GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

Inerzia della pubblica amministrazione e permesso di costruire

Nota a Cons Stato, sez. IV, 9 marzo 2026, n. 1878

di **Silvia Casilli**

Limiti alla formazione del silenzio assenso tra inconfigurabilità, incompletezza e non conformità a legge dell'istanza

14 maggio 2026

Sommario: 1. **Premessa** – 2. **La pronuncia della Sezione IV** – 3. **L'istituto del silenzio assenso tra *ratio* semplificatoria e sanzionatoria: operatività nella disciplina generale e in quella edilizia** – 4. **Eccezioni e limiti esterni all'azionabilità del silenzio assenso: tra domanda inconfigurabile, incompleta e illegittima**

1. Premessa

La sentenza in commento si è pronunciata su taluni aspetti legati al silenzio assenso provvedimentale[1], approfondendo i requisiti minimi di "configurabilità" della domanda e sposando il più recente orientamento giurisprudenziale in forza del quale la formazione del silenzio assenso in relazione al permesso di costruire non può essere preclusa dalla presenza di

difformità urbanistiche.

La Sezione IV, in piena sintonia con la recentissima modifica legislativa dell'art. 20**[2]** l. 241/1990, conferma l'orientamento giurisprudenziale**[3]** che, operando una distinzione tra istanze incomplete o non conformi a legge, da una parte, e strutturalmente o giuridicamente inconfigurabili, dall'altra, solo a queste ultime riconnette l'impossibilità di innescare il modello di semplificazione del silenzio assenso in ragione della mancanza dei requisiti minimi che l'istanza deve possedere perché possa definirsi tale o della non conformità al modello normativo astratto.

Nel caso di specie, i giudici erano stati chiamati a valutare la formazione del silenzio assenso ex art. 20 comma 8 d.P.R. 380/2001 (T.U. edilizia)**[4]** su un'istanza di permesso di costruire ai sensi dell'art. 85 della legge regionale 15/2004 per il recupero abitativo del sottotetto. Non avendo la parte privata ricevuto alcuna risposta, questa aveva richiesto allo sportello unico dell'edilizia, ai sensi dell'art. 20 comma 8 d.P.R. 380/2001, il rilascio dell'attestazione del decorso dei termini del procedimento amministrativo con formazione del silenzio assenso. Dinanzi alla posizione del Comune, che respingeva tale richiesta, affermando come non potesse essersi formato il silenzio assenso poiché occorreva integrare la documentazione con una serie di atti tra i quali quelli attinenti al contenimento e alla prestazione energetica, la parte privata adiva il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo che rilevava come, mancando la documentazione necessaria prescritta dalla legge, non si fosse formato il silenzio assenso.

La sentenza del TAR**[5]** veniva appellata con diversi motivi connessi che, pur separati, risultano riconducibili all'unica questione attinente all'idoneità della domanda di permesso di costruire ad attivare, nello specifico caso in esame, il meccanismo del silenzio assenso.

Nello specifico, la parte privata deduceva l'erroneità della sentenza nella misura in cui contestava la completezza della domanda sostenendo che, anche a voler ammettere che l'istanza avesse delle carenze, in ogni caso questa presentasse gli elementi essenziali per individuare puntualmente l'intervento edilizio richiesto, così risultando aderente al "modello normativo astratto" e dunque idonea all'attivazione del meccanismo semplificatorio del silenzio assenso. In secondo luogo, si affermava che, a tutto voler concedere, la mancanza della documentazione, che veniva tra l'altro richiesta oltre i termini prescritti, non avrebbe impedito al Comune di valutare la portata dell'intervento di cui all'istanza del permesso di costruire.

