

Publicato il 19/01/2026

**N. 00096/2026 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00474/2021 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 474 del 2021, proposto da Regione Veneto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Chiara Drago e dall'avv. Cristina Zampieri, con domicilio digitale presso la pec risultante dai Registri di Giustizia e domicilio fisico elettivo in Venezia, Regione Veneto - Cannaregio, 23;

*contro*

Comune di Limana, in persona del legale Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Enrico Gaz, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico elettivo presso il suo studio in Venezia, Santa Croce 269;

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale Stato, domiciliataria ex lege in Venezia, S. Marco,63;

*nei confronti*

Agenzia del Demanio, Mibac - Soprintendenza, Argentina Gavaz, non costituiti in giudizio;

Frezza Ugo nella qualità di legale rappresentante di di Frezza Stefano -  
Impresa Individuale, rappresentato e difeso dall'avvocato Bruno Barel, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Franco Sponga e Dino Sponga, rappresentati e difesi dall'avvocato Michele  
Steccanella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

1.dell'atto ultimativo di diffida del Comune di Limana prot. n. 0002863/2021  
notificato in data 17.03.2021 avente ad oggetto “opere realizzate in assenza di  
autorizzazione paesaggistica in località Praloran”, nella parte in cui è rivolto  
nei confronti della Regione del Veneto;

2.di ogni altro atto presupposto, connesso o successivo, anche non noto alla  
ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Limana, di Frezza Ugo  
nella qualità di legale rappresentante di di Frezza Stefano - Impresa  
Individuale, di Franco Sponga, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e  
di Dino Sponga;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Giudice relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del  
giorno 2 dicembre 2025 la dott.ssa Ida Raiola e uditi per le parti i difensori  
come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 14/05/2021 e depositato in data 19/05/2021,  
la ricorrente Regione Veneto esponeva in fatto:

-che la vicenda contenziosa riguardava opere realizzate su terreni appartenenti  
al Demanio Idrico dello Stato, in località “Praloran” del Comune di Limana,

in provincia di Belluno, sul greto del fiume Piave, consistenti in un impianto per la lavorazione degli inerti cd. impianto “Praloran”;

- che dette opere erano stato oggetto, tra l’altro, di un ordine di rimozione, impugnato in sede giurisdizionale dal soggetto privato destinatario (unitamente ad essa ricorrente) dell’ordine di rimessione in pristino;
- che l’impugnativa avverso l’ordine di rimozione si era conclusa con la sentenza, passata in giudicato, del Consiglio di Stato del 21 gennaio 2018, n. 580, che aveva accolto e ritenuto assorbente il quarto motivo di appello, affermando che “la posizione del ricorrente appellante quanto ai manufatti oggetto dei provvedimenti amministrativi impugnati è quella del concessionario di un bene altrui, che ne può godere nei limiti della concessione, ma non certo disporre distruggendoli, anche se si tratti di ottemperare ad un ordine dell’autorità edilizia, allo stesso modo in cui il conduttore di un immobile di proprietà di terzi privati non potrebbe intervenire sugli abusi edilizi che i proprietari su di essi avessero realizzato”;
- che sull’anzidetta sentenza era intervenuta, in sede di ottemperanza, la pronuncia del Consiglio di Stato 30 gennaio 2020, n. 756, che aveva dichiarato nullo per violazione del giudicato il provvedimento con il quale il Comune, ai sensi dell’art. 35 d.p.r. 380/01, aveva intimato al suddetto privato di demolire le opere ritenute abusive, e aveva statuito che l’azione amministrativa doveva essere rinnovata contestualmente nei confronti di tutti i soggetti interessati, differenziandone le posizioni ed escludendo il ricorrente dal novero dei destinatari della diffida e del conseguente (eventuale) rinnovato ordine di demolizione;
- che l’interesse dell’Amministrazione regionale all’odierna impugnazione derivava dalla circostanza che la diffida in questione, siccome rivolta all’Amministrazione regionale, non pareva dare utile, proficua e legittima soluzione ad una annosa questione -in cui solo di recente l’Amministrazione regionale era stata coinvolta mediante non condivisibile ed erronea modalità provvedimentale;

-che, con il provvedimento impugnato, notificato alla Regione in data 17.03.2021 e recante ad oggetto “Opere realizzate in assenza di autorizzazione paesaggistica in località Praloran. Atto ultimativo di diffida” il Comune di Limana, dopo aver ricordato la vicenda sulla quale l’atto si innestava e dopo aver dato atto, coerentemente con l’intestazione dell’atto (incentrata sull’assenza dell’autorizzazione paesaggistica), della presenza di diverse irregolarità, diffidava essa Regione, quale ente gestore del demanio idrico e l’Agenzia del Demanio, quale soggetto preposto alla cura della titolarità dell’area demaniale interessata alla “demolizione delle opere sopra indicate con riduzione conseguente dei luoghi allo stato pristino, avvertendo che in caso di inerzia si darà seguito all’emissione della definitiva ordinanza demolitoria e segnalando che - a norma del comma 3 dell’art. 35 in esame – ‘resta fermo il potere di autotutela dello Stato e degli enti pubblici territoriali, nonché quello di altri enti pubblici, previsto dalla normativa vigente”.

