

**ALL'ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO
REGIONALE PER LA SARDEGNA**

RICORSO

per la **Comunità del Territorio di Costa Paradiso** (C.F. 82006630907) con sede in Trinità d'Agultu e Vignola (OT), in persona del suo Presidente e legale rappresentante *pro tempore* Ing. Gianni Monterosso (C.F. MNTGNN40S15L100B), rappresentata e difesa, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, dal Prof. Avv. Massimo Occhiena (C.F. CCHMSM68L03L219C) e dall'Avv. Sara Merella (C.F. MRL-SRA74A60B354M), con elezione di domicilio digitale <massimo.occhiena@pec.occhiena.it> <saramere74@pec.it> e domicilio fisico presso lo Studio Legale dell'Avv. Sara Merella in Cagliari, Via Enrico Besta n. 2, come da procura in calce al presente atto, indicando ai sensi dell'art. 136, CPA, i predetti indirizzi pec e il telefax n. 011.19837191 quali recapiti per ricevere le comunicazioni relative al processo,

contro

- il **Comune di Trinità d'Agultu e Vignola** (C.F. 82004710909), in persona del Sindaco, legale rappresentante *pro tempore* con sede in Trinità D'Agultu e Vignola (OT), Via Sassari n. 27;
- **Abbanoa s.p.a.** (C.F. 02934390929 – P. IVA IT02934390929), in persona del legale rappresentate *pro tempore*, con sede in Nuoro, Via Straullu n. 35,

e nei confronti

- del **Gruppo Mela** (C.F. non conosciuto), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Trinità D'Agultu e Vignola (OT), Loc. Costa Paradiso;
- del **Gruppo Gravina** (C.F. non conosciuto), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Trinità D'Agultu e Vignola (OT), Via Lu Nibbarone snc;
- della **Provincia di Sassari Zona Omogenea Olbia-Tempio** (C.F. 02034880902), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Olbia, Via Alessandro Nanni n. 17/19;
- della **Regione Autonoma della Sardegna** (C.F. 80002870923), in persona del Presidente legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Cagliari, Viale Trento n. 69;

- dell'Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna – EGAS (C.F. 02801630308), in persona del legale rappresentate *pro tempore*, con sede in Cagliari, Via Cesare Battisti n. 14,

dandone altresì comunicazione

- all'Associazione per Tutela del Territorio di Costa Paradiso - ATCP (C.F. 91010170909), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, Dott. Ferdinando Mulas, con sede in Roma, Via Giacomo Marcocchia n. 47,

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia in via cautelare,

- del provvedimento del Comune di Trinità d'Agultu e Vignola - Area Tecnica - Settore Edilizia Privata, 16 ottobre 2018, prot. 10829 avente ad oggetto il "*Piano di Lottizzazione "Costa Paradiso". Realizzazione primo stralcio funzionale delle infrastrutture fognarie del comprensorio. Deduzioni nota richiesta*", con il quale si stabilisce che, con riferimento alle infrastrutture fognarie, a seguito della richiesta di autorizzazione avanzata da alcune ditte private di "*realizzare la fognatura ed eventuale modulo dell'impianto di depurazione, funzionale a garantire il rilascio dell'abitabilità relativa agli immobili interessati, nonché a servire i lotti liberi, in attuazione del progetto Savi, come integrato dalle prescrizioni della soc. Abbanoa S.p.a*", così si dispone: "*Tutto ciò premesso e considerato Nulla osta all'esecuzione delle lavorazioni richieste in quanto le stesse costituiscono stralcio funzionale del sistema fognario/depurativo come rappresentato nel progetto definitivo di cui sopra, previa presentazione di formale istanza corredata dagli elaborati progettuali tramite sportello SUAP*" (doc. 1);

- per quanto occorrer possa, quale atto presupposto, della nota 20 luglio 2018, prot. n. 7738, con la quale il Comune di Trinità d'Agultu e Vignola - Area Tecnica - Settore Edilizia Privata convoca la conferenza di servizi sul progetto generale delle infrastrutture primarie (ampliamento rete fognaria del comprensorio di Costa Paradiso (doc. 2);

- della nota 14 settembre 2018, prot. n. 9655, quale atto presupposto, con la quale il Comune di Trinità d'Agultu afferma genericamente che sarebbe stata presentata una proposta da parte di alcuni proprietari di numerosi lotti insistenti all'interno di Costa Paradiso per la realizzazione di un rilevante stralcio funzionale dell'impianto fognario (doc. 3);

- per quanto occorrer possa, della comunicazione 2 agosto 2018, prot. SM/DL/GR 38258/DG inviata da Abbanoa s.p.a. al Sindaco del Comune di Trinità d'Agultu e Vignola, al Comune di Trinità d'Agultu e Vignola, Area Tecnica-Settore Edilizia Privata e all'EGAS avente ad oggetto il progetto generale delle infrastrutture primarie (ampliamento rete fognaria del comprensorio di Costa Paradiso) - Pratica Edilizia 06 quarter 2011 - n. 241/90 e s.m.i., contenente prescrizioni relative alla rete fognaria, a sollevamenti fognari e all'impianto di depurazione richiamate nel provvedimento del Comune del 16 ottobre 2018 (doc. 4);
- per quanto occorrer possa, e per le ragioni che *infra* saranno emarginate, dell'atto presupposto costituito dalla delibera del Consiglio Comunale del Comune di Trinità d'Agultu e Vignola del 14 luglio 2016, n. 28 con la quale “è data la facoltà ai proprietari dei lotti non allacciati/non allacciabili alla rete fognaria esistente di accordarsi autonomamente al fine di progettare e realizzare, mediante stralci attuativi del piano di lottizzazione, le mancanti reti fognarie del comprensorio, il tutto secondo la procedura prevista dalla L 1150/1942” (documento non noto, ma citato nel doc. 38);
- dell'eventuale provvedimento concessorio rilasciato dal Comune, *medio tempore*, al Gruppo Mela e Gravina per l'esecuzione delle opere menzionate nel nullaosta impugnato;
- di ogni altro atto comunque presupposto, connesso, collegato o consequenziale a quello impugnato,

nonché per l'accertamento

- dell'obbligo/dovere del Comune di Trinità d'Agultu e Vignola di assumere la gestione delle opere di urbanizzazione primaria realizzate e meglio specificate *infra*,

nonché per la condanna

- ai sensi dell'art. 34, CPA, del Comune di Trinità d'Agultu e Vignola ad adempiere agli obblighi a esso riferibili e, precisamente, alla gestione, al collaudo e, ove se ne ravvisi la necessità, all'ampliamento e potenziamento dell'impianto fognario, nonché di tutte le opere di urbanizzazione primaria indicate negli artt. 3 e 4, convenzione di lottizzazione 1° agosto 1975 stipulata tra il Comune e la Comunità ricorrente.

FATTO

1. Il presente ricorso ha a oggetto l'impianto fognario e le altre opere di urbanizzazione primaria del Comprensorio turistico-residenziale denominato “Costa Paradiso”, che

si inscrivono in una complessa e articolata vicenda, scandita da momenti procedurali e processuali.

2. In origine i protagonisti principali della suddetta vicenda erano tre:

- Costa Paradiso Società Coop. s.r.l.;
- Comunità del Territorio di Costa Paradiso (in appresso anche “Comunità”);
- Comune di Trinità d’Agultu e Vignola (in appresso anche “Comune di Trinità”).

Due di questi soggetti, il Comune e la Comunità, sono ancora alcuni degli attuali protagonisti della vicenda nella quale si sono inseriti anche l’attuale Provincia di Sassari Zona Olbia Tempio, la Regione Sardegna, Abbanoa ed EGAS.

3. Il comprensorio di Costa Paradiso venne realizzato principalmente sulla base di due convenzioni di lottizzazione:

- la prima, quella del 8 ottobre 1967, è stata stipulata tra il Comune di Trinità e la Cooperativa Costa Paradiso e aveva a oggetto il comprensorio turistico-residenziale “Costa Paradiso” (doc. 5);
- la seconda, quella del 1° agosto 1975, è stata stipulata tra il Comune e la Cooperativa lottizzante Costa Paradiso (nel frattempo sottoposta a liquidazione volontaria) (doc. 6; il relativo atto integrativo è stato posto in essere il 9 dicembre 1975, doc. 7).

Successivamente, nel 1992, si sono aggiunte, come si dirà (*infra, sub 9*), due ulteriori convenzioni (docc. 8, 9) e, dal punto di vista soggettivo, sono entrate in gioco l’ISVITUR s.p.a., avente causa della Cooperativa Costa Paradiso s.r.l., e la Comunità.

4. Per quanto qui rileva, la convenzione del 1967 prevedeva:

- agli artt. 6, 7 e 9, che la Coop Costa Paradiso avrebbe eseguito entro il 31 dicembre 1980 le opere di urbanizzazione primaria consistenti nelle strade residenziali e nell’acquedotto a servizio del comprensorio, che sarebbero state cedute al Comune “*non appena questi ne farà richiesta. In tal caso peraltro il Comune si impegnerà a provvedere a proprie spese alla manutenzione di dette opere*”;
- all’art. 10, che lo scarico delle acque nere degli edifici dovesse avvenire nel terreno sabbioso “*previa chiarificazione mediante immissione in fosse biologiche opportunamente dimensionate*”.

5. Sopravvenuta, a opera della L. 765/1967, la modifica dell’art. 28, L. 1150/1942, che prevedeva, al c. 5, la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione, la convenzione del 1975 (doc. 6), integrativa di quella del 1967, impone il tra-

sferimento delle superfici necessarie per le opere di urbanizzazione. Inoltre, dato atto che *“risultano già realizzate... le seguenti opere di urbanizzazione primaria: A) Rete viaria B) acquedotto C) rete distribuzione idrica D) rete di distribuzione dell'energia elettrica E) rete telefonica”* la convenzione stabiliva:

- all'art. 3, che, in relazione alle *“opere di fognatura”*, la Coop. Costa Paradiso avrebbe progettato e realizzato:

-- fosse settiche con i relativi canali di drenaggio nel terreno dei lotti interessati, a servizio delle abitazioni isolate;

-- *“impianto di depurazione biologica artificiale”* di cui dotare, *“oltre alle fosse settiche”*, le abitazioni collettive (i c.d. *“villaggi”*).

Sempre l'art. 3 della convenzione del 1975, stabiliva inoltre che *“Tutte le opere di urbanizzazione primaria di cui al presente articolo saranno cedute gratuitamente al Comune, dietro sua richiesta e comunque entro 10 anni dalla data di stipulazione del presente atto”*, prescrivendo, però, che *“dopo il passaggio di proprietà al Comune, gli oneri di manutenzione rimarranno a carico del lottizzante, suoi eredi o aventi causa, per un periodo di dieci (10) anni”*.

L'art. 4 stabiliva poi che *“dietro richiesta del Comune e comunque entro dieci (10) anni dalla data di stipulazione della presente convenzione”*, la *“Società lottizzante in relazione al disposto del paragrafo 1, V comma, dell'art. 8 della Legge 6.8.1967 n. 765 si obbliga a cedere gratuitamente al Comune di Trinità d'Agultu per sé e per i suoi aventi diritto a qualsiasi titolo”* aree per: spazi pubblici attrezzati a parco gioco e sport (mq. 568.365); parcheggi pubblici (mq. 139.000); viabilità (mq. 145.500).

Infine, l'art. 5 prevedeva che la *“Società lottizzante in relazione al disposto del paragrafo 1, V comma dell'art. 8 della Legge 6.8.1967 n. 765 si obbliga a cedere gratuitamente al Comune di Trinità d'Agultu per sé e per i suoi aventi diritto a qualsiasi titolo, ad assumere quota parte degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione secondaria e di versare e far versare, pertanto, all'atto del rilascio delle licenze edilizie una somma di Lire Mille (1.000) al metro cubo”*.

