

I presupposti per il rilascio del titolo edilizio: il caso della cd. *dicatio ad patriam*

di Rocco Felato

Data di pubblicazione: 17-3-2026

I presupposti per la **legittimazione a richiedere il titolo edilizio**, originano, quanto alla cd. “**relazione qualificata con il bene**”, non soltanto dalla **disponibilità giuridica** di esso, ma anche da quella **materiale**, di talché se il richiedente, pur avendo la disponibilità giuridica, non ne abbia anche quella materiale, essendo il bene posseduto, detenuto o occupato (anche illegittimamente) da terzi o dalla stessa p.a. egli dovrà prima recuperare il potere di fatto sul bene, sperando tutti i rimedi previsti a tal fine dall'ordinamento, e soltanto successivamente potrà ritenersi legittimato a richiedere il *titolo edilizio*.

Allorquando, in passato, il dante causa del richiedente abbia volontariamente posto il suolo all'uso pubblico, il connesso diritto in favore della p.a. si costituisce direttamente per ***dicatio ad patriam***, senza bisogno del decorso di un **possesso ultraventennale**. Autonomo **modo di acquisto dei diritti di uso pubblico**, la c.d. *dicatio ad patriam*, infatti, si inverte allorquando il proprietario del bene, oggettivamente idoneo a soddisfare un'esigenza comune di una collettività indeterminata di cittadini, lo metta volontariamente, con carattere di continuità e non di mera tolleranza o precarietà, a disposizione della collettività stessa, mediante un comportamento attivo od omissivo univocamente interpretabile come destinazione del bene all'uso pubblico, seguito dall'effettivo esercizio di tale uso, senza che sia necessario il decorso del termine ventennale proprio dell'usucapione.

Il difetto della disponibilità materiale o, per *dicatio ad patriam*, di quella giuridica, interdice, quindi, il diritto ad edificare, di talché correttamente l'amministrazione comunale si oppone, benché l'area risulti ancora intestata catastalmente al richiedente.

Logico corollario ne è, altresì, e per altro profilo, che la successiva (eventuale) esecuzione, da parte del Comune, di lavori di miglioria sull'area non dà luogo ad una cosiddetta **occupazione usurpativa**, difettandone i presupposti della trasformazione del bene in opera pubblica e della sua radicale manipolazione.

Guida alla lettura

Con sentenza n. 147/2026, il Tar Lombardia, Brescia, si pronuncia in tema di **presupposti di rilascio del titolo edilizio** analizzando l'ipotesi in cui l'area di sedime sia divenuta oggetto, nel tempo, di un **diritto di uso pubblico** in forza dell'istituto giuridico della c.d. ***dicatio ad patriam***.

Il ricorso investe, in tema di SCIA, la legittimità di un *ordine inibitorio* (e degli atti connessi e consequenziali) adottato dall'Amministrazione sul rilievo che l'opera prefigurata (recinzione) ricadrebbe su area che, seppur catastalmente intestata al ricorrente, sarebbe destinata a parcheggio pubblico e come tale utilizzato da più di 35 anni.

Le connesse censure si articolano in un unico motivo, con cui il ricorrente assume che i provvedimenti impugnati violerebbero il proprio diritto, quale proprietario esclusivo, di provvedere alla chiusura del proprio fondo; le **destinazioni urbanistiche** a “*strada*” e a “*parcheggio pubblico*” contenute nello strumento urbanistico, avrebbero natura di **vincoli meramente conformativi**, inidonei ad incidere sul regime proprietario del bene.

Il Comune eccepisce, in via riconvenzionale, l'intervenuto acquisto per usucapione della proprietà dell'area interessata nonché, in ulteriore graduazione, chiede il trasferimento coattivo in proprio favore della proprietà, stante l'asserito inadempimento del ricorrente, e dei suoi danti causa, all'obbligo di trasferimento assunto in occasione del rilascio della originaria concessione edilizia, datata all'anno 1982; contesta, infine, la fondatezza dei motivi di ricorso chiedendone il rigetto.

Il Collegio restringe il *thema decidendum* e ritiene che, al fine di sindacare la legittimità o meno degli atti impugnati, **ciò che conta è soltanto se, attualmente, l'area interessata sia o meno destinata, di fatto, ad un uso pubblico, a prescindere dalla circostanza che tale utilizzo pubblico, ove esistente, sia o meno risalente nel tempo.**

Su tale premessa, il Collegio, argomenta in tema di *presupposti per la legittimazione a richiedere il titolo edilizio*, originanti, quanto alla cd. “**relazione qualificata con il bene**”, non soltanto dalla disponibilità giuridica del bene sul quale esercitare il proprio *ius aedificandi*, ma anche di averne la disponibilità materiale; di talché se il richiedente, pur avendo la disponibilità giuridica del bene, non ne abbia anche la disponibilità materiale, essendo il bene posseduto, detenuto o occupato (anche illegittimamente) da terzi, egli dovrà prima recuperare il potere di fatto sul bene, sperando tutti i rimedi previsti a tal fine dall'ordinamento, e soltanto successivamente potrà ritenersi legittimato a richiedere l'autorizzazione all'edificazione, unendo alla **disponibilità giuridica anche la disponibilità materiale del bene su cui edificare.**

Procede, quindi, a un approfondimento istruttorio al fine di chiarire tale profilo, e ciò in quanto, delle due l'una: o sul mappale è in atto un uso pubblico, come sostiene il Comune (parcheggio, marciapiede, altro), e allora il ricorrente non ne avrebbe la disponibilità materiale e non sarebbe quindi legittimato a richiedere e ottenere alcun titolo edilizio; oppure sul mappale è in atto un uso meramente privato, come sostiene il ricorrente, nel qual caso egli sarebbe legittimato ad edificarvi potendo vantare, non soltanto la disponibilità giuridica, ma anche la disponibilità materiale del mappale di cui si discute.

