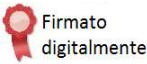


Pubblicato il 01/07/2026



N. 01904/2026 **REG.PROV.COLL.**
N. 00457/2026 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A
I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia
sezione staccata di Catania (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 457 del 2026, proposto da
[REDACTED], rappresentata e difesa dall'avvocato Mariagrazia Caruso, con
domicilio fisico eletto presso il suo studio in Catania, via Dalmazia n. 57 e con
domicilio digitale *ex lege* come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Ispica, non costituito in giudizio;

per l'accertamento

dell'obbligo del Comune di Ispica di procedere alla stipula della convenzione di
lottizzazione relativa al piano approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n.
49 del 27 ottobre 2010, con conseguente condanna all'adempimento, eventuale

nomina di commissario *ad acta*, adozione delle misure consequenziali previste dall'art. 117 c.p.a. e indennizzo da ritardo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2026 il dott. Giovanni Giuseppe Antonio Dato e udito il difensore della parte ricorrente, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato in data 23 febbraio 2026 e depositato in data 26 febbraio 2026 la deducente ha rappresentato quanto segue.

La ricorrente è proprietaria di un'area sita nel Comune di Ispica, individuata al foglio 95, particella 69, per la quale, in data 7 ottobre 2008, la sig.ra [REDACTED] (usufruttuaria), madre dell'esponente ha presentato istanza di approvazione di piano di lottizzazione.

All'esito dell'istruttoria e previa acquisizione dei pareri prescritti, il consiglio comunale di Ispica, con deliberazione n. 49 del 27 ottobre 2010, ha approvato il piano di lottizzazione e il relativo schema di convenzione, riconoscendo la conformità dell'intervento agli strumenti urbanistici vigenti; successivamente all'approvazione del piano, l'Amministrazione comunale intimata ha adottato una serie di provvedimenti di sospensione del procedimento, fondati su presupposti rivelatisi infondati e illegittimi, determinando un ingiustificato arresto dell'*iter* attuativo.

Avverso tali provvedimenti, la deducente ha proposto ricorso (e successivi motivi aggiunti). Il giudizio è stato definito in sede di appello con sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana n. 737 del 23 luglio 2021, con la

quale sono stati annullati gli atti di sospensione ed è stata accertata l'insussistenza, già alla data di approvazione del piano di lottizzazione, di impedimenti giuridici alla sua attuazione, con conseguente esclusione della rilevanza di sopravvenienze ostative.

Successivamente alla predetta pronuncia, il Comune di Ispica, nel perseverare in una condotta meramente dilatoria, ha omesso di procedere alla stipula della convenzione di lottizzazione (e anche di adempiere agli obblighi pecuniari derivanti dalla condanna alle spese di giudizio).

Nel giudizio di ottemperanza instaurato dalla deducente il Consiglio di Giustizia Amministrativa ha accertato la persistente inerzia del Comune in ordine all'adempimento degli obblighi pecuniari e, con sentenza del 26 giugno 2024, ha disposto l'intervento di un commissario *ad acta*; solo a seguito dell'intervento commissariale, nell'aprile 2025, la ricorrente ha ottenuto il soddisfacimento del proprio credito.

Con diffida del 15 settembre 2025, la parte ricorrente ha sollecitato il Comune di Ispica alla definizione della procedura mediante la sottoscrizione della convenzione di lottizzazione, diffida rimasta priva di riscontro.

Ad oggi, lamenta l'esponente, a distanza di anni sia dall'approvazione del piano di lottizzazione sia dall'accertamento definitivo dell'insussistenza di impedimenti giuridici alla sua attuazione, il Comune intimato permane in una situazione di inerzia, impedendo alla deducente di dare concreta attuazione alla propria posizione giuridica e determinando una grave e perdurante lesione dell'interesse legittimo della stessa ricorrente.

1.1. Il Comune di Ispica non si è costituito in giudizio.

1.2. Con ordinanza 6 maggio 2026, n. 1348 sono stati disposti incumbenti istruttori con onere a carico della parte ricorrente.

La deducente ha dato esecuzione alla misura istruttoria con depositi documentali del 18 maggio 2026 e del 12 giugno 2026.

