



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 Sardegna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 248 del 2023, proposto da

Katia Bevini, Adriana Bongiovanni, Doriana Castellani, Pasquale Carretta, Carma S.r.l., Alessandra Di Gangi, Francesca Di Gangi, Chita Immobiliare S.r.l., Angela Maria Felici, Luciana Felici, Linda Giandinoto, Filippo Helg, Immobiliare Noemi S.r.l., Giancarla Bertani, Alberto Latrofa, Loris Malagoli, Tito Antonio Massimino, Roberto Matteoni, Horizon Property S.p.A., Marisa Melis, Vittorio Minio Paluello, Giulietta Molinari, Chiara Pacciarini, Silvana Pascale, Maria Adele Pieragostini, Aurora Pitto, Mario Rosso, Lucia Schena, Paolo Setti, Claudio Sorgiacomo, Maria Rita Tardi, Giancarlo Torre, Ugo Zuccotti, Rita Foletti, Elisabetta Bellotti, rappresentati e difesi dagli avvocati Sergio Dal Pra' e Gianmarco Tavolacci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; contro

Comune di Olbia, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Sabrina Serusi e Manuela Gagliega, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Consorzio del Comprensorio di Porto Rotondo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Ulisse Corea, Francesco Saverio Marini e Matteo Paolelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'accertamento

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;

per la conseguente condanna

del Comune di Olbia a porre in essere gli atti e i provvedimenti per adempiere al suddetto obbligo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Olbia e del Consorzio del Comprensorio di Porto Rotondo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 novembre 2024 il dott. Andrea Gana e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. I ricorrenti, proprietari di immobili siti in Porto, hanno domandato l'accertamento 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 Porto Rotondo".

Più nel dettaglio, i ricorrenti hanno evidenziato come la località di Porto Rotondo sia stata urbanizzata nel tempo in virtù: (a) di un piano di lottizzazione del 1963, con variante approvata nel 1973, ricomprensente l'intero territorio di Porto Rotondo; (b) di titoli edificatori diretti, sulla base di progetti che hanno previsto contestualmente la realizzazione delle relative opere di urbanizzazione, nella zona denominata "zona F" per distinguerla nel piano regolatore comunale dalla "zona B" (c.d. Zona Villaggio), oggetto quest'ultima di un successivo piano di dettaglio e di una apposita convenzione urbanistica. Il Consorzio di Porto Rotondo, costituito a seguito del piano di lottizzazione, ha assunto progressivamente compiti e scopi ben più ampi di quelli per cui fu costituito, finendo per gestire per conto dei proprietari di Porto Rotondo, obbligati a farne parte, tutti i servizi pubblici essenziali (acqua, fognatura, strade, illuminazione, rifiuti) e le relative opere di urbanizzazione per entrambe le zone B ed F, con significativi costi a carico di tutti i consorziati.

2. Ciò chiarito i ricorrenti hanno evidenziato di aver chiesto al Comune di farsi carico della gestione di tutte le opere di urbanizzazione, ottenendo da quest'ultimo riscontro positivo soltanto per quanto concerne le opere ricadenti nella zona B, atteso che mancherebbe una convenzione che preveda il diritto-dovere del Comune di acquisire anche le opere realizzate in zona F.

I ricorrenti hanno quindi lamentato:

I. la violazione dei principi in tema di opere di urbanizzazione, la violazione degli artt. 10 e 31 della L. 17.8.1942, n. 1150, e dell'art. 826 c.c. In sintesi, la ricorrente ha evidenziato che le opere di urbanizzazione (e le aree su cui insistono) fanno parte del patrimonio indisponibile del Comune, trattandosi di opere destinate a un pubblico servizio e devono essere acquisite da quest'ultimo anche qualora tale obbligo non sia stato previsto da apposita convenzione di lottizzazione e le opere siano state realizzate in virtù di edificazioni dirette;

II. la violazione dei principi di ragionevolezza, di efficienza e di buon andamento causata dalla decisione del Comune di acquisire soltanto le opere di urbanizzazione realizzate nella zona B, senza considerare la difficoltà tecnica, oltre che giuridica, di separare in due parti la rete idrica e fognaria.

3. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Olbia e il "Consorzio Porto Rotondo", opponendosi all'accoglimento del ricorso.