L'esito della verifica ha chiarito in modo incontrovertibile che il mappale oggetto di causa è soggetto all'uso pubblico, in parte quale marciapiede in parte quale parcheggio pubblico: alla data di presentazione della SCIA, il ricorrente non era, quindi, legittimato ad edificare sul predetto mappale, non avendo la disponibilità materiale del bene di talché correttamente

l'amministrazione comunale si è opposta all'edificazione del mappale, essendo il **ricorrente privo di legittimazione a recintare una porzione di terreno soggetta all'uso pubblico, benché intestata catastalmente al richiedente.**

Quanto alla *disponibilità giuridica* dell'area, invece, il Collegio ne ricostruisce i vari avvicendamenti pervenendo alla conclusione che i danti causa del ricorrente avevano sottoscritto, in occasione dell'originario titolo edilizio, un impegno a trasferire al Comune una porzione di suolo, antistante il fabbricato, per la realizzazione del parcheggio pubblico, successivamente realizzato dall'ente nel piazzale antistante; l'impegno viene assunto, anche se poi mai perfezionato formalmente, attraverso una dicitura apposta sulla tavola di progetto in corrispondenza del mappale interessato (**"Area di proprietà da cedere per la formazione del parcheggio"**); l'area risultava, e risulta, quindi, ancora accatastata come pertinenza dell'abitazione.

Da tanto, il Collegio, ne deriva, che nella fattispecie in esame si sia perfezionato il diritto di uso pubblico del mappale di cui si discute in forza dell'**istituto giuridico della c.d. *dicatio ad patriam*.**

Autonomo modo di acquisto dei diritti di uso pubblico, la c.d. *dicatio ad patriam* si invera allorquando il proprietario del bene, oggettivamente idoneo a soddisfare un'esigenza comune di una collettività indeterminata di cittadini, lo metta volontariamente, con carattere di continuità e non di mera tolleranza o precarietà, a disposizione della collettività stessa, mediante un **comportamento attivo od omissivo univocamente interpretabile come destinazione del bene all'uso pubblico, seguito dall'effettivo esercizio di tale uso**, senza che sia necessario il decorso del termine ventennale proprio dell'usucapione

Orbene, quando, come nel caso, la volontà di vincolare il bene privato all'uso pubblico si manifesti espressamente, o per comportamento concludente, in modo inequivoco e non a titolo precario ed occasionale, prima dell'esercizio dell'uso pubblico, e sempre che il bene privato si presenti come oggettivamente idoneo al soddisfacimento, in astratto, di un'esigenza comune a una collettività indeterminata di cittadini rendendolo assimilabile ad un bene demaniale, **il diritto di uso pubblico si costituisce direttamente per *dicatio ad patriam*, senza bisogno del decorso di un possesso ultraventennale, che sarebbe necessario per acquistare il diritto per usucapione.**

Alla stregua delle considerazioni di cui sopra, il ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, viene, dunque, respinto.

Pubblicato il 11/02/2026

N. 00147/2026 REG.PROV.COLL.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 757 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Gusmini Paolo, rappresentato e difeso dagli avvocati Italo Luigi Ferrari e

Francesco Fontana, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia;

contro

Comune di Treviglio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Katiuscia Bugatti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del provvedimento prot. n. 0042555/2021 del 10.8.2021, mediante il quale il Responsabile del servizio Edilizia privata ordinava al sig. Gusmini Paolo di non effettuare l'intervento relativo alla Segnalazione Certificata di Inizio Attività prot. n. 0038889/20021, avente ad oggetto la formazione di una nuova recinzione delle aree identificate catastalmente al foglio 50 mappali 21074 e 780, con demolizione dell'esistente recinzione sul lato est del mappale 780, prospiciente via sante Capitanio e Gerosa; nonché il successivo provvedimento, confermativo del primo, prot. n. 55669/202189 dell'8.10.2021;

B) Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 22 novembre 2023:

- del provvedimento prot. n. 2023/00517222 recante la concessione per occupazione suolo pubblico mediante ponteggio, emessa dal Comandante della Polizia Municipale Dott. Giovanni Vinciguerra del Comune di Treviglio.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Treviglio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 gennaio 2026 il dott. Ariberto

Sabino Limongelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I provvedimenti oggetto del presente giudizio.

1.1. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, notificato il 28 ottobre 2021 e ritualmente depositato, il sig. Paolo Gusmini, premesso di essere proprietario, in forza di atto pubblico di donazione del 27 ottobre 2020, delle aree site nel Comune di Treviglio alla via Sante Capitanio e Gerosa n. 29, censite nel catasto fabbricati del Comune di Treviglio al foglio 50 mappali 780 (residenza e giardino pertinenziale) e 21074 (area urbana di 72 mq “avente la forma di un lungo e stretto corridoio”), ha impugnato:

- il provvedimento in data 10 agosto 2021 con cui il Responsabile del Servizio Edilizia privata del Comune di Treviglio ha ordinato al ricorrente di non eseguire l'intervento relativo alla SCIA del 22 luglio 2021 avente ad oggetto la formazione di una nuova recinzione dell'area corrispondente al predetto mappale 21074 (già 20912), con demolizione della esistente recinzione sul lato est del mappale 780; per l'effetto, il Comune ha ordinato al ricorrente di demolire le eventuali opere già realizzate;

- il successivo provvedimento dell'8 ottobre 2021 con cui lo stesso Responsabile del servizio ha respinto l'istanza di annullamento in autotutela presentata dall'interessato in data 10 settembre 2021, confermando le motivazioni di cui al precedente provvedimento del 10 agosto 2021.

1.1.1. L'ordine inibitorio impugnato dal ricorrente è stato adottato sul rilievo

che "la recinzione in progetto è prevista sull'area che, seppur

catastalmente intestata al Sig. Gusmini Paolo, è destinata a parcheggio

pubblico e come tale utilizzato da più di 35 anni”.