1.3. Alla camera di consiglio del giorno 23 giugno 2026, presente il difensore della parte ricorrente, come da verbale, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Dopo aver richiamato l'art. 2 della legge n. 241 del 1990 e l'art. 31 cod. proc. amm. nonché la giurisprudenza amministrativa formatasi in materia, la parte ricorrente ha argomentato che nel caso di specie tali presupposti risultano pienamente integrati, atteso che l'approvazione del piano di lottizzazione ha fatto sorgere in capo al Comune intimato un obbligo giuridico vincolato di procedere alla stipula della convenzione di lottizzazione, quale atto meramente attuativo e privo di margini di discrezionalità, con conseguente configurabilità di un silenzio inadempimento illegittimo ai sensi dell'art. 31 c.p.a..

Inoltre, per la deducente, la richiesta formulata nel settembre 2025 non costituisce una mera istanza sollecitatoria o di autotutela, bensì una richiesta volta all'adempimento di un obbligo giuridico già sorto e vincolato, inerente a una fase necessaria e tipizzata del procedimento urbanistico, incidente direttamente sulla posizione giuridica qualificata della stessa ricorrente; l'attività richiesta si colloca, pertanto, nell'ambito dell'esercizio di potestà pubbliche ed incide direttamente sulla posizione qualificata dell'esponente, con conseguente piena sussistenza della giurisdizione amministrativa e dell'ammissibilità dell'azione proposta ai sensi dell'art. 31 c.p.a..

Per la deducente, l'obbligo del Comune intimato di procedere alla stipula della convenzione di lottizzazione trova il proprio fondamento nell'approvazione del piano di lottizzazione, quale atto attributivo della relativa posizione giuridica, come chiarito dalla sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa n. 737 del 2021, che ha accertato l'insussistenza, già alla data di approvazione del piano, di impedimenti giuridici alla sua attuazione, escludendo ogni residuo margine di discrezionalità amministrativa in capo all'Ente resistente; ne consegue che la sottoscrizione della

convenzione di lottizzazione costituisce un atto dovuto e vincolato, rispetto al quale il Comune intimato non dispone di alcun potere valutativo o discrezionale, né può legittimamente procrastinarne l'adozione.

Per la deducente inoltre, sussistono i presupposti per l'applicazione dell'art. 117 c.p.a., dovendosi ordinare all'Amministrazione resistente di provvedere entro un termine perentorio, con previsione di poteri sostitutivi in caso di ulteriore inerzia.

Inoltre, sempre per la parte ricorrente sussistono i presupposti per il riconoscimento dell'indennizzo da ritardo, atteso che l'Amministrazione resistente ha ommesso di concludere il procedimento mediante l'adozione dell'atto dovuto entro i termini di legge, in presenza di un obbligo giuridico vincolato.

Per l'esponente, l'indennizzo da ritardo dovrà, in ogni caso, essere riconosciuto con decorrenza dalla data ritenuta congrua dal Collegio, tenuto conto dell'approvazione del piano di lottizzazione, dell'annullamento giurisdizionale degli atti di sospensione e, da ultimo, dell'accertamento definitivo dell'obbligo di provvedere operato dal Consiglio di Giustizia Amministrativa con sentenza n. 737 del 23 luglio 2021; il ritardo procedimentale, rilevante ai fini dell'indennizzo *de quo*, si è protratto per un arco temporale abnorme e di inaccettabile ampiezza, integrando una violazione permanente dell'obbligo di conclusione del procedimento.

La fase propriamente negoziale risulta invero integralmente esaurita con l'approvazione, da parte del Consiglio Comunale di Ispica, del piano di lottizzazione e del relativo schema di convenzione, avvenuta con deliberazione n. 49 del 27 ottobre 2010.

Per l'esponente, infine, l'indennizzo richiesto dovrà essere riconosciuto in relazione alla durata complessiva dell'inadempimento e alla natura vincolata dell'atto ommesso, con liquidazione anche in via equitativa, secondo i criteri ritenuti congrui.

La parte ricorrente, in conclusione, ha chiesto al Tribunale adito di:

- accertare e dichiarare l'illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dal Comune di Ispica in ordine all'istanza e alle successive diffide della stessa ricorrente volte ad ottenere la stipula della convenzione di lottizzazione relativa al piano approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 49 del 27 ottobre 2010;
- accertare e dichiarare il conseguente obbligo dell'Amministrazione intimata di procedere alla stipula della predetta convenzione di lottizzazione;
- ordinare al Comune di Ispica di provvedere alla stipula della convenzione entro un termine perentorio non superiore a trenta giorni, ovvero nel diverso termine ritenuto congruo dal Collegio;
- disporre, per l'ipotesi di ulteriore inerzia, la nomina di un commissario *ad acta*, con attribuzione dei necessari poteri sostitutivi;
- condannare il Comune di Ispica alla corresponsione dell'indennizzo da ritardo, con decorrenza dalla data ritenuta di giustizia, e comunque in relazione alla durata complessiva dell'inadempimento e alla natura vincolata dell'atto omesso.

