

AL TRIBUNALE REGIONALE AMMINISTRATIVO PER LA SARDEGNA

CAGLIARI

Ricorso

di

-----, rappresentati e difesi dagli avv.ti Sergio Dal Prà, (c.f. DLPSGC44A09H214J – PEC: *sergio.dalpra@ordineavvocatipadova.it* – fax n. 049660825) e Gianmarco Tavolacci (c.f.: TVLGMR65P10B354X, PEC: *avv.gianmarcotavolacci@legalmail.it*, fax 070660011) ed elettivamente domiciliati presso lo studio del secondo in Via Carbonia 22, Cagliari (CA),

ricorrente,

contro

Comune di Olbia, c.f. 91008330903, con sede in Olbia, via Dante, n. 1, in persona del Sindaco *pro tempore*,

resistente,

e nei confronti di

Consorzio del comprensorio di Porto Rotondo, c.f. 82005970908, con sede in Olbia, via Rudargia, n.8, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

per l'accertamento e la declaratoria

dell'obbligo del Comune di Olbia di provvedere alla presa in carico di tutte le opere di urbanizzazione realizzate in Porto Rotondo, attualmente gestite dal Consorzio, e delle aree su cui queste insistono,

e per la conseguente condanna

del Comune di Olbia a porre in essere gli atti e i provvedimenti per

adempire al suddetto obbligo.

FATTO

Ciascun ricorrente è proprietario di almeno un immobile in Olbia, località Porto Rotondo, che è stata urbanizzata nel tempo in virtù di un Piano di Lottizzazione del 1963, con variante del 1969 approvata nel 1973, ricomprensente l'intero territorio detto dal nome del progetto stesso, di Porto Rotondo e di titoli edificatori diretti, sulla base di progetti che prevedevano contestualmente la realizzazione delle relative opere di urbanizzazione, nella parte che nello strumento di pianificazione comunale, verrà definita "Zona F". La parte che nello strumento di pianificazione comunale, verrà definita "Zona B" (c.d. Zona Villaggio) è stata oggetto di un successivo piano di dettaglio, autorizzato nel 1988 (in conseguenza della definizione degli atti relativi alla pianificazione comunale [variante di PdF-1987]) e di una apposita convenzione urbanistica.

Al fine di realizzare il Piano, i lottizzanti avevano costituito un Consorzio (1968) che attualmente gestisce le opere di urbanizzazione e i relativi servizi (fognature, acqua, illuminazione etc etc) sia della Zona B, sia della Zona F, non avendo mai provveduto alla cessione delle stesse al Comune.

Avuto presente che questi servizi devono per legge essere garantiti dal Comune per ogni cittadino ed il danno economico che ne deriva - già notevole considerato che la situazione si protrae da decenni - è stato chiesto al Comune di farsi carico della gestione di tutte le opere di urbanizzazione. L'Amministrazione ha risposto di essersi attivata per acquisire quella parte delle le opere ricadenti nella Zona B, ma di non poter invece procedere per le opere della Zona F, poiché mancherebbe una convenzione che preveda il

diritto-dovere del Comune di acquisirle.

Li dove mancasse una convenzione correlata agli strumenti di pianificazione comunale (1987) non dovrebbe mancare una convenzione legittima stipulata prima che questi ultimi fossero definiti (1968/1973).

Al fine di ottenere la condanna del Comune ad acquisire tutte le opere di urbanizzazione viene proposto il presente ricorso che si fonda sui seguenti

MOTIVI

Sono opportune due premesse di ordine processuale.

Quanto alla legittimazione e all'interesse, i ricorrenti sono proprietari di immobili siti in Porto Rotondo e come tali sono anche consorziati del Consorzio del comprensorio di Porto Rotondo, che addebita loro gli oneri per la gestione delle opere di urbanizzazione: oneri che si aggiungono alle imposte e alle tasse che i ricorrenti versano all'Amministrazione Pubblica.

Più volte è stata, in sede di Assemblea del Consorzio, avanzata la necessità della attivazione dello stesso presso il Comune.

