

N. \_\_\_\_/\_\_\_\_REG.PROV.COLL.  
N. 03912/2017 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3912 del 2017, proposto da Comune di Velo Veronese, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Baciga ed Elena Stella Richter, con domicilio eletto presso lo studio Stella Richter in Roma, viale Giuseppe Mazzini, n. 11;

***contro***

i signori Clara Giovanna Pozzerle, Arcangelo D'Agostino, Vincenzo Massimo D'Agostino, rappresentati e difesi dagli avvocati Giovanni Bondardo e Natalia Paoletti, con domicilio eletto presso lo studio degli stessi in Roma, via Barnaba Tortolini, n. 34;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione II, n. 407 del 27 aprile 2017.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Clara Giovanna Pozzerle, di Arcangelo

D'Agostino e di Vincenzo Massimo D'Agostino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2025 il Cons. Emanuela Loria;

Viste le conclusioni delle parti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente contenzioso è costituito:

a) dal provvedimento prot. n. 314 del 11 febbraio 2016 con il quale il Comune di Velo Veronese ha comunicato agli appellati il diniego in relazione alla richiesta di permesso di costruire n. 1535/2015 avente ad oggetto *“terza variante in corso d'opera al progetto per la ristrutturazione di un fabbricato destinato a bar – pizzeria affittacamere - civile abitazione”*;

b) dal provvedimento prot. n. 1196 del 26 maggio 2016 con il quale il Comune ha diffidato gli appellati a disporre la demolizione e la riduzione in pristino ai sensi dell'art. 35 d.P.R. n. 380 del 2001 dei due tombini per il posizionamento degli ombrelloni sul plateatico.

2. Con il ricorso di primo grado gli attuali appellati hanno proposto tre motivi:

*I) Eccesso di potere, travisamento, erronea valutazione di presupposti e violazione degli art. 11 e 20 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, perché il Comune ha errato a qualificare come pubblica un'area in realtà privata, come risulta anche dalla sentenza del Tribunale di Verona n. 2696 del 2001 che ha accertato tale circostanza con forza di giudicato;*

*II) Eccesso di potere, contraddittorietà per la diversa valutazione dei medesimi presupposti da parte del Comune in quanto la stessa commissione edilizia aveva riconosciuto la proprietà privata dell'area affermando che sulla stessa grava solamente una servitù di uso pubblico;*

*III) Eccesso di potere, carenza di istruttoria e di motivazione.*

2.1. Con motivi aggiunti in primo grado è stato impugnato il provvedimento prot. n. 1196 del 26 maggio 2016 di diffida e di riduzione in pristino dell'area della piazza occupata dagli ombrelloni e sono state dedotte le medesime censure già avanzate con il ricorso introduttivo relativamente all'erronea affermazione della proprietà pubblica dell'area, lamentando altresì l'omessa considerazione che l'apposizione delle piastre costituisce attività edilizia libera e la carenza di istruttoria in quanto non risulta svolta alcuna attività volta a smentire le risultanze catastali, l'atto notarile di vendita e la sentenza civile che hanno affermato la proprietà privata dell'area.

3. La sentenza di primo grado, impugnata, emessa dal T.a.r. per il Veneto, ha accolto il ricorso e i motivi aggiunti proposti dagli appellati e ha:

- a) accertato l'avvenuta formazione del silenzio assenso sulla richiesta di permesso di costruire 18 novembre 2015 prot. n. 3115 per la realizzazione di un vano interrato al di sotto della piazza pubblica denominata "Piazza della Vittoria";
- b) annullato il provvedimento 11 febbraio 2016, prot. n. 314, con il quale il Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Velo Veronese ha negato il rilascio del permesso di costruire oggetto della domanda 18 novembre 2015 prot. n. 3115;
- c) annullato il provvedimento in data 26 maggio 2016 prot. n. 1196 del Comune di Velo Veronese, con il quale gli appellati sono stati diffidati a rimuovere due tombini infissi nell'area della piazza predetta con funzione di sostegno di ombrelloni affermando la proprietà privata dell'area in questione e aggiungendo invero che "eventuali fatti o atti modificativi di tale situazione non possono essere conosciuti in questa sede ma solo in quella civile alla quale il Comune deve eventualmente avanzare le proprie pretese".