6. Con successivo atto integrativo della predetta convenzione stipulato il 9 dicembre 1975 (doc. 7), il Comune e la Coop. Costa Paradiso in liquidazione stabilirono che:

- i terreni acquistati dalla Cooperativa avevano una superficie complessiva di Ha 787.11.68;

- di quella superficie totale, erano state trasferite agli acquirenti dei singoli lotti edificabili Ha 215.03.58 in proprietà esclusiva, Ha 572.08.10 in comproprietà indivisa, attribuendo a ciascuno un titolo di comproprietà, espresso in quota decimillesimale, indicato nei rispettivi atti di acquisto;

- la Cooperativa cedeva gratuitamente al Comune 1.491/10.000, corrispondenti a Ha 85.28.65, superficie destinata alle opere di urbanizzazione primaria (rete viaria, acquedotto, rete di distribuzione idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica, rete telefonica, impianto fognario); in ragione di questa quota, il Comune è entrato a fare parte della Comunità: va precisato che in convenzione è espressamente chiarito che la cessione riguarda la parte del comprensorio che risulta non assegnata in piena proprietà (e, cioè, che non è stata venduta a terzi);

- “le parti si danno reciprocamente atto che le opere di urbanizzazione primaria relative alla lottizzazione ‘Costa Paradiso’ di cui alla Convenzione” del 1° agosto 1967 “sono state eseguite”.

7. Il 29 luglio 1985 il Comune di Trinità procedeva all'acquisizione delle aree e infrastrutture primarie prevista dal PDL (doc. 8).

Successivamente, l'ISVITUR s.p.a. costruì nella zona alcuni villaggi turistici che, quanto alle acque di scarico, vennero serviti dall'impianto fognario e di depurazione realizzato dalla stessa ISVITUR.

8. In data 30 luglio 1992, il Comune stipulò con l'ISVITUR e la Comunità Costa Paradiso la convenzione rep. n. 8400, racc. n. 1709 (doc. 9). Dopo aver dato atto, in premessa, che l'ISVITUR aveva approntato l'impianto fognario a servizio dei villaggi realizzati (pag. 4), tale convenzione stabiliva:

- all'art. 3, che l'ISVITUR “cede e dismette... in proprietà a favore del Comune di Trinità d'Agultu e Vignola... la piena proprietà dell'impianto fognario con depuratore che serve i villaggi...”;

- all'art. 4, che la Comunità Costa Paradiso “si impegna... a provvedere alla manutenzione, ordinaria e straordinaria, al funzionamento ed alla gestione dell'impianto fognario”.

9. Nello stesso 30 luglio 1992, il Comune e la Comunità Costa Paradiso stipularono la convenzione rep. n. 8401, racc. n. 1710, avente sempre a oggetto il medesimo impianto fognario (doc. 10).

In tale atto venne previsto:

- al punto 1, che il Comune “*affida alla Comunità... l'impianto fognario con depuratore*”;

- ai punti 2 e 3, che la Comunità “*si obbliga a provvedere a tutti gli oneri di manutenzione, funzionamento e gestione dell'impianto senza nulla chiedere al Comune... fino al 01/08/1995*”, nonché a (non già realizzare, bensì meramente) programmare il potenziamento della rete fognaria e del depuratore.

10. A seguito degli accordi assunti con il Comune, la Comunità ha affidato l'incarico della progettazione dell'ampliamento della rete fognaria a un tecnico facente parte della Commissione Tecnico-Artistica della Comunità. Il progetto fu approvato dall'Amministrazione comunale.

11. Il 27 gennaio 1996, venne indetta l'Assemblea della Comunità e nell'occasione approvò il potenziamento dell'impianto fognario, nonché la gestione del medesimo (doc. 11). La relativa delibera fu impugnata dall'Associazione per Tutela di Costa Paradiso - ATCP (ente costituito nel 1991 per iniziativa di un gruppo di proprietari di unità immobiliari in Costa Paradiso per difendere e salvaguardare – in aperto contrasto con il Comune e la Comunità – l'ambiente naturale del territorio e i loro diritti di proprietari), la quale ne eccepì la nullità, come già avvenuto per un precedente atto assunto dalla Comunità in un'assemblea del 1993. Il Tribunale di Tempio Pausania dichiarò le delibere nulle.

12. Il 28 marzo 1996, in risposta a una richiesta sulle modalità di governo del territorio, il Sindaco di Trinità dichiarava al Ministero per i beni culturali e ambientali e alla Regione Sardegna che in relazione al piano di lottizzazione di Costa Paradiso “*le opere di urbanizzazione sono state realizzate*” (doc. 12).

13. Nel mese di giugno 2001, venne stilato un protocollo di accordo tra il Sindaco e il Consiglio di amministrazione della Comunità in cui si presero reciproci impegni per l'acquisizione delle infrastrutture e la gestione dei servizi pubblici da parte del Comune (doc. 13).

A questo riguardo, con raccomandata del 2 novembre 2001, sempre il CDA della Comunità comunicò formalmente al Sindaco la decisione “*di cessare la gestione della fognatura e degli impianti di depurazione di proprietà del Comune... entro e non oltre il 31 dicembre 2001*” (doc. 14).

14. Con atto del 29 marzo 2010, prot. n. 2956, il Comune chiese “*Ai Sig.ri Lottizzanti del Piano di Lottizzazione di Costa Paradiso e per essi la Comunità di Costa Paradiso di provvedere alla messa a norma dell’impianto fognario ed alla materiale riconsegna dello stesso al Comune entro la data del 30 aprile 2010*”, al contempo invitando Abbanoa s.p.a. “*per la data del 30 aprile 2010, alla presa in carico dell’impianto stesso ed alla regolarizzazione dello stesso se non eseguita*” (doc. 15).

15. Di lì a poco, ormai in scadenza di mandato, il Consiglio comunale di Trinità d’Agultu e Vignola adottò la delibera 8 aprile 2011, n. 11 (doc. 16), con cui decise:

- “*DI APPROVARE il progetto generale esecutivo per l’intervento di “ampliamento e manutenzione straordinaria delle strutture depurative e della rete fognaria esistente del piano di lottizzazione Costa Paradiso a firma dell’ing. Attilio Savi*”;

- “*DI AUTORIZZARE la Comunità del territorio di Costa Paradiso per la realizzazione dell’intervento in esame, considerando il fatto che il depuratore è di proprietà comunale, e che una parte di tali opere previste ricade in proprietà pubblica*”;

- “*DI PRENDERE ATTO che l’opera in esame verrà finanziata interamente dai privati lottizzanti, anche per ciò che riguarda gli interventi da realizzarsi nelle aree già cedute gratuitamente al comune, trattandosi di opere di urbanizzazione inerenti l’intero piano di lottizzazione in argomento*”.

16. Nel maggio 2011, l’allora Consiglio di Amministrazione della Comunità - che operava in modo condiviso con il Comune quanto alla vicenda oggetto di ricorso - approvò il bilancio consuntivo della gestione della fognatura per il 2007-2010 e deliberò, in via straordinaria, il progetto di ampliamento e la manutenzione straordinaria delle infrastrutture depurative e della rete fognaria esistenti, con spese a carico dei proprietari (doc. 17).

17. Il 23 luglio 2012, numerosi proprietari di immobili di Costa Paradiso e l’ATCP (quest’ultima sulla base dell’esito della riunione del 14 luglio 2012: doc. 18) inviarono al Comune di Trinità d’Agultu e Vignola una diffida chiedendo (doc. 19) di “*provvedere alla presa in carico, assumendone gli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria correlati alla gestione delle medesime opere e/o cedendole agli enti pubblici preposti dalla legge (servizio idrico integrato, rete elettrica e telefonica), di tutte le opere di urbanizzazione primaria realizzate*”.

18. Con provvedimento 12 settembre 2012, prot. n. 8593, ricevuto in data 17 settembre 2012 (doc. 20), il Comune riscontrò la suddetta diffida:

- contestando il mancato collaudo delle opere quale *“presupposto essenziale per la gestione delle infrastrutture, specificatamente evidenziato nelle convenzioni di lottizzazione succedutesi nel tempo”*;
- affidandone l’incarico all’Ing. Lorenzo Corda e ponendo il pagamento dei compensi di quest’ultimo a carico dei lottizzanti;
- sottolineando come, a suo dire, *“la ditta lottizzante avesse assunto l’obbligo giuridico nei confronti del Comune di provvedere alla manutenzione delle opere di urbanizzazione senza limiti di tempo”* e così decidendo: *“si rigetta l’istanza in esame, rimanendo alle precedenti note di questo ufficio relative alle modalità di collaudo delle opere di urbanizzazione e successivo trasferimento della gestione a carico di questo ente”*.

L’ATCP e alcuni proprietari di immobili ricadenti all’interno della lottizzazione Costa Paradiso hanno impugnato quest’ultimo provvedimento con il ricorso RG 1039/2012 (doc. 21).

19. Con determinazione 25 ottobre 2012, n. 765 (doc. 22) la Provincia di Olbia Tempio autorizzava in via provvisoria la Comunità (che aveva presentato l’istanza relativa in data 4 maggio 2012) allo scarico sul suolo delle acque reflue urbane.

20. Detta autorizzazione è stata impugnata dall’ATCP con motivi aggiunti al suddetto ricorso (doc. 23). Sulla relativa istanza cautelare si è pronunciato, respingendola, code-sto Ecc.mo TAR, con ordinanza 13 febbraio 2013, n. 64, che così ha motivato: *“Ritenuto che l’istanza cautelare contenuta nei motivi aggiunti difetti del requisito del periculum in mora, in quanto l’atto di cui si chiede la sospensione è di contenuto in sé ampliativo (autorizzazione allo scarico), né può ipotizzarsi una sua incidenza sul ricorso principale, considerate la diversità di oggetto tra i due gravami e l’efficacia comunque provvisoria attribuita dalla Provincia all’autorizzazione impugnata con i motivi aggiunti”*.

21. Nel frattempo, l’autorizzazione provinciale allo scarico è stata più volte prorogata (si v. ricostruzione della vicenda nel preambolo dell’autorizzazione provvisoria 22 dicembre 2015, n. 580: doc. 24).

La Comunità del Territorio di Costa Paradiso si costituiva nel sopra citato giudizio, assumendo una posizione processuale di opposizione rispetto alle difese e ai motivi di ricorso proposti dall'ATCP.

22. In data 11 luglio 2013, a seguito di un mutamento di orientamento del nuovo Consiglio di Amministrazione, nel frattempo insediatosi, la medesima Comunità del Territorio di Costa Paradiso decideva di *“assumere una posizione di neutralità rispetto alla causa in corso”*, a tal fine depositando una rinuncia agli atti.

23. Con deliberazione 12 settembre 2014, n. 35/9, pubblicata sul BURAS, 6 novembre 2014, n. 53, Parte I, la Giunta regionale della Regione Autonoma della Sardegna ha deciso *“di esprimere... un giudizio positivo sulla compatibilità ambientale dell'intervento in esame denominato 'Ampliamento e manutenzione straordinaria delle strutture depurative e della rete fognaria esistente', ubicato nel Comune di Trinità D'Agultu (OT), proposto dalla Comunità del territorio di Costa Paradiso, a condizione che siano rispettate le prescrizioni descritte in premessa, sull'osservanza delle quali dovranno vigilare, per quanto di competenza, il Comune di Trinità D'Agultu, la Provincia di Olbia-Tempio, il Servizio del Genio Civile di Sassari, il Servizio tutela e gestione delle risorse idriche, vigilanza sui servizi idrici e gestione della siccità e del territorio, dell'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna e il Dipartimento A.R.P.A.S. competente per territorio”* (doc. 25).

Con provvedimento 5 novembre 2014, prot. n. 10653, il Comune di Trinità d'Agultu e Vignola - Area Urbanistica Edilizia privata SUAP Demanio ha invitato la Comunità all'immediata attivazione degli atti esecutivi del progetto approvato o, comunque, a fornire idonea documentazione in ordine all'esistenza della disponibilità economica per l'esecuzione degli interventi, avvertendo che, in difetto, il Comune avrebbe proceduto a tutti gli atti di legge, compresa l'*“esecuzione in danno degli aventi causa della lottizzazione”* (doc. 26).

Tale atto, unitamente alla suddetta VIA, è stato impugnato dall'ATCP e dagli altri ricorrenti con secondi motivi aggiunti al ricorso RG 1039/2012 (doc. 27).

