

Giurisdizione amministrativa e cognizione incidentale

di Rosaria Lorusso

Data di pubblicazione: 15-9-2026

Il giudice amministrativo può compiere accertamenti incidentali su proprietà, demanialità o uso pubblico della strada senza invadere la giurisdizione del giudice ordinario; l'eventuale errata valutazione di tali questioni costituisce error in procedendo o in iudicando e non un eccesso di potere giurisdizionale sindacabile col ricorso per cassazione ex art. 111 Cost.

Guida alla lettura

Con l'ordinanza del 9 giugno 2026, n. 18803, le Sezioni Unite della Corte di cassazione sono intervenute, in maniera particolarmente significativa, sui temi riguardanti **il riparto di giurisdizione, la cognizione incidentale del giudice amministrativo e i limiti del sindacato esercitabile dalla Suprema Corte sulle decisioni del Consiglio di Stato**.

La pronuncia è stata emessa nell'ambito di una controversia che traeva origine dall'impugnazione, innanzi al TAR del Veneto, di un'ordinanza sindacale adottata in funzione di autotutela possessoria relativamente ad una strada, la cui natura pubblica era oggetto di altro contenzioso non ancora definito e per la quale, in ogni caso, l'Amministrazione riteneva sussistere l'assoggettamento all'uso pubblico.

La decisione devoluta alle Sezioni Unite, pertanto, non riguardava semplicemente la proprietà del bene, bensì atteneva alla questione se l'accertamento della proprietà, della demanialità o della destinazione all'uso pubblico, quando funzionale alla decisione sulla legittimità dell'atto amministrativo, poteva essere compiuto *incidenter tantum* dal giudice amministrativo senza determinare uno sconfinamento nella giurisdizione ordinaria.

Le Sezioni Unite hanno risposto in senso affermativo precisando, altresì, che **l'eventuale erroneità dell'accertamento compiuto dal giudice amministrativo rimane un errore interno alla funzione giurisdizionale esercitata**, senza integrare, di per sé, un vizio attinente alla giurisdizione.

Il principio assume rilievo, dunque, ben oltre la specifica materia delle strade e dell'autotutela possessoria, poiché si inserisce nel più generale problema della delimitazione tra limiti esterni della giurisdizione e modalità di esercizio della giurisdizione.

Il dato dal quale occorre muovere è la **distinzione tra l'oggetto immediato del giudizio amministrativo e le questioni pregiudiziali che il giudice può essere chiamato ad affrontare per decidere la domanda proposta**.

Nel caso di specie, l'impugnazione dell'**ordinanza sindacale di autotutela possessoria**

aveva quale **oggetto immediato il provvedimento amministrativo** e, conseguentemente, la verifica della sua conformità all'ordinamento.

La **questione relativa alla proprietà o alla natura pubblica della strada assumeva, invece, carattere strumentale rispetto alla decisione principale.**

Difatti, **al giudice amministrativo veniva chiesto** non di pronunciarsi, con efficacia propria del giudicato civile, sulla titolarità del diritto dominicale, bensì gli si chiedeva di **limitarsi alla verifica della sussistenza del presupposto fattuale e giuridico sul quale l'amministrazione aveva fondato l'esercizio del proprio potere.** Come rilevato nell'ordinanza *de qua*, **tale verifica rappresenta un passaggio logico necessario alla definizione della controversia amministrativa, considerato che l'esercizio del potere amministrativo di tutela del bene presuppone la sussistenza di una determinata qualificazione giuridica del bene stesso.**

La questione, peraltro, ben si inserisce nel **solco tracciato dall'art. 8 c.p.a., comma 1**, che consente al giudice amministrativo di **conoscere, *incidenter tantum*, delle questioni relative a diritti soggettivi** che si pongano come necessarie per la decisione della controversia devoluta alla sua giurisdizione, **fermo il limite delle questioni concernenti lo stato e la capacità delle persone e l'incidente di falso.**