Tanto premesso in fatto, parte ricorrente articolava le seguenti censure in diritto:

I. Violazione art. 35 TUE. Eccesso di potere per contraddittorietà, difetto istruttorio, difetto motivazione in quanto la motivazione sarebbe incentrata esclusivamente sulla pretesa abusività dei manufatti (descritti a pagg 3 e 4 del provvedimento) sotto il profilo paesaggistico mentre il provvedimento di diffida sarebbe stato assunto ai sensi della normativa edilizia e in particolare dell’art. 35, dpr. 380/01, che sarebbe stato applicabile in caso di “realizzazione, da parte di soggetti diversi da quelli di cui all’articolo 28, di interventi in assenza di permesso di costruire, ovvero in totale o parziale difformità dal medesimo, su suoli del demanio o del patrimonio dello Stato o di enti pubblici”;

II. Violazione art. 35 TUE sotto altro profilo, in quanto l’art. 35 imporrebbe di colpire i responsabili dell’abuso, a prescindere dalla possibilità concreta della titolarità di poteri dominicali sul manufatto abusivo, laddove la Regione non avrebbe nessun potere domenicale sui beni demaniali e sulle relative

accessioni (manufatti), limitandosi a gestire i beni dello Stato, non potendo di certo distruggerli anche se abusivi;

III. Violazione art. 167 D.lgs. 42/2004. Eccesso di potere per contraddittorietà, sviamento in quanto, sulla base delle premesse assunte dal provvedimento a proprio fondamento, avrebbe dovuto eventualmente applicarsi l'art. 167 del D.Lgs. 22-1-2004 n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, e, pertanto, la rimessione in pristino" avrebbe dovuto essere ordinata a carico del responsabile e solo del responsabile dell'abuso (paesaggistico), intendendosi per tale (secondo il canone "in claris non fit interpretatio") esclusivamente l'autore materiale (incluso il "mandante") dell'abuso e non certo chi aveva la disponibilità attuale del terreno sul quale l'abuso era stato realizzato (nel caso di nuovo manufatto) o del proprietario del manufatto, ove si trattava di intervento sull'esistente

IV. Violazione e/o falsa applicazione dell'art 167 d.lgs. 42/2004 – Eccesso di potere per difetto di istruttoria in quanto l'Amministrazione avrebbe dovuto dire e ribadire in motivazione che, per lo meno, alcuni manufatti erano anteriori alla imposizione del vincolo, circostanza che avrebbe impedito l'adozione di un ordine di rimessione in pristino.

Si costituivano in resistenza il Comune di Limana, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Frezza Ugo nella qualità di titolare della Impresa individuale Frezza Stefano, Sponga Franco e Sponga Dino.

All'udienza pubblica straordinaria, fissata nell'ambito del programma di smaltimento dell'arretrato presso i Tribunali Amministrativi Regionali PNRR, del 2 dicembre 2025, la causa passava in decisione.

## DIRITTO

Il ricorso è infondato e va respinto.

Il Collegio osserva preliminarmente che, per una migliore comprensione della fattispecie, occorre individuare esattamente il *thema decidendum* del presente giudizio e che ciò deve avvenire anche nella consapevolezza - e per la

consapevolezza - che la decisione sulla presente impugnativa non potrà essere risolutiva dell'intera vicenda per come essa si è dipanata nel corso del tempo (e ciò proprio in ragione della limitatezza del *thema decidendum* come da qui a poco esso sarà individuato). In considerazione dei cennati profili, il presente giudizio era stato più volte rinviato nell'auspicio di una composizione complessiva della controversia in via stragiudiziale, per la intuitiva esigenza di definire anche quegli aspetti che non avrebbero potuto essere affrontati e risolti in questa sede giudiziale.

Tuttavia, l'auspicata composizione in sede stragiudiziale non è stata, finora, raggiunta.

Ciò posto, il Collegio osserva che il *thema decidendum* del presente giudizio è costituito esclusivamente dall'impugnativa, ad opera della (sola) Regione Veneto, del provvedimento con il quale il Comune di Limana, in attuazione del *dictum* giudiziale rinveniente dalle pronunce del Consiglio di Stato del 21 gennaio 2018, n. 580 e 30 gennaio 2020, n. 756 (quest'ultima intervenuta in sede di ottemperanza alla prima sentenza), ha diffidato la Regione Veneto, quale ente gestore del demanio idrico, e l'Agenzia del Demanio, quale soggetto preposto alla cura della titolarità dell'area demaniale interessata, di procedere alla “demolizione delle opere sopra indicate con riduzione conseguente dei luoghi allo stato pristino, avvertendo che in caso di inerzia si darà seguito all'emissione della definitiva ordinanza demolitoria e segnalando che - a norma del comma 3 dell'art. 35 in esame – resta fermo il potere di autotutela dello Stato e degli enti pubblici territoriali, nonché quello di altri enti pubblici, previsto dalla normativa vigente”.

