

ECC.MO CONSIGLIO DI STATO - SEZ. GIURISDIZIONALI

**Ricorso in appello
con istanza cautelare**

Nell'interesse di:

COMUNE DI TRINITA' D'AGULTU E VIGNOLA, (C.F. 82004710909 e P.IVA 00289020901), con sede in Trinità d'Agultu e Vignola, Via Sassari, n. 27, in persona del Sindaco *pro tempore*, ai fini della presente procedura elettivamente domiciliato in Cagliari, Corso Vittorio Emanuele n. 76, presso lo studio avvocati Benedetto Ballero (BLLBDT4402M016S) e Stefano Ballero (C.F. BLLSFN74P29B354Y), elettivamente domiciliato presso il loro studio in Cagliari, Corso Vittorio Emanuele II n. 76 che lo rappresentano e difendono giusta procura in calce al presente atto. Si dichiara di voler ricevere ogni comunicazione all'indirizzo pec stefanoballero@legalmail.it e/o al numero fax 070669258

appellante

contro

Comunità del Territorio di Costa Paradiso, rappresentata e difesa dagli avvocati Sara Merella e Massimo Occhiena

appellata

e nei confronti di

- **Servis 2000 s.r.l.;**
- **S.E.I. s.p.a.;**
- **Provincia di Sassari Zona Omogenea Olbia-Tempio;**
- **Abbanoa s.p.a.;**
- **Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna - EGAS;**
- **Gruppo Mela;**
- **Sig. Antonio Maria Mela, in proprio e quale legale rappresentante della Serv.is s.r.l.;**
- **Gruppo Gravina;**

- Regione Autonoma della Sardegna;
- ARPA Sardegna;
- ARPA Sardegna Dipartimento Sassari e Gallura;
- Paradiso Costruzioni s.r.l.;
- Carolina D s.r.l.;

controinteressati in primo grado ed appellati

dandone altresì comunicazione alla

- Associazione per Tutela del Territorio di Costa Paradiso – ATCP;

Per l'annullamento e/o la riforma

**della sentenza n. 594/2023 emessa dal TAR Sardegna nel giudizio n. 345/2023
proposto dalla Comunità del Territorio di Costa Paradiso, per l'ottemperanza alla
sentenza n. 142/2022 emessa dallo stesso TAR Sardegna.**

FATTO

La controversia in esame ha a oggetto il comprensorio turistico-residenziale denominato “Costa Paradiso”, sito sulla costa del Comune di Trinità d'Agultu e Vignola.

Tale lottizzazione risalente a oltre 50 anni orsono, non è mai stata completata di tutte le opere di urbanizzazione in quanto il lottizzante e i successivi aventi causa non hanno mai realizzato una parte dell'impianto fognario e di depurazione e, quello realizzato, non è conforme con la normativa vigente.

In tale situazione di fatto la Comunità del Territorio di Costa Paradiso (che risulta essere sulla base del giudicato il soggetto che avrebbe dovuto farsi carico, unitamente ai proprietari, di completare le urbanizzazioni mancanti) ha agito nanti il TAR Sardegna chiedendo di accertare l'obbligo per il Comune di acquisire tutte le urbanizzazioni esistenti oltre che completarle a sua cura e spese.

Con sentenza 2 marzo 2022, n. 142, il Tar Sardegna, in parziale accoglimento del ricorso R.G. n. 1010/2018 proposto dalla Comunità del Territorio di Costa Paradiso, ha condannato il Comune di Trinità d'Agultu e Vignola a procedere alla presa in carico delle opere di urbanizzazione relative al Piano di lottizzazione Costa

Paradiso -in particolare l'impianto fognario e l'impianto idrico, nonché il sistema viario e le aree a verde pubblico- precisando che detta acquisizione sarebbe potuta e dovuta avvenire “quando sarà accertato, previo collaudo, che le opere di urbanizzazione si trovano in condizioni “accettabili””.

La medesima pronuncia precisava inoltre che “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””.

Ed ancora che “nulla vieta che tali lavori siano effettuati, invece che dal Comune o dal lottizzante, da singoli proprietari di lotti o, comunque, da imprese private, nel caso specifico, dunque, il Comune potrà e dovrà procedere, senza ulteriore indugio, al collaudo e alla conseguente presa in carico delle infrastrutture una volta che le stesse saranno ultimate dalle imprese incaricate, oltre che, ovviamente, dover intervenire d'ufficio in caso di ritardo o inadempimento da parte degli esecutori””.