La *ratio* dell'istituto è evidente: **impedire che la necessità di affrontare una questione appartenente, in via generale, alla cognizione del giudice ordinario determini una paralisi della giurisdizione amministrativa sul rapporto pubblicistico principale.**

La **cognizione incidentale costituisce, pertanto, una modalità fisiologica di esercizio della giurisdizione amministrativa.**

Per determinare la legittimità della cognizione incidentale operata dal giudice amministrativo è necessario, quindi, considerare la **funzione processuale dell'accertamento e non la natura astratta del diritto controverso.**

La **soluzione prospettata dalle Sezioni Unite, che considera legittimo l'accertamento avente una funzione essenzialmente processuale, appare coerente con la struttura stessa del processo amministrativo**, nel quale il sindacato sull'esercizio del potere non può essere adeguatamente attuato se il giudice non può verificare i presupposti giuridici e fattuali dell'azione amministrativa.

Occorre, a questo punto, precisare che **la cognizione incidentale deve essere distinta dall'accertamento avente efficacia di giudicato**; la possibilità per il giudice amministrativo di conoscere incidentalmente della proprietà o della demanialità del bene non comporta, di per sé, l'attribuzione alla relativa statuizione della medesima efficacia propria di una pronuncia principale sul diritto soggettivo.

L'accertamento, infatti, rimane strumentale alla decisione sul provvedimento amministrativo.

Solo in tal modo è possibile **preservare l'equilibrio tra le rispettive sfere giurisdizionali**: il giudice amministrativo può **verificare il presupposto proprietario nella misura necessaria alla decisione sull'esercizio del potere**, mentre rimane ferma la competenza del giudice ordinario sulle controversie aventi ad oggetto, in via principale, il diritto di proprietà.

Alla luce di tale precisazione, la soluzione adottata dalle Sezioni Unite fornisce una risposta alla esigenza di effettività e concentrazione della tutela.

Difatti, **se ogni questione relativa alla proprietà del bene fosse sottratta alla cognizione del giudice amministrativo, l'impugnazione dell'atto potrebbe essere paralizzata dalla necessità di instaurare previamente un autonomo giudizio civile, con una irragionevole frammentazione della tutela.**

Di particolare pregio, poi, è il secondo profilo che l'ordinanza n. 18803/2026 affronta.

Le Sezioni Unite riaffermano, infatti, la **distinzione tra *error in iudicando*, *error in procedendo* ed eccesso di potere giurisdizionale.**

Una volta riconosciuto che il giudice amministrativo dispone della potestà giurisdizionale sulla controversia principale, **l'eventuale erroneità dell'accertamento incidentale non determina automaticamente un difetto di giurisdizione.**

La distinzione è essenziale perché **l'art. 111, VIII comma, Cost. non attribuisce alle Sezioni Unite una generale funzione di revisione delle decisioni del Consiglio di Stato.** Il ricorso per cassazione contro le decisioni del giudice amministrativo è, infatti, **ammesso esclusivamente per motivi inerenti alla giurisdizione.**

Il vizio di giurisdizione ricorre quando il giudice eserciti una potestà giurisdizionale che l'ordinamento non gli attribuisce ovvero, secondo le coordinate elaborate dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, quando si verifichi una radicale deviazione dai limiti esterni della funzione giurisdizionale.

La nozione non può essere dilatata sino a ricomprendere qualsiasi violazione o falsa applicazione della legge sostanziale o processuale commessa dal giudice amministrativo.

Diversamente opinando, si arriverebbe a fornire al giudizio delle Sezioni Unite una funzione sostanzialmente rescindente rispetto alla decisione amministrativa, consentendo alla Corte di cassazione di verificare la correttezza dell'interpretazione delle norme e della ricostruzione dei fatti operate dal Consiglio di Stato.

Si produrrebbe, così, una distorsione del sistema, trasformando sostanzialmente il giudizio sulla giurisdizione in un terzo grado di merito o di legittimità sulla decisione amministrativa, in contrasto con il modello costituzionale.

Il parametro deve invece rimanere quello dei limiti esterni della giurisdizione.