4. Il Comune di Velo Veronese ha proposto appello avverso la suindicata sentenza deducendo:

*I) Violazione dell'art. 8 c.p.a. - omissione di pronuncia – violazione dell'art. 10 del d.P.R. n. 380/2001 - motivazione erronea ed illogica.*

Il T.a.r. non ha neppure esaminato le argomentazioni e le prove fornite dal Comune

di Velo Veronese al fine di dimostrare la natura pubblica della piazza in forza di usucapione o *dicatio ad patriam*.

La sentenza di prime cure, a differenza di quanto sostenuto dal primo giudice, avrebbe potuto pronunciarsi su “tutte” le questioni pregiudiziali o incidentali, ivi comprese i titoli di acquisto della proprietà della piazza in seguito ad usucapione o *per dicatio ad patriam*, necessarie a decidere la questione principale, inerente la legittimità dei titoli edilizi.

In base alla documentazione dimessa, risulterebbe evidente che, da tempo immemorabile, l'area scoperta in questione costituisce parte della piazza pubblica principale del Comune di Velo Veronese, antistante la sede del municipio, di cui il Comune medesimo ha acquistato la proprietà in forza di uno dei suddetti titoli.

La particella catastale n. 97, oggetto di contestazione e reclamata come propria dai ricorrenti, è, infatti, in parte occupata dal “Monumento ai Caduti” della prima guerra mondiale, realizzato immediatamente dopo la fine del conflitto, mentre la restante porzione costituisce da sempre la piazza pubblica principale del paese, utilizzata da tutta la collettività per il transito pedonale e carraio, per la celebrazione di eventi e manifestazioni e per la vita pubblica della comunità locale.

Inoltre, la Giunta comunale, con deliberazione n. 38/2015, ha approvato il progetto esecutivo dei lavori di rifacimento della medesima piazza, ormai ultimati da mesi.

Risulterebbe, dunque, incontestabile come la collettività del Comune di Velo Veronese utilizzi da tempo immemore come piazza pubblica l'area che i ricorrenti pretenderebbero essere di loro proprietà: è evidente, dunque, la natura demaniale di detto bene, con conseguente superamento delle eventuali risultanze ipotecarie e catastali di segno contrario.

*II) Violazione dell'art. 10 del d.P.R. n. 380/2001 - Erroneità e contraddittorietà della sentenza – Travisamento dei fatti e dei documenti.*

Nessun rilievo poteva essere attribuito alla sentenza del Tribunale di Verona n. 2696/2001 poiché tale decisione ha sostenuto la proprietà privata della piazza,

sebbene gravata da servitù di uso pubblico, solo in via incidentale, senza alcuna efficacia di giudicato.

Il T.a.r., inoltre, avrebbe travisato le risultanze catastali poiché il fabbricato acquistato dagli appellati e censito al N.C.E.U. del Comune di Velo Veronese – Partita 45 – Foglio 13 m. n. 97 (PT-1-2-3) risulta individuato nella planimetria catastale di impianto di cui alla partita 45 del Catasto edilizio urbano (ora Nuovo Catasto edilizio urbano) e tale elaborato non rappresenta alcuna area scoperta di pertinenza del fabbricato ed, al contrario, indica espressamente che l'area frontistante coincide con la "Piazza Comunale".

Inoltre, ai sensi dell'art. 6 del R.D. n. 652/1939 (norma istitutiva del Catasto Edilizio Urbano), "la dichiarazione va estesa alle aree e ai suoli che formano parte integrante di una o più unità immobiliari, o concorrono a determinarne l'uso e la rendita".

In nessuna parte della denuncia presentata ai sensi del R.D. n. 652/1939 dai proprietari dell'epoca viene fatto riferimento ad un'area scoperta di pertinenza, che neppure viene computata ai fini della determinazione della rendita catastale.

Viceversa, i sigg.ri Pozzerle e D'Agostino affermano di aver acquistato anche l'area scoperta unicamente in quanto essa, nella mappa catastale del Catasto Terreni, è graffiata con l'area di sedime del fabbricato, con il quale è unitariamente identificata al Catasto Terreni del Comune di Velo Veronese, Foglio 13, m.n. 97.

Vi sono, dunque, due risultanze catastali contrastanti: secondo il Catasto Terreni l'area scoperta in questione costituisce pertinenza dell'immobile adibito ad albergo-ristorante, ma secondo il Nuovo Catasto Edilizio Urbano tale area costituisce una piazza pubblica.