La qualità di proprietari ne radica senz'altro la legittimazione al presente ricorso, in quanto titolari di una situazione giuridica soggettiva a che le opere di urbanizzazione siano acquisite e gestite dall'Amministrazione Pubblica. Evidente è anche l'interesse che sorregge il ricorso, posto che l'attuale (illegittimo) mantenimento delle opere in capo al Consorzio arreca a ciascun ricorrente un grave pregiudizio economico, in quanto gli vengono addebitati gli oneri di una gestione che dovrebbe invece essere sostenuta, in tutto o in parte, con i proventi delle entrate pubbliche, a cui pure contribuisce ciascun ricorrente.

Questo T.A.R. ha già avuto modo di affermare in controversie analoghe la

legittimazione e l'interesse al ricorso in capo ad ogni proprietario di immobili nella località cui si riferiscono le opere di urbanizzazione di cui si chiede l'acquisizione da parte dell'ente pubblico (cfr. T.A.R. Sardegna, Sez. II, 27.3.2018, n. 282; T.A.R. Sardegna, Sez. II, 19.12.2019, n. 908), ritenendo che la posizione soggettiva fatta valere sia di diritto soggettivo (T.A.R. Sardegna, Sez. II, 27.3.2018, n. 282).

Con riguardo alla giurisdizione del Giudice Amministrativo, l'art. 133, comma 2, lett. f), c.p.a. attribuisce alla giurisdizione esclusiva dello stesso *“le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica e edilizia, concernente tutti gli aspetti dell'uso del territorio”*.

1. Violazione dei principi in tema di opere di urbanizzazione. Violazione ed errata applicazione degli artt. 10 e 31 della L. 17.8.1942, n. 1150, e dell'art. 826 c.c.

La tesi del Comune - secondo cui le opere di urbanizzazione sarebbero acquisibili soltanto ove esista una convenzione che obblighi in tal senso - è errata e contrasta con gli insegnamenti della giurisprudenza, oltre che con la normativa.

Invero, le opere di urbanizzazione sono per definizione *“opere pubbliche”* (T.A.R. Sardegna, Sez. II, 22.6.2019, n. 563), a prescindere dal titolo in base al quale sono state realizzate. Ne deriva che *“una volta fatte, non tollerano di rimanere in proprietà privata”* (Cass., Sez. I, 25.7.2016, n. 15340).

La necessaria appartenenza all'ente pubblico delle opere di urbanizzazione e delle aree su cui esse insistono si ricava dall'art. 826, comma 3, c.c., a mente del quale fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato, delle

Province o dei Comuni, secondo la loro appartenenza, i beni “*destinati a un pubblico servizio*”. Il principio che le opere di urbanizzazione devono necessariamente essere di proprietà pubblica e gestite dall’ente pubblico preposto è stato da sempre affermato dalla giurisprudenza (cfr. Cons. St., Sez. V, 15.3.2001, n. 1514; T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 3.5.2011, n. 606) ed anche di recente ribadito (T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 21.10.2022, n. 822: “*l’acquisizione delle opere di urbanizzazione e delle relative aree è per il Comune obbligatoria, poiché oltre ad essere imposta tassativamente dalla legge (cfr. art. 28, comma 5.1., della legge n. 1150 del 1942), rappresenta altresì una condizione necessaria affinché possa concretamente attuarsi l’assetto del territorio stabilito in sede di pianificazione urbanistica, cui deve poi aggiungersi la circostanza che le opere di urbanizzazione, unitamente alle aree su cui esse insistono, appartengono al patrimonio indisponibile del Comune*” (tra le altre, possono menzionarsi anche: T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 30.12.2020, n. 2666; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II *ter*, 16.5.2016, n. 5787).

