

ECC.MO T.A.R. SARDEGNA-CAGLIARI

SEZ. II – R.G.N. 248/2023

MEMORIA

nell'interesse del **Consorzio del Comprensorio di Porto Rotondo** (C.F. n. 82005970908), rappresentato e difeso dagli Avv.ti Prof. Ulisse Corea, Prof. Francesco Saverio Marini e Matteo Paoletti;

- CONTROINTERESSATO -

PER RESISTERE AL RICORSO PROPOSTO DA

Sig.ra Katia Bevini e altri, con gli Avv.ti Sergio Dal Prà e Gianmarco Tavolacci;

-RICORRENTI-

CONTRO

il **Comune di Olbia**, in persona del Sindaco *pro tempore*;

- RESISTENTE -

*

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 adempiere al suddetto obbligo

*

FATTO

1. Il Consorzio del Comprensorio di Porto Rotondo (d'ora in avanti, anche solo "*il Consorzio*"), istituito il 1° agosto 1969, è un'associazione senza scopo di lucro che riunisce 2461 proprietari di oltre 3000 tra terreni e immobili rientranti nel territorio del Comprensorio.

Il Consorzio, sin dalla sua istituzione, ha ricevuto in gestione dai lottizzanti alcune opere di urbanizzazione nell'interesse del Comune di Olbia (Zona "B"), provvedendo, come si dirà *infra*, ad adeguarle, mantenerle e realizzarne ulteriori, in totale autonomia finanziaria.

2. Il 29 agosto 1988, invero, alcuni degli originari lottizzanti hanno stipulato con il Comune di Olbia una convenzione urbanistica (Rep 1106/1988), per la sola zona B, conferendo al Consorzio, a propria cura e spese, non solo la gestione e manutenzione

ordinaria di strade, parcheggi, aree a verde, sistemi depurativi e di illuminazione, raccolta dei rifiuti e attività di tipo ludico, ma anche la manutenzione straordinaria, il continuo sviluppo e adeguamento delle infrastrutture del Comprensorio, quali:

- potenziamento e messa a norma degli impianti;
- gestione degli impianti fognari e di acqua potabile;
- realizzazione di un impianto di irrigazione per il riutilizzo delle acque reflue depurate;
- piantumazioni rinnovate in armonia con le caratteristiche autoctone;
- creazione di aree di raccolta della nettezza urbana per la raccolta dei rifiuti utilizzando, in accordo con la Società appaltante del Comune, mezzi propri;
- realizzazione e potenziamento dell'illuminazione stradale;
- asfaltatura e rifacimento totale di strade ed aree sosta con relativa segnaletica;
- convenzioni onerose con mezzi di trasporto pubblico per il trasporto gratuito di passeggeri all'interno del comprensorio;
- pulizia delle spiagge e messa in sicurezza degli spazi acquei antistanti deputati alla balneazione in accordo con le competenti autorità;
- iniziative di tipo culturale;
- valorizzazione del Borgo con opere di elevato valore artistico e culturale.

3. Lo stesso art. 3 dello Statuto consortile attribuisce al Consorzio compiti di *“gestione e manutenzione dell'acquedotto consortile e degli impianti connessi per la distribuzione di acqua potabile e depurata”*, la *“gestione e manutenzione della rete consortile fognaria e degli impianti connessi”*, la *“gestione e manutenzione dell'impianto di illuminazione consortile”*, il *“servizio integrativo di nettezza urbana e di raccolta della spazzatura”* e la *“manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade, dei parcheggi, delle spiagge e degli spazi verdi di uso e godimento collettivo, dei drenaggi e delle opere per lo smaltimento delle acque meteoriche”*.

4. Negli anni, l'originario villaggio residenziale denominato “Porto Rotondo” ha assunto connotazioni molto più ampie, sino a coprire un'area di circa 280 ettari, tra il Golfo di Marinella e quello di Cugnana, all'interno del Comune di Olbia.

Tale area, identificata come zona “F”, è stata integralmente urbanizzata a cura e spese del Consorzio, in totale autonomia finanziaria, tramite la realizzazione e gestione:

- di 55 km di condotte per la gestione del circolo virtuoso delle acque;
- di 22 km di rete primaria dell'acquedotto, con 10 impianti per l'acqua potabile;

- 7 impianti di pompaggio e stoccaggio delle acque reflue depurate per il riuso, con una rete di circa 15 km;
- 20 km di linee elettriche;
- 2.000 punti luce di illuminazione pubblica;
- 3 depuratori;
- 40 stazioni di sollevamento, ciascuna delle quali dotata di 2 o 3 pompe sommerse che possono funzionare, a seconda delle esigenze, in alternanza o in coppia, con differenti volumi di capacità, che vanno dai 5 mc di quella del Polo Sportivo e i 53 mc di quella di Petralana, e telecontrollo collegato a distanza h24 con la Vigilanza, molte delle quali ricadenti in aree consortili o, addirittura, in aree di proprietà privata dei singoli consorziati, per un importo stimato di oltre 3.000.000,00 di euro.

