

Il dovere di provvedere della P.A. riguarda anche l'avvio del procedimento

di Chiara Chirico

Data di pubblicazione: 9-10-2026

L'obbligo di provvedere previsto dall'art. 2, comma 1, della l. n. 241 del 1990 **non si esaurisce nel dovere di adottare il provvedimento conclusivo del procedimento, ma si estende anche alla fase di avvio e prosecuzione dello stesso**, sicché tale obbligo grava, con autonomia, anche sull'amministrazione cui sia rimesso un segmento endoprocedimentale, pur quando la decisione finale sia riservata ad altra autorità; ne consegue che l'azione avverso il silenzio ex art. 31 c.p.a. è esperibile anche nei confronti dell'amministrazione titolare del solo segmento endoprocedimentale, a prescindere dalla competenza di altra autorità sulla decisione finale.

Guida alla lettura

La pronuncia del Tar Lazio offre importanti chiarimenti in merito al **contenuto e all'estensione del dovere di provvedere in capo alla Pubblica Amministrazione ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 241/1990**.

Nella vicenda sottoposta all'esame del Tar, la società ricorrente si doleva del fatto che il Comune avesse omesso di dare avvio al procedimento di aggiornamento del piano stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico (P.A.I.).

A fronte dell'istanza presentata dalla Società, infatti, il Comune si era espresso nel senso che lo stesso *“non è titolare di poteri di revisione o declassamento; - non è investito di alcuna funzione decisoria nel procedimento di aggiornamento del P.A.I. Ne consegue il difetto di competenza dell'Ente in ordine alle pretese avanzate dalla Società, con specifico riferimento all'assenza di competenza decisoria in materia”*.

Prosegue quindi il Comune negando che l'istanza presentata dalla Società fosse idonea ad attivare un procedimento amministrativo tipico ad esito obbligatorio in capo al Comune, il quale avrebbe potuto procedere alla trasmissione dell'istanza all'Autorità competente all'esito di una valutazione di natura discrezionale e non doverosa.

Il Tar riconosce la fondatezza delle ragioni della ricorrente laddove, pur non opponendosi al provvedimento impugnato nella parte in cui afferma la competenza dell'Autorità di bacino a provvedere in via definitiva sull'istanza di aggiornamento, né nella parte in cui ne afferma la natura non vincolata del relativo procedimento; lo impugna, invece, nella parte in cui il Comune ne ha precluso l'avvio.

Invero, **l'art. 2, comma 1, della l. n. 241/1990** – nel sancire che: *“Ove il procedimento*

consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso” – pone a carico della P.A. un obbligo non soltanto di conclusione del procedimento, ma — in via logicamente pregiudiziale — anche di avvio e di prosecuzione dello stesso che può riflettersi, come nel caso di specie, in autonomo interesse procedimentale del privato.

Ebbene, nel caso di specie, la disciplina locale delinea un obbligo procedimentale autonomo – diverso e ulteriore rispetto a quello di adottare il provvedimento finale – in capo al Comune, consistente nel dovere di avviare l'*iter* di aggiornamento del PAI su richiesta dei privati.

L'inadempimento di tale obbligo implica un arresto procedimentale dell'avvio del procedimento procedimentale non altrimenti superabile (come nel caso dei pareri endoprocedimentali per i quali gli artt. 16, 17, e 17 bis della l. n. 241/1990 prevedono specifici meccanismi di superamento dell'inerzia) **e giustifica l'accoglimento del ricorso onde ordinare al Comune di completare il segmento procedimentale di propria competenza, nei termini di cui all'art. 2, della l. n. 241/1990**, restando riservate in capo al Comune e in capo all'Autorità di bacino le rispettive valutazioni tecnico-discrezionali e ogni ulteriore determinazione finale sull'istanza di aggiornamento del P.A.I.

In conclusione, il ricorso viene accolto con ordine alla P.A. di eseguire la sentenza.