Secondo poi la disciplina urbanistica, non solo dall’art. 28 della Legge n. 1150/1942 deriva l’obbligo del Comune di acquisire le opere di urbanizzazione realizzate nell’ambito di un piano di lottizzazione (cfr. Cons. St., Sez. IV, 22.3.2019, n. 1909), ma un analogo obbligo – nel regime previgente all’art. 16 del D.P.R. n. 380/2001 – prevedeva l’art. 31 della medesima Legge (“*la concessione della licenza è comunque e in ogni caso subordinata alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione dei Comuni dell’attuazione delle stesse nel successivo triennio o all’impegno dei privati di procedere all’attuazione delle medesime*

contemporaneamente alle costruzioni oggetto della licenza”). In giurisprudenza si è chiarito che nell’impegno del privato ad eseguire le opere di urbanizzazione “è sempre implicito l’obbligo di trasferimento al Comune delle realizzande opere di urbanizzazione, trattandosi di condizione coesistente al loro fine precipuo” (Cass., Sez. I, 25.7.2016, n. 15340), essendo queste destinate ad un pubblico servizio.

Pertanto, quand’anche l’edificazione sia avvenuta in mancanza di un piano particolareggiato e di una convenzione urbanistica, comunque il privato non poteva (e non può) esimersi dal realizzare contestualmente le necessarie opere di urbanizzazione e, specularmente, il Comune non poteva (e non può) eludere l’obbligo di acquisirle, una volta completate. Come sopra ricordato, l’urbanizzazione della Zona F è avvenuta in virtù di titoli diretti, che consentivano l’edificazione delle singole unità immobiliari contestualmente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione necessarie, secondo lo schema dell’art. 31 della L. n. 1150/1942. Ne consegue l’obbligo del Comune di prendersi in carico anche tali opere, benché siano state realizzate senza la previa approvazione di un piano particolareggiato.

D’altra parte, una diversa opinione sarebbe ingiusta e irragionevole, poiché consentirebbe al Comune - che negli anni ha consentito l’urbanizzazione di un’area attraverso edificazioni dirette - di liberarsi per ciò stesso di un obbligo (inderogabile e indisponibile) che gli deriva dalla legge. Il che non è accettabile, anche per le strumentalizzazioni a cui potrebbe prestarsi tale interpretazione, giacché il Comune, non subordinando l’edificazione ad un piano particolareggiato, potrebbe sgravarsi degli oneri di gestione delle opere di urbanizzazione, sebbene si tratti di opere a destinate ad un pubblico

servizio, addebitandoli interamente al privato. Quest'ultimo, dal canto suo, si troverebbe gravato di un duplice peso economico: da un lato, sarebbe tenuto, come tutti, a pagare le imposte e le tasse, con cui vengono assicurati ai cittadini i servizi pubblici, dall'altro, pagherebbe un ulteriore corrispettivo al consorzio per godere dei medesimi servizi che gli dovrebbero già essere garantiti dall'ente pubblico.

Questo Tribunale si è già occupato del tema, affermando una serie di principi applicabili anche al caso di specie:

- il trasferimento della proprietà delle opere di urbanizzazione in capo al Comune costituisce *“una obbligazione ex lege, inderogabile”*, così che *“le parti non potrebbero legittimamente accordarsi sul loro mantenimento in capo al lottizzante”* - e più in generale al privato che ha edificato - *“perché tali opere sono strumentali allo svolgimento di pubblici servizi fisiologicamente rientranti nelle competenze dell'Autorità amministrativa, mentre la gestione degli stessi per mezzo di privati sarebbe teoricamente concepibile solo previo atto di concessione (di pubblico servizio) nel quale dovrebbero essere puntualmente indicate le regole che il privato dovrà osservare per garantire l'ottimale soddisfacimento del servizio offerto ai cittadini”* (cfr. T.A.R. Sardegna, Sez. II, 19.2.2010, n. 187; T.A.R. Sardegna, Sez. II, 27.12.2021, n. 844);

- se ciò è vero nel caso della lottizzazione, non v'è motivo per non farne applicazione anche laddove vi sia stata una edificazione diretta da parte del privato, che contestualmente abbia realizzato le opere di urbanizzazione, posto che non sono ammessi, per quanto si è prima detto, accordi taciti o espliciti per mantenerle in capo al privato una volta completata

l'edificazione;

- si tratta di “*diritti indisponibili*” del Comune (corrispondenti a obblighi di gestione e mantenimento delle opere di urbanizzazione sanciti dalla legge), come tali non soggetti a prescrizione (T.A.R. Sardegna, Sez. II, 19.2.2010, n. 187; T.A.R. Sardegna, Sez. II 27.3.2018, n. 282), a differenza di quelli dei lottizzanti di realizzare l'intervento edificatorio, che sono, come noto, correlati alla vigenza del piano e della relativa convenzione, scaduti da tempo nel caso di specie;

