

Pubblicato il 11/09/2025

N. 07288/2025REG.PROV.COLL.
N. 00729/2025 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 729 del 2025, proposto da Matteo Vallozza, rappresentato e difeso dall'avvocato Claudio Di Tonno, con domicilio eletto presso il suo studio in Pescara, viale Regina Elena, n. 49;

contro

Comune di Loreto Aprutino, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giulio Cerceo, con domicilio eletto presso il suo studio in Pescara, v.le G. D'Annunzio n. 142;

nei confronti

Rita Bompensa, Giacomo Vallozza, Caterina Vallozza e Giuseppe Vallozza, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima) n. 319/2024, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Loreto Aprutino;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 maggio 2025 il Consigliere Annamaria Fasano e preso atto del deposito della richiesta di passaggio in decisione senza la preventiva discussione, ai sensi del Protocollo d'intesa del 10 gennaio 2023, da parte degli avvocati Di Tonno e Cerceo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Matteo Vallozza proponeva ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo chiedendo l'annullamento del provvedimento recante “*Autorizzazione per l'occupazione permanente di spazi e aree pubbliche*”, datato 13 aprile 2017, prot. n. 4803, del Responsabile del Settore VII del Comune di Loreto Aprutino, nonché *in parte qua* del “*Regolamento per l'occupazione del suolo pubblico con manufatti ed elementi di arredo urbano*”, approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 26 del 15 maggio 2007 del Comune di Loreto Aprutino.

Il ricorrente contestava la suddetta autorizzazione che consentita l'occupazione permanente dell'area pubblica per una superficie complessiva di 12,60 mq e per la realizzazione di un gazebo a servizio della signora Rita Bonpensa, che gestiva un'attività di pubblico esercizio (gastronomia) vicina a quella gestita dal locatario del sig. Vallozza.

Il ricorrente, negli anni, aveva concesso in locazione l'immobile a terzi per attività di bar caffetteria e collocato, dinanzi alla medesima attività commerciale, sedie e tavolini. Riferiva che in una porzione dello stesso fabbricato, sempre a piano terreno, si trovava la sede dell'attività commerciale della signora Bonpensa, il cui locale era di proprietà di Giacomo, Giuseppe e Caterina Vallozza.

L'esponente lamentava che l'autorizzazione all'occupazione di suolo pubblico si basava sull'errato presupposto che si trattava di un'area con servitù di uso pubblico e non invece della propria proprietà privata piena ed esclusiva,

deducendo, in subordine, che, quand'anche vi fosse stata una servitù di uso pubblico, il potere che ne derivava in capo all'Ente locale non comprendeva la possibilità di cederne l'uso esclusivo a privati. Inoltre, la durata dell'autorizzazione non era conforme al Regolamento comunale, così come la tipologia di struttura autorizzata.

Con sentenza n. 3680 del 2023, il Consiglio di Stato aveva annullato la sentenza n. 228 del 2022 del Tribunale dell'Abruzzo che aveva declinato, nel presente ricorso, la propria giurisdizione, sul presupposto che: *“Viene dunque in rilievo un accertamento in via incidentale della sussistenza del diritto collettivo su suolo pubblico o soggetto ad uso pubblico, non vertendosi di una tutela di un diritto soggettivo o della contestazione di un comportamento di fatto della Pubblica Amministrazione”*.

2. Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, con sentenza n. 319 del 2024, respingeva il ricorso, dichiarandolo in parte infondato e in parte inammissibile. Secondo il Collegio di prima istanza, l'area in questione era gravata da una 'servitù di uso pubblico', acquistata a titolo originario dal Comune di Loreto Aprutino per usucapione, tenuto conto della intrinseca idoneità del bene ad essere utilizzato da parte di una collettività indifferenziata di persone, rispetto alla quale il Comune era legittimato a concedere l'autorizzazione all'utilizzo del sito in modo individuale.

