

# Istanza di acquisizione sanante e obbligo a provvedere in capo alla P.A. Il giudizio avverso il silenzio non attribuisce poteri sostitutivi al giudice amministrativo

di Maddalena De Rosa

Data di pubblicazione: 22-5-2026

*Nel giudizio promosso ai sensi dell'art. 117 c.p.a. avverso il silenzio serbato dalla Pubblica Amministrazione sull'istanza del privato volta a ottenere l'adozione del provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-bis del d.P.R. n. 327/2001 o, in alternativa, la restituzione del bene, l'adozione di un provvedimento espresso e conclusivo del procedimento nelle more del giudizio di primo grado determina la cessazione della materia del contendere [sentenza 102-2026-CGRS- silenzio inadempimento acquisizione sanante.docx]. Tale effetto si produce in quanto il provvedimento sopravvenuto, con cui l'ente conclude il procedimento acquisitivo e dispone la liquidazione delle somme dovute, fa venir meno la situazione di inerzia e soddisfa l'interesse del ricorrente a ottenere una pronuncia esplicita da parte dell'Amministrazione, superando l'oggetto originario della controversia.*

## Guida alla lettura

La sentenza in esame, emessa dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (CGARS), riforma una precedente pronuncia del T.A.R. per la Sicilia, sezione di Catania, in un contenzioso tra il Comune di Gagliano Castelferrato e alcuni privati cittadini. In particolare, i ricorrenti, proprietari di aree indebitamente occupate dal Comune, avevano presentato un'istanza, con la quale sollecitavano l'amministrazione comunale ad avviare il procedimento previsto dall'art. 42-bis del D.P.R. n. 327/2001 per l'acquisizione formale delle aree, oppure, in alternativa, a disporre la restituzione, con la liquidazione delle somme dovute in entrambi i casi. A fronte del silenzio serbato dal Comune, i privati adivano il competente T.A.R., ai sensi dell'art. 117 c.p.a. Il T.A.R. di Catania accoglieva il ricorso, dichiarando l'illegittimità del silenzio-inadempimento del Comune, e assegnava all'ente un termine di 120 giorni per concludere il procedimento, scegliendo tra l'acquisizione ex art. 42-bis o la restituzione delle aree, nominando un commissario *ad acta* nell'ipotesi di persistenza dell'inerzia dell'amministrazione.

Il Comune di Gagliano Castelferrato impugna la decisione di primo grado dinanzi al CGARS, sostenendo di aver autorizzato con regolare delibera, nelle more del giudizio, l'acquisizione di una parte dei terreni e di aver disposto la restituzione di altre particelle, liquidando anche le somme dovute. Lamentava pertanto che il Tar non avesse dichiarato la cessazione della materia del contendere.

Con la sentenza in esame, il CGARS ha ritenuto fondato il motivo d'appello.

Il Consiglio ha accertato, infatti, che il Comune aveva effettivamente concluso il procedimento amministrativo prima della definizione del giudizio di primo grado, adottando un provvedimento espresso che superava la situazione di inerzia e che il T.A.R. aveva erroneamente omesso di considerare tale provvedimento. Pertanto, il CGARS ha accolto l'appello e, in riforma della sentenza impugnata, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in relazione al giudizio avverso il silenzio.

La sentenza ci offre lo spunto per una breve riflessione sul **silenzio inadempimento della P.A. all'istanza del privato che sollecita l'adozione del provvedimento di acquisizione sanante ai sensi dell'art. 42 bis TU 327/2001**.

È pacifico che la fattispecie dell'occupazione *sine titulo* di un bene privato da parte della Pubblica Amministrazione, seguita dalla sua irreversibile trasformazione per scopi di interesse pubblico, costituisce un **illecito permanente**, che, solo a seguito di una laboriosa elaborazione giurisprudenziale e di svariati interventi della Corte Europea dei diritti dell'Uomo, ha trovato oggi pacifica soluzione nell'**art.42 bis del T.U. Espropri**. La norma, oltre ad aver **superato il vaglio di costituzionalità, è stata ritenuta legittima dalla Corte Europea dei diritti dell'Uomo**, (*CEDU, sez. I, 5 dicembre 2023, Domenica Sorasio e altri c. Italia*), la quale si è dichiarata *"soddisfatta della tutela fornita dalle autorità nazionali sia in relazione alla decisione di annullamento delle ordinanze di esproprio sia al risarcimento riconosciuto ai ricorrenti del danno materiale e morale subito a causa della procedura espropriativa illegittima"*.