Pubblicato il 14/07/2026

N. 02095/2026 REG.PROV.COLL.

N. 01090/2026 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.; sul ricorso numero di registro generale 1090 del 2026, proposto da Carratois S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia; contro il Comune di Ramacca, Comune di Ramacca - IV Area Gestione del Territorio, Servizio 3° - Assetto del Territorio, Comune di Belpasso, Presidenza della Regione Siciliana, non costituiti in giudizio; Regione Siciliana – Autorità di bacino del distretto idrografico della Sicilia, Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, domiciliataria ex lege in Catania, via Vecchia Ognina, 149, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

nei confronti

Direzione Generale Valutazioni Ambientali – Divisione V Procedure di Valutazione via e Vas, Commissione Tecnica Pnrr-Pniec, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

della nota adottata dal Comune di Ramacca - IV Area Gestione del Territorio - protocollo n. 0006934/2026 del 20.03.2026, trasmessa in pari data, avente ad oggetto il "Riscontro alla diffida prot. 6609 del 17.03.2026. – Istanza ex art. 7 Norme di Attuazione P.A.I. – Progetto agrovoltico "Sigonella"", con cui il Comune di Ramacca – con riferimento alla diffida trasmessa nell'interesse della Società Carratois S.r.l. in data 17.03.2026 e relativa alla conclusione del procedimento avviato con l'istanza di aggiornamento e modifiche del P.A.I. ex art. 7 delle Norme di Attuazione alla Relazione Generale al P.A.I. – ha affermato che "l'istanza deve ritenersi improcedibile nei confronti del Comune, in quanto diretta a sollecitare l'esercizio di poteri non spettanti all'Ente e non configurabili come obbligatori. Alla luce delle considerazioni che precedono: - si respinge integralmente la diffida; - si esclude la sussistenza di qualsivoglia obbligo di provvedere; - si rappresenta l'insussistenza dei presupposti per l'esperimento di azioni avverso il silenzio, con conseguente manifesta infondatezza ed eventuale inammissibilità di iniziative contenziose. Resta ferma la competenza esclusiva della Autorità di Bacino del Distretto Idrografico della Sicilia in ordine ad ogni eventuale determinazione."

nonché per la condanna

dell'Amministrazione resistente a dare impulso al procedimento e a provvedere ai sensi dell'art. 7 delle Norme di Attuazione della Relazione Generale del Piano stralcio di bacino per l'Assetto Idrogeologico (P.A.I.).

Visti il ricorso e i relativi allegati; Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità di bacino del distretto idrografico della Sicilia e del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica;

Visti tutti gli atti della causa; Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2026 il dott. Calogero Commandatore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale; Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Con ricorso notificato il 18 maggio 2026 e depositato il 26 maggio 2026, la società ricorrente ha rappresentato: - di avere presentato al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ("MASE"), un'istanza per il rilascio del provvedimento di valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 152/2006, per la realizzazione e l'esercizio di un impianto agrivoltaico denominato "SIGONELLA", della potenza di 72 MW e delle relative opere di connessione alla RTN, da realizzarsi nei Comuni di Belpasso (CT) e Ramacca (CT) che si compone di cinque campi (Sigonella 1, Sigonella 2, Sigonella 3, Sigonella 4 e Sigonella 5), localizzati all'interno di un'area con raggio di circa 3 km; - di avere presentato, in data 2 aprile 2025, al Comune di Ramacca un'istanza, corredata da apposito studio, finalizzata all'aggiornamento, alla modifica e alla riclassificazione del P.A.I. e delle relative mappe di pericolosità, al fine di ottenere la riclassificazione da P3 a P1-P2 delle aree interessate dai campi "Sigonella 2", "Sigonella 3", "Sigonella 4" e "Sigonella 5";