Con la prima delle pronunce appena indicate, infatti, il Comune di Limana è stato invitato ad affrontare la questione dell'eventuale carattere abusivo delle opere “nei confronti di un soggetto diverso, che non è parte di questo processo, e quindi non può vedersi opporre alcun contenuto della sentenza in merito” e, in ragione della titolarità in capo a detto Comune del generale potere di vigilanza sull'attività urbanistico edilizia conferitogli dall'art. 27 T.U.

6 giugno 2001 n.380, a “fare applicazione anzitutto dell’art. 35 comma 1 dello stesso T.U. in tema di interventi abusivi realizzati su suolo di proprietà dello Stato o di altri enti pubblici, qui della Regione: “Qualora sia accertata la realizzazione, da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 28” ovvero come in questo caso di soggetti comunque diversi dallo Stato “di interventi in assenza di permesso di costruire, ovvero in totale o parziale difformità dal medesimo, su suoli del demanio o del patrimonio dello Stato o di enti pubblici, il dirigente o il responsabile dell'ufficio, previa diffida non rinnovabile, ordina al responsabile dell'abuso la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi, dandone comunicazione all'ente proprietario del suolo”, ovvero della Regione”.

Inoltre, sempre nella pronuncia n. 580 del 2018, il Consiglio di Stato evidenziava che lo stesso “Comune, a fronte della mancanza dell’autorizzazione paesaggistica, che esso ritenga necessaria, potrà agire, sempre nei riguardi della Regione proprietaria dei beni, applicando il disposto del comma 2 del citato art. 27, per cui “il dirigente provvede alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi, previa comunicazione alle amministrazioni competenti le quali possono eventualmente intervenire, ai fini della demolizione, anche di propria iniziativa”, quando “accerti l’inizio o l’esecuzione di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate”, fra l’altro, alla tutela prevista per i beni ambientali”.

I giudici di Palazzo Spada aggiungevano, inoltre, nella medesima decisione, che “nel relativo procedimento, tra l’altro, si dovranno esaminare le questioni relative all’effettivo carattere abusivo delle opere, e in particolare verificare se effettivamente si possa ordinare la demolizione di opere che attualmente insistono in area vincolata, ma sono state realizzate prima che il vincolo venisse impresso, ovvero nella specie prima dell’entrata in vigore della l. 431/1985, e quindi, per definizione, non si sarebbero potute autorizzare in via preventiva”.

Con la successiva pronuncia, emanata, come prima anticipato, in sede di ottemperanza (sent. n. 756 del 2020), il Consiglio di Stato, nel dichiarare nullo per violazione del giudicato il provvedimento di diffida, adottato dal Comune di Limana in data 7 maggio 2019 in quanto diretto (anche) contro il privato concessionario (Stefano Frezza quale titolare della impresa individuale “Frezza Ugo di Frezza Stefano), precisava che “l’azione amministrativa [doveva] essere rinnovata contestualmente nei confronti di tutti i soggetti interessati, differenziandone le posizioni ed escludendo il ricorrente dal novero dei destinatari della diffida e del conseguente (eventuale) rinnovato ordine di demolizione”.

Alla luce della delineata ricostruzione, non può che affermarsi la correttezza e la legittimità dell’operato del Comune di Limana, il quale ha adottato l’atto qui impugnato dalla Regione Veneto in attuazione proprio delle indicazioni del Consiglio di Stato, nell’ambito di un giudizio, il cui esito è passato in cosa giudicata e al quale la Regione Veneto non ha partecipato e, rispetto al cui esito, la stessa, peraltro, non ha ritenuto di proporre alcun rimedio impugnatorio, anche di carattere straordinario.

Il Comune di Limana ha, inoltre, ancorato il provvedimento di diffida proprio ai parametri normativi precisati dallo stesso Consiglio di Stato nella decisione del 2018 (art.27, comma 2, e 35 d.p.r. n. 380/2001), circostanza quest’ultima che consente di ritenere superate le doglianze formulate dalla difesa regionale con il primo e il secondo motivo di ricorso.

Il Comune di Limana ha, infine, richiamato, nell’atto impugnato, l’art.167 d.lgs. n. 42/2004 sul rilievo che le opere realizzate sull’area demaniale sono prive, oltre che del titolo abilitativo edilizio, anche di quello autorizzatorio paesistico. Ciò posto, non può che rimarcarsi, alla luce dei disegnati confini del *thema decidendum* del presente giudizio, che a questo Collegio è preclusa la pronuncia sulle ulteriori questioni introdotte dalla parte nel presente giudizio, concernenti, in particolare, la autorizzabilità postuma di almeno una parte delle opere realizzate nell’area demaniale *de qua*.

Il ricorso va, pertanto, respinto.

Avuto riguardo alla peculiarità e alla complessità della fattispecie, devono ritenersi sussistenti ragioni di equità per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

a) rigetta il ricorso;

b) compensa tra le parti le spese di lite

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Ida Raiola, Presidente, Estensore

Nicola Bardino, Primo Referendario

Francesco Avino, Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**  
**Ida Raiola**

IL SEGRETARIO