2. La pronuncia della Sezione IV

All'esito di un'ampia trattazione dell'istituto del silenzio assenso sia in termini generali che con specifico riferimento al settore dell'edilizia, e non prima di aver preso le mosse dal dato normativo per poi raffrontarlo con gli approdi giurisprudenziali coerenti con la dottrina più accorta e sensibile alla tutela del legittimo affidamento del privato, la Sezione IV ha affermato**[6]** che nel caso di specie non potesse ritenersi formato il silenzio assenso in quanto la domanda era strutturalmente inconfigurabile; in particolare, tale inconfigurabilità strutturale si radicava nella oggettiva carenza di uno dei documenti, richiesti dall'art. 20 comma 1 T.U. edilizia**[7]**, essenziali – prima ancora che al fine di azionare il meccanismo del silenzio assenso – ai fini del perfezionamento dell'istanza idonea a far sorgere l'obbligo a provvedere in capo all'amministrazione.

Se l'appellante aveva affermato che tale documentazione, afferente all'efficienza energetica, non fosse richiesta dalla normativa di settore, il Consiglio di Stato chiarisce come un siffatto rilievo non sia condivisibile, in quanto è la stessa normativa di settore a smentirlo proprio all'ultimo periodo dell'art. 20 comma 1 T.U. edilizia. Il Collegio, individua, infatti, in modo chiaro quali sono i contenuti della domanda che devono ritenersi essenziali perché questa possa configurarsi e li identifica, nel settore edilizio, in quei contenuti espressamente e tassativamente richiesti dal menzionato art. 20 comma 1**[8]**, specificando che fonti regionali o regolamentari non possono in alcun modo integrare tale elenco aggravando il procedimento con adempimenti ulteriori.

Allo stesso modo, la deduzione dell'appellante secondo la quale la richiesta di integrazione della documentazione dovesse avvenire entro il termine di conclusione del procedimento viene ritenuta dalla Sezione IV sì corretta, ma soltanto quando si tratti di legittime richieste formulate ai sensi del comma 5**[9]** dell'art. 20 T.U. edilizia e non anche quando, come nel caso di specie, la domanda sia priva della documentazione essenziale la cui carenza non rende neppure configurabile un'istanza idonea a far sorgere l'obbligo di provvedere.

Il Consiglio di Stato, così negando la fondatezza della ricostruzione della ricorrente, ha dedicato un'approfondita digressione all'istituto del silenzio assenso verticale, chiarendo immediatamente la duplice finalità cui intendeva assolvere: da una parte ripercorrere le evoluzioni della giurisprudenza, e identificarne le conclusioni, quanto al modello di semplificazione in esame; dall'altra, individuare il contenuto minimo di configurabilità della domanda perché produca gli effetti, assimilabili al provvedimento di segno positivo, previsti dalla legge.

Proprio a tali fini, la pronuncia muove dall'analisi della normativa di riferimento, dapprima ricostruendo la disciplina generale in tema di silenzio assenso, per poi approfondirla nello specifico settore dell'edilizia; solo una volta ripercorsa compiutamente la normativa, la sentenza si sofferma sui diversi orientamenti non univocamente sposati dalla giurisprudenza in relazione ai presupposti che devono sussistere affinché possa operare il meccanismo del silenzio assenso, per poi abbracciare l'orientamento più recente, che allarga le maglie di operatività dell'istituto rispetto all'istanza non conforme a legge trovando il solo vero limite nell'inconfigurabilità, strutturale o giuridica, della domanda.

3. L'istituto del silenzio assenso tra *ratio* semplificatoria e sanzionatoria: operatività nella disciplina generale e in quella edilizia

La pronuncia in commento esordisce direttamente con l'analisi del dato normativo, senza soffermarsi sul tema della natura giuridica**[10]** dell'istituto, rispetto alla quale giova ricordare che la posizione maggioritaria, sia in dottrina**[11]** che in giurisprudenza**[12]** ritiene che tra il silenzio assenso e il provvedimento espresso non viga un rapporto di identità sostanziale, configurando il comportamento silenzioso non una modalità di esercizio della funzione, bensì un mero fatto giuridicamente rilevante, al quale la legge riconosce la capacità di produrre i medesimi effetti della diversa fattispecie rappresentata dall'atto espresso di assenso; recessiva è dunque la concezione "attizia" che ravvisa nel silenzio assenso un provvedimento autorizzativo tacito, preferendo a una tale *fictio iuris*, ritenuta non necessaria, un'equiparazione solo *quoad effectum***[13]** tra inerzia dell'amministrazione e accoglimento della domanda.