24. Con deliberazione 21 gennaio 2015, n. 5, sul presupposto che *“i lottizzanti non avrebbero avviato la realizzazione dei lavori di ampliamento e manutenzione straordinaria delle strutture depurative e della rete fognaria esistente del piano di lottizzazione costa paradiso, come approvati dalla Delibera di Giunta Regionale R.A.S.*

n.35/9 del 12.9.2014”, la Giunta comunale del Comune di Trinità D’Agultu e Vignola ha deciso di “*sostituirsi in danno ai lottizzanti per l’intera procedura*”, demandando all’Ufficio tecnico, “*la predisposizione di idonea istruttoria, comprensiva del cronoprogramma delle opere da eseguirsi e di un piano operativo di acquisizione delle opere già completate, idonea a verificare i tempi e le modalità di un eventuale esecuzione in danno dei lottizzanti e/o aventi diritto anche mediante l’affidamento ad apposito professionista abilitato, dotato di specifiche competenze professionali*” (doc. 28).

Anche questo atto è stato impugnato da ATCP e altri con i terzi motivi aggiunti, depositati in data 21 aprile 2015 (doc. 29). In estrema sintesi, con tale atto è stato censurato il fatto che, a fronte dell’ingiustificato rifiuto del Comune di ritenere acquisite al proprio patrimonio le opere di urbanizzazione primaria e, in particolare, dell’infrastruttura fognaria, lo stesso avrebbe invece preteso che l’ampliamento della fognatura dovesse avvenire a spese dei privati, imputando loro oltre 10.000.000 di euro per la realizzazione di un’opera fognaria gigantesca, possibile volano di un futuro ampliamento dell’urbanizzazione in una delle più belle zone della Sardegna.

25. Successivamente, con determinazione 22 dicembre 2015, n. 580, l’Amministrazione Straordinaria ex Provincia Olbia Tempio ha autorizzato provvisoriamente la Comunità allo scarico delle acque reflue urbane nel suolo in località Lu Colbu (Trinità d’Agultu) (doc. 30). L’autorizzazione aveva una validità di 120 giorni “*eventualmente prorogabili all’avvio di ulteriori lavori salvo presentazione di un’obbligazione giuridicamente vincolante che consente di definire precisamente la durata della stessa*”.

Questo atto è stato impugnato sempre da ATCP e dai proprietari con i quarti motivi aggiunti depositati in data 2 aprile 2016 (doc. 31). Dall’esame dei documenti depositati dalla Provincia di Olbia in data 18 maggio 2016, si trova conferma del fatto che i lavori sono stati effettivamente appaltati all’impresa IMPRE.GAL s.r.l. di Costa Paradiso, con contratto stipulato in data 15 dicembre 2015, prot. 28997 (doc. 32).

26. In data 18 marzo 2017 è stato eletto il nuovo Consiglio di Amministrazione della Comunità del Territorio di Costa Paradiso, oggi in carica.

27. Nella riunione del 7 aprile 2018, in considerazione dei mutati orientamenti rispetto al comportamento “omissivo” tenuto dall’Amministrazione comunale in relazione all’acquisizione delle opere di urbanizzazione già realizzate dalla medesima e alla ge-

stione dell'impianto idrico e fognario esistente, il suddetto Organo di amministrazione decideva di abbandonare la posizione di neutralità manifestata nel corso del giudizio RG 1039/2012, assumendo nei confronti del Comune una decisa posizione di contrasto quanto al mancato rispetto da parte di quest'ultimo degli obblighi di legge, specialmente in relazione alle opere fognarie.

28. Preme rilevare che, all'udienza del 24 aprile 2018 fissata per la discussione del merito del ricorso 1039/2012, il Comune resistente chiedeva a codesto Ecc.mo Collegio che fosse concesso un rinvio al fine di consentire l'avvio di trattative tra le parti per la definizione bonaria della vertenza.

L'udienza veniva così rinviata al 19 dicembre 2018.

29. Al fine di dare seguito agli impegni assunti dalle parti in ordine al raggiungimento di un accordo bonario, in data 26 giugno 2018, si teneva un primo incontro tra i legali e alla presenza del Direttore generale dell'Egas, durante il quale veniva chiarita la procedura da seguire ai fini dell'acquisizione da parte dell'Ente di governo degli impianti idrico e fognario già esistenti e funzionanti nel comprensorio di Costa Paradiso.

Infatti, si specificava che, ai fini del suddetto trasferimento era necessario procedere alle seguenti fasi:

- a) redazione dello stato di consistenza delle opere in contraddittorio tra le parti;
- b) acquisizione delle opere da parte del Comune di Trinità d'Agultu e Vignola dalla Comunità del Territorio di Costa Paradiso;
- c) trasferimento delle stesse opere all'Egas da parte del Comune di Trinità d'Agultu e Vignola.

Peraltro si deve segnalare che la prima fase si rivelava "superflua" in quanto il Comune possiede già lo stato di consistenza delle suddette opere poiché risultante dal collaudo consegnato all'amministrazione resistente nel marzo 2016 dalla Comunità.

Senonché, dopo il suddetto incontro, le trattative si sono inspiegabilmente interrotte.

30. Il Comune è rimasto in silenzio fino a quando la Comunità non ha appreso dall'intervista al Sindaco Giampiero Carta, pubblicata nel quotidiano La Nuova Sardegna del 26 luglio 2018, che, in realtà, le posizioni (di totale chiusura) del Comune non erano mutate rispetto a quanto espresso in precedenza, poiché nel suddetto articolo così si legge: "*...il Comune vuole acquisire le opere pubbliche di urbanizzazione unica-*

mente una volta che saranno completate e collaudate. Diversamente, non acquisirà le opere di urbanizzazione se non obbligato (per esempio dal Tar)” (doc. 33).

Alla luce del contenuto della citata intervista era evidente che l'amministrazione non aveva intenzione alcuna di trovare una soluzione transattiva all'annosa vicenda.

Di ciò ne sono prova i documenti in atti da cui si evince chiaramente la ricerca da parte della Comunità di un contatto e di una collaborazione fattiva con l'amministrazione comunale, che invece ha tenuto una posizione di sostanziale disinteresse e chiusura (docc. 34 - 38).

31. Successivamente alla pubblicazione della citata intervista, nonché a seguito dell'indizione della conferenza di servizi con la già citata nota 20 luglio 2018 prot. n. 7738 (doc. 2) del Comune resistente, la Comunità di Costa Paradiso ha dovuto prendere atto della circostanza che nessuna trattativa sarebbe stata portata avanti, in quanto era venuta a mancare (o forse non vi era mai stata) la disponibilità dell'Amministrazione a trovare una soluzione bonaria della vertenza.

32. In data 2 agosto 2018 veniva trasmessa al Comune, ad Egas e ad Abbanoa, una prima diffida, inviata per conoscenza anche al Prefetto di Sassari, alla Regione Sardegna e alla Provincia di Sassari, con la quale si ribadiva l'assoluta necessità di cessare la gestione *de facto* (non conforme al quadro giuridico) dell'impianto fognario e di depurazione, della rete idrica e della rete viaria, preannunciando, con congruo anticipo - in ossequio ai principi di leale collaborazione tra privati e pubblica amministrazione - che in data 1° ottobre 2018 la Comunità avrebbe cessato la suddetta gestione, con l'invito agli Enti pubblici a vario titolo competenti di organizzare l'assunzione della gestione del servizio e della relativa infrastruttura (doc. 39).

La sopra citata nota restava priva di riscontro.

33. Con nuova missiva del 10 settembre 2018 (doc. 40), inviata agli stessi destinatari della prima, la Comunità diffidava - ancora una volta - le amministrazioni competenti ad assumere tempestivamente tutte le iniziative decisionali e istruttorie volte ad avviare il percorso procedimentale finalizzato a emanare con urgenza e comunque prima della scadenza della gestione *de facto*, stabilita per il 1° ottobre 2018, i provvedimenti necessari al fine di garantire pienamente la liceità dell'attività di gestione, ribadendo, al contempo, la piena disponibilità, già ampiamente manifestata in passato, della Co-

munità del Territorio di Costa Paradiso a contribuire, nel pieno rispetto della disciplina vigente e dei rispettivi ruoli, a una soluzione condivisa delle problematiche.

Si rappresentava, infine, che l'inerzia avrebbe potuto rilevare anche ai sensi dell'art. 328 c.p., nonché ai sensi degli artt. 2 e 2 bis, L. 241/1990, quale causa di responsabilità civili, disciplinari e dirigenziali.

34. Con nota 12 settembre 2018, prot. n. 6041, il Direttore generale dell'Egas riscontrava la suddetta diffida comunicando che *“la scrivente potrà prendere in considerazione ogni istanza di acquisizione al perimetro d'ambito gestito da Abbanoa spa qualora le opere di cui trattasi siano funzionali, di competenza del servizio idrico integrato e risultino nella disponibilità dell'Amministrazione comunale che formula l'istanza. Per le suddette opere il Gestore ed il Comune interessato provvederanno a redigere lo stato di consistenza, unitamente al piano degli interventi necessari a garantire il mantenimento del corretto esercizio delle stesse. A seguito della predisposizione dei predetti atti si procederà alla sottoscrizione dell'atto di trasferimento da parte della Società di gestione, dell'Amministrazione comunale e dell'Egas.*

Ciò premesso al fine dell'adozione di eventuali atti di competenza questa amministrazione resta in attesa di acquisire la documentazione necessaria nel rispetto delle illustrate procedure” (doc. 41).

35. Con nota 14 settembre 2018 la Comunità riscontrava la missiva dell'Egas, segnalando di aver già dato seguito alla procedura a suo tempo indicata mediante la trasmissione del collaudo del I stralcio funzionale delle opere e avendo sollecitato, o meglio diffidato, l'Amministrazione comunale a compiere gli atti necessari ai fini dell'acquisizione delle opere e degli impianti in questione (doc. 42).

36. Solo con nota 14 settembre 2018, prot. n. 9655, il Comune resistente dava generica notizia - per la prima volta - del fatto che *“è stata recentemente presentata una proposta da parte di alcuni proprietari di numerosi lotti insistenti all'interno di Costa Paradiso, nella quale si chiede di poter realizzare, in proprio, un rilevante stralcio funzionale del progetto di ampliamento dell'impianto fognario già approvato in sede di VIA. [...] In ragione di ciò si è preso contatto con gli altri enti competenti (EGAS e Abbanoa) al fine di verificare le modalità, la forma e la legittimità di una tale soluzione che preveda altresì che, nel periodo necessario allo svolgimento dei predetti lavori*

di ampliamento, la gestione delle infrastrutture possa essere affidata ai predetti istanti” (doc. 43).

Questa la risposta alle diffide inviate dalla Comunità; risposta priva di un contenuto sostanziale e concreto in relazione alla vertenza pendente, in quanto alle parole non hanno fatto seguito i fatti, nonostante fosse stato chiarito in modo inequivocabile da EGAS - fin dal mese di giugno 2018 - quale fosse la procedura da mettere in atto per l’acquisizione delle opere da parte del Comune e il successivo trasferimento allo stesso EGAS.

Ma oltre a ciò, stupisce che il Comune ha dato atto di aver preso contatti con EGAS ed Abbanoa, non già per discutere della problematica attinente al passaggio delle opere già esistenti anche in vista della imminente scadenza del termine indicato dalla Comunità per la cessazione della gestione *de facto* degli impianti, bensì al fine di sottoporre a detti enti la proposta presentata da alcuni privati per la realizzazione di uno stralcio funzionale: l’amministrazione comunale, cioè, non ha in alcun modo coinvolto la Comunità né nel procedimento amministrativo avviato ad istanza dei privati, né nelle citate trattative con Egas e Abbanoa, pur se la stessa ha evidentemente un interesse concreto nella vicenda e nonostante abbia manifestato innumerevoli volte l’interesse e la disponibilità a trovare una soluzione concordata della complessiva vicenda.

37. Con nota 20 settembre 2018, n. 6286, Egas ha ribadito, ancora una volta, che il trasferimento delle opere al gestore del SII doveva avvenire nel rispetto delle procedure già indicate e invitava la Comunità ad interloquire con il Comune (doc. 44).

38. Stante il “silenzio” dell’Amministrazione comunale, in data 26 settembre 2018 la Comunità ha trasmesso un’ultima diffida al Comune di Trinità d’Agultu e Vignola, rappresentando la circostanza che l’Egas, con la sopra citata nota del 20 settembre 2018, invitava la Comunità medesima a prendere contatti con l’Amministrazione. Facendo appunto doveroso seguito a tale nota, nella diffida si ribadiva quanto già segnalato nelle precedenti comunicazioni e si rammentava al Comune, quale unico soggetto competente, il dovere di assumere le iniziative necessarie e indispensabili alla soluzione della vertenza con l’avvio della menzionata procedura di acquisizione (doc. 45).