2. Il ricorso merita di essere parzialmente accolto, nei sensi e nei limiti in appresso specificati.

2.1. In via preliminare ed in termini generali, il Collegio osserva che, secondo condiviso orientamento giurisprudenziale, i procedimenti *ex artt. 31 e 117 cod. proc. amm.* presuppongono un "silenzio" che è integrato - non da qualsiasi comportamento inerte dell'Amministrazione, bensì - dal comportamento inerte che si estrinseca nella mancata conclusione, nel termine dovuto, di un procedimento già avviato, ovvero nella mancata evasione di una istanza proveniente da un privato, che sollecita l'esercizio di pubblici poteri, e quindi l'avvio di un procedimento amministrativo: infatti non vi è dubbio che in linea generale il ricorso avverso il silenzio dell'Amministrazione deve essere diretto ad accertare la violazione dell'obbligo della stessa di provvedere su un'istanza del privato volta a sollecitare l'esercizio di un pubblico potere, ed esso risulta esperibile in presenza di un obbligo

di provvedere nei confronti del richiedente rispetto al quale l'Amministrazione sia rimasta inerte; di conseguenza, si può configurare un silenzio inadempienza da parte della stessa tutte le volte in cui l'Amministrazione viola tale obbligo a prescindere dal contenuto discrezionale o meno del provvedimento (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 23 gennaio 2023, n. 738; Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2022, n. 7703).

Non va, altresì, obliterato l'insegnamento giurisprudenziale secondo cui, indipendentemente dall'esistenza di specifiche norme che impongano ai pubblici uffici di pronunciarsi su ogni istanza non palesemente abnorme dei privati, non può dubitarsi che, in regime di trasparenza e partecipazione, il relativo obbligo sussiste ogniqualvolta esigenze di giustizia sostanziale impongano l'adozione di un provvedimento espresso, in ossequio al dovere di correttezza e buona amministrazione (art. 97 Cost.), in rapporto al quale il privato vanta una legittima e qualificata aspettativa ad un'esplicita pronuncia (cfr., *ex multis*, T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 23 gennaio 2026, n. 264; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 24 maggio 2024, n. 10503; T.A.R. Veneto, sez. II, 8 ottobre 2024, n. 2348) ove, comunque, all'autorità non sia affidata una mera facoltà, il cui esercizio sarebbe per definizione libero, ma una potestà, cioè l'esercizio obbligatorio di un potere in funzione della cura dell'interesse pubblico (cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Veneto, sez. III, 5 gennaio 2022, n. 29).

2.2. Premesso quanto sopra, la giurisprudenza ha condivisibilmente chiarito che *“Il piano di lottizzazione (la cui approvazione è rimessa al Consiglio comunale) deve essere accompagnato da una convenzione, con la quale vengono definiti una pluralità di obbligazioni ed adempimenti gravanti sui privati. Tale convenzione, ai sensi del sesto comma dell'art. 28, “deve essere approvata con deliberazione consiliare nei modi e forme di legge”, ed anzi, ai sensi del precedente quinto comma (alinea), la stessa approvazione del piano “è subordinata alla stipula di una convenzione, da trascriversi a cura dei proprietari”. [...] Una volta approvato il piano e lo schema di convenzione, l'amministrazione è tenuta alla concreta stipulazione del contratto, ma*