Se la sentenza non si sofferma esplicitamente sulla natura dell'istituto, molto più spazio viene dedicato al fondamento dello stesso. In particolare, il Consiglio di Stato, rinviando alle tappe principali della lunga evoluzione normativa dell'istituto**[14]**, ha riconosciuto come tramite tale evoluzione il legislatore abbia «progressivamente fluidificato l'azione amministrativa, neutralizzando gli effetti negativi e paralizzanti del silenzio amministrativo», anche attraverso la fissazione di termini decadenziali di valenza nuova finalizzati a "stabilire limiti al potere pubblico nell'interesse dei cittadini, al fine di consolidare le situazioni soggettive dei privati"**[15]**. Proprio in quest'ottica si spiega il meccanismo nelle fattispecie disciplinate dall'art. 20 l. 241/1900 in cui, in caso di inerzia all'obbligo di provvedere, è lo stesso legislatore che compie a monte un

bilanciamento degli interessi, optando per un provvedimento favorevole. In questo senso, l'accoglibilità *per silentium* delle istanze è divenuta regola generale[16], ribaltando[17] così l'originario modello della legge sul procedimento attraverso un ricorso generalizzato all'istituto che diviene rimedio preventivo per stigmatizzare la violazione dell'obbligo a provvedere, oltre che fondamentale strumento di semplificazione.

Di modello di semplificazione allora, in prima battuta, si tratta[18], avente, come ricordato dal Consiglio di Stato[19], un triplice fondamento, eurounitario, costituzionale e sistematico. Tuttavia, nonostante la valenza positiva di un tale strumento di semplificazione[20], la pronuncia in commento insiste su come non possa prescindersi dal fatto che un siffatto modello è pur sempre costruito in deroga all'ordinario e fisiologico agire amministrativo, rappresentando una disfunzione del sistema. Non a caso lo stesso Consiglio di Stato – sin dai pareri di Commissione speciale nn. 839 e 1640 del 2016 – ha ribadito la natura patologica e la valenza fortemente negativa che connota il silenzio, sia che questo venga in rilievo nei rapporti verticali (e dunque tra amministrazione e cittadino), sia che in quelli orizzontali, definendolo come il più efficace dei rimedi, ma anche la più grave delle sanzioni, che si traduce nell'equiparazione del silenzio all'assenso e nella conseguente perdita del potere di dissentire.

Valorizzare la natura patologica dell'istituto impone di ricordare come l'avvenuta generalizzazione del ricorso al silenzio assenso non può significare che il legislatore intenda accettare l'inerzia amministrativa come fosse un fenomeno fisiologico, degradando l'obbligo di provvedere a mero onere di provvedere[21]; di conseguenza, muovendo da una tale consapevolezza, si rende necessario confinare l'operatività del meccanismo in esame e i limiti di operatività del silenzio assenso non possono che essere individuati direttamente nel dettato legislativo.

Per questa ragione la pronuncia muove dall'analisi dell'art. 20 l. 241/1990 e, in particolare, dal comma 4 che elenca espressamente i casi in cui non si forma il silenzio assenso: in primo luogo, l'istituto non opera in presenza dei cd. interessi sensibili[22]; è poi escluso che possa formarsi il silenzio assenso nei casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti formali ossia espressi[23]; per ragioni di non contraddittorietà interne il silenzio assenso non può trovare applicazione nei casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza; infine, oltre alle eccezioni espressamente individuate dalla norma, questa consente di individuare ulteriori atti e procedimenti da sottrarre alla regola del silenzio assenso con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.

I limiti alla formazione del silenzio assenso non si arrestano, tuttavia, alla sola previsione dell'art. 20 l. 241/1990; l'art. 21 comma 1 della stessa legge sancisce che con la presentazione della domanda "l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti", specificando che lo stesso silenzio significativo non si forma nel caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni. Il quadro è poi completato dall'art. 4 d.P.R. 300/1992 che individua ulteriori requisiti quanto al contenuto necessario**[24]** della domanda affinché possa operare l'istituto. Sul piano specifico del settore dell'edilizia, invece, il dato normativo di riferimento è quello dell'art. 20 d.P.R. 380/2001 che ha riconosciuto l'equiparazione tra silenzio della pubblica amministrazione e provvedimento di accoglimento dell'istanza**[25]** come regola generale anche nel procedimento di rilascio del permesso di costruire**[26]**.

Se le norme citate dettano delle limitazioni all'operatività del meccanismo di semplificazione e definiscono in parte il contenuto dell'istanza, non chiariscono, tuttavia, in maniera definitiva quali siano i presupposti che devono sussistere affinché il silenzio assenso si formi**[27]**, né se la domanda non conforme a legge possa essere per ciò solo idonea a disinnescare il funzionamento dell'istituto.

Sul punto, proprio al fine di individuare compiutamente i contenuti minimi essenziali dell'istanza, il Collegio si sofferma sui due orientamenti non univocamente sposati dalla giurisprudenza in relazione ai presupposti che devono sussistere ai fini della formazione del silenzio assenso.

Un primo orientamento**[28]**, più risalente, ma formatosi proprio nel settore dell'edilizia, ritiene che affinché possa formarsi il silenzio assenso non solo devono sussistere i requisiti formali della domanda**[29]**, ma non può prescindersi dalla sussistenza anche dei requisiti sostanziali, la cui mancanza precluderebbe il perfezionamento dell'istituto. Non è, in quest'ottica sufficiente il mero decorso del tempo, dovendo invece sussistere contestualmente tutte le condizioni, i requisiti e i presupposti richiesti dalla legge per l'attribuzione del bene della vita richiesto; è dunque valorizzando la differenza tra semplificazione amministrativa e liberalizzazione**[30]**, che tale orientamento ha affermato come la formazione del silenzio assenso postuli la piena conformità dell'istanza alla normativa.

Sul versante opposto si colloca l'orientamento diffusosi in tempi più recenti tra le Sezioni del Consiglio di Stato**[31]**secondo il quale il silenzio assenso si forma a seguito del semplice decorso del termine stabilito per legge, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, purché sussistano i requisiti formali della domanda. Tale tesi esclude che possa formarsi il silenzio assenso solo in caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni**[32]** o di radicale inconfigurabilità

dell'istanza ove questa non risponda nemmeno al modello normativo astratto prefigurato dal legislatore o nel caso in cui sia impossibile l'individuazione a priori dello stesso oggetto dell'istanza. Al di fuori di queste ipotesi, il titolo abilitativo può perfezionarsi anche con riguardo a una domanda non conforme a legge, sempre che una tale difformità non si discosti dal modello normativo astrattamente previsto.

Ebbene, la sentenza in commento sposa questo secondo orientamento, ritenendo che quello più restrittivo presenti aspetti di incoerenza sistematica tali da aver correttamente indotto la successiva giurisprudenza a rivisitarlo.

Diverse sono le ragioni addotte dal Collegio a sostegno della propria adesione all'orientamento più recente.

Anzitutto, non vi è alcun esplicito riscontro nella legge quanto alla sussistenza di particolari "requisiti di accoglibilità" della domanda diversi dagli ordinari "requisiti di presentabilità" della stessa: l'art. 20 l. 241/1990 non richiede infatti alcuno specifico requisito ulteriore rispetto a quelli già previsti per la domanda "ordinaria" che genera il solo obbligo di provvedere e non anche quello di accogliere**[33]**; semplicemente, in caso di inerzia all'obbligo a provvedere, il legislatore opera lui stesso la scelta a monte, prevedendo un provvedimento direttamente favorevole. Una diversa soluzione, orientata a ricavare, nel silenzio del legislatore, degli ulteriori requisiti a pena di accoglibilità, confliggerebbe con le stesse esigenze di semplificazione sottese alla generalizzazione dell'istituto del silenzio assenso così vanificandone la *ratio* ispiratrice**[34]**: subordinare la formazione del silenzio assenso alla sussistenza di tutte le condizioni sia normative che sostanziali per l'accoglimento dell'istanza, genererebbe, infatti, una enorme difficoltà nell'accertamento delle stesse, con evidenti ripercussioni in termini di certezza del diritto.

Si determinerebbe, d'altronde, in questo modo, anche una contraddizione interna alla stessa normativa, finendo per disinnescare l'operatività dell'istituto dell'annullamento d'ufficio ex art. 21 nonies l. 241/1990**[35]** non potendo, secondo la ricostruzione scartata dal Collegio, mai sussistere il presupposto dell'illegittimità del provvedimento che l'art. 21 nonies contempla «inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'art. 20».

Una siffatta soluzione trova ulteriore conforto anche in altri indici normativi**[36]**. In particolare, la Sezione IV fa riferimento alla formulazione dell'art 2 comma 8 bis l. 241/1990 che, comminando l'inefficacia delle determinazioni adottate dopo la scadenza del termine di conclusione del procedimento, dimostra che il meccanismo del silenzio assenso opera

semplicemente allo scadere del termine a provvedere[37]. A fugare ogni ulteriore dubbio è, da ultimo, l'ultimo periodo[38] del comma 1 dell'art. 20 l. 241/1990 che, recependo la più recente giurisprudenza, afferma come il silenzio assenso non si formi «nei soli casi in cui la domanda non sia stata ricevuta dall'amministrazione competente o sia priva degli elementi indispensabili per individuare l'oggetto e le ragioni del provvedimento richiesto».

A suggellare la conclusione del Consiglio di stato viene richiamato, infine, l'argomento dogmatico, che «declinando la teoria della fattispecie in materia di silenzio significativo, distingue gli elementi costitutivi dai requisiti di legittimità, pervenendo in modo coerente all'esclusione della formazione del silenzio per assenso solo in caso di deficienza strutturale dei primi»[39].

4. Eccezioni e limiti esterni all'azionabilità del silenzio assenso: tra domanda inconfigurabile, incompleta e illegittima

Al fine di identificare con maggiore nitidezza l'ambito di applicazione dell'indirizzo giurisprudenziale recepito, dopo aver individuato le eccezioni alla regola generalizzata del silenzio assenso – risiedenti nella previsione di requisiti maggiormente stringenti proprio nell'ambito edilizio, oltre che nella totale esclusione dell'operatività del meccanismo del silenzio assenso in riferimento alle leggi regionali sul piano casa per le quali è configurabile il solo silenzio inadempimento – la pronuncia si sofferma sull'individuazione del "limite esterno" della configurabilità, ossia sui requisiti minimi e indefettibili che l'istanza, pur se incompleta o non conforme a legge, deve possedere perché possa produrre effetto.

La Sezione IV completa il proprio ragionamento perimetrando il concetto di inconfigurabilità della domanda e scindendo le due ipotesi di inconfigurabilità strutturale e giuridica, posto che l'istanza che abbia l'una o l'altra caratteristica non è comunque idonea a far sorgere l'effetto del silenzio assenso, proprio poiché ne difettano i requisiti indefettibili richiesti.

In particolare, rientra nell'ipotesi dell'inconfigurabilità strutturale il caso dell'istanza che difetti degli elementi essenziali che la stessa legge richiede per la presentazione della domanda; si pensi alla già citata recente modifica dell'art. 20 l. 241/1990 per effetto della quale la mancata formazione del silenzio assenso è subordinata alla mancanza degli elementi indispensabili per individuare l'oggetto e le ragioni del provvedimento richiesto[40].