L’Amministrazione non ha dato riscontro alcuno nemmeno alla diffida sopra citata.

39. In data 16 ottobre 2018, il Comune ha tuttavia inviato al Gruppo Mela e Gravina (i privati istanti) e alla Comunità (coinvolgendola per la prima volta in un procedimento

amministrativo di cui non è dato sapere alcunché) la nota prot. 10829 - che si impugna - con la quale, facendo riferimento ad una istanza presentata in data 10 ottobre 2018 dalle ditte sopra menzionate, si rilascia alle stesse un nulla osta per realizzare “*fognatura e eventuale modulo dell’impianto di depurazione*” (doc. 1).

40. Con istanza di accesso del 23 novembre 2018, trasmessa a mezzo pec (doc. 46), la ricorrente ha richiesto al Comune resistente l’accesso agli atti relativi al procedimento amministrativo avviato ad istanza del Gruppo Mela e Gravina al fine di ottenere il titolo autorizzativo per la realizzazione del primo stralcio funzionale delle infrastrutture fognarie del comprensorio Costa Paradiso previsto nel progetto definitivo a firma dell’Ing. Attilio Savi.

A tutt’oggi l’istanza risulta priva di riscontro.

41. In conclusione, guardando alla sintetica ricostruzione della vicenda in fatto, emerge come l’Amministrazione nel suo complesso, con un vero stillicidio di atti e di prese di posizione abbia (non solo alimentato un contenzioso che ha assunto dimensioni spropositate, ma anche) pervicacemente eluso per anni l’obbligo convenzionalmente e legalmente stabilito di farsi carico dell’infrastruttura, atteggiamento tanto più grave ove si consideri l’estrema rilevanza sociale, ambientale, economica e turistica del comprensorio.

42. Da ultimo deve rilevarsi che la Comunità, in qualità di attuale “titolare dello scarico”, in ossequio alle diffide trasmesse al Comune di Trinità d’Agultu a far data dal 2 agosto 2018 in relazione alla gestione dell’impianto fognario, in data 5 dicembre 2018, ha trasmesso alla Provincia di Sassari una nota con cui si invita la medesima amministrazione ad adottare tutte le opportune iniziative amministrative idonee ad imputare ogni effetto giuridico della autorizzazione provvisoria allo scarico al soggetto ritenuto legittimato, sollevando in tal modo la Comunità da ogni responsabilità gestoria (doc. 47).

A valle del lungo e tormentato percorso giuridico e fattuale che caratterizza la vicenda che si è tentato di illustrare, ritenendo non più tollerabile la situazione di palese illiceità/illegittimità che caratterizza la gestione delle opere di urbanizzazione primaria e, in particolare, di quelle riguardanti l’impianto idrico e fognario del Comprensorio, con il presente ricorso si impugnano i citati provvedimenti per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. In via preliminare.-

1.1. Ai sensi dell'art. 32, CPA, con il presente ricorso vengono impugnati i provvedimenti in epigrafe specificati perché oggettivamente (Cons. Stato, Sez. IV, 22 gennaio 2013, n. 359) connessi, il che determina un cumulo di domande. I provvedimenti censurati risultano infatti proceduralmente collegati tra di loro, incidono sulla medesima vicenda e, comunque, costituiscono manifestazioni collegate a un unico sviluppo dello stesso episodio di concreto esercizio del potere (Cons. Stato, Sez. IV, 24 dicembre 2008, n. 6560).

Per altro verso (e per le medesime ragioni), ai sensi dell'art. 70, CPA si chiede la riunione del ricorso con quello che ha dato luogo al giudizio R.G. 1039/2012, il cui *thema decidendum* – come traspare dalla ricostruzione in fatto – coincide sostanzialmente con quello cui si riferisce il presente ricorso, che presenta, però, un ulteriore elemento di novità in ordine al rilascio di un “nulla osta” ad un soggetto privato proponente l'esecuzione delle opere di uno stralcio funzionale dell'impianto fognario.

1.2. Dal punto di vista della legittimazione ad agire, è sufficiente osservare che la Comunità è espressamente indicata quale destinataria del provvedimento impugnato. Inoltre, il piano di lottizzazione incide immediatamente (sul ruolo e) sul territorio della Comunità, sicché il provvedimento comunale e il relativo procedimento sono preordinati a produrre diretti effetti sul fascio di situazioni giuridiche afferenti alla ricorrente. Al riguardo, si aggiunga che, ai sensi dell'art. 51, del Regolamento del Territorio Costa Paradiso (doc. 48) “*le parti comuni del territorio e i servizi comuni*” sono amministrati dalla Comunità, per mezzo del Consiglio di Amministrazione; secondo quanto dispone l'art. 3, poi, costituiscono proprietà comune, tra le altre cose, gli acquedotti; più in generale, la Comunità è stata costituita (art. 1) per la gestione delle cose e dei servizi comuni e non vi è dubbio che la realizzazione di un impianto di fognatura interessa la Comunità medesima, anche perché (art. 4), l'intero territorio è soggetto alla convenzione stipulata in data 6 luglio 1967 (di cui si dirà *infra*). La Comunità è quindi senz'altro titolare di una posizione qualificata e differenziata, perché direttamente lesa dai provvedimenti impugnati e (nei termini, anche economici, che più specificamente saranno indicati dimostrando la sussistenza del *periculum* ai fini della concessione della richiesta misura cautelare) coinvolta dagli effetti prodotti dalla stessa.

1.3. Il Comune si era determinato, con delibera del Consiglio comunale 14 luglio 2016, n. 28, nel senso di dare la generica facoltà “*ai proprietari dei lotti non allacciati/non allacciabili alla rete fognaria esistente di accordarsi autonomamente al fine di progettare e realizzare, mediante stralci attuativi del piano di lottizzazione, le mancanti reti fognarie del comprensorio, il tutto secondo la procedura prevista dalla L 1150/1942*” (documento non noto). Tuttavia, soltanto ora, al momento in cui un privato ha “attivato” quella procedura, si concretizza la carica lesiva insita nella scelta dell’Amministrazione e, sulla base di una precisa ed effettiva richiesta di autorizzazione alla realizzazione della fognatura, si inverte l’interesse ad agire con riferimento alla materiale realizzazione delle opere. Esso viene qui gravato in quanto presupposto, onde la sua illegittimità si riverbera su quella del nulla osta secondo il paradigma dell’invalidità derivata.

Per altro verso (e per le medesime ragioni), si impugna altresì, in quanto occorrer possa, la comunicazione del 2 agosto 2018, prot. SM/DL/GR 38258/DG inviata da Abbona s.p.a al Sindaco del Comune di Trinità d’Agultu, al Comune di Trinità d’Agultu (doc. 2), in quanto indicante le prescrizioni comunque poi recepite con efficacia novativa dal nulla osta. Detta nota, che ha valore di parere e dunque di atto procedimentale, si innesta all’interno del procedimento avviato con la conferenza di servizi indetta con nota del 20 luglio 2018, prot. n. 7738, che parimenti si impugna quale atto presupposto.

1.4. Infine, giova aggiungere che, come ancora si dirà, le Ditte che hanno dato avvio al procedimento qui avverso hanno avanzato l’istanza volta a ottenere il “titolo” direttamente al Comune e non ad altri Enti, sicché è appunto l’atto adottato dal Comune in risposta a tale istanza, ancorché derubricato a nulla osta, che produce l’effetto giuridico esterno pregiudizievole. Per questa ragione, dunque, esso è qui impugnato.

2. Violazione dell’art. 97, Cost. e dei principi di imparzialità e buon andamento; dei principi posti dalla L 241/1990; dei principi in materia di tipicità e nominatività dei provvedimenti amministrativi; della disciplina in tema di servizio idrico integrato (artt. 147 e ss., DLGS 152/2006 e LR Sardegna 29/1997); dell’art. 28 bis, DPR 380/2001; del principio di legalità; dei principi in tema di affidamento di lavori e di compiti pubblicistici.- Eccesso di potere per contraddittorietà, perplessità, irragionevolezza, carenza di motivazione.- Grave difetto di istruttoria in ordi-

ne alla concreta portata delle opere da realizzarsi.-

2.1. Giova preliminarmente inquadrare giuridicamente e interpretare il gravato atto del Comune.

Nella logica sostanziale, seguendo le scansioni logiche e il tenore letterale del provvedimento, è agevole constatare come si sia al cospetto di un “nulla osta” che muove da una serie di presupposti (in realtà tutti infondati: ma sul punto si tornerà *infra*):

- occorre dotare di idonea infrastruttura fognaria il comprensorio;
- l’onere di realizzare le infrastrutture ricade in capo ai privati;
- il progetto della Comunità è stato approvato con deliberazione del Consiglio comunale 8 aprile 2011, n. 11 (doc. 16).

Ciò premesso, alla luce di un’asserita richiesta di “*autorizzazione a realizzare impianto di fognatura ed eventuale modulo dell’impianto di depurazione*” avanzato dal Gruppo Mela e Gravina in attuazione del c.d. “progetto Savi” (dal nome del progettista, Ing. Attilio Savi), approvato dal Comune nel 2011, con un improvviso e illegittimo scarto che determina un’indebita accelerazione della vicenda, l’Amministrazione resistente esprime un nulla osta all’esecuzione delle lavorazioni. L’effetto, pregiudizievole e devastante, è duplice:

- in positivo, al di fuori di qualsiasi percorso di legalità, si abilita (“autorizza”) un privato a realizzare immediatamente e a stralcio un’opera di sicuro rilievo pubblicistico (un’infrastruttura fognaria, segmento del servizio idrico integrato); contestualmente (come si dirà meglio *infra*), lo si legittima a curare la gestione del relativo servizio;
- in negativo, si sottopone la realizzazione dell’operazione a una nutrita serie di “prescrizioni” rendendo incerta e non prevedibile la dimensione dell’intervento.

2.2. In disparte qualsiasi altra osservazione sull’infondatezza dei presupposti, è palese come si sia al cospetto di un atto del tutto eccentrico rispetto alla chiara individuazione legislativa dei “tipi” di provvedimento che l’Amministrazione comunale può adottare, posto che nessuna norma consente di emanare un nulla osta dotato della possibilità di produrre un così variegato e pregiudizievole spettro di effetti. Risulta allora evidente la fondatezza delle censure di cui in epigrafe sotto il profilo del carattere innominato (e, dunque, illegittimo) dell’atto.

2.3. Ciò chiarito, giova soffermarsi più nel dettaglio sui vari nuclei decisori esibiti dal provvedimento.

Intanto, non si comprende come un'Amministrazione comunale possa affidare/abilitare/autorizzare un privato (il Gruppo Mela e Gravina) a (immediatamente) realizzare e gestire "in proprio" una parte essenziale del servizio idrico e della relativa infrastruttura. La questione è centrale (anche al fine di individuare la normativa applicabile: v. *amplius infra*, sub 2.5): si tratta non già semplicemente di realizzare manufatti nella prospettiva del diritto dell'edilizia, bensì di contestualmente predeterminare le modalità di gestione di un servizio.

Come accade per tutti i servizi a rete, siffatta gestione involge e implica l'uso delle infrastrutture, sicché il servizio non può ovviamente essere scisso dalle stesse (giòva ricordare che, ai sensi dell'art. 141, DLGS 152/2006, "*il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie*"). Non si sta cioè discutendo della mera esecuzione di un'opera, ma della realizzazione di uno stralcio di rete che verrà gestito per il servizio di fognatura e di depurazione, cui i privati dovranno allacciarsi per consentire appunto l'ordinato svolgimento del servizio. Basti ricordare che tra le numerose prescrizioni imposte, vi sono anche quelle relative al sistema di controllo e di gestione dell'impianto attraverso PLC e, cioè, controllori logici programmabili (garantendo peraltro un approccio tradizionale che assicuri "il regolare esercizio dell'impianto") e al "*sistema di controllo, supervisione e acquisizione dati*" che "*preveda un computer supervisore*"; dirimente è poi l'ultima prescrizione (che suona peraltro assai ambigua, lasciando intendere un passaggio ulteriore della gestione futura a favore di soggetto non indicato ma facilmente identificabile nella Comunità, causa, questa, che, in ragione dell'evidente contraddittorietà e lesività del principio di legalità e di buon andamento così determinata, da sola mina la legittimità dell'intero provvedimento), secondo cui "*il richiedente assicurerà la gestione delle opere realizzate ... nelle more del collaudo delle stesse*".