ciò in quanto essa si è a ciò “autovincolata” per il tramite del provvedimento di approvazione, cioè mediante un precedente (ed esaustivo) esercizio del suo potere discrezionale. [...] ...qualora tra approvazione del piano attuativo / schema di convenzione e momento di stipulazione della stessa, vengano meno i presupposti sui quali la stessa approvazione è stata fondata, l’amministrazione, la quale ben può verificare la persistenza di detti presupposti fino al momento della stipula [...] non può ritenersi obbligata alla stipulazione della convenzione, ma valuterà la sussistenza di ragioni di revoca dell’approvazione, ai sensi dell’art. 21-quinquies l. n. 241/1990 [...] Correlativamente, “in tutte le ipotesi in cui non si pervenga, entro i termini previsti, alla stipulazione della convenzione, il privato ben potrà agire perché il giudice amministrativo accerti l’inadempimento dell’amministrazione. Ma, in questo caso, lo speciale rito avverso il silenzio (ex art. 117 Cpa), poiché è ben lungi dall’essere attivato per ottenere sic et simpliciter la stipulazione di un contratto – il che lo renderebbe di dubbia praticabilità ai sensi dell’art. 2 l. n. 241/1990 – è correttamente esperibile, poiché la stipulazione della convenzione (e la sua successiva registrazione), in quanto condizioni di efficacia del piano, rientrano a tutta evidenza nella fase procedimentale di integrazione di efficacia dell’atto, e, dunque, nella tutela apprestata per la conclusione dei procedimenti amministrativi [...] Una volta approvato il piano di lottizzazione e, altresì, lo schema di convenzione di lottizzazione, risulta invece consequenziale e necessitata per il Comune la stipulazione della relativa convenzione urbanistica che, in qualità di accordo accessivo al provvedimento, ne determina le linee e le modalità di concreta attuazione per gli aspetti più squisitamente correlati al rapporto giuridico che viene ad instaurarsi, in vista di questo risultato, fra il Comune e il privato lottizzatore. L’affermazione attinente alla “necessità” della stipulazione della convenzione di lottizzazione, merita, invero, di essere ulteriormente puntualizzata. Va cioè evidenziato che il Comune, dopo aver approvato il piano, conserva il potere di rifiutare la stipulazione

della convenzione di lottizzazione “qualora tra approvazione del piano attuativo/schema di convenzione e momento di stipulazione della stessa sia decorso un notevole lasso di tempo e siano venuti meno i presupposti sui quali la stessa approvazione è stata fondata ... l'amministrazione ben potrebbe verificare la persistenza di detti presupposti fino al momento della stipula” [...] Sicché l'amministrazione, dopo avere approvato il piano e prima della stipula della relativa convenzione, può rivedere le proprie determinazioni pianificatorie sulla medesima area e quindi, conseguentemente, decidere di non stipulare più la convenzione di lottizzazione. Senonché, questo rifiuto alla stipulazione non può ridursi [...] semplicemente in un diniego ancorché motivato, dovendo necessariamente prevedere che l'organo competente all'approvazione del piano di lottizzazione venga nuovamente investito della questione per valutare la sussistenza di eventuali ragioni di revoca dell'approvazione ai sensi dell'art. 21-quinquies l. n.241/1990 oppure per valutare se le sopravvenienze riscontrate possano essere gestite mediante il procedimento di variante. Del resto, come è stato efficacemente evidenziato, “Il dirigente dell'ufficio urbanistica del Comune [...] non può essere individuato quale organo competente ad esprimere la volontà dell'amministrazione di stipulare (o meno) la convenzione: - sia in quanto tale stipulazione, una volta approvato il piano di attuazione urbanistica (programma integrato di intervento), costituisce atto dovuto per l'amministrazione che a ciò si è autovincolata, e dunque non è configurabile un ulteriore momento determinativo, fermo restando il potere di quest'ultima, sussistendone le condizioni, di intervenire in autotutela sull'atto di approvazione; - sia in quanto la competenza ad assumere determinazioni in materia deve essere riconosciuta al Consiglio comunale” (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 16 gennaio 2026, n. 355).

2.3. Orbene, come si ricava dalla sentenza Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., sez. giur., 23 luglio 2021, n. 737, premessa l'approvazione da parte del Comune intimato del piano

di lottizzazione e dello schema di convenzione in questione (deliberazione consiliare n.49 del 27 ottobre 2010), “*la ricorrente [madre dell’odierna esponente] ha maturato il diritto di lottizzare la sua area e di sottoscrivere la convenzione in conformità allo schema approvato*”.

La parte ricorrente ha inoltre comprovato di aver - a mezzo del difensore - invitato e diffidato il Comune di Ispica (nota trasmessa mezzo PEC in data 15 settembre 2025) alla “*definizione della procedura di lottizzazione mediante sottoscrizione della convenzione di lottizzazione*”.

Il ricorso, pertanto, merita di essere accolto quanto alla proposta domanda *contra silentium*, dovendosi dichiarare l’illegittimità dell’inerzia del Comune di Ispica in ordine alla stipulazione della convenzione di lottizzazione in questione, potendo l’Ente comunale rifiutare la stipulazione solo nei sensi e nei termini sopra indicati (cit. Cons. Stato, sez. IV, 16 gennaio 2026, n. 355).

Pertanto, l’Amministrazione comunale intimata deve essere condannata a provvedere entro il termine di novanta (90) giorni decorrenti dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza ovvero, se anteriore, dalla sua notificazione ad istanza di parte.