3. Matteo Vallozza ha impugnato la suddetta pronuncia, chiedendone la riforma, sulla base delle seguenti censure: *“I. Contraddittorietà del decisum, in quanto la motivazione stessa del primo Giudice – di riconoscimento di area privata – avrebbe dovuto condurre all'annullamento dell'atto impugnato, basato su un diverso (e contestato presupposto): di asserita area pubblica. Illegittimità del provvedimento impugnato per violazione e falsa applicazione dell'art. 3 Legge n. 241/90; artt. 42 e 97 Cost.; eccesso di potere per illegittimità manifesta e difetto di istruttoria; falso supposto di fatto; II. Motivazione errata sull'esistenza dell'uso pubblico. Violazione con i principi regolatori della materia. Illegittimità del provvedimento impugnato per violazione e falsa applicazione dell'art. 3 Legge n. 241/90; artt. 42 e 97 Cost.; eccesso di potere per illegittimità manifesta e difetto di istruttoria; falso supposto di fatto; III. Sulla legittimità della struttura*

dell'odierno appellante: palese travalicamento dell'oggetto della domanda e violazione dell'art. 34, comma 3, c.p.a., nonché dell'art. 112 c.p.c.”

4. Il Comune di Loreto Aprutino si è costituito in resistenza, concludendo per il rigetto del gravame.

5. All'udienza del 15 maggio 2025, la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

6. Con il primo mezzo, l'appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui il Collegio di prima istanza, pur non avendo messo in discussione la proprietà privata dell'area in contestazione, ha ritenuto gravante sulla stessa una servitù di uso pubblico. Il ricorrente deduce l'erroneità della pronuncia, fondata sul fallace presupposto della proprietà comunale dello spazio, laddove *‘il diritto di proprietà dell'odierno ricorrente era già stato riconosciuto dalla stessa Amministrazione che – con nota dell'8 settembre 1994, prot. 8235 (doc. 7) – ha dato atto trattarsi di area di proprietà privata. Quindi, compiuta tale verifica – da parte del Primo Giudice – circa la proprietà privata della citata area, la sentenza avrebbe dovuto necessariamente accogliere il ricorso ed annullare l'atto impugnato per errato presupposto fattuale’.*

7. Con il secondo motivo di appello, Matteo Vallozza si duole della conclusione cui è giunto il Collegio di prime cure, circa l'esistenza di una servitù di uso pubblico acquisita per usucapione, posto che, nel caso di specie, difetterebbero sia l'intrinseca idoneità del bene a porre in collegamento più spazi pubblici, sia l'interesse pubblico generale al transito e alla sosta di una asserita generalità di consociati.

8. Con la terza censura, l'appellante denuncia la violazione dell'art. 112 c.p.c., in quanto *‘nella parte finale, la sentenza ha discettato sulla legittimità o meno della struttura (una sorta di gazebo) presente dinanzi il locale di proprietà dell'odierno appellante (su un'area di sua esclusiva proprietà dominicale)’*, dolendosi del fatto che il T.A.R. ha precisato che *‘la struttura a servizio dell'attività di bar, gestito dal conduttore del ricorrente, non è autorizzata con concessione di suolo pubblico’.*

9. I motivi di ricorso, come sopra sintetizzati, vanno esaminati congiuntamente, in quanto attinenti a profili connessi.

10. Le critiche sono infondate, per i rilievi di seguito enunciati.

10.1. Risulta dai fatti di causa che Matteo Vallozza è proprietario di un immobile sito nel Comune di Loreto Aprutino, alla Piazza Garibaldi, individuato al foglio 10, part. 53, sub 14, avente destinazione ad uso commerciale e attualmente condotto in locazione e utilizzato come Bar (Rock Cafè). In una porzione del medesimo fabbricato, prospiciente via dei Normanni – Angolo Piazza Garibaldi di proprietà dei signori Caterina, Giuseppe e Giacomo Vallozza, ha sede l'attività commerciale della signora Rita Bompensa (Gastronomia Rita).

Il ricorrente si duole del fatto che, illegittimamente, su una parte della suddetta area la signora Rita Bompensa ha apposto tavolini, sedie e un *dehors* in forza della contestata *'Autorizzazione per l'occupazione permanente di spazi ed aree pubbliche'*, emessa con prot. n. 4803 del 2017 dal Comune di Loreto Aprutino.