Ma non solo. Sembra piuttosto singolare che l'amministrazione comunale possa autorizzare, con il rilascio di una concessione edilizia ad un privato, l'esecuzione di opere afferenti ad un impianto fognario (qualificato senza dubbio quale opera pubblica: si veda sentenza Corte di Giustizia, 21.7.2001 C-399/98) nell'ambito di una lottizzazione

a monte della quale vi sono delle specifiche convenzioni stipulate tra la Comunità ricorrente e l'amministrazione comunale.

2.4. Sotto il profilo essenziale del servizio idrico, a prescindere dal fatto che un affidamento a un privato potrebbe avvenire unicamente in forza di un tipico e formale provvedimento amministrativo di natura concessoria (*ex multis*, e ancorché relativamente a uno schema di decreto legislativo, v. Cons. Stato, Commissione speciale, parere 3 maggio 2016, n. 1075, espressivo di principi assolutamente radicati nel nostro ordinamento giuridico), è evidente che un siffatto affidamento potrebbe essere fatto unicamente dall'Autorità d'ambito, a conclusione di un procedimento specifico (in ordine al quale, tra l'altro, risulterebbero violate tutte le garanzie partecipative) e non già per mezzo di un eterodosso nulla osta comunale, che non ha, né può avere, effetti concessori.

Va incidentalmente aggiunto che la scelta dell'Amministrazione di autorizzare (*rectius*, affidare a) un privato (che, come detto, ha avanzato l'istanza volta a ottenere il titolo appunto direttamente al Comune e non ad altri enti) alla realizzazione in proprio di uno stralcio di infrastruttura comporta in modo inequivocabile il riconoscimento della responsabilità ultima del servizio in capo al Comune, posto che solo il titolare dello stesso può decidere delle sorti di sue parti e delle relative opere: ciò è in insanabile contrasto con il pervicace rifiuto di farsi carico della gestione dell'infrastruttura (sul punto si tornerà *infra*).

2.5. Quanto al tema più specifico della realizzazione dell'opera, non si può dimenticare che si tratta di un bene demaniale (art. 143, DLGS 152/2006). È comunque evidente che un affidamento a soggetti privati (il Gruppo Mela e Gravina) del compito di realizzare in proprio lavori (o stralci di progetti) di indole pubblica non possa avvenire con le modalità provvedimentali e procedimentali impiegate dal Comune, le quali sono in conflitto insanabile con la disciplina sui contratti pubblici.

2.6. A volere valorizzare l'art. 28 *bis*, DPR 380/2001, in ragione del richiamo all'art. 11, L 241/1990, in esso contenuto, apparirebbe invece evidente la violazione di tutte le garanzie procedimentali tracciate dalla L 241/1990, di cui non vi è alcuna traccia nell'*iter* procedurale seguito dal Comune. Non solo: l'art. 28 *bis*, cit., si riferisce genericamente alla soddisfazione di esigenze di urbanizzazione, laddove qui si è al cospetto di (un'infrastruttura realizzata in funzione della soddisfazione di) un servizio pubblico,

sicché il quadro giuridico deve risultare dal combinato disposto della disciplina urbanistica con le regole sul servizio idrico. E quel quadro è dotato di una sua intima ed evidente coerenza: l'art. 28, L. 1150/1942, rende obbligatoria l'acquisizione delle opere di urbanizzazione (vicenda peraltro opportunamente prevista anche dalle Convenzioni) e ciò è il presupposto affinché il Potere pubblico possa gestire servizi pubblici o affidarli a terzi. Come logica conseguenza, è evidente che quelle opere non possono poi essere cedute a (e gestite da) privati collocati al di fuori di quel circuito.

In ogni caso, il nulla osta qui impugnato non è una convenzione, atto tipico (e unico) contemplato dalla norma in esame per consentire la realizzazione di opere da parte di terzi. A tacere d'altro, essa non è stata adottata dal Consiglio comunale, come previsto dal medesimo art. 28 *bis*, DPR 380/2001.

La possibilità di procedere per stralci funzionali deve essere prevista in una preesistente convenzione (*“la convenzione può prevedere modalità di attuazione per stralci funzionali, cui si collegano gli oneri e le opere di urbanizzazione da eseguire e le relative garanzie”*), mentre, nel caso di specie, essa è evidentemente stata decisa al di fuori di qualsiasi convenzione stipulata con il Gruppo Mela e Gravina, per la semplice ragione che l'atto pattizio deliberato dal Consiglio non esiste.

La realizzazione per stralci, poi, non può che essere consentita al “titolare” del progetto e, cioè, a seguire il ragionamento dell'Amministrazione, alla sola Comunità il cui progetto è stato approvato nel 2011 e non certo a un terzo.

È dunque evidente il “cortocircuito”: manca una convenzione che (in via di ipotesi) dovrebbe essere stipulata con il soggetto che realizza l'intero complesso della rete fognaria, prevedendo la possibilità di uno stralcio; a seguito dell'iniziativa di un privato, che assume il proposito di realizzare una sola parte (di un complesso progetto già approvato, ma presentato da un differente soggetto) a stralcio si utilizzano gli spazi normativi concessi dall'ordinamento in forza dell'uso dello strumento della convenzione, agendo sulla base di una richiesta di autorizzazione che sfocia in un nulla osta.

2.7. Ove infine, per amor di retorica e con un estremo sforzo interpretativo, si dovesse ipotizzare che, nelle intenzioni del Comune, sarebbe la Comunità (in quanto, per così dire, titolare del progetto) ad affidare a terzi (il Gruppo Mela e Gravina) la realizzazione di opere (in questo senso potrebbe leggersi il non univoco riferimento alla necessità che venga provato il “titolo autorizzativo all'utilizzo di progetto”), si configurerebbero

profili di illegittimità, se possibile, ancor più gravi.

In primo luogo, circolarmente tornando sul tema su cui *supra* già si è indugiato, appare impossibile individuare a quale potere tipico andrebbe ricondotto l'intervento del Comune in seno a una vicenda tra privati.

In secondo luogo, ipotizzando la presenza di un progetto presentato dalla Comunità e già approvato, la "mossa" del Comune, in combinato disposto con una richiesta estemporanea di un privato che non ha nessun rapporto con la Comunità medesima, finirebbe per trasformare una libertà del presunto committente (la libertà, cioè, di realizzare o non realizzare l'opera, anche alla luce di salutarì e opportuni ripensamenti) in un dovere o, comunque, in un'operazione che, in forza di scelte esterne, viene sottratta al controllo del titolare del progetto.

A tale ultimo riguardo, onde fugare ogni dubbio, si consideri che, con la convenzione 30 luglio 1992, Rep. n. 8401 (doc. 10), sottoscritta col Comune, all'art. 2 la Comunità assumeva l'obbligo di gestire l'impianto fognario di proprietà del Comune fino al 1° agosto 1995, impegnandosi (art. 3) soltanto a "programmare" (in nessun modo a realizzare) l'adeguamento/ampliamento degli impianti depurativi e fognari esistenti. L'Amministrazione non può fino a tal punto coartare la libertà del privato, ossia la Comunità, sulla quale, in qualità di committente, ricadrebbero anche pesanti oneri: non ultimo, quello di gestire l'opera, come in modo sinistro pare evocare l'ambigua e già ricordata prescrizione secondo cui il "*richiedente assicurerà la gestione dell'opera realizzata*" soltanto "*nelle more del collaudo*".

In terzo luogo, tenendo conto che il progetto sarebbe stato approvato nel 2011, è evidente come ai sensi dell'art. 15, DPR 380/2001, siano ormai ampiamente scaduti i termini per realizzare l'intervento originario, sicché non solo non sussiste un dovere, ma neppure è configurabile la giuridica possibilità di eseguire i lavori in allora eventualmente assentiti. Se quel progetto è decaduto, a esso non può farsi riferimento; in presenza di un nuovo progetto, a tacere di ogni altro profilo di illegittimità, occorrerebbe rispettare tutte le prescrizioni attinenti, ad esempio, al rispetto dell'ambiente.

In quarto luogo (e si tratta di profilo dirimente), la Comunità ha chiaramente rappresentato all'Amministrazione comunale che il progetto per il potenziamento dell'impianto fognario e di depurazione di Costa Paradiso era diretto semplicemente "*ad ottenere il parere di merito sul progetto in oggetto*", senza alcuna altra richiesta,

sicché in nessun modo esso può essere oggi interpretato quale “autorizzazione” alla stessa alla realizzazione di opere e alla conduzione di un servizio la cui gestione *de facto* è cessata, dopo plurimi avvisi in data 1° ottobre 2018 (si v. l’istanza/diffida 2 agosto 2018, doc. 39), in cui è stato espressamente affermato che “*nessuna deliberazione amministrativa adottata su istanza dei privati può ovviamente eccedere i limiti dell’istanza medesima, sicché il pendente procedimento amministrativo di cui all’oggetto... non può approdare ad alcuna decisione relativa alla titolarità della gestione della infrastruttura e dei relativi servizi*”.

2.8. Ma v’è di più.

Anche a volerla - contro la sua stessa volontà (sic!) - qualificare come titolare/gestore del servizio idrico, la Comunità giammai potrebbe appaltare a terzi (il Gruppo Mela e Gravina) le opere di manutenzione ordinaria e straordinaria relative a un’infrastruttura pubblica, ciò violando frontalmente la disciplina di cui al DLGS 152/2006. Un atto amministrativo che avallasse questa presunta volontà risulterebbe per ciò stesso in totale spregio con gli stessi principi del nostro ordinamento.

In ogni caso, mai la Comunità ha assunto decisioni in questa direzione e, come anticipato, la sua volontà è esattamente contraria e, pertanto, non può essere coartata/surrogata da atti dell’Amministrazione.

2.9. Si è citata la disciplina sui contratti: giova sul punto aggiungere che, ipotizzando che venga dato corso alla realizzazione dello stralcio da parte del Gruppo Mela e Gravina (che, giustamente e naturalmente, in questa operazione perseguono un chiaro interesse economico, essendo, a quanto consta, proprietari di molte unità immobiliari nel comprensorio che richiedono di fruire del servizio idrico), rimane del tutto oscuro chi sarebbe il committente dell’opera (non certamente la Comunità, che tale ruolo l’ha chiaramente negato) e chi il responsabile dell’esecuzione (il Gruppo citato scelto senza gara e quindi approfondimento della titolarità dei requisiti di legge?), con insormontabili problemi - basti pensare al tema del rilascio delle garanzie imposte dall’ordinamento - che, da soli, valgono a dimostrare l’illegittimità dell’operazione complessiva.

2.10. La realtà è che l’Amministrazione invoca un potere *lato sensu* autorizzativo (il nulla osta) per perseguire una finalità impropria. Il Comune intende implicitamente e contraddittoriamente rimarcare che la Comunità sarebbe titolare/gestore del servizio e

dell'impianto: ancorché, come emerge dalla ricostruzione operata nella parte in "fatto", abbia a parole formalmente aperto possibili ipotesi transattive, sul punto ha pervicacemente sempre insistito sulla propria erronea convinzione. Ciò che al Comune importa conseguentemente statuire/dichiarare/implicitamente imporre è che la Comunità si faccia carico di tutti i relativi oneri e che i lavori siano eseguiti da alcuni soggetti privati non scelti a valle delle procedure di legge, ma (addirittura) di vere e proprie "autocandidature".

Per fare ciò, pur smentita dal quadro giuridico e fattuale, con un atto contraddittorio, illegittimo e certamente dannosissimo per gli interessi della Comunità, l'Amministrazione tenta di ricondurre il rapporto giuridico triangolare (quello, cioè, che lega un imprenditore che ha preso l'iniziativa estemporanea per realizzare uno stralcio del progetto da un lato con la Comunità e/o, dall'altro lato, con il Comune) a uno schema del tutto disallineato rispetto al contesto normativo. Il Comune, infatti, qualifica il privato quale affidatario di servizi/infrastrutture a seguito di una del tutto eccentrica decisione carente di convenzione, ovvero quale concessionario/subconcessionario rispetto alla Comunità - presunta titolare del servizio - la quale, però, mai ha accettato o assunto o potuto assumere il ruolo di responsabile/titolare del servizio idrico e delle relative infrastrutture. Assume, poi, contorni persino parossistici il fatto che le due Imprese "autocandidatesi" a svolgere i lavori li eseguano avvalendosi di un progetto di titolarità di altro soggetto (la Comunità), ma oggi a loro disposizione in forza di una sorta di "esproprio" a opera del Comune.