Con riferimento all'obbligo delle Comunità e dei proprietari di completare le urbanizzazioni la sentenza rilevava con effetto di giudicato che : “non vi sono motivi per discostarsi da quanto recentemente affermato da questa Sezione con la sentenza n. 575/2021, nella parte già richiamata in sede di esame della prima domanda formulata con il ricorso introduttivo e che vale la pena di riportare nuovamente per esteso, secondo cui “ Deve infatti prendersi atto che il progetto generale esecutivo dei lavori di “ampliamento e manutenzione straordinaria delle strutture depurative e della rete fognaria esistente del piano di lottizzazione Costa Paradiso”, proposto in data 15 marzo 2011 dalla Comunità del territorio di costa paradiso, è stato definitivamente approvato con la delibera di Consiglio comunale n. 11 del 8 aprile 2011 e successivamente è stato approvato in data 28 maggio 2011 dall'Assemblea

della Comunità, **che si è altresì accollata la relativa spesa**. Ciò stante, deve ritenersi l'intervento in questione di "ampliamento e manutenzione straordinaria delle strutture depurative e della rete fognaria esistente del piano di lottizzazione Costa Paradiso", così come proposto in data 15 marzo 2011 dalla Comunità del territorio di Costa Paradiso e successivamente definitivamente approvato con la delibera di Consiglio comunale n. 11 del 8 aprile 2011, nonché approvato in data 28 maggio 2011 dall'Assemblea della Comunità, **non può oggi essere contestato e rimesso in discussione dai ricorrenti, anche avuto riguardo ai relativi oneri finanziari che, in forza dei citati atti, risultano posti a carico dei proprietari.**"

Alla luce della suddetta pronuncia pertanto:

- a) Il comune aveva l'obbligo di acquisire le opere "accettabili": così ha fatto acquisendo il verde e la viabilità;
- b) il Comune resistente non può, ovviamente, procedere al collaudo allo stato attuale delle opere di urbanizzazione, pacificamente non conforme ai "minimi richiesti", tanto da essere stato redatto, e approvato in tutte le sedi competenti, apposito progetto per l'adeguamento delle stesse;
- c) Era onere della Comunità in solido con i proprietari completare l'impianto idrico-fognario e di depurazione al fine di consentire al Comune la sua acquisizione ed il trasferimento alla Società Abbanoa in qualità di gestore unico del servizio idrico.
- d) Al comune spettava l'obbligo di agire solo in surroga e a danno dei privati per recuperare dagli stessi le somme necessarie a realizzare le opere necessarie al collaudo e alla cessione ad ABBANOVA e di vigilare sulla correttezza delle opere in corso di realizzazione da parte di alcuni proprietari.

Invece che adempiere agli obblighi individuati in sentenza la Comunità del Territorio di Costa Paradiso non solo è rimasta inerte ma ha anche proposto il ricorso per ottemperanza per chiedere che fosse data esecuzione alla suddetta pronuncia di cognizione, ordinando al Comune intimato di prendere in carico le opere di

urbanizzazione, nonché nominando un commissario ad acta che intervenga in caso di inadempimento.

Il ricorso dava espressamente atto dell'avvenuta presa in carico della rete stradale e delle aree a verde pubblico.

Costituitosi in giudizio, il Comune di Trinità d'Agultu e Vignola, ha evidenziato il fatto di avere dato esecuzione alla sentenza acquisendo il sistema viario e il verde pubblico ma, sempre in esecuzione del giudicato rilevava l'impossibilità della presa in carico dell'impianto fognario da parte del Comune al fine di trasferirlo al gestore unico di sistema di Abbanoa S.p.A. in conseguenza del fatto che lo stesso necessita di importanti interventi di adeguamento e completamento, coprendo allo stato attuale solo 1/3 circa delle proprietà comprese nella lottizzazione.

Rilevava inoltre l'Amministrazione Comunale che, alla luce del rifiuto dei lottizzanti e della Comunità in ogni caso il Comune, così come disposto dalla sentenza oggetto di ottemperanza, al fine di poter realizzare le opere in surroga dei privati, si stava attivando per notificare a tutti i soggetti lottizzanti e agli aventi causa le ordinanze ingiuntive necessarie al reperimento delle risorse economiche indispensabili per completare gli impianti in modo da poter consegnare gli stessi ad Abbanoa.