Ne consegue che, una volta **accertata la sussistenza della giurisdizione amministrativa sulla controversia, la verifica della correttezza dell'interpretazione della legge, della ricostruzione della fattispecie e della valutazione degli elementi istruttori appartiene alla fisiologia del giudizio amministrativo e non può essere superata attraverso la qualificazione dell'errore come eccesso di potere giurisdizionale.**

Le Sezioni Unite precisano, a tal proposito, che anche in caso di violazione dei limiti della cognizione incidentale stabiliti dall'art. 8 c.p.a. (ad esempio, nel caso in cui un dato accertamento sia non funzionale rispetto al *thema decidendum*), non si configura un eccesso di potere giurisdizionale, ma solo un *error in procedendo*, commesso dal giudice amministrativo all'interno della sua giurisdizione.

La pronuncia in commento conferma, dunque, che il riparto di giurisdizione non può essere interpretato in maniera atomistica, come se ogni questione giuridica contenuta nella controversia dovesse necessariamente essere isolata e devoluta al giudice competente per materia.

In conclusione, in un sistema pluralistico di giurisdizioni, la separazione degli ambiti non può essere perseguita attuando una ingiusta frammentazione della tutela; parimenti, la necessità di decidere integralmente la controversia amministrativa non può legittimare una espansione della giurisdizione amministrativa sui diritti soggettivi. Pertanto, la cognizione incidentale, delimitata dalla sua necessità funzionale, come precisato nella pronuncia delle Sezioni Unite, diventa un punto di equilibrio del sistema.

Civile Ord. Sez. U Num. 18803 Anno 2026

Presidente: FERRO MASSIMO

Relatore: TEDESCO GIUSEPPE

Data pubblicazione: 09/06/2026

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 10947/2025 R.G. proposto da:

Publigas Verona S.p.A. in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Stefano Rinaldi unitamente all'avvocato Silvia Viaro

-ricorrente-

contro

Zago Marcello, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Menorello unitamente all'avvocato Antonella Paggiaro

-controricorrente-

nonché contro

Comune di Villafranca di Verona in persona del Sindaco pro tempore

-intimato-

avverso la sentenza del Consiglio Di Stato di Roma n. 8878/2024 depositata il 06/11/2024.

Civile Ord. Sez. U Num. 18803 Anno 2026

Presidente: FERRO MASSIMO

Relatore: TEDESCO GIUSEPPE

Data pubblicazione: 09/06/2026

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 12/05/2026 dal Consigliere Giuseppe Tedesco.

FATTI DI CAUSA

Marcello Zago, deducendo di essere proprietario esclusivo di un terreno agricolo in Comune di Villafranca di Verona, interessato dall'abusiva realizzazione di una strada da parte della Publigas Verona S.p.A., ha impugnato, dinanzi al TAR del Veneto, l'ordinanza n. 10 del 28 giugno 2017, con la quale il Sindaco, esercitando i poteri di autotutela possessoria sulle strade vicinali di cui all'art. 378 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F, e di cui all'art. 15 del decreto luogotenenziale 1 settembre 1918, n. 1446, ha ordinata la rimozione di ogni ostacolo fisico e cartello monitorio che impedisca materialmente o faccia ritenere non consentito il transito sulla strada alla generalità delle persone. Il ricorrente precisava di avere interdetto l'accesso alla strada dopo la definizione in primo grado della controversia civile con la Pubbligas, condannata dal Tribunale di Verona alla restituzione, in favore del ricorrente, del mappale su cui insiste il tratto di strada oggetto del provvedimento impugnato. In tale provvedimento, al fine di giustificare l'esercizio del potere di autotutela, si rilevava che la tematica dell'accessibilità alla strada e della sua appartenenza al demanio comunale, che nelle mappe è denominata come via S. Andrea, era oggetto di contenzioso non ancora definito con sentenze passate in giudicato, e che comunque, anche a volere ammettere le proprietà privata del mappale interessato, doveva esserne tutelato l'uso pubblico.