2.11. L'Amministrazione di Trinità pare dimenticare che, come accade per tutti i servizi pubblici, anche nel caso del servizio idrico integrato, la responsabilità istituzionale, amministrativa e giuridica del servizio, secondo le univoche indicazioni normative, è e rimane in capo agli Enti pubblici titolari di funzioni in materia. Il DLGS 152/2006 vieppiù conferma questa impostazione, facendo riferimento al "governo" del servizio da parte degli Enti, nonché all'affidamento formale dello stesso a favore di gestori. Né il Comune, né la Comunità, dunque, potrebbero intrattenere rapporti con un terzo per affidare allo stesso compiti di rilievo pubblicistico e vedere "regolati" tali relazioni in forza di un nulla osta.

La soluzione cui mira il Comune, ossia la gestione da parte di un privato di un'infrastruttura fognaria (e dunque di un solo segmento del servizio integrato) che si

pretende di proprietà (del pari) privata è del tutto in contrasto con la vigente normativa in materia di servizi idrici anche per una differente ragione.

Il quadro giuridico previsto dalla normativa vigente in tema di servizi idrici mira univocamente (e l'evidenza del disegno legislativo è tale da non richiedere ulteriori indugi sul punto) a realizzare la gestione unitaria pubblica (DLGS 152/2006 e LR Sardegna 29/1997). Proprio in ossequio alla medesima disciplina, dunque, non è concepibile la sussistenza di un eccentrico proprietario-gestore privato di un impianto fognario a fronte della presenza di un'Autorità d'ambito, EGAS, e di una Società di gestione, Abbanoa, titolari in Sardegna dell'organizzazione e della gestione di quegli stessi servizi.

2.12. In una prospettiva di estrema sintesi, invocando (implicitamente e in modo parziale) la disciplina edilizia, l'Amministrazione mira a fare realizzare e gestire una porzione di impianto fognario a un privato che non ha mai presentato il progetto base, elevandolo a concessionario del servizio (di cui il Comune dunque "dispone" riconoscendosi, ancora una volta implicitamente, quale titolare/gestore) o, peggio, a subconcessionario della Comunità, al di fuori di qualsiasi percorso di legittimazione che coinvolga la Comunità stessa e che motivi circa la capacità dei privati a realizzare l'opera pubblica: in tal modo coarta la volontà della Comunità (anche in quanto titolare del progetto), aggira la necessità di un atto concessorio ed elude la normativa sul servizio idrico.

Il Comune, cioè, continua a muoversi nel solco di una linea di azione – durata decine di anni – caratterizzata da un intreccio anomalo tra interessi pubblici e privati.

2.13. Tutto ciò si riflette sul carattere contraddittorio e incerto del provvedimento (che esibisce la fisionomia di un atto relativo ai profili urbanistici ma è corredato da prescrizioni afferenti alla dimensione del servizio idrico), che, anche in ragione dell'assenza di motivazioni in grado di chiarire la volontà in essa oggettivata, appare *ictu oculi* perplesso e difficilmente inquadrabile dal punto di vista giuridico.

3. Violazione dell'art. 7, L 241/1990, del principio del giusto procedimento, del principio di trasparenza e buon andamento e del diritto di partecipazione al procedimento. - Eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità.-

3.1. Emerge in modo inequivoco dalla documentazione in atti come l'amministrazione comunale abbia del tutto omissso di dare comunicazione alla ricorrente dell'avvio del

procedimento attivato dal Gruppo Mela e Gravina, volto all'ottenimento del titolo abilitativo per la realizzazione di uno stralcio funzionale del progetto a firma dell'Ing. Attilio Savi a suo tempo presentato dalla stessa Comunità.

Il Comune, irragionevolmente, ha ritenuto di assolvere ai suoi obblighi "informativi", dando comunicazione alla ricorrente soltanto del nulla osta emesso a seguito della presentazione della nota 10 ottobre 2018, prot. n. 10540, ancora non conosciuta e a cui ha fatto seguito la richiesta di accesso agli atti rimasta a tutt'oggi inevasa.

3.2. In relazione al disposto di cui all'art. 21 *octies*, L 241/1990, pur non conoscendo il contenuto dell'istanza presentata dai privati, è indubbio - per le gravi implicazioni che l'intervento comporta, come si dirà - che la partecipazione della Comunità avrebbe determinato un contenuto diverso dell'impugnato "nulla osta" e dell'eventuale provvedimento conclusivo del procedimento (ancora non conosciuto).

Del resto, quello che ci occupa è il tipico caso in cui la comunicazione di avvio del procedimento avrebbe consentito alla ricorrente di partecipare al procedimento medesimo, apportando un contributo significativo all'istruttoria attraverso la formulazione di deduzioni ed osservazioni che, se fossero state valutate dall'Amministrazione, avrebbero senz'altro inciso sul provvedimento finale.

Né, d'altronde, sussistono valide ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità, che avrebbero potuto giustificare l'omessa comunicazione di avvio del procedimento.

3.3. Sempre con riferimento all'adozione del suddetto provvedimento (senza la partecipazione della ricorrente) deve evidenziarsi come il comportamento tenuto dall'amministrazione comunale rilevi anche sotto il profilo della grave contraddittorietà alla luce dei fatti sopra esposti, infatti:

- all'udienza del 24 aprile 2018 (nell'ambito del giudizio già pendente con il ricorso 1039/2012) il Comune resistente manifestava, tramite i suoi legali, la volontà di addivenire ad un accordo al fine di una definizione transattiva della vertenza relativa anche all'impianto fognario;

- a far data dal mese di giugno 2018 non "risponde" alle richieste di incontro, interrompendo immotivatamente le intraprese trattative;

- nel mese di luglio 2018 il Sindaco rilascia un'intervista al quotidiano La Nuova Sardegna con cui nega in radice la possibilità di acquisire dalla Comunità le opere esisten-

ti se non “obbligato” (ad esempio da una pronuncia del Tar);

- il 16 ottobre 2018 comunica alla Comunità (inserendola tra i destinatari e non per conoscenza) l’esito di un procedimento (già istruito) e concluso con il rilascio di un “nulla osta” propedeutico all’adozione di un provvedimento abilitativo all’esecuzione delle citate opere che avranno rilevanti ripercussioni sulla medesima Comunità.

In definitiva, l’Amministrazione comunale sostiene pervicacemente che la Comunità è il soggetto obbligato alla realizzazione delle opere, ma al tempo stesso, senza coinvolgerla minimamente, autorizza dei soggetti terzi (di cui non è dato sapere alcunchè) all’esecuzione di uno stralcio funzionale del progetto presentato a suo tempo dalla Comunità.

4. Violazione dell’art. 28, L 1150/1942; dell’art. 16, DPR 380/2001; dei principi in tema di appartenenza soggettiva delle reti fognarie.- Eccesso di potere per difetto di presupposti e per carenza di motivazione.-

4.1. Quanto dedotto ai punti precedenti pare sufficiente a disvelare l’illegittimità dei gravati provvedimenti.

Per mero tuziorismo di difesa, si indugerà ora sulla infondatezza del presupposto principale da cui muove il Comune (chiaramente esplicitato nel preambolo dell’atto, ma frutto evidente di un’errata ricostruzione dei dati fattuali e giuridici e, in ragione di un’intonazione del tutto apodittica, completamente sprovvisto di un convincente apparato motivazionale) che consiste nell’errata convinzione secondo cui l’impianto fognario e le altre opere di urbanizzazione non sarebbero state acquisite al patrimonio comunale, sicché sussiste l’obbligo giuridico per gli attuali proprietari e/o per la Comunità di provvedere alla manutenzione, al collaudo o all’ampliamento della rete.

4.2. Per quanto attiene specificamente alla fognatura (impianto fognario e depuratore), la proprietà è passata in capo all’Amministrazione comunale e, comunque, l’infrastruttura è da considerare acquisita al patrimonio indisponibile.

La relativa vicenda giuridica è stata prodotta indubitabilmente dalla convenzione 30 luglio 1992, rep. 8400, racc. n. 1709 (doc. 9). Dopo avere dato atto, in premessa, che l’ISVITUR (avente causa dalla società Costa Paradiso s.r.l.) aveva approntato l’impianto fognario a servizio dei villaggi realizzati (pag. 4), tale convenzione stabiliva all’art. 2, che l’ISVITUR “cede e dismette... in proprietà a favore del Comune di Trinità d’Agultu e Vignola... la piena proprietà dell’impianto fognario con depuratore

che serve i villaggi... funzionante e in perfetto stato di conservazione”.

Nella Convenzione stipulata in pari data tra il Comune e la Comunità del Territorio “Costa Paradiso”, rep. N. 8401, racc. n. 1710, si ribadisce in modo inequivocabile che “il Comune... ha acquistato la proprietà dell’impianto fognario con depuratore realizzato dalla Isvitur” (doc. 10, pag. 3, primo capoverso).

Ancora prima, con l’atto integrativo 9 dicembre 1975 della Convenzione tra Comune e Comunità (quella del 1° agosto 1975, doc. 6), “le parti si danno reciprocamente atto che le opere di urbanizzazione primaria relative alla lottizzazione ‘Costa Paradiso’ di cui alla Convenzione in premessa sono state eseguite” (doc. 7, pag. 5, ultimo capoverso).

Si aggiunga che, con la già citata delibera 8 aprile 2011, n. 8 (doc. 16), l’Amministrazione comunale decise, tra l’altro, “DI AUTORIZZARE la Comunità del territorio di Costa Paradiso per la realizzazione dell’intervento in esame, considerando il fatto che il depuratore è di proprietà comunale, e che una parte di tali opere previste ricade in proprietà pubblica”.

4.3. Questa vicenda è del tutto coerente con gli obblighi che si ricavano dall’art. 28, L. 1150/1942. Al riguardo, la giurisprudenza ha chiarito in modo univoco l’esistenza di un dovere cogente dell’amministrazione di prendere in carico le opere di urbanizzazione ai sensi della norma citata e ha espressamente qualificato le opere di urbanizzazione (cui sono da ascrivere gli impianti fognari) come beni del patrimonio indisponibile (anche in forza dell’art. 16, c. 2, DPR 380/2001). L’obbligo di prendere in carico deriva direttamente dalla legge, cioè, esiste anche a prescindere dal contenuto delle convenzioni, peraltro, nel caso concreto, del tutto congruenti con il disposto legislativo. *Ex multis*, codesto Ecc.mo TAR, con la sentenza 4 agosto 2011, n. 880 (trattando di un caso simile, in cui un Comune non aveva mai preso a suo carico le opere di urbanizzazione), ha statuito inequivocabilmente che, sulla base degli artt. 28, l. 1150/1942, e 16, comma 2, DPR 380/2001, “l’acquisizione delle opere e delle relative aree è per il Comune obbligatoria quanto lo è la cessione delle stesse per la società lottizzante e ciò in quanto, oltre ad essere tassativamente previsto dalla legge nei termini sopra descritti, detto trasferimento è condizione necessaria affinché possa concretamente realizzarsi l’assetto del territorio cui sovrintende l’attività di pianificazione ed è, altresì, presupposto necessario affinché possano poi concretamente operare le

norme nazionali e regionali vigenti in materia di corretta gestione dei servizi pubblici correlati alle opere di urbanizzazione, la cui titolarità il legislatore espressamente affida all'autorità amministrativa...

A ciò consegue che - ove dopo la destinazione di un'area ad opera di urbanizzazione da parte del piano di lottizzazione... la stessa fosse ceduta dal lottizzante a terzi - il relativo contratto sarebbe nullo per contrasto con norma imperativa e non potrebbe incidere sui relativi assetti urbanistici e dominicali”.