Nel corso del giudizio di primo grado, il Collegio ha chiesto all'Amministrazione resistente *"una completa ma esaustiva relazione di chiarimenti in ordine alle censure così riassunte, relazione che dovrà essere corredata da una documentazione grafica e fotografica accurata sullo stato dei luoghi e un rinvio ai documenti ritenuti significativi"*.

Orbene, gli esiti di tale relazione (v. relazione del Responsabile del Servizio Urbanistica prot. 9066 del 19.8.2017) hanno consentito di verificare, con riferimento alla destinazione ad uso pubblico dell'area in questione, che, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente: *"l'area antistante gli esercizi pubblici 'Gastronomia Bompensa' e 'Rock Cafè' è espressamente disciplinata dal menzionato Regolamento comunale poiché sulla tavola grafica n. 2 – Spazi pubblici su Piazza Garibaldi – vi risulta specificamente delimitata un'area di forma rettangolare di superficie pari a mq 62,40 occupabile con manufatti ed elementi di arredo urbano. Tale specifica e precisa previsione regolamentare denota che l'area in argomento sia ritenuta dall'Ente quantomeno sottoposta ad uso pubblico, al pari delle altre analogamente*

individuare dal Regolamento in Piazza Garibaldi". Si legge, inoltre, nella suddetta relazione che: "l'uso continuativo di tale area da parte della collettività indifferenziata protratto da un cospicuo lasso di tempo, anche nell'ipotesi che essa potesse avere in una lontanissima origine natura privata, le ha fatto assumere caratteristiche del tutto analoghe a quelle di un bene pubblico o soggetto a servitù di uso pubblico".

Ne consegue che il Comune di Loreto Aprutino ha esercitato l'uso continuativo dell'area per un cospicuo lasso di tempo (oltre venti anni), ritenendola destinata al godimento di una collettività indifferenziata di persone, tanto si desume anche dalla nota prot. n. 8235 del 1994, con la quale il Comune ha comunicato al ricorrente la necessità della presentazione dell'autorizzazione per l'occupazione del suolo pubblico con riferimento al sito in esame, precisando che *"pur trattandosi di area privata, come affermato dalla S.V., grava, sulla stessa servitù di pubblico passaggio"*.

Secondo la giurisprudenza prevalente, dalla quale non vi sono ragioni per discostarsi, *"la servitù ad uso pubblico sussiste ogni volta in cui il comportamento del proprietario, pur se non intenzionalmente diretto a dare vita al diritto di uso pubblico, ponga un proprio bene, con carattere di continuità, a disposizione della collettività, assoggettandolo al correlativo uso, al fine di soddisfare un'esigenza comune ai membri della collettività uti cives e non uti singuli, ossia quali soggetti che si trovano in una posizione giuridica qualificata rispetto al bene gravato, indipendentemente dai motivi per i quali detto comportamento venga tenuto"* (Cons. Stato, n. 1121 del 2023; *id.* n. 2999 del 2020; *id.* n. 728 del 2012).

La costituzione del diritto di servitù di uso pubblico, secondo la giurisprudenza, può avvenire per atto scritto, per usucapione o per *dicatio ad patriam*.

La costituzione per usucapione avviene quando concorrono le seguenti condizioni: l'uso generalizzato del passaggio (o di utilizzo) da parte di una collettività indeterminata di individui, l'oggettiva idoneità del bene a soddisfare il fine di pubblico interesse, il protrarsi per il tempo necessario per l'usucapione (Cass. civ., 28632 del 2017).

Mentre la *dicatio ad patriam* consiste nel comportamento del proprietario che, se pur non intenzionalmente diretto a dare vita al diritto di uso pubblico, mette volontariamente, con carattere di continuità, e non precariamente, un proprio bene a disposizione della collettività.

Se l'assoggettamento di un'area privata a servitù di uso pubblico non comporta per il proprietario la perdita del diritto di proprietà del bene, del quale infatti egli può sempre chiedere la tutela in sede giudiziale, l'ente pubblico, per converso, non essendo titolare del diritto dominicale, bensì di un mero diritto reale parziario su di un bene privato, può, su questo, esercitare le facoltà dirette a garantire e ad assicurare l'uso pubblico da parte di tutti i concittadini, essendo conseguentemente legittimato a tutelare il diritto parziario medesimo sia in via amministrativa, sia in via giurisdizionale (Corte di Cass. n. 15931 del 2019).