1.1.2. Tale conclusione, secondo il Comune, si evincerebbe:

(i) dalla concessione edilizia n. 63 del 23 marzo 1982 rilasciata dal Comune di Treviglio ai signori Gusmini Egidio e Pedrinelli Angela, genitori e danti causa dell'odierno ricorrente, per la realizzazione della recinzione attualmente esistente; in particolare, negli elaborati grafici allegati a tale concessione edilizia (Tavola Unica di progetto), l'area di cui al mappale 21074 viene indicata come

“Area di proprietà Gusmini-Pedrinelli da cedere

per la formazione del parcheggio”; inoltre, dalla documentazione fotografica

allegata alla pratica edilizia si evincerebbe che, all'epoca del rilascio del

titolo, le opere di realizzazione del parcheggio pubblico da parte del

Comune di Treviglio erano in corso;

(ii) dalla Autorizzazione edilizia n. 217 del 25 agosto 1987 rilasciata sempre ai danti causa dell'odierno ricorrente per la modifica della gronda dell'autorimessa e la formazione di una pensilina sul lato est dell'immobile per cui è causa; in particolare, dalla documentazione fotografica allegata dai richiedenti all'istanza di autorizzazione (doc. 10 Comune) si

evincerebbe l'esistenza del parcheggio nell'area prospiciente il lato est;

(iii) dal previgente Piano Regolatore Generale del 1996, nel quale l'area di cui al mappale 21074 era classificata come

“strada” (via S.S. Capitanio e

Gerosa);

iv) dal vigente Piano di Governo del Territorio del 2012 e s.m.i., in cui il

mappale 21074 è indicato in parte come “*Parcheggio a raso – Pr*” e in parte

come “*viabilità e spazi pubblici*”.

1.2. Con successivi motivi aggiunti notificati il 3 novembre 2023 e ritualmente depositati, il ricorrente ha impugnato il provvedimento in data 4 settembre 2023 con cui il Comandante della Polizia Locale del Comune di Treviglio ha rilasciato al ricorrente la concessione di suolo pubblico per occupare con un ponteggio, dal 14 settembre 2023 al 31 dicembre 2023, un tratto di

“suolo pubblico” antistante l’immobile di sua proprietà sito alla via

SS. Capitanio e Gerosa n. 29, e in particolare il predetto mappale n. 21074,

al fine di eseguire lavori di riqualificazione energetica del fabbricato, previa

corresponsione dell'importo di € 1.829,16; quest'ultimo provvedimento,

favorevole al ricorrente, è stato impugnato nella sola parte in cui ha

qualificato come “*pubblico*” il suolo oggetto dell’occupazione temporanea,

che secondo il ricorrente sarebbe, invece, di sua proprietà esclusiva.

2. I motivi di gravame.

2.1. Il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti sono stati affidati ad un unico, articolato motivo, con cui il ricorrente ha dedotto vizi di

“Violazione del

combinato disposto dagli articoli 832 e 841 c.c.; falsa applicazione dell'art.

19 della legge 241 del 1990 sulla scorta di una carente istruttoria e di un

travisamento dei presupposti di fatto e di diritto; eccesso di potere per

illogicità ed irragionevolezza manifeste”.

2.2. In sintesi:

(i) i provvedimenti impugnati violerebbero il diritto del ricorrente, quale proprietario esclusivo del mappale n. 21074, di provvedere in qualunque tempo alla chiusura del proprio fondo, come previsto dagli artt. 841 e 832 c.c.;

(ii) la proprietà esclusiva in capo al ricorrente del mappale 21074 sarebbe comprovata dall'atto pubblico di donazione del 20 ottobre 2020 e dalla inesistenza di provvedimenti amministrativi di contenuto espropriativo o di atti negoziali che abbiano trasferito la proprietà del mappale in capo al Comune di Treviglio;

(iii) nemmeno sussisterebbero atti di impegno assunti dal ricorrente e dai suoi aventi causa a trasferire al Comune la proprietà del mappale, atteso

che: l'unico atto di impegno assunto in data 11 giugno 1979 dal padre del ricorrente nei confronti del Comune di Treviglio riguardava un'area diversa da quella identificata dal mappale 21074, e precisamente quella corrispondente ad una porzione del mappale 10941, su cui oggi insiste l'area di sedime della via pubblica G. Pascoli; né costituirebbe atto di impegno al trasferimento la mera dicitura riportata nella planimetria allegata alla concessione edilizia n. 63 del 1982 in corrispondenza del mappale

21074 (*“L’area di proprietà Gusmini-Pedrinelli da cedere per la formazione*

del parcheggio”), non soltanto perchè tale dicitura non fa alcun riferimento

al Comune di Treviglio quale beneficiario del previsto trasferimento, ma

soprattutto perché tale trasferimento non è mai stato perfezionato, e

nemmeno esisterebbero atti amministrativi che abbiano destinato

espressamente il predetto mappale ad uso pubblico;

(iv) le destinazioni urbanistiche a “*strada*” e a “*parcheggio pubblico*” del

mappale, contenute rispettivamente nello strumento urbanistico previgente

e in quello attuale, avrebbero natura di vincoli meramente conformativi,

come tali inidonei ad incidere sul regime proprietario del bene (peraltro, se

fossero vincoli espropriativi, sarebbero già decaduti per decorso del termine

quinquennale);

(v) le predette destinazioni urbanistiche sarebbero altresì inidonee ad attestare l'uso pubblico attuale, dal momento che la destinazione urbanistica non sarebbe mai stata attuata; infatti, l'area corrispondente al mappale 21074 sarebbe stata sempre utilizzata dal ricorrente e dai suoi danti causa come spazio pertinenziale all'edificio principale, tant'è che i danti causa del ricorrente vi hanno realizzato nel 1989 un marciapiede in forza di concessione edilizia rilasciata dal Comune di Treviglio in data 18 maggio 1989, al fine di proteggere la propria abitazione e il giardino di proprietà dai pericoli della futura viabilità, peraltro mai attuata;