Attività che ha consentito a Porto Rotondo di divenire, sin dal principio, meta turistica internazionale di eccellenza, con un elevatissimo standard di servizi per i residenti e per i turisti.

4. In data 22 marzo 2012, il Comune di Olbia e il Consorzio hanno approvato e sottoscritto una Convenzione *“per la realizzazione di un programma pubblico/privato di sviluppo e valorizzazione del Comprensorio di Porto Rotondo”*.

La Convenzione – riconosciuto il ruolo del Consorzio come soggetto che *“ha sempre agito nell’interesse dell’intera collettività contribuendo con il proprio operato a rendere Porto Rotondo una delle mete turistiche più rinomate ed esclusive di rilievo internazionale, con evidenti vantaggi per l’immagine del Comune di Olbia”*:

- da un lato, ha attribuito al Consorzio la facoltà di formulare osservazioni sugli atti di programmazione e pianificazione urbanistica e di realizzazione di nuove opere pubbliche e private ricadenti nell’area consortile;
- dall’altro lato, ha formalizzato l’affidamento al Consorzio, per trenta anni, della gestione tecnica e manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le opere, infrastrutture e impianti, realizzati o da realizzare, *“fino a quanto non saranno mutate le esigenze organizzative o interverranno nuovi accordi con l’Amministrazione”*.

5. Anche a valle della sottoscrizione di tale Convenzione, già prima della proposizione dei ricorsi – come chiaramente emerge dal Verbale dell’Assemblea ordinaria dei Consorziati del 15-15 dicembre 2023 – sono proseguite e stanno proseguendo le interlocuzioni tra il Consorzio e il Comune di Olbia per disciplinare, tramite atto

convenzionale, l'avvio di un partenariato per l'affidamento della gestione al Consorzio del Comprensorio di Porto Rotondo, con contestuale riconoscimento a quest'ultimo di un ristoro economico dei costi sostenuti per la gestione del territorio: una soluzione che consentirebbe di soddisfare integralmente non solo l'interesse dei ricorrenti a non vedersi addebitati dal Consorzio gli oneri di gestione delle opere di urbanizzazione, ma anche – e soprattutto – l'interesse di tutti i consorziati a mantenere gli elevati *standard* di servizio propri del turismo d'eccellenza, che il Consorzio ha sempre contribuito a garantire.

6. Sennonché, con due distinti ricorsi, R.G. n. 138/2023 e n. 248/2023, alcuni consorziati, che rappresentano l'1,2% delle quote consortili, hanno adito codesto Ecc.mo TAR domandando l'accertamento dell'obbligo del Comune di Olbia di provvedere alla presa in carico di tutte le opere di urbanizzazione realizzate in Porto Rotondo e attualmente gestite dal Consorzio. Nell'ambito del ricorso R.G. n. 136/2023 è, stata, altresì, impugnata la nota del Dirigente del Settore Tecnico del Comune di Olbia del 12.12.2022 prot. n. A00.c_g015.12/12/2022.0145648, a mezzo della quale il Dirigente avrebbe “*dichiarato di non poter procedere al collaudo e all'acquisizione delle opere di urbanizzazione esterne all'ambito della Zona B di Porto Rotondo*”.

7. In data 16 gennaio 2024 si è costituito in giudizio il Consorzio del Comprensorio di Porto Rotondo.

8. In vista dell'udienza pubblica del 28 febbraio p.v. – ferma restando la propria volontà di addivenire, nell'interesse di tutti i consorziati ad una soluzione convenzionale della questione – è opportuno svolgere le seguenti considerazioni in

DIRITTO

I. SULL'INAMMISSIBILITÀ DEI RICORSI

In via preliminare, si eccepisce l'inammissibilità dei ricorsi sotto diversi profili.

Anzitutto, i ricorsi sono inammissibili per carenza di legittimazione e interesse all'impugnazione.