Per il caso di persistente inottemperanza alla scadenza del termine assegnato, è nominato commissario *ad acta* il direttore generale del Dipartimento Urbanistica dell’Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente - con facoltà di delega a dirigente o funzionario in servizio presso lo stesso Ufficio - affinché provveda in via sostitutiva entro il termine di novanta (90) giorni decorrente dalla scadenza del termine assegnato al Comune di Ispica.

Insediatosi, il commissario *ad acta* designato ovvero da questi delegato, dovrà dare tempestiva comunicazione dell’insediamento alla Segreteria della Sezione Quinta di questo Tribunale.

Si fa riserva, ove si rendesse necessario l'intervento del commissario *ad acta*, di liquidare il relativo compenso, secondo la normativa vigente, a carico dell'Ente inottemperante e con segnalazione del conseguente danno all'erario.

Il compenso, da calcolare secondo la normativa vigente, sarà liquidato con separato decreto, previa presentazione, a mandato espletato, di apposita nota specifica delle spese, contenente l'indicazione della misura degli onorari spettanti. Tale parcella andrà presentata, a pena di decadenza, *ex art.* 71 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, entro cento giorni dalla conclusione dell'incarico.

2.4. Il ricorso non può essere accolto, invece, quanto alla proposta domanda indennitaria (indennizzo da ritardo).

Invero, secondo univoco orientamento giurisprudenziale, dal quale il Collegio non intende decampare, la possibilità di conseguire l'indennizzo da mero ritardo è condizionata alla previa tempestiva attivazione del potere sostitutivo di cui all'art. 28, comma 2, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 (cfr. Cons. Stato, sez. II, 23 gennaio 2025, n. 526 secondo cui “[...] *al fine di ottenere l'indennizzo da mero ritardo nella conclusione del procedimento [...] l'istante è tenuto ad azionare il potere sostitutivo [...] nel termine perentorio di venti giorni dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento [...]*”; cfr. anche, tra le più recenti, T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 22 maggio 2026, n. 946; T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 29 aprile 2026, n. 507; T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 21 aprile 2026, n. 2521; T.A.R. Molise, sez. I, 6 marzo 2026, n. 95; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. III, 23 gennaio 2026, n. 267).

Ciò premesso, nel caso di specie non risulta che la parte ricorrente abbia tempestivamente assolto in sede procedimentale il suddetto onere.

In conclusione, sul punto, non risultando integrata nel caso in esame la condizione necessaria per ottenere l'indennizzo *de quo* (*id est*, l'attivazione del potere sostitutivo

nel termine perentorio di venti giorni dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento), la domanda indennitaria non può essere accolta.

3. Le spese di lite sono per metà compensate - in relazione alla solo parziale fondatezza del ricorso - e, per il resto, sono poste a carico del Comune di Ispica, nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- lo accoglie quanto alla proposta domanda *contra silentium*, nei sensi e nei termini in motivazione, e, per l'effetto, dichiara illegittimo il silenzio del Comune di Ispica in ordine chiesta sottoscrizione della convenzione di lottizzazione, assegnando allo stesso Comune intimato il termine di giorni 90 (novanta) dalla comunicazione in via amministrativa, ovvero dalla notificazione ove anteriore, della presente sentenza, per provvedere;
- lo respinge quanto alla proposta domanda di indennizzo da ritardo;
- nomina, per il caso di persistente inottemperanza, commissario *ad acta* il direttore generale del Dipartimento Urbanistica dell'Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente - con facoltà di delega a dirigente o funzionario in servizio presso lo stesso Ufficio - affinché provveda in via sostitutiva entro il termine di novanta (90) giorni decorrente dalla scadenza del termine assegnato al Comune intimato;
- spese per metà compensate e per la restante parte a carico del Comune di Ispica, condannato al pagamento in favore della parte ricorrente delle spese di giudizio, liquidate in complessivi €. 750,00 (Euro settecentocinquanta/00), oltre accessori di legge;

- dispone, a cura della Segreteria, l'adempimento di cui all'art. 2, comma 8, della legge 7 agosto 1990, n. 241, al passaggio in giudicato della presente sentenza.

Manda alla Segreteria di trasmettere copia della presente sentenza alle parti e al commissario *ad acta* presso la sua sede di servizio.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Agnese Anna Barone, Presidente
Giovanni Giuseppe Antonio Dato, Consigliere, Estensore
Salvatore Ermete Massimo Accolla, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Giovanni Giuseppe
Antonio Dato

IL PRESIDENTE
Agnese Anna Barone

IL SEGRETARIO