- il Comune intimato ha riscontrato tale istanza e la successiva diffida inoltrata con l'atto indicato in oggetto e gravato nel presente giudizio avente il seguente tenore: "Il Comune di Ramacca: - non ha partecipato all'adozione del suddetto strumento pianificatorio; - non è titolare di poteri di revisione o declassamento; - non è investito di alcuna funzione decisoria nel procedimento di aggiornamento del P.A.I. Ne consegue il difetto di competenza dell'Ente in ordine alle pretese avanzate dalla Società, con specifico riferimento all'assenza di competenza decisoria in materia. L'istanza presentata dalla Società ai sensi dell'art. 7 delle Norme di Attuazione del P.A.I. non è idonea ad attivare un procedimento amministrativo tipico ad esito obbligatorio in capo al Comune. La disposizione invocata: - non configura un'istanza procedimentalizzata ad esito vincolato; - non prevede termini perentori di conclusione; - non impone alcun obbligo di espressione di parere né di trasmissione. Ne deriva che non sussiste, in capo al Comune, alcun obbligo giuridico di provvedere, con conseguente insussistenza dei presupposti applicativi dell'art. 2 della L. 241/1990 e dell'azione avverso il silenzio di cui all'art. 31 c.p.a. La stessa Società proponente riconosce espressamente, nella propria istanza, che il Comune, "qualora vorrà condividere positivamente i contenuti", potrà procedere alla trasmissione dell'istanza all'Autorità competente. Tale espressione: - esclude in radice la configurabilità di un obbligo giuridico; - qualifica l'eventuale intervento comunale come meramente facoltativo; - conferma la natura discrezionale e non doverosa di qualsiasi valutazione. Le odierne doglianze risultano, pertanto, intrinsecamente contraddittorie rispetto alle stesse premesse della proponente. In assenza di un obbligo giuridico di provvedere, non è configurabile alcuna inerzia rilevante ai sensi dell'ordinamento amministrativo. La diffida, pertanto, risulta priva di fondamento giuridico nella parte in cui: - assume l'esistenza di un procedimento obbligatorio; - pretende l'applicazione dei termini di cui alla L. 241/1990; - prefigura l'esperimento di un'azione avverso il silenzio. Si evidenzia, inoltre, che eventuali modifiche delle classificazioni di pericolosità del P.A.I. comportano rilevanti ricadute sulla pianificazione comunale di protezione civile, nonché sui sistemi di allerta e gestione del rischio idraulico. Tali valutazioni assumono particolare rilievo alla luce dei recenti eventi meteorologici di carattere eccezionale che hanno interessato il territorio comunale, evidenziando diffuse criticità nei deflussi idraulici dei corsi d'acqua, tra cui il Gornalunga, il Dittaino e il Panebianco.

Le determinazioni in ordine all'eventuale declassamento delle aree da P3 a classi inferiori implicano, pertanto, valutazioni tecniche complesse e di rilievo sovracomunale, riservate in via esclusiva alla Autorità di Bacino del Distretto Idrografico della Sicilia. Per tutto quanto sopra esposto, l'istanza deve ritenersi improcedibile nei confronti del Comune, in quanto diretta a sollecitare l'esercizio di poteri non spettanti all'Ente e non configurabili come obbligatori. Alla luce delle considerazioni che precedono: - si respinge integralmente la diffida; - si esclude la sussistenza di qualsivoglia obbligo di provvedere; - si rappresenta l'insussistenza dei presupposti per l'esperimento di azioni avverso il silenzio, con conseguente manifesta infondatezza ed eventuale inammissibilità di iniziative contenziose. Resta ferma la competenza esclusiva della Autorità di Bacino del Distretto Idrografico della Sicilia in ordine ad ogni eventuale determinazione" Avverso tale provvedimento, il ricorrente ha articolato due motivi di ricorso evidenziando: i) l'obbligo in capo al Comune di attivare il procedimento e di svolgere l'attività istruttoria discenda dall'art. 7 del Capitolo 11 della Relazione Generale del P.A.I., rubricato "Norme di attuazione del P.A.I."; ii) in subordine, che l'amministrazione comunale avrebbe dovuto trasmettere l'istanza all'autorità indicata come competente. Con memoria di mera forma si sono costituiti in giudizio l'Autorità di Bacino e il Ministero intimato. All'udienza camerale indicata in epigrafe – come da verbale e previo avviso ex art. 60 c.p.a. – il ricorso è stato posto in decisione.