La giurisprudenza precisa che la servitù di uso pubblico viene costituita per soddisfare un'esigenza di carattere generale, diretta a realizzare un fine di pubblico interesse, e che consiste in un peso, quindi una limitazione, posto a carico di un bene immobile di 'proprietà privata' (sia essa condominiale o individuale) a favore, non di un altro bene immobile, bensì di soggetti, i quali si identificano in una collettività indistinta di persone, che ne beneficiano *uti cives* (Cass. civ. n. 28869 del 2021).

E' stato altresì chiarito che l'esistenza di una servitù di uso pubblico genera un dovere di intervento in capo all'Ente pubblico responsabile relativamente al luogo in cui si è costituita la servitù, nell'ambito delle attività concrete dirette alla cura degli interessi pubblici, poiché la costituzione della predetta servitù comporta che il bene, su cui è formata, rientri nel patrimonio dell'Ente pubblico inteso come complesso dei diritti vantati da quest'ultima su beni pubblici e privati.

Nel caso di specie, come precisato dal T.A.R. “*vi sono in sostanza varie risultanze, documentali e fattuali, che militano a favore di una destinazione a uso pubblico da lungo tempo (quantomeno ultratrentennale, cioè ante 1994, data cui si riferisce la nota del*

Comune con cui si pretende la sussistenza di una servitù di uso pubblico) ...le foto in atti, peraltro, non dimostrano affatto l'assenza di una servitù di uso pubblico: in quelle a colori è ben visibile un corridoio di passaggio a servizio di tutti i consociati tra gli esercizi pubblici e i gazebo; in quelle in bianco e nero sono visibili numerosi tavolini apposti sulla piazza senza soluzione di continuità”.

Ne consegue l'infondatezza del primo e del secondo motivo di appello, tanto in ragione del fatto che dalla Relazione prot. n. 9066 del 2017 e da quella del 13.5.2024, emerge che: *“D'altronde tutti gli strumenti di pianificazione che storicamente l'Ente ha approvato, nonché le storiche risultanze degli atti catastali, non fanno che confermare la percezione che sempre è stata avuta di quell'area da parte della collettività. Di alcune delle foto storiche prodotte in allegato, quelle che ritraggono l'area in questione e gli spazi circostanti, sono visibili le caratteristiche sopra evidenziate”.*

Il Responsabile del Servizio Urbanistica ha, altresì, riferito che: *“sull'area interessata sono stati appaltati e realizzati dall'Amministrazione comunale, nel passato (dapprima a fine anni 70 e successivamente anni 1999 – 2000), vari interventi manutentivi di rifacimento della pavimentazione e della rete fognante pubblica ivi ubicata e comprendenti, tra l'altro, realizzazione di allaccio dei pluviali e degli scarichi domestici e rifacimento della pavimentazione di mattonelle di cemento colorato...In particolare, si evidenzia che la pavimentazione in mattonelle cementizie di colore rosso che caratterizza l'area in argomento (ben visibile nelle foto presenti sul documento 9 all'interno della cartella D) è la stessa presente sugli spazi pubblici ove insiste il Monumento ai Caduti di tutte le guerre, essendo stata posta in opera contestualmente dal Comune”.*

Ciò premesso, va precisato che gli enti pubblici titolari di un diritto di servitù pubblica su di un bene di proprietà privata, pur non essendo gravati da una obbligazione a far fruire di tale diritto il cittadino, sono tenuti a *‘fare un uso del bene di uso generale che non vada a negare l'uso degli altri soggetti giuridici’*, così che non si possa rivendicare verso la generalità dei consociati una ‘privativa’ sul diritto di servitù pubblica, del pari che sul bene cui essa è asservita, dovendo piuttosto esercitarlo nel loro interesse.

Ne consegue che, ove si individui il fondamento della proprietà pubblica in un uso generale delle risorse soggette a tale regime giuridico, s'individua non tanto un diritto reale minore attivo (di 'privativa') in capo alla pubblica amministrazione o al concessionario titolari del fondo dominante, quanto piuttosto un diritto soggettivo all'uso, anche indiretto, di quest'ultimo e delle sue utilità da parte della collettività.