Parallelamente il Comune ha autorizzato alcuni dei proprietari a realizzare a proprie spese il completamento della rete fognaria (con un impegno di alcuni milioni di euro), lavori tuttora in corso anche a causa delle inspiegabili impugnazioni da parte della Comunità Costa paradiso che hanno determinato dei rallentamenti e che sono state tutte respinte dalla sentenza di cui si chiede l'ottemperanza.

Si deve sin da subito porre l'attenzione del Collegio sulla particolare difficoltà della suddetta attività amministrativa in quanto l'Amministrazione deve individuare a distanza di decine di anni quali siano effettivamente i soggetti obbligati *propter rem* e quindi obbligati alla realizzazione delle urbanizzazioni in mezzo alle **migliaia** di proprietari che compongono la lottizzazione. Fatto ciò il Comune sta individuando la quota dei costi riconducibile alla volumetria riconosciuta ad ogni singolo lotto.

Tale attività, che si ribadisce è finalizzata a superare l'inerzia dei proprietari e della Comunità oggi controparte, richiede uno sforzo amministrativo enorme per l'apparato di un Comune di poco più di mille abitanti.

Nonostante quanto sopra, erroneamente, con la sentenza oggi impugnata, il TAR Sardegna ha deciso di disporre *“la condanna del Comune di Trinità d'Agultu e Vignola a concludere il procedimento di acquisizione delle opere, previo adeguamento, completamento e collaudo delle stesse, entro il termine di duecento giorni dalla comunicazione o notificazione della presente pronuncia. Il Collegio ritiene opportuno procedere sin d'ora alla nomina di un Commissario ad acta”*.

Il suddetto termine sin da adesso si evidenzia essere incongruo ed incompatibile con la stessa attività indicata dal TAR Sardegna.

Tale decisione deve ritenersi erronea ed ingiusta e merita di essere riformata previo suo annullamento per i seguenti motivi di

DIRITTO

1) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 104 C.P.A., Violazione del contraddittorio. Inammissibilità del ricorso di primo grado.

Come è noto la suddetta norma stabilisce che l'azione di ottemperanza: *“si propone, anche senza previa diffida, con ricorso notificato alla pubblica amministrazione e a tutte le altre parti del giudizio definito dalla sentenza o dal lodo della cui ottemperanza si tratta”*.

Nel caso di specie la sentenza, in violazione della suddetta norma non ha dichiarato il ricorso inammissibile in quanto notificato solo ad una frazione minima delle parti del giudizio oggetto di ottemperanza.

Con Ordinanza n° 689/2020 emessa nel giudizio 1010/2018 il TAR aveva stabilito che:

“si rileva la necessità che la parte ricorrente proceda all'integrazione del contraddittorio - avuto riguardo sia al ricorso che ai motivi aggiunti - nei confronti sia di tutti i soggetti originari lottizzanti (o eventuali relativi eredi, o soggetti, individuali o formali, subentrati nelle prerogative giuridiche degli originari

lottizzanti), sia di tutti i soggetti che attualmente sono comunque proprietari di aree e residenze ricadenti nella lottizzazione”.

Nonostante la suddetta integrazione del contraddittorio sia stata effettuata nei confronti di centinaia di proprietari e nonostante tutti gli stessi fossero quindi parti del giudizio, a nessuno degli stessi è stato notificato il ricorso per ottemperanza che ha portato alla sentenza oggi impugnata con un evidente difetto del contraddittorio.

Da quanto sopra esposto deriva l’inammissibilità del ricorso originario e conseguentemente della sentenza che non ha rilevato la suddetta inammissibilità.