Nei propri ricorsi, parte ricorrente afferma la propria legittimazione e interesse al ricorso:

- da un lato, sulla scorta della giurisprudenza di codesto Ecc.mo TAR, secondo la quale vi sarebbe legittimazione e 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 [...], ritenendo che la posizione soggettiva fatta valere sia di diritto soggettivo?;

- dall'altro lato, in ragione del disposto dell'art. 133, comma 2, lett. f), c.p.a., che attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo *“le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica e edilizia, concernente tutti gli aspetti del territorio”*.

Senonché, tutta la giurisprudenza *ex adverso* richiamata fa riferimento a fattispecie nelle quali la realizzazione di opere di urbanizzazione e la conseguente devoluzione all'Amministrazione comunale erano espressamente previste nell'ambito di appositi piani di lottizzazione e/o in convenzioni urbanistiche, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 28 della L. n. 1150/1942.

Nel caso di specie, invece – per stessa ammissione della ricorrente – si chiede la presa in carico da parte del Comune non solo delle opere di urbanizzazione che ricadono in zona B, per le quali è stata stipulata un'apposita convenzione urbanistica, ma anche delle opere di urbanizzazione ricadenti nell'ambito della zona F, per le quali non vi è né un piano di lottizzazione né una convenzione urbanistica.

Di talché, *“la posizione soggettiva fatta valere dai ricorrenti?”* non può avere *“consistenza di diritto soggettivo nascente dall'articolo 28 della legge urbanistica”*, con tutto quel che ne consegue in ordine all'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione e interesse all'impugnazione.

Sotto altro (ma connesso) profilo, il ricorso R.G. n. 136/2023 deve ritenersi, altresì, inammissibile in relazione alla domanda di annullamento della nota del Dirigente del Settore Tecnico del Comune di Olbia del 12.12.2022 prot. n. A00.c_g015.12/12/2022.0145648, a mezzo della quale il Dirigente avrebbe *“dichiarato di non poter procedere al collaudo e all'acquisizione delle opere di urbanizzazione esterne all'ambito della Zona B di Porto Rotondo”*.

La nota impugnata, invero, si configura come una comunicazione a carattere meramente interlocutorio e, in alcun modo, può ritenersi immediatamente lesiva degli interessi dei ricorrenti, per due diverse e concorrenti ragioni:

- in primo luogo, in quanto la nota proviene dal Dirigente del Settore Tecnico e non dall'organo esecutivo dell'Amministrazione che, come tale, ha – nell'ambito di tale procedimento – una funzione esclusivamente tecnico-ricognitiva, tanto è vero che il

Dirigente afferma espressamente che *“il Settore Tecnico potrà intervenire per la procedure di propria competenza solo successivamente”* all'adozione dei necessari atti da adottarsi in conformità alla pianificazione urbanistica comunale;

- in secondo luogo, in quanto con tale nota il Comune si è limitato ad affermare *“l'impossibilità di effettuare il collaudo delle opere di urbanizzazione in questione per l'assenza di convenzioni di lottizzazione approvate e/o stipulate”*, manifestando, tuttavia, la propria *“disponibilità ad acquisire le aree standard e le infrastrutture, attualmente gestite dal Consorzio di Porto Rotondo”*, con la precisazione che *“il trasferimento non potrà che avvenire”* – conformemente alla giurisprudenza di codesto Ecc.mo TAR – *“se non a seguito dei necessari atti da adottarsi in conformità alla pianificazione urbanistica comunale e regionale e all'adeguamento tecnologico all'attualità di tutte le opere di urbanizzazione e relativi collaudi”*.

Da ultimo, i ricorsi risultano altresì inammissibili per genericità e indeterminatezza ai sensi dell'art. 40, comma 1, lett. d), e comma 2, c.p.a.

Nei propri ricorsi, invero, i ricorrenti – pur riconoscendo che le opere di urbanizzazione ricadenti nella zona F non sono mai state oggetto di piano di lottizzazione né di convenzione urbanistica – chiedono genericamente a codesto Ecc.mo TAR di dichiarare *“l'obbligo del Comune di Olbia di procedere alla presa in carico di tutte le opere di urbanizzazione realizzate in Porto Rotondo, sia nella zona B, sia nella zona F, con conseguente condanna del Comune di Olbia a porre in essere gli atti e i provvedimenti per adempiere al suddetto obbligo”*.

Nel fare ciò, tuttavia, i ricorrenti – pur consapevoli dell'assenza di una convenzione di lottizzazione per la Zona F:

- non identificano nei ricorsi le opere di urbanizzazione di cui l'Amministrazione dovrebbe prendersi carico;

- non operano alcun distinguo tra opere di urbanizzazione primaria, secondaria e generale, né tra opere di urbanizzazione oggetto di convenzione urbanistica e opere realizzate sulla base di titoli edificatori diretti;

- non distinguono tra opere che insistono su aree private o pubbliche e opere destinate ad uso pubblico da quelle destinate a servizio dei soli consorziati.