Nella specie, non è stato allegato dal ricorrente una privativa all'utilizzo del bene da parte della collettività indifferenziata a seguito del rilascio a favore della signora Bonsenga dell'autorizzazione all'apposizione di tavolini, sedie e un *dehors* sull'area pertinenziale esterna, oggetto di contestazione, con la conseguenza che nessun documento è stato arrecato alla possibilità di utilizzo da parte dei cittadini del Comune di Loreto Aprutino. Neppure è stato allegato un impedimento al transito da parte degli avventori dell'attività commerciale di bar caffetteria concessa in locazione dall'appellante.

L'autorizzazione amministrativa oggetto di contestazione in concreto persegue l'interesse pubblico indiretto di consentire *uti cives* di usufruire degli spazi su cui l'Amministrazione ha usucapito una servitù di uso pubblico, in maniera regolamentata, secondo i criteri individuati dal Regolamento comunale a tutela del decoro urbanistico del sito, ciò al fine di usufruire dei servizi dell'attività commerciale della signora Bonsenga.

10.2. In ragione dei rilievi espressi, la giurisprudenza invocata dal ricorrente nei propri scritti difensivi non assume rilievo, posto che l'Ente non ha imposto sul sito alcuna servitù a favore di terzi, ma concesso un provvedimento autorizzativo per regolamentarne l'utilizzo ai fini di pubblico interesse, che non arreca neppure uno specifico pregiudizio all'attività commerciale del limitrofo Bar caffetteria.

Sotto tale profilo, la sentenza impugnata, pertanto, non merita censura, tenuto conto che, come sostenuto dal T.A.R., si tratta di comportamenti tenuti da una collettività indifferenziata che fanno presumere una destinazione ad uso pubblico, che, se non contestata e/o avversata, con il trascorrere del tempo si

manifesta come fatto costitutivo a titolo originario di un diritto d'uso pubblico, come nella specie è avvenuto.

Invero, il ricorrente non ha né allegato, né provato, di avere posto in essere negli anni fatti impeditivi di tale utilizzo (es. delimitazione dell'area da paletti, catene e pennellature ecc.), ammettendo anche il muretto, che avrebbe dovuto delimitare lo spazio pubblico da quello privato, è stato realizzato, come la suddetta pavimentazione, su esclusiva iniziativa del Comune.

Né si può predicare, come deduce l'appellante con le memorie di replica, che difetti la prova della concreta idoneità dell'area in questione a soddisfare esigenze di generale interesse, apparendo all'evidenza dai rilievi sopra illustrati la destinazione della stessa a luogo di transito di una collettività indifferenziata di persone, in questo modo emergendo l'idoneità a soddisfare esigenze di carattere pubblico (Cons. Stato, n. 311 del 2021).

10.3. Va respinto anche il terzo mezzo, con il quale si deduce una violazione dell'art. 112 c.p.c., posto che il Collegio di primo grado ha semplicemente argomentato, introducendo un *obiter dictum*, sul comportamento contraddittorio posto in essere dal ricorrente, osservando come *'non si comprende l'interesse del ricorrente stesso alla rimozione di una struttura analoga alla propria (quest'ultima peraltro non è autorizzata) da parte del vicino'*. Né si può dedurre un invito all'Amministrazione a provvedere ai controlli di competenza sulle strutture insistenti nell'area interessata, atteso che dalla motivazione della pronuncia impugnata emerge che l'affermazione *'salvo l'obbligo del Comune di provvedere ai controlli di rito'*, assume valore discorsivo nell'ambito della valutazione della correttezza dell'operato dell'Ente comunale, censurato con le critiche introdotte con il ricorso originario.

11. In definitiva, l'appello va respinto e la sentenza impugnata va confermata.

12. Le spese di lite del grado seguono il criterio della soccombenza e vanno liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna l'appellante alla rifusione delle spese di lite del grado a favore del Comune di Loreto Aprutino, che liquida in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 15 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Annamaria Fasano

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO