

Silenzio della PA: quali sono i termini per il ricorso e quando la diffida non basta

La sentenza del TAR Sicilia n. 733/2026 chiarisce quando il ricorso contro il silenzio diventa irricevibile per tardività e perché la diffida non è sufficiente a riaprire i termini senza una vera nuova istanza

di [Redazione tecnica](#) – 31.03.2026

Il **silenzio dell'amministrazione** assume significati diversi all'interno dei procedimenti e la sua interpretazione non è sempre immediata, soprattutto nelle **procedure complesse**, come quelle legate alle autorizzazioni ambientali o agli interventi connessi alla **transizione energetica**, caratterizzate dalla presenza di più soggetti coinvolti e da verifiche tecniche stratificate, con un allungamento dei tempi, più o meno fisiologico.

In questo contesto si inserisce la **sentenza del TAR Sicilia, sez. Catania, 6 marzo 2026, n. 733**, che affronta non tanto il tema dell'illegittimità dell'inerzia, quanto quello - più delicato - dei **limiti temporali entro cui è possibile reagire in giudizio contro il silenzio**.

Silenzio inerzia: il TAR sui termini per il ricorso

Il caso prende le mosse da un procedimento di **Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)** relativo a un **impianto agrivoltaico**, rimasto in una fase di istruttoria tecnica per un periodo particolarmente esteso, nonostante la conclusione della consultazione pubblica e la presentazione della documentazione necessaria.

A fronte di questo stallo, il proponente aveva attivato una **diffida** e, successivamente, proposto **ricorso per silenzio**.

È proprio su questo passaggio che si concentra la decisione del TAR, con implicazioni che vanno ben oltre il singolo caso.

Procedimento amministrativo e silenzio della PA: quadro normativo e termini ex Legge n. 241/1990

Per comprendere appieno la portata della pronuncia, è utile richiamare il quadro normativo entro cui si colloca il tema del silenzio amministrativo, che trova il suo riferimento principale nella **Legge n. 241/1990**.

Il **procedimento amministrativo** è costruito come una sequenza ordinata di attività che deve necessariamente concludersi con un provvedimento espresso, come stabilito dall'**art. 2 della Legge n. 241/1990**, entro un termine certo, predeterminato o comunque individuabile.

Questo termine non ha una funzione meramente organizzativa, ma incide direttamente sulla **posizione giuridica del privato**, segnando il momento oltre il quale l'inerzia assume rilievo giuridico. Il suo decorso senza esito determina una situazione di **inerzia**, che l'ordinamento considera patologica e potenzialmente lesiva, anche alla luce dei principi di buon andamento e imparzialità richiamati dall'**art. 1 della Legge n. 241/1990**.

La disciplina si completa con le disposizioni in materia di **silenzio significativo**.

In particolare, l'**art. 20 della Legge n. 241/1990** introduce il meccanismo del **silenzio assenso** nei casi espressamente previsti, mentre l'**art. 19** disciplina la **Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)**, che rappresenta una diversa modalità di semplificazione procedimentale fondata sulla responsabilizzazione del privato.

Al di fuori di queste ipotesi tipizzate, tuttavia, il silenzio mantiene la sua natura di **inadempimento** e può essere contrastato attraverso gli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento, tra cui l'**azione avverso il silenzio** disciplinata dall'**art. 31 del codice del processo amministrativo**.

È proprio a questo livello che emerge il punto di maggiore interesse della sentenza in esame: il sistema non si limita a imporre all'amministrazione di decidere entro termini certi, ma richiede anche che la reazione all'inerzia avvenga entro un arco temporale definito.

In questo modo, i **termini del procedimento** e i **termini della tutela** si intrecciano, imponendo una gestione consapevole e coordinata dell'intero iter.

Silenzio amministrativo e obbligo di provvedere: quando l'inerzia della PA è illegittima

Tornando al caso in esame, il punto di partenza, che la sentenza richiama senza particolari incertezze interpretative, è proprio l'**obbligo per l'amministrazione di concludere il procedimento** con un provvedimento espresso, secondo quanto previsto dalla **Legge n. 241/1990**.

Nel caso esaminato, il procedimento risultava formalmente ancora in corso, ma sostanzialmente fermo in una fase istruttoria, in attesa del parere della Commissione tecnica competente. Una situazione, questa, tutt'altro che isolata nella prassi, soprattutto nei procedimenti ambientali caratterizzati da un elevato grado di complessità tecnica.

Il TAR non ha messo in discussione questo aspetto: l'amministrazione, anche a distanza di tempo, **resta obbligata a provvedere**. Il silenzio, quindi, continua a qualificarsi come **inerzia** e, sotto il profilo sostanziale, come comportamento non conforme ai principi di buon andamento e imparzialità.

Tuttavia, la sentenza compie un passaggio ulteriore e decisivo, spostando l'attenzione sul piano processuale.

Ricorso contro il silenzio della PA: il termine annuale ex art. 31 c.p.a. e il rischio di tardività

Il cuore della decisione è infatti rappresentato dall'applicazione dell'**art. 31 del codice del processo amministrativo**, che disciplina l'**azione avverso il silenzio**.

La norma stabilisce che il ricorso può essere proposto fintanto che perdura l'inadempimento, ma **non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento**.

Nel caso esaminato, tali termini risultavano già ampiamente decorsi alla data di proposizione del ricorso, con la conseguenza che il TAR ha dichiarato l'azione **irricevibile per tardività**, e non per l'uso della diffida in sé.

È proprio questo limite temporale a determinare l'esito della controversia.

Il passaggio più interessante della sentenza sta infatti nella distinzione, tracciata con grande nettezza, tra due piani che nella pratica tendono spesso a sovrapporsi:

- sul piano **sostanziale**, l'obbligo dell'amministrazione di concludere il procedimento permane, anche oltre i termini;
- sul piano **processuale**, la possibilità di agire contro il silenzio è soggetta a un **termine decadenziale**.

In altri termini, il sistema non consente che l'**inerzia amministrativa** possa essere contestata in giudizio senza limiti temporali, anche quando il procedimento non è stato ancora definito.

Questa impostazione risponde a un'esigenza ben precisa: garantire un livello minimo di **certezza nei rapporti giuridici**, evitando che la reazione al silenzio possa essere attivata anche a distanza di anni.

Diffida ad agire: equivale a una nuova istanza?

Uno degli aspetti più rilevanti della sentenza riguarda il ruolo della **diffida**, strumento largamente utilizzato nella prassi per sollecitare l'amministrazione. Nel caso esaminato, la società ricorrente aveva inviato una diffida a provvedere, ritenendo che ciò fosse sufficiente a riattivare il decorso dei termini e a rendere tempestivo il ricorso.

Il TAR, invece, ha chiarito che la **diffida non equivale automaticamente a una nuova istanza**. Affinché possa produrre questo effetto, è necessario che presenti caratteristiche ben precise:

- deve avere un **contenuto autonomo** rispetto all'istanza originaria;
- deve essere idonea ad **avviare un nuovo procedimento**;
- non deve limitarsi a sollecitare la conclusione di quello già pendente.

Nel caso concreto, la diffida aveva un contenuto meramente sollecitatorio, finalizzato a ottenere la chiusura del procedimento già avviato. Per questo motivo, non è stata considerata una **nuova istanza** e non ha prodotto alcun effetto sulla decorrenza dei termini.

Il chiarimento è particolarmente significativo perché interviene su una prassi diffusa, spesso utilizzata come strumento per "tenere aperta" la possibilità di ricorrere.

Silenzo della PA: errori operativi e rischi nella gestione dei termini per il ricorso

Il ricorso è stato quindi dichiarato **irricevibile**, mettendo in evidenza una criticità ricorrente nella gestione del **silenzo amministrativo**, soprattutto nei procedimenti autorizzativi più complessi.

Nel caso di specie, la **tardività** è risultata determinante: i termini procedurali, scanditi dalla disciplina della VIA di cui al **D.Lgs. n. 152/2006** – che prevede, tra l'altro, tempistiche definite per la fase di consultazione e per l'espressione del parere tecnico e l'adozione del provvedimento finale – erano già spirati da oltre un anno rispetto alla proposizione del ricorso.

In particolare:

- si tende a confondere il piano dell'**obbligo di provvedere** con quello dei **termini per agire in giudizio**;
- si ritiene, erroneamente, che la permanenza dell'inerzia consenta sempre di proporre ricorso;
- si utilizzano **diffide reiterate** come strumento ordinario;
- non si considera la **decadenza del termine annuale** previsto dall'art. 31 del c.p.a.

Non solo ciò non risponde alle previsioni dell'**art. 31 del c.p.a.**, ma espone al rischio concreto di perdere definitivamente la tutela giurisdizionale contro il silenzio.

Il principio che emerge dalla sentenza ha il merito di chiarire un equilibrio che di fatto non è sempre percepito con la dovuta attenzione.

Anche se l'amministrazione resta obbligata a provvedere, anche oltre i **termini del procedimento**, la possibilità di reagire in giudizio contro il **silenzo** è soggetta a limiti precisi, che non possono essere aggirati attraverso strumenti meramente sollecitatori.

È proprio in questo scarto tra **inerzia amministrativa** e **tutela processuale** che si gioca, molto spesso, l'effettiva possibilità di incidere sull'esito del procedimento.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*