Particolarmente incisivo è il passaggio in cui si afferma che tale conclusione “*oltre che normativamente imposta, è indispensabile per garantire la tenuta dell'intero 'sistema urbanistico', volto alla tutela di interessi pubblici di rango superiore, che risulterebbero gravemente frustrati dall'alienazione delle opere di urbanizzazione a soggetti privati; in sostanza il sistema tende ad evitare che quelle opere siano sottratte alla loro destinazione a pubblico servizio, in chiave di tutela del corretto sfruttamento del territorio e dei correlati valori di rango ancora superiore, quali il diritto alla salute, alla sicurezza stradale, all'approvvigionamento idrico ed elettrico, etc.*

Del resto la necessaria appartenenza alla mano pubblica delle opere di urbanizzazione (e delle aree su cui esse insistono), secondo il regime del patrimonio indisponibile (perché destinato a pubblico servizio, secondo lo schema di cui all'art. 826, comma 3, del codice civile), è principio assolutamente consolidato in giurisprudenza”. Questa decisione (che tra l'altro ha accolto la domanda di accertamento dell'obbligo del Comune di prendere in carico le opere di urbanizzazione) è stata confermata da Cons. Stato, Sez. IV, 7 novembre 2014, n. 5487.

Sul punto esiste comunque un orientamento assolutamente consolidato di codesto Ecc.mo Tribunale: si v. TAR Sardegna, Sez. II, 17 marzo 2015, n. 469 e Sez. II, 14 dicembre 2012, n. 1118 (secondo cui l'art. 28 “rende l'acquisizione delle opere e delle relative aree obbligatoria per il Comune, in quanto passaggio necessario alla concreta attuazione dell'assetto del territorio voluto dal legislatore, nonché delle norme vigenti in materia di gestione dei servizi pubblici, la cui titolarità è per legge affidata all'autorità amministrativa”): la sentenza è stata riformata da Cons. Stato, Sez. IV, 6 ottobre 2014, n. 4981, ma solo in relazione alla possibilità che una convenzione preveda che il privato assuma l'accollo di oneri finanziari); Sez. II, 15 maggio 2013, n. 602; Sez. II, 19 febbraio 2010, n. 187; Sez. II, 30 luglio 2009, n. 316; Sez. II, 10 ottobre

2018, n. 853. Nel solco del medesimo orientamento si è espresso anche Cons. Stato, Sez. IV, 6 aprile 2012, n. 2045 e Cons. Stato, Sez. IV, 20 luglio 2018, n. 4410.

4.4. Va aggiunto che la natura pubblica delle opere di urbanizzazione (anche a voler trascurare l'art. 143, DLGS 152/2006 che qualifica addirittura le fognature come beni demaniali) deve essere affermata indipendentemente dalla proprietà dei suoli in cui insiste la rete fognaria. Da un lato, per il fatto stesso di essere state realizzate in esecuzione di una convenzione di lottizzazione, esse acquisiscono la qualificazione di beni del patrimonio indisponibile ex art. 16, c. 2, DPR 380/2001; dall'altro, come espressamente riconosciuto da Cons. Stato, Sez. IV, n. 5487/2014, cit., in forza dell'uso collettivo del servizio idrico fruibile a mezzo di dette condutture. Nello stesso senso, TAR Sardegna, Sez. II, n. 469/2015, cit., che, in modo significativo, aggiunge: *“una volta acclarata l'esistenza delle opere di urbanizzazione... le conseguenze sulla loro presa in carico e gestione sono identiche... L'ente locale deve gestire pubblici servizi connessi alle opere di urbanizzazione esistenti”* e *“l'acquisizione... è per il Comune obbligatoria”*: *“proprio perché le opere di urbanizzazione sono funzionali allo svolgimento di pubblici servizi di primaria utilità... la loro proprietà necessariamente deve essere del Comune”*.

Sul punto, di estremo interesse è pure l'arresto di codesta Ecc.ma Sezione n. 602/2013, cit. che, in un caso in cui la rete fognaria esibiva caratteri di *“obiettiva promiscuità”*, ha confermato l'ascrivibilità della rete idrica al *genus* delle opere di urbanizzazione, anche in ragione del fatto che, in analogia rispetto al caso per cui è sorta l'attuale controversia (ove in luogo del serbatoio vi è un impianto indiscutibilmente pubblico: si v. quanto affermato dal Comune di Trinità nel corso dell'incontro svoltosi presso la Regione Sardegna in data 7 settembre 2011: doc. 49, pag. 2), le acque confluivano in un *“serbatoio”* pubblico.

4.5. Come se non bastasse, per tornare alla vicenda concreta, si consideri che, nello stesso giorno in cui è stata stipulata la convenzione che ha trasferito la proprietà dell'impianto, il Comune ha affidato il medesimo in gestione alla Comunità Costa Paradiso (si v. punto 2, convenzione 30 luglio 1992, rep. 8401, racc. n. 1710, doc. 7). Effetto, quest'ultimo, che a sua volta presuppone ovviamente la titolarità dell'impianto. Erra dunque il Comune là dove afferma o dà per scontato che la Comunità sarebbe il soggetto titolato ad assumere iniziative volte a consentire l'ampliamento della fognatu-

ra.

A ulteriore conferma di questa linea argomentativa è opportuno ribadire che solo un Ente titolare del servizio può ora “autorizzare” (*recte*, affidare a) un privato alla realizzazione in proprio di una porzione di servizio idrico. L’atto integrativo della Convenzione 22 dicembre 1975, rep. 10481 (doc. 7), all’art. 4 stabilisce che la Cooperativa “cede e dismette gratuitamente” in favore del Comune “che accetta” ha 85.28.65 di terreno - pari ad una quota condominiale di 1491/10000 - per spazi pubblici attrezzati, parcheggi pubblici, rete viaria. Il passaggio di proprietà al Comune delle opere di urbanizzazione - corrispondenti agli 85.28.65 ettari di cui sopra - è avvenuto il 29 luglio 1985. La presa di possesso (doc. 10) è verbalizzata con documento ufficiale firmato dal Sindaco dell’epoca; in data 29 luglio 1985, la relativa comunicazione alla Cooperativa (prot. n. 3744), viene effettuata nella stessa data.

Peraltro, dopo la scadenza del termine decennale di validità della Convenzione, il Comune ha continuato a rilasciare concessioni edilizie a Costa Paradiso, autorizzando i proprietari dei lotti ineditati a costruire, senza riscuotere gli oneri di urbanizzazione primaria.

Questi atti hanno come necessario presupposto di legittimità amministrativa la sufficienza delle opere di urbanizzazione (in evidente contrasto con le continue rivendicazioni del Comune sul punto) e, quindi, l’avvenuta acquisizione, da parte del Comune di Trinità, delle opere di urbanizzazione di Costa Paradiso.

4.6. Alla luce di quanto sopra dimostrato, pure la manutenzione non può che spettare al Comune. Anche a volere ricavare dal quadro convenzionale originario la sussistenza di un iniziale obbligo in capo alla Comunità e/o alle parti private, attualmente un tale ipotetico obbligo di manutenzione non sussisterebbe più: il punto 2 della convenzione stipulata in data 30 luglio 1992 con la Comunità (rep. 8401, racc. n. 1710, doc. 10) è univoco nello statuire che i proprietari si obbligano soltanto fino al 1° agosto 1995.

4.7. Né potrebbe rilevare l’assenza di un collaudo formalizzato.

Intanto, la circostanza che le opere non siano state collaudate non può essere imputata alla Comunità, dal momento che si tratta di un onere ormai trasferito in capo al proprietario dell’opera, ossia al Comune, quantomeno in forza dell’art. 2 della convenzione del 30 luglio 1992, rep. 8400, racc. n. 1709 (doc. 9). Salva la presenza di clausole o vincoli differenti (nel caso di specie inesistenti e non provati), del collaudo non può

essere gravato un soggetto che non ha la materiale disponibilità e la titolarità dell'opera.

Non si potrebbe neppure invocare la disciplina sui contratti. Come esemplarmente affermato da Cons. Stato, Sez. IV, n. 5487/2014, cit., a proposito della necessità, ai fini del trasferimento al Comune dell'opera realizzata dal privato nel contesto di una convenzione di lottizzazione, di un atto di collaudo non previsto dalla convenzione, *“non appare configurabile una perfetta equiparazione tra l'istituto contemplato... nell'ambito della normativa sugli appalti pubblici e il collaudo previsto nell'ambito di una convenzione di lottizzazione, laddove nel primo caso tale adempimento si atteggia come accettazione dell'opera con le caratteristiche tecniche attestate dal collaudatore, nel secondo caso il collaudo risponde piuttosto alla precipua finalità di verificare eventuali inadempienze del lottizzante agli obblighi di convenzione”*. L'arresto, cioè, esclude la necessità di un formale collaudo in tema di convenzioni e, anzi, ancora un tale adempimento all'espressa previsione nel quadro convenzionale (*“vale la pena rammentare, in relazione all'individuazione delle fonti “normative” cui ancorare il mancato collaudo come, in ogni caso, nella specie (e la circostanza non è smentita ex adverso) non risulta che la convenzione di lottizzazione... e neppure l'atto aggiuntivo rechino la previsione dell'adempimento tecnico-amministrativo del collaudo”*), nel caso di specie del tutto carente.

È comunque del tutto sufficiente ribadire che TAR Cagliari, Sez. II, n. 602/2013, cit., ha così statuito: *“Se è pur vero... che dagli atti di causa non emerge l'esistenza di atti formalmente definiti “collaudo delle opere di urbanizzazione”, deve però rilevarsi che... vi è stata, quindi, una verifica in contraddittorio sullo stato delle opere, che ha svolto, in relazione al concreto andamento della vicenda, la medesima funzione di un collaudo”*. Applicando siffatto principio, non è chi non veda come tale verifica, nel caso concreto, sia contenuta nella Convenzione 30 luglio 1992 (doc. 9: in essa il Comune accettava la piena proprietà dell'impianto *“funzionante e in perfetto stato di conservazione”*) e nell'atto integrativo 9 dicembre 1975 della Convenzione tra Comune e Comunità (quella del 1° agosto 1975, doc. 6), in cui *“le parti si danno reciprocamente atto che le opere di urbanizzazione primaria relative alla lottizzazione ‘Costa Paradiso’ di cui alla Convenzione in premessa sono state eseguite”* (doc. 7).

Amnesso e non concesso che il collaudo propriamente detto fosse necessario, nessun

dubbio che, in una logica sostanziale, i soprariportati atti sono del tutto equivalenti al collaudo. Inoltre, come ribadito nella lettera inviata dal Comune di Trinità d'Agultu e di Vignola il 29 marzo 2010 (doc. 50), il Consiglio Comunale con delibera 15 maggio 2007, n. 16 *“ha approvato lo stato di consistenza del sistema idrico-fognario comunale”*: a tacere d'altro, comunque tale atto è equivalente al collaudo, dal momento che lo stato di consistenza fotografa esattamente la condizione delle opere, ne attesta il regolare funzionamento ed è preordinato alla presa in carico delle opere medesime.

4.8. Non produce poi effetti attuali in capo alla Comunità quanto disposto al punto 2 della convenzione stipulata in data 30 luglio 1992 (rep. 8401, racc. n. 1710, doc. 10), sull'affidamento della gestione delle opere passate nella disponibilità del Comune a favore della Comunità Costa Paradiso. La gestione di un'infrastruttura di pubblico interesse - con il passaggio di proprietà divenuta già pubblica e, quindi, sottratta al regime privatistico - non può infatti essere affidata a privati con un mero atto convenzionale. In ogni caso, come già detto, il dovere dell'Amministrazione di acquisire le opere e di farsene carico (in termini di titolarità del relativo servizio pubblico) deriva da una norma cogente e inderogabile.

4.9. Dirimente è peraltro la circostanza che la convenzione stipulata in data 30 luglio 1992 con la Comunità (rep. 8401, racc. n. 1710, doc. 10) individuava quale proprio limite temporale il 1° agosto 1995 (*“la Comunità si obbliga a provvedere a tutti gli oneri di manutenzione, funzionamento e gestione... fino al 1 agosto 1995”*). Se la gestione segue fisiologicamente la proprietà pubblica, non è certo possibile avallare l'operato del Comune che, in modo del tutto eccentrico rispetto ai principi, ha deciso di imputare i compiti manutentivi a un soggetto privato.