(v) non risponderebbe al vero che l'area di cui al mappale 21074 sarebbe utilizzata da più di 35 anni come parcheggio pubblico, atteso che l'area è occupata da più di 40 anni dal marciapiede realizzato dai danti causa del ricorrente in forza di regolare titolo edilizio rilasciato dal Comune (come si evincerebbe dalla documentazione fotografica prodotta in atti, doc. 11); ed

anche l'area che costeggia la proprietà del ricorrente non sarebbe mai stata utilizzata come parcheggio pubblico, ma come parcheggio privato delle sole auto di proprietà del ricorrente e della sua famiglia (come attestato da alcune dichiarazioni testimoniali prodotte in atti, cfr. doc. 12);

(vi) quanto all'atto di concessione del suolo pubblico impugnato con i motivi aggiunti, si tratterebbe di un atto illegittimo nella misura in cui qualifica

come "*pubblico*" un bene di proprietà del ricorrente, con conseguente non

debenza del canone di occupazione imposto al ricorrente.

2.3. In definitiva, i provvedimenti impugnati sarebbero affetti da carenza di istruttoria e di motivazione, e da travisamento dei presupposti di fatto e di diritto.

3. Svolgimento del processo.

3.1. Il Comune di Treviglio si è costituito in giudizio con atto di stile, successivamente integrato, in prossimità dell'udienza di merito, dal deposito di documentazione e di memoria difensiva, svolgendo eccezioni in rito e nel merito.

3.2. In particolare, la difesa comunale:

(i) ha eccepito in via riconvenzionale l'intervenuto acquisto per usucapione, in capo al Comune, della proprietà del mappale n. 21074, avendo il Comune realizzato su detto mappale, nel 1982, il piazzale antistante l'abitazione del ricorrente, e avendolo destinato a parcheggio pubblico per oltre 40 anni, fino ad oggi, in modo pubblico pacifico e ininterrotto, provvedendo altresì alla manutenzione dell'area; al di sotto della quale, peraltro, insisterebbe la fognatura comunale, la cui gestione e manutenzione sarebbero del tutto incompatibili con la proprietà privata del soprassuolo; tali circostanze sono state ribadite dall'amministrazione in occasione dell'approvazione, nel 2024, dell'ultima variante al PGT, dove, a fronte della richiesta avanzata dall'odierno ricorrente volta ad ottenere una modifica della destinazione urbanistica dell'area, da parcheggio pubblico ad area edificabile, il consiglio comunale, con delibera n. 59/2024, in sede di controdeduzioni, ha respinto l'osservazione, ribadendo la proprietà pubblica del marciapiede e del connesso parcheggio, siccome realizzato dal Comune e comunque destinato da tempo immemore a parcheggio di uso pubblico, svolgendo altresì un servizio indispensabile per l'ambito residenziale limitrofo (docc. 12 e 13 Comune); secondo la difesa comunale, il giudice amministrativo avrebbe giurisdizione a pronunciarsi "in via incidentale" su tale eccezione riconvenzionale, ai sensi dell'art. 8 c.p.a.;

(ii) in subordine, il Comune ha formulato domanda riconvenzionale di trasferimento coattivo in capo al Comune della proprietà del mappale n. 21074, ai sensi dell'art. 2932 c.c., stante l'asserito inadempimento del ricorrente e dei suoi danti causa all'obbligo di trasferimento assunto in occasione del rilascio della concessione edilizia n. 63/1982;

(iii) in via ancora più gradata, il Comune ha contestato la fondatezza dei motivi di ricorso e ne ha chiesto il rigetto.

3.3. La difesa di parte ricorrente ha depositato un'articolata memoria di replica nel termine di rito, contestando la fondatezza e l'ammissibilità di tutte le domande ed eccezioni formulate dal Comune, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

3.4. In esito all'udienza pubblica del 9 luglio 2025, il Collegio, con ordinanza n. 653 del 10 luglio 2025, ha disposto un approfondimento

istruttorio al fine di stabilire quale sia l'uso "*di fatto*" e "*attuale*" dell'area

identificata catastalmente al foglio 50 mappale 21074, a prescindere dalla

destinazione “*urbanistica*” del mappale risultante dagli atti di pianificazione

e dall'utilizzo “storico” del medesimo eventualmente risultante da atti di

archivio. Il Collegio ha ritenuto opportuno approfondire tale profilo,

trattandosi di un aspetto controverso tra le parti ma non sufficientemente

documentato agli atti del giudizio, il Comune asserendo che il mappale

sarebbe utilizzato come parcheggio pubblico, la parte ricorrente

affermando, invece, che sarebbe utilizzato come marciapiede ad uso

esclusivo della proprietà Gusmini.

3.4.1. L'approfondimento istruttorio è stato demandato al Comandante della Polizia Locale del Comune di Treviglio, con facoltà di delega ad uno o più agenti del proprio ufficio.

3.4.2. Al soggetto accertatore è stato chiesto, in particolare, (i) di descrivere a cosa corrisponda attualmente il mappale 21074, allegando opportuna documentazione fotografica e delimitando graficamente sulla stessa l'area di cui si discute, quanto meno approssimativamente; (ii) di precisare quale sia l'utilizzo attuale dell'area in questione (parcheggio pubblico, marciapiede, altro), evidenziando in particolare se l'utilizzo riscontrato sia pubblico, e quindi consentito alla collettività indifferenziata degli utenti, oppure riservato in via esclusiva alla proprietà del ricorrente, quale pertinenza della sua abitazione; (iii) di redigere formale verbale di accertamento, sottoscritto dagli agenti accertatori, costituente atto pubblico assistito da fede privilegiata fino a querela di falso.

3.4.3. Con l'ordinanza istruttoria sono stati stabiliti i termini per lo svolgimento dell'incarico e fissate le modalità necessarie ad assicurare il rispetto del principio del contraddittorio.

