### 8.4 *Sul difetto di istruttoria*

L'appellante non offre valide ragioni per poter confutare la statuizione del T.r.g.a. che invece ha ritenuto che le amministrazioni pubbliche hanno adempiuto al loro dovere di una congrua ed adeguata istruttoria. Risulta al Collegio che – seguendo le motivazioni della delibera del Comune di Braies n. 167/2019, della nota del Sindaco del 26.2.2019 e dell'ordinanza della Provincia – una copiosa attività di misurazione, ponderazione e valutazione, affidato a due gruppi di lavoro, appositamente dedicati a tale incumbente, denominati “*Verkehrskonzept Prags 2019*” (guidato dalla Provincia) e “*Arbeitsgruppe Verkehr*” coordinato dal Comune di Braies, con il supporto tecnico di esperti esterni all'amministrazione (lo Studio TT Tech incaricato dalla Provincia per il rilievo del traffico e lo Studio di ingegneria Bergmeister, incaricato dal Comune per l'elaborazione di misure per l'organizzazione del traffico). La doglianza non è supportata da alcun principio di prova e quindi generica; al contrario, il Collegio può solo rilevare la corretta osservazione del primo

giudice quando ha accertato che “L’attuazione del piano di viabilità ed i suoi effetti venivano verificati annualmente”.

#### 8.5 Sulla mancata motivazione in merito ad alternative ed il bilanciamento degli interessi

Inconferente risulta la critica sull’insufficiente considerazione di alternative. I punti rilevanti possono essere così riassunti. *i)* Per quanto riguarda la mancante considerazione del parcheggio P2 come valida misura di mitigazione del traffico, le amministrazioni appellate deducono che esso si riempiva, talvolta anche oltre il limite consentito, già alle ore 10 mattina (doc. 10), rilevandosi quindi come non sufficiente. *ii)* Anche sulle altre misure strutturali adottate dalla pubblica amministrazione (costruzioni di 3 rotatorie e di un parcheggio) va rilevato che, pur migliorando la circolazione del traffico, la Provincia ha puntualmente motivato che non si erano rivelate sufficienti a scongiurare il concreto pericolo di incolonnamento e ciò a causa del sempre crescente numero dei visitatori. *iii)* Sugli accorgimenti al fine di garantire l’accesso alla S.P. 47 per veicoli di ospiti con prenotazione confermata in albergo o ristorante, il T.r.g.a. ha ritenuto che attraverso l’adozione di siffatte misure venivano correttamente bilanciati gli interessi pubblici e quelli privati, neanche una violazione della parità di trattamento (l’ordinanza presidenziale non impediva a nessuno il raggiungimento di strutture alberghiere e ricettive) e tale valutazione è condivisa dal Collegio. *iv)* Il divieto di transito lungo la S.P. 47 in ipotesi di esaurimento dei parcheggi a disposizione, adottato nel 2017, nonostante i controlli, non si è rivelato in grado di evitare gli incolonnamenti. Anche l’efficacia della modifica degli orari o delle categorie di veicoli erano puntualmente analizzate dagli esperti

incaricati (cfr. documenti 4 e 4/a della Provincia) e non si rilevavano sufficientemente adeguate ad evitare le problematiche del traffico. v) I dati e le esperienze raccolte negli anni rilevati nell'istruttoria hanno evidenziato piuttosto un numero di veicoli diretti verso il lago di gran lunga superiore alla disponibilità di parcheggio ivi disponibile. Le tre rotoatorie installate nel corso degli anni, sicuramente utili per l'inversione di marcia dei veicoli in diversi punti nevralgici (imbocco della S.P. 47, incrocio fra la S.P. 47 e la S.P. 80 e nei pressi del lago) non risultavano però sufficienti al fine di eliminare l'ingorgo che l'affluenza dei veicoli causa (di fronte a 700 parcheggi disponibili l'affluenza giornaliera di oltre 3.500 è oggettivamente problematica). vi) L'ordinanza consentiva il transito (cfr. *supra*, punto 2.2) di una serie di veicoli, profilandosi quindi non come divieto assoluto, bensì un contingentamento del traffico veicolare per determinate tipologie di mezzi di trasporto, riferito ad un periodo circoscritto e per determinate fasce orarie. Non si riesce quindi a seguire l'appellante quando invoca il mancato bilanciamento degli interessi e la ponderazione di punti importanti da valutare. Tanto più che risulta il potenziamento del servizio di trasporto pubblico, fornendo ai turisti un'adeguata alternativa per l'accesso al lago (doc. 16).

#### 8.6 *Sullo sviamento del potere*

L'appellante non può essere seguito neanche quando sostiene che il vero obiettivo non sarebbe quello della effettiva valutazione della situazione quanto, invece, quello della definitiva chiusura al traffico veicolare dell'intera valle, denunciando quindi il vizio di sviamento del potere esercitato. Sul punto il T.r.g.a. aveva riconosciuto *“inconferenti le affermazioni del ricorrente, quando sostiene che il piano del traffico elaborato della società Bergmeister, non perseguirebbe la finalità di*

*risolvere il problema del grande traffico, bensì avrebbe come scopo quello di creare nel comune di Braies una zona protetta e senza traffico. Non si può certo far credere che l'ordinanza di chiusura al traffico, emessa per affrontare una oggettiva situazione di emergenza dovuta al traffico estivo, sia invece un'anticipazione di quello scopo".* Tale assunto, corretto e logico nel pensiero e nella conclusione, non è stato confutato dall'appellante e che non ha fornito altri dati utili che potrebbero supportare un argomento contrario.

In definitiva il provvedimento si appalesa legittimo.

#### *8.7 Sulla domanda di risarcimento del danno*

Anche in questo grado di giudizio il Collegio deve rilevare che, dopo lo scrutinio negativo delle doglianze sulla illegittimità dei provvedimenti gravati, questo porta inevitabilmente a ritenere infondata la domanda risarcitoria, mancando il requisito dell'ingiustizia del danno, né si può ravvisare l'elemento soggettivo di una colpa in capo alle amministrazioni appellate, elemento che non è nemmeno provato o allegato in alcun modo (*ex multis* Cons. Stato, sez. II, n. 3217/2019).

9. La reiezione dell'appello comporta la conferma della sentenza impugnata. In relazione alla soccombenza, le spese del presente grado sono liquidate come del dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge. Condanna l'appellante al pagamento delle spese di lite, che si liquidano in complessive 6.000,00 € (seimila), di cui 3.000,00 € (tremila) in favore della Provincia Autonoma di

Bolzano e 3.000,00 € (tremila) in favore del Comune di Braies, oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 31 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

Thomas Mathà, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Thomas Mathà**

**IL PRESIDENTE**

**Giancarlo Montedoro**

**IL SEGRETARIO**