4.10. Infine, ammettendo per mero gusto di argomentazione che la struttura sia passata alla Comunità, un conto è la gestione di un'opera, tutt'altro è il suo ampliamento per mezzo di un rilevantisimo intervento. Di tutta evidenza che quella qui avversata è una vicenda giuridica eccedente la mera attività gestionale (già di per sé illecitamente e illegittimamente pretesa). In generale, Cons. Stato, Sez. VI, n. 561/1996 ha chiarito che *“la ‘gestione’ dell’opera comprende attività diverse, che vanno dalla mera manutenzione dell’opera alla più complessa attività necessaria per consentire all’opera di essere utilizzata per il fine cui è destinata”*: pertanto, nell'utilizzo di un'opera non può logicamente rientrare il completo stravolgimento della stessa e la realizzazione di una

struttura completamente diversa.

4.11. All'insussistenza dell'obbligo dei privati di dovere gestire l'impianto fa da contraltare la presenza di doveri che gravano sul Comune e che valgono a tutelare non tanto (o, meglio, non soltanto) la posizione dei privati, quanto l'interesse pubblico alla corretta gestione degli impianti fognari, ormai entrati a far parte del suo patrimonio indisponibile. Tra gli obblighi del Comune vi è anche quello di provvedere al collaudo e, se necessario, all'ampliamento e potenziamento. L'Amministrazione resistente non solo non avrebbe dovuto assumere atti amministrativi che presupponevano il dovere in capo alla Comunità e/o ai proprietari di realizzare l'impianto, ma avrebbe anche dovuto adempiere ai propri doveri.

In conclusione, nessun dubbio che il Comune debba essere condannato ad adempiere, sussistendo tutti i requisiti di cui all'art. 31, comma 3, CPA.

5. Violazione dei principi sulla progettazione dei lavori pubblici.-Sviamento.- Eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità.- Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto.- Eccesso di potere per grave difetto di istruttoria.-

5.1. Il provvedimento è formalmente un nulla osta. Tuttavia, a leggere le prescrizioni in esso contenute, si evince che il suo contenuto irragionevolmente esorbita da questo oggetto, nel senso che molti vincoli attengono (per attingere a una felice e fortunata formula dottrinale) al "ritmo" del servizio idrico, identificando caratteri della rete fognaria, dell'impianto di sollevamento e di quello di depurazione. Si tratta, con tutta evidenza, di questioni che concernono la gestione del servizio e che spetta all'Ente Gestore definire.

Per altro verso, la necessità di conformarsi agli stessi comporta un notevole aggravamento dei lavori e, quale automatica conseguenza, degli oneri per i privati.

Infine, le prescrizioni (che, pur se con carattere novativo inserite nel nulla osta, risalgono alla comunicazione Abbanoa 1° agosto 2018, prot. n. 38258, che, per quanto occorrer possa, qui si impugna: doc. 2) determinano in realtà un mutamento sostanziale del progetto: basti citare l'indicazione vincolante di realizzare la "sezione di disabbatura" e una centrifuga non previste nella progettazione originaria.

Il progetto del 2011 risulta fortemente alterato, sicché non si può più parlare di stralcio dello stesso: basti aggiungere che tra le prescrizioni vi è quella, dal contenuto indeter-

minato, in forza della quale in caso di necessità “*dovrà essere realizzato modulo/moduli aggiuntivi*”.

A questo riguardo, infatti, nel “nulla osta” si legge: “*naturalmente qualora le utenze da allacciare siano superiori alla potenzialità dell’attuale modulo, dovrà essere realizzato modulo/moduli aggiuntivi sempre secondo progetto approvato e prescrizioni impartite dai vari Enti sovraordinati: provincia, Abbanoa, RAS etc. coerenti dimensionalmente con le utenze da allacciare*”.

Può rilevarsi sin d’ora il grave difetto di istruttoria da cui è affetto l’atto impugnato in quanto il Comune, nell’esprimersi sull’istanza (non conosciuta) presentata dai privati, non ha accertato se la realizzazione dello stralcio funzionale assicurerà l’allaccio a tutte le utenze presenti e se le opere da realizzarsi siano coerenti dimensionalmente con le stesse.

Peraltro la realizzazione di nuovi moduli comporterà la modifica del progetto originario con conseguenti possibili ripercussioni anche sui pareri già ottenuti dall’Ufficio Tutela del paesaggio RAS, Soprintendenza B.A.A.A.S. e Ufficio SAVI RAS.

* * *

Istanza cautelare

1. Valga quanto sopra per la sussistenza del *fumus boni iuris*.
2. In ordine al *periculum in mora*, è sufficiente sottolineare il pregiudizio gravissimo conseguente al riconoscimento, in forza di un atto assunto a seguito di istanza di un privato dell’obbligo (con tutte le conseguenze, anche sul piano penale e civile), immediato o futuro (a seconda dell’interpretazione dell’ambiguo atto), della Comunità di assumere il ruolo di gestore della infrastruttura e del servizio e/o alla qualificazione della stessa quale Committente.
3. L’amministrazione comunale ha emesso un “nulla osta” per l’esecuzione di lavori di rilevantissimo importo economico (presumibilmente pari a circa due milioni di Euro) e di rilevanza pubblica attenendo ad opere connesse ad un servizio pubblico, da realizzarsi all’interno del comprensorio di Costa Paradiso da parte di soggetti privati di cui non è certa l’affidabilità imprenditoriale ed economico-finanziaria.

A tal riguardo, è opportuno rilevare che, il signor Mela Antonio Maria del Gruppo proponente (Mela e Gravina) risulta essere socio maggioritario di due società (Service 2000 srl, Graniti Sistem srl: docc. 51, 52) proprietarie di numerosi immobili all’interno

del Comprensorio di Costa Paradiso che hanno un'elevata esposizione debitoria nei confronti della Comunità Costa Paradiso per il mancato pagamento delle quote di gestione per un importo attuale di Euro 316.575,24, come da riepilogo aggiornato (doc. 53).

La Comunità ricorrente, infatti, ha ottenuto nei confronti delle suddette società l'emissione da parte del Tribunale di Tempio di decreti ingiuntivi per cifre consistenti (n° 514/2015 dell'importo di Euro 207.006,70 avverso il quale è stata proposta opposizione; n° 604/2016 dell'importo di Euro 79.748,72; n° 664/16 dell'importo di Euro 58.404,33: docc. 54, 55, 56, 57).

4. Si deve altresì ribadire la particolare delicatezza e rilevanza dell'intervento il cui avvio imminente potrebbe creare problematiche di non facile soluzione sia in fase di realizzazione che in fase di gestione delle nuove strutture. Si ricorda che è mancato del tutto il coinvolgimento della Comunità nel procedimento amministrativo volto all'emissione del "nulla osta" impugnato e degli eventuali titoli abilitativi in corso di rilascio.

La Comunità ancora oggi è all'oscuro del contenuto dell'istanza presentata, del soggetto che eseguirà le opere (non si sono reperite informazioni sul Gruppo Mela e Gravina: partita Iva, codice fiscale, sede legale), delle modalità di realizzazione delle opere, delle eventuali garanzie prestate, nonché del cronoprogramma dei lavori.

L'amministrazione comunale, in sostanza, sta autorizzando la realizzazione delle opere di uno stralcio funzionale all'interno di una lottizzazione da parte di un soggetto privato che ha presentato un'istanza sotto forma di "Gruppo" (?) senza che siano state seguite le procedure di selezione previste dalla normativa vigente, trattandosi di opere di urbanizzazione primaria; non è dato sapere se sia stata prestata una idonea fideiussione, né se sia stata stipulata la polizza CAR.

5. Si ritiene che le addotte argomentazioni siano sufficienti a giustificare l'adozione di una misura cautelare.

In ogni caso, l'effetto immediato del "nulla osta" è anche quello di destinare la costruzione di una parte rilevante dell'infrastruttura all'intervento di un privato che viene all'uopo "abilitato", così alterando la situazione di fatto e implicando il riconoscimento della non spettanza al Comune della titolarità dell'impianto fognario.

6. Pure rilevante è la circostanza che, in forza dell'imponente corredo prescrizionale

(rilevante è il vincolo a realizzare eventualmente futuri moduli), il costo del progetto è destinato a lievitare con evidenti conseguenze in capo ai privati e alla Comunità.

Al riguardo è sufficiente notare che la prescrizione riportata alla lettera c) del nulla osta stabilisce che *“il richiedente si obbliga a consentire l’allaccio alla condotta in progetto a tutti i lotti/unità edilizie lungo linea alle condizioni riportate nell’istanza e deliberate dalla Comunità di Costa Paradiso”*. Ciò significa che, in modo del tutto illegittimo e illecito, i partecipanti saranno obbligati ad allacciarsi e a sostenere i costi dell’opera, in modo del tutto eccentrico rispetto ai principi e alle norme di legge ormai da anni vigenti (a far tempo dalla fondamentale L 36/1994, c.d. “legge Galli”).

* * *

Istanza istruttoria

1. In quanto ancora inadempita l’istanza di accesso ai documenti presentata dalla ricorrente in data 23 novembre 2018 e nella misura in cui parte resistente non ottemperasse all’obbligo di produzione documentale ex art. 46, CPA, si chiede che, ai sensi dell’art. 63 ss., CPA, S.E. il Presidente voglia ordinare all’Amministrazione resistente il deposito di tutti gli atti, al momento non noti, relativi al procedimento in oggetto, con particolare riferimento alla nota 10540 del 10 ottobre 2018 citata dal nulla osta impugnato (doc. 1, pag. 2) e alla delibera del Consiglio comunale 14 luglio 2016, n. 28.

Riservata fin d’ora la proposizione di motivi aggiunti.

* * *

Per tutti questi motivi

SI CHIEDE

che, previa riunione ex art. 70, CPA, con il ricorso RG 1039/2012, in accoglimento del presente ricorso, codesto Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale voglia così provvedere:

- in via istruttoria, ai sensi dell’art. 63 ss., CPA, in caso di mancato accoglimento dell’istanza di accesso del 23 novembre 2018 e, comunque, in difetto di produzione da parte dell’Amministrazione in applicazione dell’art. 46, CPA, ordinare al Comune di Trinità d’Agultu e Vignola l’esibizione di tutti gli atti connessi all’adozione del provvedimento impugnato (in particolare, della nota 10540 del 10 ottobre 2018 e alla delibera del Consiglio comunale 14 luglio 2016, n. 28);

- in via cautelare, disporre la sospensione dei gravati provvedimenti;
- nel merito, annullare il provvedimento del Comune di Trinità d'Agultu e Vignola, Area Tecnica - Settore Edilizia Privata, prot. 10829 del 16 ottobre 2018, nonché ogni altro atto a esso comunque presupposto, connesso, collegato o consequenziale e, in particolare, per quanto occorrer possa, quale atto presupposto, la nota 20 luglio 2018, prot. n. 7738, sempre quale atto presupposto la nota 14 settembre 2018, prot. n. 9655, la comunicazione 2 agosto 2018, prot. SM/DL/GR 38258/DG inviata da Abbanoa s.p.a al Sindaco del Comune di Trinità d'Agultu, al Comune di Trinità d'Agultu e Vignola, Area Tecnica - Settore Edilizia Privata e all'EGAS e dell'atto presupposto costituito dalla delibera del Consiglio Comunale del Comune di Trinità d'Agultu e Vignola del 14 luglio 2016, n. 28 e l'eventuale provvedimento concessorio rilasciato dal Comune, *medio tempore*, al Gruppo Mela e Gravina per l'esecuzione delle opere menzionate nel nullaosta impugnato;
- accertare l'obbligo/dovere del Comune di Trinità d'Agultu e Vignola di assumere la gestione delle opere di urbanizzazione primaria realizzate e meglio specificate *supra*;
- condannare, ai sensi dell'art. 34, CPA, il Comune di Trinità d'Agultu e Vignola ad adempiere agli obblighi a esso riferibili e, precisamente, alla gestione, al collaudo e, ove se ne ravvisi la necessità, all'ampliamento e potenziamento dell'impianto fognario, nonché di tutte le opere di urbanizzazione primaria indicate negli artt. 3 e 4, convenzione di lottizzazione 1° agosto 1975 stipulata tra il Comune e la Comunità ricorrente

Con vittoria di spese e onorari di lite, oltre CPA e IVA di legge e rimborso del contributo unificato.

Si chiede di essere sentiti in Camera di Consiglio.

Ai sensi del DPR 115/2002, si dichiara che il contributo unificato è pari a euro 650.

Torino-Cagliari, 11 dicembre 2018

(Prof. Avv. Massimo Occhiena)

(Avv. Sara Merella)