3.5. Il soggetto accertatore ha adempiuto puntualmente all'incarico affidatogli, depositando in data 8 ottobre 2025 copia del verbale di accertamento (corredato di allegati fotografici e documentali) redatto a seguito del sopralluogo eseguito in data 12 settembre 2025 alla presenza del ricorrente, del dirigente dell'Ufficio tecnico del Comune di Treviglio e dei legali di entrambe le parti.

3.6. In prossimità dell'udienza di rinvio, le parti hanno integrato la propria documentazione e depositato memorie conclusive e di replica nei termini di rito; in particolare:

- parte ricorrente ha contestato il difetto di terzietà e imparzialità della relazione tecnica, in quanto redatta da un soggetto appartenente organicamente alla stessa Amministrazione resistente; ha lamentato che alcuni dei rilievi tecnici formulati dal ricorrente e dal suo difensore in occasione del sopralluogo e alcuni documenti successivamente trasmessi al Comune affinché fossero inseriti nella relazione conclusiva, sarebbero stati totalmente ignorati dal soggetto accertatore, che non ne avrebbe dato atto nella propria relazione conclusiva; ha rilevato la superficialità dei rilievi tecnici e la genericità delle conclusioni formulate dal soggetto accertatore, rivendicando in definitiva la proprietà privata del mappale in contestazione; ha eccepito, da ultimo, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo a pronunciarsi sulle domande riconvenzionali (di usucapione e trasferimento coattivo ex art. 2932 c.c.) formulate dal Comune, e comunque ne ha contestato la fondatezza nel merito;

- la difesa comunale si è soffermata sugli esiti dell'istruttoria processuale e insistito per il rigetto del ricorso e l'accoglimento delle proprie eccezioni e domande riconvenzionali.

3.7. All'udienza pubblica dell'8 gennaio 2026, sentiti i difensori delle parti, la causa è stata trattenuta per la decisione.

4. Decisione.

4.1. Oggetto del presente giudizio.

4.1.1. Forma oggetto del presente giudizio il provvedimento del 10 agosto 2021 con cui il Comune di Treviglio si è opposto alla SCIA presentata dall'odierno ricorrente il 22 luglio 2021 per la realizzazione di una nuova recinzione dell'area corrispondente al mappale 21074 del foglio 50, catastalmente intestata al richiedente. Con il ricorso introduttivo è stato pure impugnato il provvedimento dell'8 ottobre 2021 con cui l'amministrazione comunale ha respinto l'istanza del ricorrente di annullamento in autotutela del predetto provvedimento inibitorio del 10 agosto 2021, mentre con i successivi motivi aggiunti è stato impugnato il provvedimento del 4 settembre 2023 con cui il Comune ha concesso al ricorrente di occupare provvisoriamente con un ponteggio una porzione del predetto mappale 21074 per eseguire lavori di riqualificazione energetica del fabbricato; quest'ultimo provvedimento, favorevole al ricorrente, è stato impugnato

nella sola parte in cui ha qualificato come “pubblico” il suolo oggetto dell’occupazione temporanea, che secondo il ricorrente sarebbe, invece, di sua proprietà esclusiva.

4.1.2. Nell’adottare i provvedimenti oggetto del ricorso introduttivo, l’amministrazione ha motivato la propria opposizione alla SCIA osservando che la recinzione verrebbe realizzata su un’area che, sebbene intestata

catastalmente al richiedente, *“è destinata a parcheggio pubblico e come*

tale utilizzato da più di 35 anni”.

4.1.3. Questo riferimento alla circostanza che la destinazione a parcheggio pubblico del mappale 21074, non soltanto sarebbe attuale, ma risalirebbe a

“più di 35 anni” addietro, ha indotto il Comune ad evidenziare, in

motivazione, tutti gli elementi da cui si desumerebbe la risalenza nel tempo

dell'utilizzo pubblico del mappale, individuandoli in particolare, sia nei titoli

edilizi rilasciati ai danti causa dell'odierno ricorrente nel 1982 e nel 1987 in

relazione al predetto mappale (e nei documenti allegati alle relative pratiche

edilizie), sia nella destinazione urbanistica del mappale (a viabilità pubblica

e a parcheggio pubblico) risultante dallo strumento urbanistico comunale

del 2012, vigente alla data di presentazione della SCIA, ma, già prima, da

quello previgente del 1996.

4.1.4. Nel presente giudizio - o quanto meno nella sua prima fase, prima dell'approfondimento istruttorio disposto dal Collegio - le parti hanno disquisito soprattutto di questo elemento di carattere, per così dire, "storico", la parte ricorrente contestando la rilevanza e la pertinenza di tutti gli elementi addotti dal Comune per dimostrare la preesistenza del parcheggio pubblico sin dal 1982; il Comune formulando addirittura una eccezione riconvenzionale di usucapione, e, in subordine, di trasferimento coattivo del mappale in questione ai sensi dell'art. 2932 c.c..

4.1.5. Secondo il Collegio, tali profili non rivestono particolare utilità ai fini del giudicare, dal momento che, al fine di sindacare la legittimità o meno degli atti impugnati nel presente giudizio, ciò che conta è soltanto se, attualmente, il mappale di cui si discute sia o meno destinato, di fatto, ad un uso pubblico, a prescindere dalla circostanza che tale utilizzo pubblico, ove esistente, sia o meno risalente nel tempo.

Giova considerare quanto segue.