Tali circostanze rendono i ricorsi evidentemente inammissibili per genericità e indeterminatezza, non potendo il Giudice pronunciarsi indistintamente su tutte le opere di urbanizzazione né ricavare *altronde* il regime giuridico e di proprietà delle singole opere.

*

II. SULL'INFONDATEZZA DEL RICORSO

In disparte i richiamati profili di inammissibilità, i ricorsi sono altresì infondati nel merito.

Con l'unico motivo di ricorso, i ricorrenti – dopo aver richiamato la giurisprudenza, anche di codesto Ecc.mo TAR, in materia di onere per l'Amministrazione comunale di presa in carico delle opere di urbanizzazione – ritengono che, *“anche in mancanza di un piano e della relativa convenzione”* gravi *“sul Comune un analogo obbligo”* di presa in carico.

La tesi, tuttavia, non è condivisibile.

Sotto un primo profilo, è anzitutto opportuno osservare che tutta la giurisprudenza *ex adverso* richiamata fa riferimento a fattispecie nelle quali la realizzazione di opere di urbanizzazione e la conseguente devoluzione all'Amministrazione comunale erano espressamente previste nell'ambito di appositi piani di lottizzazione, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 28 della L. n. 1150/1942, il che non è nel caso di specie, non rientrando le opere di urbanizzazione di cui alla zona F nell'ambito di piani di lottizzazione e/o convenzioni urbanistiche.

Ad ogni modo, è opportuno precisare che, anche con riferimento a fattispecie previste da appositi piani di lottizzazione, lo stesso Consiglio di Stato – se pure abbia affermato che *“in generale la cessione gratuita delle aree occorrenti alle opere di urbanizzazione primaria, anche previa loro diretta realizzazione a cura del lottizzante, realizza di norma la titolarità in capo all'Amministrazione comunale del complesso di diritti e obblighi conseguenti al regime proprietario pubblico”* – ha ritenuto che ciò non possa comunque precludere *“un diverso assetto negoziale che, in una prospettiva di contemperamento degli interessi delle parti del rapporto convenzionale, determini una sostanziale dissociazione tra proprietà pubblica delle opere e oneri connessi alla loro manutenzione”*. Ciò, in quanto *“lo sviluppo della disciplina urbanistica segnala il superamento di un modello di tipo autoritativo, coerente peraltro all'epoca di emanazione della legge urbanistica fondamentale; e la stessa emersione delle convenzioni urbanistiche [...] segnala uno snodo fondamentale nella prospettiva di un modello di urbanistica consensualizzata e sempre più partecipata”* (Cons. Stato, Sez. IV, n. 4981/2014).

In secondo luogo, è necessario evidenziare come la giurisprudenza, anche di codesto Ecc.mo TAR, limiti l'onere di presa in carico da parte dell'Amministrazione comunale alle sole opere di urbanizzazione realizzate al di fuori della proprietà privata per effetto di una convenzione di lottizzazione.

Per effetto di tali principi, come correttamente evidenziato da codesto Ecc.mo TAR “possono ritenersi opere di urbanizzazione destinate alla proprietà pubblica comunale solo quelle opere realizzate fuori della proprietà ritenuta condominiale per effetto della convenzione di lottizzazione, come interpretata negli anni, dalla realizzazione del comparto e fino ad oggi, sia dal Comune, sia dalla lottizzante, sia dai proprietari dei singoli lotti” e, conseguentemente “solo per le opere di urbanizzazione che hanno tali requisiti, non ancora trasferite alla proprietà pubblica, può ritenersi (ancora) possibile il trasferimento nel patrimonio comunale” (TAR Sardegna – Cagliari, Sez. I, 12.10.2022, n. 669).

Ne deriva che, anche a voler prescindere dai dirimenti rilievi di inammissibilità, il ricorso deve ritenersi infondato con riferimento alle opere di urbanizzazione ricadenti in zona F.

P.Q.M.

Si chiede che l'Ecc.mo Collegio adito, disattesa ogni domanda, istanza ed eccezione contraria, voglia:

- dichiarare inammissibili i ricorsi;
- respingere i ricorsi in quanto infondati.

Con vittoria di spese, diritti e onorari.

Roma, 26 gennaio 2024

Prof. Avv. Francesco Saverio Marini

Prof. Avv. Ulisse Corea

Avv. Matteo Paolelli