A supporto di quanto sopra esposto si richiama la costante Giurisprudenza Amministrativa secondo la quale: *“In base all' art. 114 c.p.a ., il ricorso per ottemperanza va notificato a tutte le parti del giudizio di cognizione, senza distinzione, sussistendo una piena simmetria, quanto a contraddittorio processuale, tra giudizio a cognizione ordinaria e giudizio di ottemperanza. (T.A.R. , Roma , sez. V , 07/01/2023 , n. 229; Consiglio di Stato , sez. V , 26/05/2015 , n. 2667)*

E ancora che: *“Il ricorso per ottemperanza deve essere notificato, a pena di inammissibilità, a tutte le parti del giudizio di cognizione, senza operare distinzione tra le parti necessarie e intervenuti volontari; la mancata notifica del ricorso nei confronti di uno degli obbligati in solito in forza del titolo azionato comporta quindi l'inammissibilità del ricorso. (T.A.R. , Napoli , sez. VIII , 04/06/2020 , n. 2190).*

Si deve ulteriormente osservare che anche una parte delle notifiche effettuate devono ritenersi nulle in quanto non eseguite al corretto indirizzo pec con conseguente inammissibilità del ricorso. Si consideri in particolare la notifica al sig. Mario Mela parte nel giudizio di merito, la quale è stata effettuata presso l'avv. Carlo Lanza anziché presso l'indirizzo del sig. Mela.

Il ricorso per ottemperanza, quindi, doveva essere dichiarato inammissibile.

La sentenza è quindi errata e deve essere annullata.

* * *

2) Error in giudicando per carenza del presupposto di inottemperanza della sentenza. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 103 e ss. del C.P.A.

Come già evidenziato sopra la sentenza impugnata ha erroneamente ritenuto sussistente l'inottemperanza alla sentenza nonostante fosse pacifico che il Comune di Trinità D'Agultu e Vignola abbia acquisito tutte le urbanizzazioni ad eccezione dell'impianto idrico fognario.

È inoltre altrettanto pacifico che, essendo presente in Sardegna un gestore unico del servizio idrico integrato (Abbanoa S.p.a.), il Comune può acquisire i suddetti impianti solo al fine di trasferirne la gestione al Gestore Unico e che quest'ultimo (legittimamente) rifiuta di prendere in carico impianti non finiti e collaudati.

È altresì pacifico, in quanto oggetto di giudicato che *“il Comune resistente non può, ovviamente, procedere al collaudo allo stato attuale delle opere di urbanizzazione, pacificamente non conforme ai “minimi richiesti”, tanto da essere stato redatto, e approvato in tutte le sedi competenti, apposito progetto per l'adeguamento delle stesse”*.

È infine incontestabile, in quanto oggetto di giudicato che l'obbligo del Comune è quello di intervenire in surroga in caso di inadempimento dell'obbligo dei privati di completare gli impianti (*“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 gradata, sui soggetti aventi causa dei lottizzanti medesimi, obbligati propter rem”*).

A fronte dell'inerzia dei proprietari, e della Comunità, sempre secondo la sentenza oggetto di ottemperanza il Comune poteva, da una parte, consentire ad alcuni dei privati, che si sono resi parte diligente, di eseguire i lavori di completamento della rete fognaria (cosa che il Comune ha fatto), dall'altra parte (così come sta facendo), individuare i soggetti obbligati al fine di agire nei loro confronti per il recupero delle risorse necessarie per eseguire i lavori residui.

Alla luce di quanto sopra appare evidente che il TAR abbia mal valutato il presupposto dell'inottemperanza.

La sentenza impugnata, infatti, risulta del tutto carente nel motivare perchè ed in che misura l'attività in essere non fosse conforme al giudicato.

Anche per tale motivo, quindi, la sentenza è quindi erronea e deve essere annullata.

* * *

3) Error in giudicando. Inammissibilità del ricorso per carenza di interesse. Erronea motivazione

Quanto sopra esposto è rilevante anche in termini di interesse del ricorrente in primo grado a presentare i ricorsi in ottemperanza.

A fronte, infatti, del fatto che il giudicato oggetto di ottemperanza individuava proprio nei proprietari e nella comunità di Costa Paradiso i soggetti tenuti in prima battuta al completamento degli impianti al fine della loro cessione al Comune e, conseguentemente, ad Abbanoa, l'azione di ottemperanza, di fatto si è risolta in un'azione finalizzata a chiedere al giudice amministrativo di ordinare all'amministrazione di agire nei confronti della stessa parte ricorrente al fine di superare un inadempimento di quest'ultima a un ordine stabilito nella sentenza da eseguire.

Non si capisce, pertanto, quale fosse l'interesse di parte ricorrente ad ottenere una sentenza che di fatto costringere il Comune ad agire nei suoi confronti con un'ordinanza ingiunzione di importo di alcuni milioni di euro.

La sentenza, pertanto, per non aver rilevato tale aspetto, è viziata e merita riforma.