4.2. I presupposti per la legittimazione a richiedere il titolo edilizio.

4.2.1. Per ottenere un titolo edilizio è necessario essere legittimati a richiederlo, ai sensi dell'art. 11 d. lgs. n. 380/2001, e a tal fine è necessario che il richiedente dimostri, non soltanto di avere la disponibilità giuridica del

bene sul quale esercitare il proprio *ius aedificandi* in base ad un titolo

idoneo (di natura reale, o anche solo obbligatoria), ma anche di averne la

disponibilità materiale, giacchè soltanto la compresenza di entrambi gli

elementi fa sì che il richiedente possa vantare quella “relazione qualificata

con il bene”, in presenza della quale l’ordinamento e la giurisprudenza

consentono l'esercizio dell'attività edificatoria (Consiglio di Stato sez. IV,

15/03/2022, n. 1827, T.A.R. Napoli sez. VIII, 10/10/2016, n. 4643;

Cassazione penale sez. III, 3/10/2024, n. 39602). Se il richiedente, pur

avendo la disponibilità giuridica del bene, non ne abbia anche la

disponibilità materiale, essendo il bene posseduto, detenuto o occupato

(anche illegittimamente) da terzi, egli dovrà prima recuperare il potere di

fatto sul bene, esperendo tutti i rimedi previsti a tal fine dall'ordinamento, e

soltanto successivamente potrà ritenersi legittimato a richiedere

l'autorizzazione all'edificazione, unendo alla disponibilità giuridica anche la

disponibilità materiale del bene su cui edificare.

4.2.2. Nel caso qui in esame, essendo controversa tra le parti la destinazione attuale e di fatto del mappale di cui si discute, il Collegio ha ritenuto opportuno disporre un approfondimento istruttorio al fine di chiarire tale profilo, e ciò in quanto, delle due l'una: o sul mappale è in atto un uso pubblico, come sostiene il Comune (parcheggio, marciapiede, altro), e allora il ricorrente non ne avrebbe la disponibilità materiale e non sarebbe quindi legittimato a richiedere e ottenere alcun titolo edilizio; oppure sul mappale è in atto un uso meramente privato, come sostiene il ricorrente, nel qual caso egli sarebbe legittimato ad edificarvi potendo vantare, non soltanto la disponibilità giuridica, ma anche la disponibilità materiale del mappale di cui si discute.

4.3. L'approfondimento istruttorio.

4.3.1. L'approfondimento istruttorio, demandato al Comandante della

Polizia locale di Treviglio, ha dato il seguente esito, compendiato nelle risposte date dal soggetto accertatore a ciascuno dei quesiti formulati dal Collegio; risposte che qui di seguito si riproducono:

(i) *Il mappale n. 21074 corrisponde attualmente ad un'area che*

ricomprende parte di un camminamento / manufatto a protezione della

facciata dello stabile in proprietà del sig. Gusmini Paolo e parte del

parcheggio pubblico antistante l'abitazione dello stesso; quanto

al “*camminamento*”, la relazione precisa in una nota a piè di pagina

che *“Tale manufatto risulta realizzato in continuità, per dimensioni e*

materiale, a quello già presente nella Via G. Pascoli e caratterizzante il

comparto edilizio. Mostra una larghezza massima pari a 78 cm e nella parte

prospiciente lo stabile del sig. Gusmini è ristretto, causa realizzazione del

rivestimento c.d. “cappo termico”, a 58 cm;

(ii) L'attuale utilizzo dell'area risulta essere pubblico, in quanto la fruizione

si presenta consentita alla collettività indifferenziata. L'accesso al

parcheggio è libero e presenta segnaletica verticale, illuminazione pubblica,

oltre n. 02 spazi dedicati alla ricarica delle auto elettriche;

(iii) L'uscita dalla proprietà del sig. Gusmini verso il predetto parcheggio

avviene per tramite del Passo Carrabile e, nelle immediate vicinanze di

quest'ultimo, si possono notare pozzetti di ispezione sia della rete fognaria

sia di quella elettrica.

La relazione così conclude: *“Da quanto sopra si evince che né il*

camminamento / manufatto a protezione dello stabile né il parcheggio

risultano riservati in via esclusiva alla proprietà del ricorrente, quale

pertinenza della sua abitazione”.

4.3.2. A confutazione delle eccezioni di carattere formale dedotte dalla difesa di parte ricorrente nei confronti della relazione di approfondimento istruttorio, va osservato che:

- la relazione non viola i canoni di terzietà e di imparzialità normalmente associati ai rilievi tecnici formulati dal verificatore nominato dal giudice, dal momento che nel caso di specie l'agente accertatore, pur essendo incardinato organicamente all'interno della stessa Amministrazione resistente, ha operato in qualità di pubblico ufficiale e nell'esercizio dei relativi poteri (come precisato nell'ordinanza collegiale che ha disposto l'incombente istruttorio), sicchè i rilievi tecnici riportati nella relazione fanno piena prova fino a querela di falso, ai sensi dell'art. 2700 c.c.;
- l'approfondimento istruttorio si è svolto nel contraddittorio delle parti, le quali hanno presenziato al sopralluogo effettuato dal giudice; l'ordinanza

collegiale di conferimento dell'incarico non prevedeva l'obbligo del soggetto accertatore di acquisire dalle parti osservazioni e documenti di cui dare conto nella relazione conclusiva, né tanto meno di concordare con le parti le conclusioni della propria verifica;

- la relazione conclusiva non evidenzia i profili di superficialità e genericità denunciati dal ricorrente, avendo il soggetto accertatore risposto puntualmente ai quesiti formulati dal Collegio e allegato la documentazione utile a comprovare le conclusioni rassegnate, con le evidenziazioni grafiche richieste da questo giudice (vedi pag. 26 relazione).

4.4. Considerazioni di merito sull'approfondimento istruttorio.

4.4.1. Nel merito, l'esito della verifica ha chiarito in modo incontrovertibile che il mappale oggetto di causa è soggetto all'uso pubblico, in parte quale marciapiede, in parte quale parcheggio pubblico. Gli atti di causa rendono evidente che tale uso pubblico del bene era certamente in atto alla data di presentazione della SCIA del 22 luglio 2021 e a quella di adozione dei provvedimenti impugnati.

4.4.2. Alla data di presentazione della SCIA, il ricorrente non era quindi legittimato ad edificare sul predetto mappale, non avendo la disponibilità materiale del bene; e tale situazione persiste attualmente, come reso evidente dall'approfondimento istruttorio svolto in corso di causa. Nel consegue che correttamente l'amministrazione comunale si è opposta all'edificazione del mappale, essendo il ricorrente privo di legittimazione a recintare una porzione di terreno soggetta all'uso pubblico, benché

intestata catastalmente al richiedente.