Dal suo canto, la giurisprudenza amministrativa ha consolidato un orientamento volto a garantire al privato strumenti efficaci per porre fine a tale situazione di illegalità, quando essa si protrae senza che l'amministrazione adotti i necessari provvedimenti. L'**Adunanza Plenaria n. 4 del 2020** ha espressamente statuito che *"Deve pertanto ritenersi la sussistenza di un obbligo di provvedere ex art. 2 l. n. 241/1990 sull'istanza del proprietario volta a sollecitare il potere di acquisizione ex art. 42-bis (o, in alternativa, a disporre la restituzione del bene), fermo restando il carattere discrezionale della valutazione rimessa alla pubblica amministrazione sul merito dell'istanza"*.

Pertanto, a fronte di un'istanza del proprietario che solleciti l'Amministrazione a scegliere tra la restituzione del bene e l'adozione del provvedimento di acquisizione sanante ai sensi dell'art. 42-bis del D.P.R. n. 327/2001, sorge in capo alla P.A. un obbligo giuridico di provvedere, che trova il suo fondamento generale nell'art. 2 della L. n. 241/1990. **L'inerzia dell'Amministrazione, quindi, non può protrarsi indefinitamente, poiché si tradurrebbe nel mantenimento di un illecito permanente.**

La giurisprudenza ha quindi chiarito che, **sebbene l'art. 42-bis non preveda espressamente un avvio del procedimento su istanza di parte, il privato ha il diritto di sollecitare l'esercizio del potere amministrativo, e l'Amministrazione ha il dovere di concludere il procedimento con un provvedimento espresso e motivato.** L'inerzia è quindi configurabile come **silenzio-inadempimento, impugnabile dinanzi al giudice amministrativo ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a.** *"L'occupazione sine titulo di beni immobili appartenenti a privati è una situazione di fatto del tutto contrastante con quella di diritto e l'Amministrazione deve tempestivamente adoperarsi per ripristinare una situazione di*

**legalità**; il privato può, quindi, legittimamente domandare o l'emissione del provvedimento di acquisizione o, in difetto, la restituzione del fondo con la sua riduzione in pristino" (ex multis Tar Campania, Salerno, N. 1055 del 10/07/2018).

Tuttavia, data la chiara formulazione dell'art. 42 bis DPR 327/2001, è evidente che **l'obbligo di provvedere non va confuso con un obbligo di provvedere in un determinato modo**. L'acquisizione postula una **scelta eminentemente discrezionale, rimessa esclusivamente all'amministrazione**, che "può disporre" l'acquisizione, previa valutazione comparativa degli interessi in conflitto. Pertanto, **nel giudizio avverso il silenzio, il giudice amministrativo non potrà sostituirsi all'Amministrazione nell'esercizio di tale discrezionalità**. *"Il ricorso avverso il silenzio serbato dall'Amministrazione su di un'istanza sulla quale essa ha l'obbligo di provvedere è finalizzato ad ottenere un provvedimento esplicito che elimini lo stato di incertezza ed assicuri al contempo al privato una decisione che investe la fondatezza della sua pretesa, fermo restando tuttavia che al giudice adito non è concesso di sindacare [...] il merito del procedimento amministrativo non portato a compimento"* (Tar Puglia- sezione distaccata di Lecce- sentenza n. 261 del 2023. **Solo qualora l'Amministrazione rimanga inerte anche dopo l'ordine del giudice, quest'ultimo potrà nominare un commissario ad acta che provveda in sua vece.**

Alla luce di quanto esposto, la sentenza del CGARS oggetto di analisi appare più che comprensibile, avendo l'Amministrazione adottato un provvedimento espresso (sia esso di accoglimento o di diniego dell'istanza) nelle more del giudizio avverso il silenzio, facendo venir meno l'oggetto della controversia. Il ricorso diventa quindi **improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse** o, come nel caso di specie, si dichiara la **cessazione della materia del contendere**.

A questo punto, il privato che ritenga illegittimo il provvedimento espresso sopravvenuto dovrà impugnarlo con un nuovo ricorso o con motivi aggiunti, secondo le regole processuali ordinarie.