Il ricorso è fondato e va accolto nei sensi e nei limiti infraspecificati. L'invocato art. 7 del Capitolo 11 Norme di attuazione della relazione generale del piano stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico (P.A.I.) – il cui contenuto è stato riprodotto nella diffida inoltrata il 20 marzo 2026 dalla società ricorrente al Comune e da questi non contestato nella successiva risposta – prevede espressamente che "7.1 Il P.A.I. può essere aggiornato, su proposta di soggetti pubblici o privati, per stralci relativi a singoli dissesti, a centri abitati o infrastrutture lineari, o relativi a un bacino, a un sottobacino o ad un'area vasta classificata in condizioni di pericolosità, a seguito di: a) indagini e studi di approfondimento o a scala di dettaglio eseguiti da pubbliche amministrazioni e/o privati; b) segnalazioni di nuovi dissesti idrogeologici; c) variazione delle condizioni di pericolosità, derivanti dalla realizzazione e/o completamento di interventi strutturali di mitigazione del rischio idrogeologico. [...] La richiesta di aggiornamento viene valutata dall'Autorità competente che provvede, in caso di condivisione, ai successivi adempimenti. 7.2. Le proposte promosse da privati sono presentate per il tramite del Comune, che su di esse esprime un parere per gli aspetti di sua competenza". La parte ricorrente non contesta il provvedimento impugnato nella parte in cui afferma la competenza dell'Autorità di bacino a provvedere in via definitiva sull'istanza di aggiornamento, né nella parte in cui ne afferma la natura non vincolata del relativo procedimento; lo impugna, invece, nella parte in cui il Comune ne ha precluso l'avvio. L'art. 2, comma 1, della l. n. 241/1990 – nel sancire che "Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso" – pone dunque a carico della P.A. un obbligo non soltanto di conclusione del procedimento, ma — in via logicamente pregiudiziale — anche di avvio e di prosecuzione dello stesso che può riflettersi, come nel caso di specie, in autonomo interesse procedimentale del privato.

Nel caso in esame il già citato art. 7 – nel prevedere che "Le proposte promosse da privati sono presentate per il tramite del Comune, che su di esse esprime un parere per gli aspetti di

sua competenza” – delinea un obbligo procedimentale autonomo – diverso e ulteriore rispetto a quello di adottare il provvedimento finale – in capo al Comune, consistente nel dovere di avviare l’iter di aggiornamento del PAI su richiesta dei privati. Sotto tale profilo, in ragione del tenore letterale di cui all’art. 7 cit. l’avvio del procedimento da parte del Comune si configura come doveroso. L’inadempimento di tale obbligo implica un arresto procedimentale dell’avvio del procedimento procedimentale non altrimenti superabile (come nel caso dei pareri endoprocedimentali per i quali gli artt. 16, 17, e 17 bis della l. n. 241/1990 prevedono specifici meccanismi di superamento dell’inerzia) e giustifica l’accoglimento del ricorso onde ordinare al Comune di completare il segmento procedimentale di propria competenza, nei termini di cui all’art. 2, della l. n. 241/1990, restando riservate in capo al Comune e i capo all’Autorità di bacino le rispettive valutazioni tecnico-discrezionali e ogni ulteriore determinazione finale sull’istanza di aggiornamento del P.A.

Nei limiti sopraprecisati, pertanto, stante la fondatezza del primo motivo e assorbito il secondo motivo articolato in via subordinata, il ricorso deve essere accolto e, per l’effetto, il provvedimento impugnato deve essere, in parte qua, annullato.

La peculiarità della vicenda in esame legittima la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e annulla, nelle parti d’interesse, il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2026 con l’intervento dei magistrati:

Pancrazio Maria Savasta, Presidente

Giuseppina Alessandra Sidoti, Consigliere

Calogero Commandatore, Consigliere, Estensore