4. In vista della trattazione del merito le parti hanno depositato le memorie e i documenti di cui all'art. 73 cod. proc. amm. Con memoria depositata il 26 gennaio 2024, il Consorzio ha preliminarmente eccepito la parziale inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione e interesse all'impugnazione in quanto, con riferimento alla richiesta di acquisizione delle opere di urbanizzazione che ricadono in zona F, per le quali non è stata stipulata un'apposita convenzione urbanistica, i ricorrenti non sarebbero titolari di alcun "diritto soggettivo nascente dall'articolo 28 della legge urbanistica", come da loro erroneamente ritenuto.

Con memoria depositata in pari data, anche il Comune di Olbia ha preliminarmente eccepito: 1) l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva (non essendo stato dimostrato dai ricorrenti il diritto di proprietà su un immobile ricadente nelle aree interessate dalle opere di urbanizzazione); 2) la parziale carenza d'interesse in quanto è attualmente pendente il procedimento amministrativo, attivato dagli stessi lottizzanti e dai loro aventi causa, per l'acquisizione delle urbanizzazioni realizzate nella zona B di Porto Rotondo; 3) il difetto di legittimazione attiva per quanto concerne la domanda di acquisizione delle opere realizzate in zona F, non sussistendo né un piano di lottizzazione, né una convenzione urbanistica alle stesse riferibile; 4) l'inammissibilità del ricorso per genericità, in quanto al ricorso introduttivo non è stato allegato alcun documento tecnico, quale ad esempio una perizia, contenente l'elencazione delle opere da acquisire e della loro collocazione.

5. Con successive ordinanze del 6 marzo 2024 e del 11 aprile 2024, il Collegio ha disposto l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i singoli proprietari di aree e residenze site a Porto Rotondo, Zona B ed F.

6. All'udienza pubblica del 7 novembre 2024 il procuratore del Comune di Olbia ha domandato di poter produrre documentazione, esibita in udienza, attestante lo stato di avanzamento del procedimento di variante al Piano Particolareggiato, comprensivo anche dell'acquisizione delle opere di urbanizzazione realizzate in zona B.

7. All'esito della discussione, il ricorso è stato trattenuto dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

1. In rito, devono essere disattese le plurime eccezioni di inammissibilità formulate dal Consorzio Porto Rotondo e dal Comune di Olbia.

In primo luogo il Collegio ritiene, come si avrà modo di spiegare più ampiamente nel prosieguo e contrariamente a quanto eccepito dal Consorzio e dal Comune, che anche con riferimento alla domanda di accertamento dell'obbligo di acquisire le opere di urbanizzazione realizzate in zona F sussista in capo ai ricorrenti una posizione differenziata, meritevole di tutela in virtù dell'applicazione analogica dell'art. 16 del D.P.R. n. 380/2001.

2. Quanto alle eccezioni di inammissibilità formulate specificatamente dal Comune di Olbia, si osserva che l'Amministrazione, nel respingere la richiesta di acquisizione formulata dai ricorrenti, ha individuato pacificamente come unico elemento ostativo, come già visto, l'assenza di una convenzione di lottizzazione con riferimento alle opere realizzate in zona F. Ne deriva che non può, nella presente sede, porre in dubbio che i ricorrenti siano proprietari di immobili situati in tale zona, atteso che ciò implicherebbe introdurre surrettiziamente (e contra factum proprium) una ragione ostativa ulteriore rispetto a quella rappresentata ai privati e che ha reso necessaria l'introduzione del presente giudizio.

Non giova all'Amministrazione neanche eccepire la parziale inammissibilità del ricorso in ragione della contemporanea pendenza del procedimento amministrativo volto all'acquisizione delle opere realizzate in zona B in base a quanto previsto dalla convenzione stipulata tra le parti nel 1988. Sul punto, è sufficiente osservare che la mera pendenza del procedimento amministrativo non è di per sé idonea ad attribuire alla ricorrente il bene della vita richiesto nell'odierno giudizio. Per tale ragione, non deve essere acquisito il documento esibito dal procuratore del Comune di Olbia nel corso dell'udienza di discussione, volto a dimostrare l'attuale stato di evoluzione di tale procedimento, essendo privo di rilevanza ai fini della decisione.