**Publicato il 19/02/2026**

**N. 00102/2026REG.PROV.COLL.**

**N. 00042/2026 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE**

**SICILIANA**

**Sezione giurisdizionale**

ha pronunciato la presente

## **SENTENZA**

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.

sul ricorso numero di registro generale 42 del 2026, proposto dal Comune di Gagliano Castelferrato, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Pasquale Bonomo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

### **contro**

la sig.ra Fernanda Maria Brancatelli e la sig.ra Francesca Brancatelli, in proprio e quali procuratrici speciali dei sig.ri Roberto Brancatelli, Giuseppe Brancatelli, Angela Fernanda Brancatelli, Giuseppe Francesco Brancatelli, Giuliana Insinga, Fernanda Brancatelli, Giovanna Brancatelli, Gabriella Brancatelli, Giuseppina Russo, Giuseppe Brancatelli, Fernanda Brancatelli, Maria Vitale e Fernanda Brancatelli, non costituite in giudizio;

### ***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Terza), n. 3309/2025, resa tra le parti, pubblicata il 21 novembre 2025, non notificata, pronunciata nel giudizio di primo grado n.r.g. 2382/2024;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2026, il consigliere Michele Pizzi e udito per l'appellante l'avvocato Pasquale Bonomo;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

## **FATTO e DIRITTO**

1. Con ricorso in appello notificato il 16 gennaio 2016 e depositato il giorno successivo, contenente altresì domanda cautelare, il Comune di Gagliano Castelferrato ha impugnato la sentenza del T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, n. 3309 del 2025 che, in accoglimento del ricorso avverso il silenzio proposto dalle odierne intimato, ha: a) dichiarato l'illegittimità del silenzio serbato dal predetto Comune a fronte dell'istanza presentata in data 31 luglio 2024, avente ad oggetto la sollecitazione ad avviare, ai sensi dell'art. 42-bis del d.p.r. n. 327/2001, il procedimento volto all'acquisizione delle aree indebitamente occupate mediante l'adozione del relativo provvedimento acquisitivo, oppure a disporre la restituzione, con contestuale liquidazione, in entrambi i casi, delle somme dovute per legge; b) assegnato al Comune il termine di centoventi giorni per concludere il procedimento ai sensi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001, oppure alla restituzione delle aree; c) nominato il commissario ad acta in

caso di inottemperanza.

2. Il Comune appellante, in particolare, con il primo motivo di gravame, ha lamentato l'erroneità della sentenza impugnata, nella parte in cui il T.a.r. non ha dichiarato la cessazione della materia del contendere, a fronte dell'adozione della determina dell'area tecnica comunale n. 432 del 28 ottobre 2025 – espressamente autorizzata con delibera di giunta comunale n. 30 dell'11 marzo 2025, ai sensi dell'art. 15, comma 3, della legge regionale n. 44/1991 - di acquisizione, ai sensi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001, del terreno catastalmente identificato al foglio 7, particella 348 (ex particella 214), pari a 943 mq, con contestuale restituzione dei mappali n. 319 e n. 347 del medesimo foglio 7, e contestuale liquidazione delle somme dovute.

3. Le parti intime non si sono costituite nel presente giudizio.

4. Alla camera di consiglio dell'11 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. In via preliminare si osserva che, nonostante il mancato avviso ai sensi dell'art. 60 c.p.a., è comunque possibile pronunciare sentenza in forma semplificata, non venendo in rilievo, nel presente caso, alcun pregiudizio ai diritti di difesa delle parti: non nei confronti del Comune appellante, in quanto vittorioso, né nei confronti delle parti intime, che non si sono costituite in giudizio.

6. Il primo motivo d'appello è fondato e merita accoglimento, in quanto, prima della conclusione del giudizio di primo grado, la Giunta del Comune di Gagliano Castelferrato, ai sensi dell'art. 15, comma 3, lett. a), della legge regionale n. 44/1991, aveva autorizzato l'area tecnica comunale a procedere con l'acquisizione, ai sensi dell'art. 42-bis del d.p.r. n. 327/2001, della porzione della ex particella 214 del foglio 7, per un'estensione di 960 mq; a fronte della suddetta delibera di Giunta, era poi stata adottata la determina comunale n. 432 del 28 ottobre 2025 (erroneamente non considerata dal T.a.r.), con la quale il Comune aveva concluso il procedimento acquisitivo, restituendo altresì contestualmente altre aree non oggetto di alcuna trasformazione, e provvedendo a liquidare le somme dovute per legge.

7. Il primo motivo d'appello deve quindi essere accolto, assorbiti i restanti motivi, e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione al giudizio avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a.

8. Sussistono giusti motivi per compensare le spese di lite del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 42/2026, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara la cessazione della materia del contendere in relazione al giudizio avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a.

Compensa le spese di lite del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Michele Pizzi, Consigliere, Estensore

Anna Bottiglieri, Consigliere

Antonino Lo Presti, Consigliere

Sebastiano Di Betta, Consigliere