Il TAR dichiarava il proprio difetto di giurisdizione, ritenendo che l'azione dovesse essere

qualificata come negatoria servitutis, in quanto tale, rientrante nella giurisdizione del giudice ordinario, ma il Consiglio di Stato annullava con rinvio la sentenza di primo grado. Secondo la sentenza d'appello, avuto riguardo al petitum sostanziale, costituiva oggetto di censura il cattivo uso del potere di autotutela esercitato dal Comune, denunziandosi il difetto dell'uso pubblico della strada.

Riassunto il giudizio, il TAR, con sentenza n. 36 del 2021, accoglieva il ricorso, riconoscendo che non c'erano i presupposti per l'esercizio dei poteri comunali di autotutela con riferimento al tratto di strada oggetto del provvedimento. Tale tratto di strada non aveva carattere demaniale e neanche era stata utilizzato per l'esercizio del passaggio e del transito iure servitutis.

Il Consiglio di Stato, adito da Pubbligas, ha confermato la decisione sulla base di considerazioni interamente adesive a quelle proposte dal primo giudice.

Pubbligas Verona S.p.A. ha proposto ricorso per motivi attinenti alla giurisdizione, articolando quattro motivi.

Zago Marcello ha resistito con controricorso, depositando anche la memoria.

Il Comune di Villafranca di Verona resta intimato.

Il Procuratore Generale ha depositato conclusioni scritte, chiedendo che la Corte dichiari inammissibile il ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il primo motivo denuncia violazione, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 1, c.p.c., dell'art. 103, comma 1, Cost., da aversi in combinato disposto con l'art. 8 c.p.a., in relazione all'art. 378, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F.

Secondo la ricorrente, avuto riguardo ai consolidati principi applicabili in materia, l'unica cosa che il Giudice amministrativo avrebbe dovuto chiedersi, ai fini del presente contenzioso, è se la strada Sant'Andrea, bloccata dal sig. Zago, fosse o meno oggetto di pubblico passaggio, ripristinato dal Comune di Villafranca con l'ordinanza impugnata. In questo senso, il Consiglio di Stato, in quanto si è occupato dei profili attinenti alla titolarità della strada, è illegittimamente sconfinato nell'area dei diritti soggettivi che rimangono riservati al Giudice ordinario, «addentrandosi in accertamenti non richiesti e assolutamente non necessari ai sensi dell'art. 8 c.p.a., in quanto estranei all'autotutela possessoria concernente il ripristino di strade interrotte o ingombrate».

1.1. Il primo motivo è inammissibile.

Il potere di ordinanza attribuito al sindaco in base all'art. 378 l. 20 marzo 1865 n. 2248, all. F, in materia di riduzione in pristino per la tutela del demanio stradale, si configura come un potere di autotutela possessoria iuris publici, inteso all'immediato ripristino dello stato di fatto

preesistente, il cui esercizio non si sottrae al sindacato di legittimità del giudice amministrativo trattandosi di verificare la presenza dei necessari presupposti e la conformità alle norme che lo disciplinano. Benché questo diritto pubblico possa convivere con una servitù di diritto privato, l'impugnazione davanti al giudice amministrativo è certamente uno strumento di difesa ammissibile, in quanto l'esistenza di un uso viabilistico pubblico autorizza gli uffici comunali a esercitare sia il potere di regolamentazione (limitazione del traffico, divieti di sosta) sia il potere di autotutela (v. art. 823 comma 2 c.c.; art. 378 della L. 20 marzo 1865, n. 2248 all. F). La sede naturale per sindacare il presupposto e l'esercizio di tali poteri rimane pertanto la giurisdizione amministrativa, anche ove venga richiesto al medesimo giudice di accertare, in via incidentale, la sussistenza o meno del diritto della collettività sul suolo pubblico o soggetto ad uso pubblico, in coerenza con le previsioni di cui all'art. 8 c.p.a.