- le opere di urbanizzazione sono funzionali allo svolgimento di pubblici servizi di primaria utilità (idrico, fognario, viabilità, elettrico, etc etc), dunque, la loro proprietà deve necessariamente essere del Comune, il quale soltanto può garantire un accettabile e uniforme livello di qualità dei servizi in favore dei propri cittadini che non potrebbe essere garantito da un soggetto privato (T.A.R. Sardegna, n. 168/2017; T.A.R. Sardegna, Sez. II, 10.10.208, n. 853; Cons. St., Sez. IV, 6.10.2014, n. 4981).

Né sarebbe possibile eludere tale obbligo di legge adducendo che la normativa tecnica sopravvenuta impedirebbe il collaudo di opere realizzate decenni prima. Infatti, ai fini della presa in carico da parte del Comune, “*è irrilevante l'eventuale ius superveniens, anche di carattere tecnico (cioè prescrizioni tecniche più stringenti intervenute dopo la stipula della convenzione), sempre che l'opera [...] risulti concretamente idonea all'uso (anche se, per ipotesi, con caratteristiche meno performanti rispetto a quelle assicurate dalla tecnologia attuale)*” e anche in caso di rifiuto del gestore del servizio idrico (Abbanoa s.p.a.) “*il Comune dovrà comunque prendere in carico l'infrastruttura per poi individuare, comunque, una*

congrua soluzione gestionale” (T.A.R. Sardegna, Sez. II, 23.1.2023, n. 35; cfr., anche, T.A.R. Sardegna, Sez. II, 15.11.2022, n. 763).

È stato altresì sottolineato in giurisprudenza come “*pur attraverso modalità capaci di assicurare il rispetto degli strumenti urbanistici vigenti, le opere di urbanizzazione ‘formalmente difformi’ ma ‘sostanzialmente efficienti’ debbano necessariamente confluire nel patrimonio comunale*” (T.A.R. Sardegna, Sez. II, 19.2.2010, n.187).

Ma v’è di più. Quand’anche le opere non risultassero funzionali, sarà il Comune a dover provvedere “*alla messa a norma delle opere di urbanizzazione*”, rivalendosi sui lottizzanti (cfr. T.A.R. Sardegna, Sez. II, 27.12.2021, n. 844).

Da tali principi deriva l’obbligo del Comune di acquisire le opere di urbanizzazione, facendosi carico della relativa gestione, a prescindere dall’esistenza di una convenzione urbanistica che ne preveda l’acquisizione, trattandosi di un obbligo sancito direttamente dalla legge e connesso alla natura *ipso iure* pubblica delle medesime opere.

2. Violazione dei principi di ragionevolezza, di efficienza e di buon andamento.

La decisione del Comune di acquisire soltanto una parte delle opere di urbanizzazione risulta anche irragionevole e contraria a canoni di efficienza e di buon andamento, attesa la difficoltà tecnica, oltre che giuridica, di separare in due parti l’attuale rete idrica e fognaria, allacciando alla rete pubblica soltanto quella della Zona B.

Si tratta di una soluzione dispendiosa e foriera di sperequazioni se non altro perché si divide in due la cittadinanza, non assicurando a ciascun residente i

medesimi servizi e addebitando soltanto ad una parte di questa i relativi oneri.

P.T.M.

I ricorrenti chiedono che venga dichiarato l'obbligo del Comune di Olbia di procedere alla presa in carico di tutte le opere di urbanizzazione realizzate in Porto Rotondo, sia della Zona B, sia della Zona F, con conseguente condanna del Comune di Olbia a porre in essere gli atti e i provvedimenti per adempiere al suddetto obbligo e con vittoria di competenze e spese di lite.

Ai sensi del D.P.R. 30.5.2002, n. 115, i ricorrenti dichiarano che l'importo del contributo unificato è pari ad euro 650,00.

Padova, 1 marzo 2023

Avv. Sergio Dal Prà

Avv. Gianmarco Tivolacci