Tuttavia, nessun rilievo avrebbe quanto è indicato nella mappa catastale del Catasto Terreni poiché nei vari atti di provenienza non vi è il riferimento agli elementi identificativi del Catasto Terreni, ma solo agli identificativi del Catasto Edilizio Urbano ora N.C.E.U., che non contemplano l'area scoperta.

Come già evidenziato, inoltre, in nessuna parte della denuncia presentata ai sensi

del R.D. n. 652/1939 dai proprietari dell'epoca viene fatto riferimento ad un'area scoperta di pertinenza, che neppure viene computata ai fini della determinazione della rendita catastale.

*III) Violazione dell'art. 11 del d.P.R. n. 380/2001 – Violazione 19 degli artt. 10 e 21 del d.lgs. n. 42/2004 – Erroneità e contraddittorietà della motivazione.*

La sentenza impugnata avrebbe dovuto quantomeno riconoscere la sussistenza della servitù di uso pubblico sull'area in contestazione, in ragione di ciò che è stato statuito dalla sentenza del Tribunale di Verona n. 2696/2001.

Tale diritto di natura pubblica renderebbe ugualmente vincolata la piazza dal punto di vista culturale e giustificherebbe il rigetto della domanda di permesso di costruire.

Infatti, per poter eseguire i lavori, sarebbe necessario l'assenso del Comune di Velo Veronese, assenso che non è stato richiesto e che il Comune non intende dare.

*IV) Violazione dell'art. 20 del d.P.R. n. 380/2001 – Violazione dell'art. 10 del d.lgs. n. 42/2004 – Erroneità della pretesa formazione del silenzio assenso sull'istanza di rilascio del permesso di costruire e della legittimità delle opere eseguite sulla piazza.*

Ai sensi del comma 9 dell'art. 20 del d.P.R. n. 380/2001, all'epoca vigente, il termine di quaranta giorni per l'adozione del provvedimento finale decorre solo dal rilascio del parere positivo da parte della Soprintendenza, nel caso di specie non richiesto, ed il suo superamento comporta la formazione di un provvedimento di rigetto tacito e non di silenzio assenso, contrariamente a quanto è stato affermato dalla gravata sentenza.

*V) Violazione dell'art. 35 del d.P.R. n. 380/2001 – Violazione dell'art. 10 del d.lgs. n. 42/2004 – Erroneità della declaratoria di illegittimità del provvedimento in data 26.5.2016 prot. n. 1196.*

Anche prescindendo dalla individuazione del soggetto titolare del diritto di proprietà dell'area, sarebbe evidente che la realizzazione di due tombini aventi

diametro di circa 30 cm., coperti da una piastra metallica in assenza di qualsivoglia titolo abilitativo, costituisce un illecito che giustifica di per sé l'emissione dell'ordine di riduzione in pristino.

Gli stessi appellati avevano richiesto al Comune di Velo Veronese, con istanza in data 4 giugno 2013, l'autorizzazione all'installazione dei preesistenti tombini (sostituiti da quelli oggetto del provvedimento impugnato), con ciò riconoscendo come tale tipologia di opere richieda l'autorizzazione dell'Amministrazione.

In ogni caso, poiché viene in questione un bene culturale sarebbe necessaria l'autorizzazione della Soprintendenza.

5. Gli appellati si sono costituiti in giudizio e hanno depositato memorie e memorie di replica.

6. Con ordinanza cautelare del 6 luglio 2017 n. 2871, l'istanza cautelare è stata accolta *“in considerazione del fatto che la vicenda, per i suoi complessi risvolti, necessita di adeguato approfondimento in sede di merito”*.

7. Con memoria del 22 gennaio 2018 gli appellati hanno chiesto la sospensione del giudizio, ai sensi dell'art. 79 c.p.a. e 295 c.p.c., in attesa della conclusione del procedimento civile, instaurato con atto di citazione del 26 luglio 2017 dal Comune di Velo Veronese avanti al Tribunale di Verona ed avente ad oggetto l'accertamento della proprietà pubblica o privata dell'area in contestazione.

8. Con memoria del 31 gennaio 2018 il Comune, dopo aver ribadito le proprie deduzioni difensive, si è rimesso al Collegio in relazione all'istanza di sospensione del giudizio.