La ricorrente pone l'accento sul fatto che l'art. 378 della L. n. 2248 del 1865, All. F, in quanto disciplina una ipotesi di autotutela possessoria di diritto pubblico, non presuppone la titolarità di un diritto reale di uso pubblico o l'esistenza di una pubblica via vicinale. Il potere dell'amministrazione comunale di rimuovere gli ostacoli al libero transito (con le modalità esistenti anteriormente, e quindi di ripristinare lo stato dei luoghi) è esercitabile alla sola condizione che sussista una situazione di fatto di oggettivo pregiudizio del pubblico passaggio, senza che vi sia necessità di ulteriore motivazione (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2011, n. 3509 e sez. V, 8 gennaio 2009 n. 25).

Da ciò conseguirebbe, sempre secondo la ricorrente, che i giudici amministrativi, dapprima il TAR e poi il Consiglio di Stato, avrebbero definito la questione sottoposta a loro giudizio sulla base di parametri impropri, che non implicavano l'esigenza di compiere accertamenti incidentali sul carattere pubblico della strada, dovendosi l'indagine arrestare alla sola verifica del pubblico passaggio.

Così identificato il significato essenziale della censura, risulta palese che la ricorrente non propone un motivo attinente alla giurisdizione, ma allude a un error in giudicando, sotto il duplice profilo, per un verso, della violazione dei parametri utilizzati dal giudice amministrativo per compiere il giudizio di legittimità del provvedimento, e, per altro verso, di un inutile esercizio del potere di cognizione incidentale attribuito al giudice amministrativo dall'art. 8 c.p.a.

Insomma, la censura, proposta con il ricorso, non disconosce che la pronunzia resa dal giudice amministrativo ha infine riguardato la legittimità del provvedimento amministrativo, pacificamente rientrando nella giurisdizione amministrativa, ma denuncia, appunto, che i giudici avrebbero male esercitato la loro giurisdizione. La ricorrente, infatti, non disconosce che l'indagine sulla esistenza del diritto è stata fatta in via incidentale, in applicazione dell'art. 8 del Codice del processo amministrativo.

2. Il secondo motivo denuncia violazione, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 1, c.p.c., dell'art. 103, comma 1, Cost., da aversi in combinato disposto con l'art. 8 c.p.a., in relazione agli artt. 2909 c.c. e 378, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F.

Con la sentenza impugnata, il Consiglio di Stato avrebbe violato le regole in punto di

giurisdizione che esso stesso aveva in precedenza tracciato con la decisione n. 1743/2020 (in occasione del primo appello promosso dal sig. Zago), costituente giudicato interno alla causa. Benché le istruzioni rese con la richiamata pronunzia in punto di giurisdizione fossero assolutamente chiare nel prescrivere una disamina del solo “passaggio sulla strada”, i giudici amministrativi – tanto di primo che di secondo grado – hanno illegittimamente attuato una vera e propria “invasione di campo” rispetto alle questioni oggetto della giurisdizione del giudice ordinario, ritenendosi investiti del compito di verificare se la strada Sant’Andrea fosse o meno demaniale e se il Comune vantasse titoli dominicali da far valere nei confronti del sig. Zago: «cosa che non era da farsi, né in via principale né incidentale».

2.1. Il secondo motivo è inammissibile. Queste Sezioni unite hanno chiarito che è ammissibile, quale motivo inerente la giurisdizione, essendo proposto in base all'art. 111, comma 8, Cost., e art. 362, comma 1, c.p.c., il ricorso per cassazione contro la decisione del Consiglio di Stato con cui si deduca il vizio di violazione del giudicato interno sulla giurisdizione (Cass., S.U., n. 38737/2021): spetta, infatti, alle Sezioni unite non soltanto il giudizio vedente sull'interpretazione della norma attributiva della giurisdizione, ma anche il sindacato sull'applicazione delle disposizioni che regolano il rilievo del difetto di giurisdizione (cfr. Cass., S.U., n. 21260/2016; n. 20727/2012; n. 6281/2019; n. 38737/2021). Ciò, in quanto la prospettata violazione, da parte del Consiglio di Stato, di una norma procedimentale incidente sul rilievo di giurisdizione non è violazione di una norma meramente processuale, interna ai limiti della giurisdizione, ma violazione che si sostanzia in una decisione sulla giurisdizione, sindacabile dalle Sezioni unite (Cass., S.U., n. 4682/2015; n. 20727/2012). Ed il ricorso per cassazione contro le sentenze del Consiglio di Stato è da considerare proposto per motivi inerenti alla giurisdizione, in base agli art. 111, ultimo comma, cost., 362, comma 1, c.p.c. e 110 del codice del processo amministrativo, come tale ammissibile, quante volte il motivo di ricorso si fondi sull'allegazione che la decisione sulla giurisdizione, tuttavia adottata dal giudice amministrativo, era preclusa per essersi in precedenza formato il giudicato sulla questione (Cass., S.U., n. 23306/2011; n. 38597/2021;).