* * *

4) Error in giudicando. Erronea e illogica motivazione

Anche a prescindere da tutti i motivi sopra elencati, che hanno natura assorbente, la sentenza deve ritenersi erronea in quanto contraddittoria e manifestamente irragionevole anche sotto un altro profilo.

La sentenza oggi impugnata, infatti, nell'individuare i compiti del Commissario ad acta, individua altresì le azioni che si sarebbe aspettato dal Comune appellante.

Tale attività sono: *“l'affidamento degli incarichi professionali e dei contratti di appalto necessari alla realizzazione delle infrastrutture mancanti o al completamento di quelle esistenti, la nomina dei professionisti incaricati di collaudarle, l'approvazione dei relativi atti di collaudo, il rilascio dei titoli edilizi eventualmente necessari, l'adozione delle finali determinazioni di acquisizione delle opere di urbanizzazione al patrimonio indisponibile del Comune.”*.

Al fine di realizzare le suddette attività la sentenza fissa un termine manifestamente irragionevole di 200 giorni.

Tale termine deve ritenersi irragionevole in quanto l'individuazione delle attività sulla base delle quali la sentenza di primo grado ha quantificato il suddetto termine è incompleta.

In primo luogo la sentenza non considera il tempo necessario all'amministrazione comunale, per reperire dai privati e dalla stessa Comunità le somme necessarie al completamento degli impianti e ciò, non essendo esistente ad oggi alcuna fideiussione, dovrà venire attraverso apposita ordinanza ingiunzione che come detto, stante l'altissimo numero dei soggetti coinvolti e la complessità dell'operazione di suddivisione degli importi richiesti, richiede un'enorme attività amministrativa ostacolata dalla stessa comunità la quale, pur in possesso dei nominativi dei soggetti destinatari, ad oggi rifiuta qualunque collaborazione con l'amministrazione comunale.

Anche a prescindere dai tempi necessari al reperimento delle risorse, la sentenza non tiene conto dell'incompatibilità del termine fissato con i tempi necessari a bandire un'apposita gara d'appalto, svolgere l'intero procedimento di gara, e soprattutto a realizzare i lavori necessari al completamento degli impianti. Tutta questa attività richiede ben più di 200 giorni e, per stessa ammissione della sentenza, costituisce il presupposto alla possibilità di collaudare le opere, e conseguentemente, disporre la presa in carico e il trasferimento ad Abbanoa S.p.A..

La sentenza impugnata deve ritenersi quindi erronea e merita riforma anche sotto il profilo del termine imposto per l'espletamento dell'attività di ottemperanza al giudicato.

ISTANZA CAUTELARE

Alla luce di quanto sopra esposto, e salvo che il Collegio non ritenga che nel caso di specie sia possibile decidere con sentenza semplificata in relazione al primo motivo di ricorso, si formula istanza cautelare finalizzata alla sospensione della sentenza appellata richiamando in termini di *fumus* il contenuto dell'impugnazione e evidenziando in termini di danno come, stante l'impossibilità oggettiva di rispetto del termine indicato dal giudice di primo grado, in caso di mancata sospensione della sentenza impugnata, sarebbe certo l'intervento del Commissario ad Acta così esautorando il Comune dalle proprie competenze.

Ciò senza contare gli effetti negativi sul bilancio comunale che potrebbero verificarsi non solo per effetto dei costi del Commissario ma anche per effetto dell'obbligo di quest'ultimo di porre in essere l'attività indicata dal Tar anche a prescindere da reperimento attraverso l'ordinanza ingiunzione di tutte le somme necessarie all'espletamento delle gare e dei lavori di completamento dell'impianti.

Si consideri, infine, come nessun interesse meritevole di tutela può essere riconosciuto in capo alla parte appellata in conseguenza del fatto che l'attività imposta al Comune imposta proprio al fine di superare un inadempimento della parte privata nel completamento delle opere necessarie a collaudare trasferire al Comune le ultime urbanizzazioni.

PQM

Si conclude affinché l'Eccellentissimo Consiglio di Stato adito, previa sospensione della sentenza impugnata, annulli e riformi la stessa nei termini di cui sopra con ogni conseguenza in merito alle spese del giudizio e all'obbligo di restituzione del contributo unificato versato nella misura di euro 975.

Cagliari - Roma 29 settembre 2023

avv prof Benedetto Ballero

avv. Stefano Ballero