9. Con ordinanza collegiale n. 2714 del 9 marzo 2023 il Collegio ha sospeso il giudizio ai sensi e per gli effetti degli artt. 295 e 297 c.p.c. e 79 c.p.a. e ha onerato le parti di presentare istanza di fissazione dell'udienza pubblica per la prosecuzione del giudizio ex art. 297 c.p.c.

10. A seguito del deposito di istanza di fissazione d'udienza da parte dell'appellante e delle sentenze emanata in sede civile, il processo è stato riassunto ed è stata fissata l'udienza pubblica del 26 giugno 2025, all'esito della quale la causa è stata

trattenuta in decisione.

11. L'appello è fondato.

12. Il giudice amministrativo, nella decisione dell'appello in esame, non può prescindere dagli accertamenti svolti in sede civile e cristallizzati in particolare nella sentenza della Corte d'appello di Venezia n. 1278/2024 in data 1 luglio 2024.

Andando con ordine, si rileva che, in relazione al contenzioso attivato in sede civile, la sentenza del Tribunale ordinario di Verona – Terza sezione civile - n. 2071 del 18 novembre 2022, in accoglimento della domanda del Comune, ha dichiarato l'intervenuto acquisto per usucapione in capo al Comune di Velo Veronese del diritto di proprietà sulla piazza della Vittoria insistente sull'area identificata al Catasto Terreni del predetto Comune al foglio 13, mappali n. 91, 96, 97.

13. La sentenza del Tribunale ordinario sopra indicata è stata appellata dai signori Clara Giovanna Pozzerle e Arcangelo D'Agostino (cfr. all. 2, 3, 4 dep. appellati 25 gennaio 2023), motivo per il quale questa stessa Sezione ha disposto, con l'ordinanza sopra menzionata n. 2714/2023, la sospensione del giudizio ai sensi e per gli effetti degli artt. 295 e 297 c.p.c. e 79 c.p.a.

14. La sentenza della Corte d'Appello di Venezia n. 1278/2024 in data 1 luglio 2024 ha riconosciuto la proprietà pubblica dell'area in contestazione escludendo il titolo proprietario, a qualsiasi titolo maturato, in capo agli appellati e ha, con articolata motivazione, conclusivamente affermato che *“11. In definitiva, e in via di estrema sintesi, è risultato in causa un possesso indiscriminato in favore della comunità facente capo all'ente comunale dell'intera piazza da circa un secolo, non adeguatamente contrastato da un'attività da parte degli appellanti in grado di dare la dimostrazione di un'effettiva relazione con la piazza – e nemmeno con parte di essa – corrispondente all'esercizio del diritto reale, non potendosi a tal fine attribuire valenza possessoria all'uso della parte immediatamente prospiciente gli esercizi commerciali per apporvi tavolini e sedie, condotta peraltro neppure*



*pienamente risultante in causa per un periodo idoneo all'usucapione."*

15. Alla luce di tale accertamento del giudice civile, con sentenza passata in giudicato (cfr. deposito Comune in data 7 maggio 2025: certificato Corte d'appello in data 30 dicembre 2024), il Collegio ritiene fondato l'appello in esame per la complessiva fondatezza dei motivi che hanno come presupposto l'accertamento della proprietà pubblica della piazza e del suo utilizzo pubblico sicché:

- a.* gli interventi sull'area effettuati dagli appellati avrebbero dovuto essere autorizzati in modo espresso dall'Amministrazione;
- b.* ai sensi della disciplina del d.P.R. n. 380 del 2001 *ratione temporis* vigente, non si poteva formare il silenzio assenso sui titoli abilitativi;
- c.* trattandosi di un bene culturale sarebbe stato necessario acquisire il parere favorevole della Soprintendenza sul posizionamento dei tombini e degli ombrelloni e su eventuali loro sostituzioni e/o modifiche.
- d.* i provvedimenti annullati sono consequenzialmente legittimi.

16. Conclusivamente, l'appello – in riforma della sentenza impugnata - deve essere accolto con il conseguenziale respingimento del ricorso di primo grado.

17. Le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate in considerazione dell'andamento del contenzioso.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Silvia Martino, Presidente FF

Michele Conforti, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

Luigi Furno, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Emanuela Loria**

**IL PRESIDENTE**

**Silvia Martino**

**IL SEGRETARIO**