4.4.3. I provvedimenti impugnati sono quindi legittimi, sia quelli che hanno respinto la SCIA sia quello che ha qualificato come pubblico (nel senso di destinato all'uso pubblico) la porzione di suolo concessa al ricorrente per l'installazione provvisoria del ponteggio.

4.4.4. E' bene precisare che l'uso pubblico attuale del mappale precluderebbe al ricorrente di ottenere il titolo edilizio quand'anche tale uso fosse in ipotesi illegittimo perché non assistito da un titolo idoneo, di carattere provvedimentale o negoziale; e ciò in quanto l'ipotetica illegittimità dell'uso pubblico non eliderebbe l'esistenza attuale dell'uso pubblico, che di per sé esclude in capo al ricorrente la disponibilità materiale del bene (e quindi la legittimazione a conseguire il titolo edilizio ex art. 11 TUE). Ovviamente, se l'uso pubblico fosse illegittimo, perché non presidiato a monte da un titolo di legittimazione, il ricorrente avrebbe titolo per richiederne giudizialmente la restituzione al Comune, e solo dopo averla ottenuta sarebbe legittimato, come detto, a richiedere al Comune l'assenso all'edificazione.

4.5. Sulla disponibilità giuridica del mappale.

Sotto questo profilo, peraltro, gli atti di causa consentono di affermare la piena legittimità dell'uso pubblico del mappale di cui si discute.

4.5.1. Ai fini di tale accertamento, è opportuno ricostruire l'antefatto storico della presente controversia, per quello che è possibile evincere dalla

documentazione prodotta in giudizio da entrambe le parti.

4.5.2. I fatti rilevanti possono essere così sintetizzati:

- nel 1982 i genitori del ricorrente ottengono dal Comune la concessione edilizia per poter realizzare la recinzione della propria cascina, previa demolizione di un manufatto insistente all'interno della proprietà; la recinzione è prevista sostanzialmente "a filo" del fabbricato, lasciando al di là il mappale 20174, che i richiedenti si impegnano a trasferire al Comune per la realizzazione del parcheggio pubblico nel piazzale antistante; l'impegno viene assunto attraverso una dicitura apposta sulla tavola di

progetto in corrispondenza del mappale 21074 (*"Area di proprietà*

Gusmini-Pedrinelli da cedere per la formazione del parcheggio”);

successivamente, però, la cessione al Comune non verrà mai formalizzata;

- sempre nel 1982 il Comune avvia (e verosimilmente conclude) i lavori di realizzazione del parcheggio pubblico nel piazzale antistante la cascina (in atti sono state prodotte alcune foto allegate alla concessione edilizia del 1982, che sembrano attestare l'avvio di lavori (doc. 9 Comune);
- nel 1989 i genitori del ricorrente chiedono e ottengono dal Comune di poter realizzare a proprie spese un marciapiede sul mappale 21074 di loro proprietà, verosimilmente per creare una barriera edilizia tra il parcheggio pubblico (già esistente) e il fabbricato residenziale, ed impedire che le auto fossero parcheggiate a raso dell'abitazione, con pericolo anche per il transito pedonale;
- non è provato – e nemmeno è verosimile - che il marciapiede antistante l'abitazione di proprietà Gusmini e il parcheggio pubblico, pur in mancanza di ogni barriera fisica all'utilizzo da parte della collettività, siano stati

utilizzati nei successivi decenni dalla sola famiglia del ricorrente; le dichiarazioni testimoniali prodotte in atti da parte ricorrente sono, al riguardo, prive di ogni attendibilità, non rientrando tra le umane capacità attestare che un'area cittadina aperta al pubblico sia stata in realtà utilizzata, per decenni, esclusivamente dal ricorrente e dalla sua famiglia come area di posteggio esclusivo delle proprie autovetture, implicando una tale affermazione la conoscenza non solo delle specifiche autovetture possedute per decenni dai componenti della famiglia del ricorrente, ma anche la constatazione quotidiana, protratta per decenni, di quali soggetti utilizzassero quel parcheggio, o quella porzione di parcheggio;

- tale utilizzo pubblico del mappale corrisponde a quello attualmente in essere, come ha confermato l'approfondimento istruttorio disposto dal Collegio, e in atti non è stato prodotto alcun riscontro documentale che consenta di ritenere che nei decenni precedenti l'utilizzo sia stato, invece, riservato alla famiglia del ricorrente;

- il 27 ottobre 2020 il ricorrente è divenuto proprietario dell'intero compendio immobiliare, comprensivo dei mappali 780 e 21074, in forza di atto di donazione, e con ogni probabilità ha acquisito in quella occasione cognizione del fatto che il mappale 21074 risultava ancora accatastato come pertinenza dell'abitazione, non essendosi mai perfezionato l'impegno assunto dai propri genitori nel 1982 a cedere tale mappale all'amministrazione comunale per la realizzazione del parcheggio pubblico;

- di qui l'interesse del ricorrente ad utilizzare il mappale a fini edificatori, o comunque ad inglobare all'interno del perimetro della sua proprietà, quale superficie potenzialmente edificabile, anche la porzione di area corrispondente al mappale 21074, sebbene adibita da decenni a marciapiede e parcheggio pubblici; la circostanza è confermata dal fatto che in occasione dell'ultima variante al PGT del 2024 il ricorrente ha chiesto al Comune di modificare la destinazione urbanistica del mappale da "strada" a edificabile, ma il Comune ha respinto tale richiesta

("La richiesta

non tiene in considerazione che l'area oggetto dell'osservazione

consistente in una porzione di marciapiede e parcheggio che da decenni è

in uso pubblico e svolge un servizio indispensabile per l'ambito

residenziale limitrofo”: cfr. controdeduzioni del Comune nell’ambito del

procedimento di variante, doc. 13 Comune).