Da ultimo, il Collegio non condivide neanche l'eccezione di inammissibilità per genericità formulata dall'Amministrazione comunale. Infatti, è pacifico tra le parti che le opere di urbanizzazione, tanto nella zona B quanto nella zona F, sono state realizzate dai privati, nell'ambito della convenzione di lottizzazione o a seguito di edificazione diretta. In questo quadro, la domanda formulata dai ricorrenti è sufficientemente determinata in quanto spetta all'Amministrazione il compito di accertare la loro effettiva consistenza, procedendo anche al relativo collaudo, per verificare quali opere siano state realizzate e se siano conformi al piano e alla convenzione di lottizzazione, o siano comunque funzionali alle necessità dell'insediamento realizzato (v. in termini, T.A.R. Sardegna, sentenza n. 142/2022). Ciò vale per le opere realizzate in entrambe le zone, fermo restando che la domanda dei ricorrenti, con riferimento alla zona F, deve essere intesa come volta ad ottenere l'acquisizione delle opere (e delle relative aree di sedime) per la parte in cui siano riferibili al permesso di costruire ai medesimi rilasciato per l'edificazione diretta in tale ambito, non potendo gli stessi formulare alcuna domanda con riferimento alle opere realizzate da terzi in virtù di autonomi titoli.

3. Ciò chiarito, venendo al merito, il ricorso è fondato nei termini che saranno ora esposti.

Giova premettere che, con riferimento alla domanda con cui i ricorrenti hanno chiesto che il Comune di Olbia venga condannato ad acquisire la proprietà e il possesso delle opere di urbanizzazione realizzate nelle c.d. zone B ed F di Porto Rotondo, devono trovare conferma i principi già più volte espressi in materia da questo Tribunale, in ordine al fatto che il trasferimento delle opere di urbanizzazione in capo al Comune e la conseguente presa in carico delle stesse sono oggetto di un obbligo inderogabile perché imposto dall'art. 28 della citata legge n. 1150/1942, secondo cui le parti devono prevedere in convenzione il termine entro il quale dovrà avvenire la

cessione gratuita delle aree interessate dalle opere di urbanizzazione in favore del Comune (cfr. al riguardo, ex multis, TAR Sardegna, Sezione II, n. 404 del 15 maggio 2013, n. 480 del 4 agosto 2011, n. 282 del 27 marzo 2018).

Nel caso di specie, tale obbligo è stato specificatamente previsto per quanto riguarda la c.d. zona B nell'art. 7 della convenzione di lottizzazione stipulata tra le parti in data 29 agosto 1988, ai sensi del quale "[...] le opere e gli impianti saranno ceduti gratuitamente al Comune nel termine massimo di dieci anni e quando sia stata accertata, tramite il collaudo definitivo, la loro esecuzione a regola d'arte".

Da quanto esposto, emerge chiaramente come il Comune sia tenuto ad acquisire la proprietà e il possesso delle opere di urbanizzazione realizzate in zona B, con destinazione delle stesse e delle aree su cui insistono al suo patrimonio indisponibile.

4. Tale obbligo, a giudizio del Collegio, deve essere affermato anche con riferimento alle opere di urbanizzazione realizzate dai ricorrenti nella zona F.

Occorre premettere che tali opere, con le quali il territorio viene reso idoneo all'uso insediativo previsto dagli strumenti urbanistici, condizionano il rilascio del permesso di costruire in quanto il titolo autorizzatorio è subordinato "alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria, o alla previsione da parte del Comune della realizzazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso" (art. 12 del d.P.R. n. 380/2001, T.U. dell'edilizia).

L'intervento dei privati può aversi, pertanto, secondo un duplice schema.

Da un lato, nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione, che esprimono una forma di esercizio consensuale del potere pianificatorio, devono essere previste le opere di urbanizzazione che i lottizzanti si impegnano a realizzare, nonché il termine entro il quale le stesse saranno cedute gratuitamente al Comune (v. art. 28 della legge n. 1150/1942).