Non è tuttavia certamente questa la censura sollevata con il motivo in esame, con il quale si non si rimprovera al Consiglio di Stato di avere adottato una decisione preclusa da un precedente giudicato sulla giurisdizione, ma di avere esercitato la giurisdizione in modo non coerente con le indicazioni impartite dalla sentenza la quale ha riconosciuto la giurisdizione amministrativa nella vicenda. In questi termini, però, è chiaro che la censura non investe la giurisdizione, che è stata esercitata in sicura conformità al giudicato, rimproverandosi piuttosto al Consiglio di Stato errori in iudicando od in procedendo, per non aver correttamente valutato il contenuto e l'efficacia di un proprio precedente, con conseguente inammissibilità del motivo (Cass., S.U., n. 8245/2017).

3. Il terzo motivo denuncia violazione, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 1, c.p.c., dell'art. 103, comma 1, Cost., da aversi in combinato disposto con l'art. 8 c.p.a., in relazione agli artt. 2909 c.c. e 378, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F.

Il Consiglio di Stato non solo aveva statuito su aspetti rimessi al giudice civile, ma tanto aveva fatto in presenza di una lite pluriventennale pendente tra le stesse parti dinanzi al giudice ordinario, che si era appena espresso proprio sulle questioni discusse nella sentenza

impugnata, statuendo nel senso che “ci sono porzioni della «nuova» strada S. Andrea che hanno natura privata, in quanto la strada coincide sostanzialmente, per quanto evidenziato dall'elaborato peritale, con il tracciato originario e comunque la stradina di collegamento tra la via S. Andrea e la via Lungo Tione partecipa del carattere pubblico dell'intero tracciato e altrettanto è a dirsi in relazione al raccordo che collega via S. Andrea con via Paroline, che assume un'esplicita finalità di collegamento” (pag. 23 del ricorso).

3.1. Il terzo motivo è inammissibile. L'art. 8 del Codice del processo amministrativo, come è noto, estende la cognizione incidentale del giudice amministrativo, in sede di giurisdizione di legittimità, a “tutte le questioni pregiudiziali o incidentali relative a diritti, la cui risoluzione sia necessaria per pronunciare sulla questione principale”; questioni che vengono decise “senza efficacia di giudicato”, salve le eccezioni di cui al secondo comma del suddetto articolo 8 (Cass., S.U., n. 28331/2019).

Secondo le Sezioni Unite di questa Corte, la violazione dei limiti della cognizione incidentale stabiliti dall'art. 8 c.p.a. non configura un eccesso di potere giurisdizionale, ma solo un error in procedendo, commesso dal giudice amministrativo all'interno della sua giurisdizione (Cass. S.U., n. 7292; n. 19103/2023; n. 36636/2022).