Tale documentazione essenziale va ricercata di volta in volta nella legge di settore applicabile **[41]**; ove invece a mancare siano documenti diversi da quelli tassativamente richiesti, tale lacuna comporta l'incompletezza dell'istanza, che non comporta l'inconfigurabilità della domanda. Parimenti configurabile, e dunque idonea all'assentibilità *per silentium* è, come visto, la domanda che, pur contenendo tutti i requisiti essenziali, non sia conforme al dettato legislativo.

Se, allora, la domanda strutturalmente inconfigurabile non è idonea ad attivare il meccanismo del silenzio assenso, diversamente, le domande incomplete o non conformi a legge sono idonee a far sorgere in cappo all'amministrazione un obbligo di provvedere**[42]**; tali difetti, tuttavia, non sono del tutto privi di conseguenze consentendo, da una parte, la richiesta di integrazioni della domanda a pena di un suo esplicito rigetto, e, dall'altra, il ricorso all'annullamento d'ufficio.

Tracciata la distinzione tra domanda incompleta o illegittima e domanda strutturalmente inconfigurabile, la Sezione IV fa un ultimo passaggio particolarmente rilevante in quanto precisa la portata della buona fede bilaterale nello sviluppo del confronto procedimentale: in particolare viene espressamente fatto rinvio a una pronuncia della medesima Sezione**[43]**che ha ricompreso tra gli elementi essenziali, in cui mancanza non può formarsi il silenzio assenso, non solo i detti requisiti minimi imposti dalla legge, ma ha assimilato a questi ultimi anche quei vincoli che il privato cittadino abbia assunto spontaneamente e consapevolmente**[44]**.

L'inconfigurabilità dell'istanza, tuttavia, non si arresta alla sola mancanza dal punto di vista strutturale dei requisiti minimi affinché la domanda possa produrre i suoi effetti, potendo concretizzarsi anche sotto un altro punto di vista, ossia quello dell'inconfigurabilità sotto il profilo giuridico. Tale ipotesi, in particolare, è riferita dalla pronuncia in esame al caso in cui l'istanza non sia aderente al "modello normativo astratto" prefigurato dal legislatore, non essendo la prima sussumibile nel tipo normativo; ciò accade, ad esempio, quando la parte istante abbia errato nella qualificazione giuridica della fattispecie, avendo invocato la formazione del silenzio assenso in un caso in cui la legge la esclude. Da questo punto di vista, la pronuncia in esame aggiunge un ulteriore tassello a quanto già accennato in passato da diversa Sezione, senza aver, tuttavia, opportunamente fornito chiarimenti necessari a comprendere il funzionamento della regola di carattere generale**[45]**; al punto 10.2, infatti, la sentenza traccia una serie di ipotesi in cui il silenzio assenso non è, già in astratto, consentito dalla legge o è disciplinato diversamente nei suoi effetti così mancando in astratto una disposizione normativa cui sia possibile ricondurre la produzione dell'effetto favorevole sostituendola all'adozione del provvedimento espresso.

Conclusivamente, pertanto, il Consiglio di Stato, nella sentenza oggetto del presente approfondimento, sembra aver definitivamente superato, nel solco della più recente giurisprudenza maggioritaria, le precedenti remore in ordine alla configurabilità del silenzio assenso anche con riferimento ad istanze che, ove fossero state tempestivamente esaminate, avrebbero dovuto concludersi con una determinazione di rigetto, salvo, tuttavia, occuparsi con particolare dovizia – quale logico e conseguente risultato della suddetta apertura – dell'individuazione degli effettivi limiti alla formazione del silenzio significativo, in considerazione della ritenuta connotazione negativa dell'istituto, quale sanzione dell'inerzia dell'amministrazione.