Dall'altro, nelle ipotesi che prescindono da un piano di lottizzazione e da forme convenzionali di regolazione dei rapporti tra privato e Amministrazione, l'art. 16, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001 prevede che: "La quota di contributo relativa agli oneri di urbanizzazione va corrisposta al Comune all'atto del rilascio del permesso di costruire e, su richiesta dell'interessato, può essere rateizzata. A scomputo totale o parziale della quota dovuta, il titolare del permesso può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione, nel rispetto dell'articolo 2, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, (ora art. 1, comma 2, lett. e) e art. 36, commi 3 e 4, d.lgs. n. 50 del 2016 - n.d.r.) con le modalità e le garanzie stabilite dal Comune, con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del Comune".

Tale norma deve ritenersi espressione di un principio di carattere generale del sistema, in virtù del quale beni contraddistinti dall'essere destinati stabilmente ad un pubblico servizio (ossia l'urbanizzazione di una certa area e il suo sfruttamento in conformità agli strumenti di pianificazione) una volta venuti ad esistenza, devono essere acquisiti al patrimonio indisponibile, in modo da garantirne lo stabile asservimento e la destinazione al soddisfacimento delle esigenze della collettività. In questa logica, il legislatore del testo unico ha inteso colmare un vuoto di tutela che contraddistingueva il sistema, posto che la legge n. 1150/1942 regolamentava esclusivamente l'ipotesi in cui lo strumento convenzionale avesse posto a carico del Comune l'obbligo di acquistare le opere di urbanizzazione e le relative aree di sedime.

5. Nel caso di specie, i ricorrenti hanno pacificamente realizzato le opere di urbanizzazione nella zona F mediante edificazione diretta e in virtù del permesso di costruire che gli è stato rilasciato dal Comune. Ne deriva che deve trovare applicazione, in via diretta o in via analogica (a seconda della data di rilascio del titolo di ciascuno di essi), il richiamato art. 16 del D.P.R. n. 380/2001, espressione di una esigenza di carattere fondamentale del sistema, con la conseguenza che deve essere affermato anche l'obbligo del Comune di acquisire le opere realizzate dai ricorrenti in zona F, destinandole al suo patrimonio indisponibile.

In entrambe le zone, pertanto, il Comune dovrà procedere all'acquisizione e alla presa in carico delle opere, previo collaudo con cui accertare che le opere di urbanizzazione si trovano in condizioni "accettabili", ma senza che ciò si traduca in un rinvio sine die dell'attuazione del prefigurato modello. In particolare, come già chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, anche di questa Sezione, "[...]il Comune deve procedere senza indugio al collaudo delle opere esistenti con le seguenti precisazioni:- qualora detto collaudo dia esito positivo -sia perché le opere di urbanizzazione risultino conformi al piano e alla convenzione di lottizzazione, sia perché le opere medesime, pur non conformi al piano e alla convenzione di lottizzazione, risultino comunque "funzionali alle necessità dell'insediamento realizzato" (fatta salva - relativamente a quest'ultima ipotesi - l'approvazione di eventuale variante al piano di lottizzazione)- il Comune dovrà procedere alla presa in carico delle opere, previa acquisizione, eventualmente coattiva, della proprietà delle aree di sedime; - qualora, invece, a seguito del collaudo le opere risultino non funzionali alle necessità dell'insediamento realizzato, il Comune dovrà procedere alla messa a norma ovvero al completamento e/potenziamento delle stesse, in surroga ai lottizzanti e agli altri obbligati, escutendo, ove necessario le relative fideiussioni e qualora ciò non sia possibile, rivalendosi sui soggetti lottizzanti e, in via graduata, sui soggetti aventi causa dei lottizzanti medesimi, obbligati propter rem" (v. v. in termini, T.A.R. Sardegna, sentenza n. 142/2022).

Per le ragioni esposte, il ricorso deve essere accolto.

6. Le spese di lite possono essere compensate in ragione della particolare complessità della fattispecie trattata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto dichiara l'obbligo del Comune di Olbia di acquistare e prendere in carico le opere di urbanizzazione realizzate dai ricorrenti, nei termini e secondo le modalità specificate in motivazione, e condanna il Comune medesimo ad adempiere al citato obbligo, con le modalità parimenti specificate in motivazione.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 7 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Tito Aru, Presidente

Antonio Plaisant, Consigliere

Andrea Gana, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Andrea Gana Tito Aru