Come è stato recentemente chiarito (Cass., S.U., n. 24242/2024) «poiché l'oggetto della cognizione incidentale viene conosciuto dal giudice amministrativo sempre e soltanto in funzione della esplicazione della giurisdizione sull'oggetto conosciuto invece in via principale, il bene della vita su cui il giudice amministrativo decide e, quindi, sul quale si esercitata la sua giurisdizione, il suo ius dicere, e riguardo al quale assume rilevanza la figura dell'eccesso di potere giurisdizionale, è per definizione sempre e soltanto quello riguardo al quale la sua giurisdizione sussiste in via diretta e cui la cognizione incidentale è soltanto funzionale e perciò autorizzata in via incidentale» (Cass. Sez. U. 13 aprile 2016, n. 7292, cit., in motivazione). D'altro canto, se l'art. 8 c.p.a. conferisce al giudice amministrativo la cognizione incidentale in materia di diritti, con la sola eccezione (prevista al secondo comma dell'articolo) delle questioni sullo stato e capacità delle persone e sul falso, non vi è spazio per ritenere che taluni di tali accertamenti sfuggano alla detta cognizione. Può certo accadere che un dato accertamento sia non funzionale rispetto al thema decidendum: che non sia cioè realmente necessitato dalla decisione sull'oggetto della domanda. Ma ciò non ha le ricadute che il ricorrente ipotizza: in tale evenienza viene eventualmente in discorso un semplice errore di giudizio — appunto afferente al nesso di pregiudizialità esistente tra la causa principale e la questione decisa incidenter tantum — che resta interno ai limiti del potere giurisdizionale del giudice amministrativo: potere giurisdizionale che è definito dal petitum sostanziale della causa, da identificarsi in funzione della causa petendi e del rapporto dedotto in giudizio (per tutte: Cass. Sez. U. 24 gennaio 2024, n. 2368), e non in ragione dalle questioni che lo stesso giudice ritenga di decidere incidentalmente».

Pertanto, ammesso e non concesso che, nella specie, la verifica della legittimità dell'ordinanza non richiedeva altro accertamento se non la verifica del fatto del pubblico transito, si avrebbe comunque un errore di giudizio, che non ha comportato alcun problema di giurisdizione.

4. Il quarto motivo denuncia violazione, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 1, c.p.c., dell'art. 103, comma 1, Cost., da aversi in combinato disposto con l'art. 8 c.p.a., in relazione agli artt. 112 c.p.c. e 378, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F. Il Consiglio di Stato non ha neppure esaminato la più parte delle critiche mosse alla pronuncia del T.A.R. Veneto da Publigas con il terzo motivo d'appello (nella sua seconda parte), ma anche con il quarto e il quinto motivo.

4.1. Il motivo è doppiamente inammissibile. Il Consiglio di Stato ha pronunciato sul terzo e sul quarto motivo, non esistendo un quinto motivo. Vale comunque il principio che «Con riguardo a sentenza del Consiglio di Stato, la deduzione di vizio di omessa pronuncia può integrare motivo inerente alla giurisdizione, come tale denunciabile con ricorso alle Sezioni Unite della Corte di cassazione, ove si verta in tema di rifiuto di decisione, sul presupposto dell'esorbitanza della relativa questione da quelle rientranti nelle attribuzioni giurisdizionali del giudice amministrativo. Il suddetto ricorso, pertanto, non è esperibile per far valere omissioni o lacune, in cui sia incorso il Consiglio di Stato nell'affermare o negare la legittimità del provvedimento impugnato, vertendosi in tema di errori in iudicando od in procedendo, i quali attengono alla correttezza del concreto esercizio di quelle attribuzioni» (Cass. n. 8741/1987; nello stesso senso Cass. n. 525/1998; n. 30605/2024).

Il ricorso è, conclusivamente, dichiarato inammissibile.

Le spese seguono la soccombenza.

Non vi è luogo alla liquidazione delle spese di lite nei confronti del Comune di Villafranca di Verona, non svolgendo difese l'intimato.

P.Q.M.

La Corte dichiara inammissibile il ricorso; condanna la ricorrente al pagamento, in favore del controricorrente, delle spese del giudizio di cassazione, che liquida nella misura di € 4.800,00, per compensi per compensi oltre alle spese forfetarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi liquidati in € 200,00 ed agli accessori di legge. Ai sensi dell'art. 13 comma 1-quater del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte dei ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso a norma del comma 1-bis del citato art. 13.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili, il 12 maggio 2026.

Il Presidente

Raffaele Gaetano Antonio Frasca