[1] In generale sul silenzio-assenso provvedimentale si segnala G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi preventivi e successivi ai silenzi provvedimentali e procedimentali della P.A.*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Princìpi e regole dell'azione amministrativa,* III ed., Milano, 2020; per una ricostruzione dell'istituto prima e dopo la l. 14 maggio 2005, n. 80, e sull'ambito di applicazione ed effettività dell'istituto nonché sulla consumazione del potere di amministrazione attiva a fronte del provvedimento tardivo, si rinvia a P. L. PORTALURI, *Note sulla semplificazione* per silentium *(con qualche complicazione),* in *Nuove autonomie*, 2008, 664 ss; tra le prime ricostruzioni dell'istituto, antecedenti alla generalizzazione del suo regime operata dalla l. n. 15/2005, si vedano B. TONOLETTI, *Silenzio della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIV, Torino, 1995; M. A. SANDULLI, *Il silenzio della pubblica amministrazione oggi: aspetti sostanziali e processuali*, in *Dir. e soc.*, 1982, 715 ss; F.G. SCOCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, 1971.

[2] Tale norma è stata da ultimo modificata per effetto dell'art. 5 d.l. 19 febbraio 2026 n. 19 che, al comma 1 lett. d), ha previsto che dopo il secondo periodo dell'art 20 l. 241/1990 è aggiunto il seguente: "Il silenzio assenso non si forma nei soli casi in cui la domanda non sia stata ricevuta dall'amministrazione competente o sia priva degli elementi indispensabili per individuare

l'oggetto e le ragioni del provvedimento richiesto".

[3] Nei medesimi termini si era già espressa tra le altre, Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746 che ha affermato espressamente, al punto 8.1, che "il titolo abilitativo può perfezionarsi anche con riguardo a una domanda non conforme a legge", distinguendo gli effetti che l'istanza illegittima può comunque produrre da quelli la cui verificazione è esclusa dalla radicale infonfigurabilità giuridica dell'istanza; per una più approfondita trattazione della pronuncia si segnala A. PERSICO, *Silenzio assenso e tutela del legittimo affidamento: il perfezionamento della fattispecie non è subordinato alla presenza dei requisiti di validità*, in questa Rivista, 6 ottobre 2022.

Per la distinzione tra domanda non conforme a legge e domanda del tutto "inconfigurabile", ovvero non rispondente "neppure al modello normativo astratto prefigurato dal legislatore" si rinvia anche a Cons. Stato, sez. II, 22 maggio 2023, n. 5072 (punto 24.1); sul punto si legga S. CASILLI, *Dei comportamenti della P.A. che costituiscono inottemperanza al* dictum *giurisdizionale: l'effetto conformativo del giudicato e la sua elusione*, in questa Rivista, 29 novembre 2023.

Si segnala, infine, che, nel medesimo senso della pronuncia in commento, con una sentenza quasi gemella si è espresso poco dopo anche Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 2026, n. 2179.

[4] Il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia disciplina, all'art. 20, il procedimento per il rilascio del permesso di costruire, prevedendo al comma 8 che "decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-assenso". Tale previsione normativa, capovolge la prospettiva di cui all'originario comma 9 che prevedeva, quale effetto dell'inutile decorso del termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, un diverso silenzio significativo (di segno del tutto opposto), ossia il silenzio diniego. Per mezzo, invece, dell'attuale formulazione, non solo viene assimilata l'inerzia dell'Amministrazione all'adozione di un provvedimento di segno positivo – pur sempre fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico,

ambientali, paesaggisti o culturali, salvaguardando così, in maniera simmetrica rispetto al raggio operativo dell'art. 20 l. 241/1990, i cd. interessi sensibili – ma viene anche fornito all'interessato uno strumento di ulteriore certezza documentale attraverso la possibilità del rilascio di un'attestazione dell'avvenuta decorrenza dei termini del procedimento. Per un approfondimento sul punto si legga E. BOSCOLO, *Semplificazioni e flessibilizzazioni nella disciplina dei titoli edilizi*, in *Riv. giur. urb*., 2022, 185-188.