4.5.3. La presente controversia nasce proprio dal tentativo del ricorrente di procedere in via di fatto alla riappropriazione del mappale 21074 mediante la recinzione del medesimo e il suo inglobamento all'interno della proprietà residenziale, approfittando del mero dato formale costituito dal persistente accatastamento a suo nome del mappale e della mancata attuazione, negli atti, dell'impegno negoziale di cessione assunto nel 1982 dai propri genitori, e ciò sebbene il mappale in questione sia chiaramente assoggettato da decenni all'uso pubblico.

4.5.4. L'evoluzione storica della vicenda sopra delineata e l'esito dell'approfondimento istruttorio svolto in corso di causa rendono evidente, secondo il Collegio, che nella fattispecie in esame si sia perfezionato il diritto di uso pubblico del mappale di cui si discute in forza dell'istituto

giuridico della c.d. *dicatio ad patriam*.

Secondo la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, “La *dicatio*

ad patriam costituisce un autonomo modo di acquisto dei diritti di uso

pubblico (e delle servitù di uso pubblico ad essi assimilabili) quando il

proprietario del bene, oggettivamente idoneo a soddisfare un'esigenza

comune di una collettività indeterminata di cittadini, lo metta

volontariamente, con carattere di continuità e non di mera tolleranza o

precarietà, a disposizione della collettività stessa, mediante un

comportamento attivo o omissivo univocamente interpretabile come

destinazione del bene all'uso pubblico, seguito dall'effettivo esercizio di tale

uso, senza che sia necessario il decorso del termine ventennale proprio

dell'usucapione” (Cassazione civile sez. II, 9/01/2026, n. 492). Secondo

tale giurisprudenza, quando la volontà di vincolare il bene privato all'uso

pubblico si manifesti espressamente, o per comportamento concludente, in

modo inequivoco e non a titolo precario ed occasionale, prima dell'esercizio

dell'uso pubblico, e sempre che il bene privato si presenti come

oggettivamente idoneo al soddisfacimento, in astratto, di un'esigenza

comune a una collettività indeterminata di cittadini rendendolo assimilabile

ad un bene demaniale, il diritto di uso pubblico si costituisce direttamente

per *dicatio ad patriam* , con la messa a disposizione volontaria, inequivoca

e continuativa, del bene privato seguita dall'effettivo esercizio dell'uso

pubblico, senza bisogno del decorso di un possesso ultraventennale, che

sarebbe necessario per acquistare il diritto per usucapione.

Con specifico riferimento ad una fattispecie assimilabile a quella qui in esame, è stato affermato che “Il comportamento del proprietario di un fondo, il quale, nel lottizzarlo, metta volontariamente e con carattere di continuità una striscia di terreno a disposizione della collettività, assoggettandola al relativo uso pedonale e carrabile, rende applicabile l'istituto della cosiddetta

" dicatio ad patriam ", quale modo di costituzione di

una servitù. Ne deriva che la successiva esecuzione, da parte del Comune,

di lavori di miglìoria su detta striscia e, segnatamente, la realizzazione di un

marciapiedi, non dà luogo ad una cosiddetta occupazione usurpativa,

difettandone i presupposti della trasformazione del bene in opera pubblica e

della sua radicale manipolazione in guisa da farlo divenire strutturalmente

un " aliud " rispetto a quello precedente e, mancando, altresì, a monte, un

provvedimento amministrativo che riveli l'intendimento della Pubblica

amministrazione di appropriarsi della strada e di trasformarla in strada

pubblica, includendola nel relativo elenco” (Cassazione civile sez. I,

11/01/2026, n. 615).

4.5.5. Tali presupposti ricorrono chiaramente nella vicenda qui in esame, alla luce di due circostanze essenziali:

(i) l'originaria dichiarazione resa dai genitori dell'odierno ricorrente nel 1982 all'atto di ottenere dal Comune di Treviglio la concessione edilizia per potere recintare la propria cascina, con la quale essi si impegnavano a cedere al Comune la striscia di terreno corrispondente all'attuale mappale 21074 per la realizzazione del parcheggio pubblico: dichiarazione che, se da un lato non ha determinato il passaggio di proprietà del mappale in capo all'amministrazione comunale, ha però esternato la chiara volontà dei lottizzanti di mettere la predetta striscia di terreno volontariamente e con carattere di continuità a disposizione della collettività;

(ii) l'uso pubblico (in parte a marciapiede e in parte a parcheggio) del predetto mappale, protrattosi nei decenni successivi e ancora in essere

all'attualità.

4.5.6. La ricorrenza di tali presupposti consente dunque di affermare che il Comune di Treviglio, pur in mancanza di atti amministrativi o negoziali che abbiano trasferito in capo all'amministrazione comunale la proprietà del mappale 21074, tuttora intestato all'odierno ricorrente, ha comunque acquisito a titolo originario il diritto di uso pubblico del mappale medesimo in

forza dell'istituto della *dicatio ad patriam*.

4.5.7. E da tanto consegue che, all'atto di presentazione della SCIA del 22 luglio 2021, il ricorrente era privo, non solo della disponibilità materiale, ma anche della disponibilità giuridica del terreno da recintare, e dunque non era legittimato a procedere all'edificazione: come correttamente affermato dall'amministrazione con il provvedimento impugnato.

4.5.8. La destinazione del bene ad un suo pubblico giustifica altresì la sua qualificazione in termini di suolo "pubblico", con conseguente debenza del canone di occupazione in caso di concessione temporanea di utilizzo rilasciata al privato.

5. Conclusioni.

5.1. Alla stregua delle considerazioni di cui sopra, il ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, va dunque respinto.

5.2. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto e integrato da motivi aggiunti, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente a rifondere al Comune di Treviglio le spese di lite, che liquida in € 3.000,00 (tremila), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Mauro Pedron, Presidente

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere, Estensore

Laura Marchio', Referendario