[5] TAR Pescara, 21 febbraio 2023, n. 100.

[6] Punto 11 della parte in diritto della sentenza in esame.

[7] Nello specifico, la dichiarazione del progettista attestante il rispetto delle disposizioni sul contenimento energetico, col deposito di attestazione di prestazione energetica, espressamente richiamati dal menzionato art. 20 comma 1. T.U. edilizia, che all'ultimo periodo riferisce l'asseverazione del tecnico incaricato anche del rispetto delle "norme relative all'efficienza energetica".

[8] Nello specifico, tali contenuti essenziali, come previsti dalla norma e riportati dalla sentenza, sono:

> il titolo di legittimazione del richiedente;
> gli elaborati progettuali richiesti, che delimitano l'oggetto dell'intervento e il perimetro dell'effetto autorizzatorio;
> gli ulteriori documenti previsti dalla Parte II del T.U.E. quando ne ricorrano i presupposti (ad es. documentazione sull'eliminazione delle barriere architettoniche);
> la dichiarazione asseverativa del progettista abilitato, che deve attestare la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati e adottati, ai regolamenti edilizi vigenti e alle normative di settore incidenti sull'attività edilizia, con specifico riferimento alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie e a quelle sull'efficienza energetica.

[9] In forza del quale «Il responsabile del procedimento, qualora ritenga che ai fini del rilascio del permesso di costruire sia necessario apportare modifiche di modesta entità rispetto al progetto originario, può, nello stesso termine di cui al comma 3, richiedere tali modifiche, illustrandone le ragioni. L'interessato si pronuncia sulla richiesta di modifica entro il termine

fissato e, in caso di adesione, è tenuto ad integrare la documentazione nei successivi quindici giorni».

[10] Per un approfondimento sul tema si rinvia a G. MARI, *L'obbligo di provvedere*, cit. e M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020, 29ss.

[11] Si vedano M. D'ORSOGNA, R. LOMBARDI, *Silenzio assenso*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 972; F. GAMBARDELLA, *Il silenzio assenso tra obbligo di procedere e dovere di provvedere*, in ***www.giustizia-amministrativa.it***; A. TRAVI, *Silenzio-assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, Padova, 1985.

[12] Tra le tante pronunce, da ultimo, la già citata Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746.

[13] Equiparazione che sarebbe peraltro totale, essendo gli effetti promananti dalla fattispecie sottoposti al medesimo regime dell'atto amministrativo. In questo senso allora risulta non necessaria la *fictio iuris* sottesa alla concezione attizia il cui intento è consentire l'esperibilità del rimedio impugnatorio anche da parte del terzo controinteressato.

[14] L'istituto del silenzio assenso trova una sua prima disciplina nella l. 241/1900 all'art. 20, che, tuttavia, nella sua formulazione originaria, era destinato a trovare applicazione solo nei casi tassativamente determinati con regolamento; è poi la novella del 2005 (in particolare l'art. 3 comma 6 ter d.l. 35/2005) che ha generalizzato il ricorso all'istituto nei rapporti orizzontali. Numerosi sono stati gli interventi legislativi successivi, tra i quali particolare rilevanza assumono i d.l. 76/2020 e 77/2021 (che hanno introdotto, rispettivamente, il comma 8 bis all'art. 2 l. 241/1990 che rende "inefficaci" le determinazioni successive alla scadenza dei termini e il comma 2 bis all'art. 20 sulla "certificazione" del silenzio assenso), il già citato d.l. 19/2026 e, pur non modificando direttamente la disciplina del silenzio assenso orizzontale, la l. 124/2015 che, introducendo l'art. 17 bis l. 241/1900, ha rivoluzionato i rapporti tra pp.aa. tracciandone un nuovo paradigma.

[15] Parere di Commissione speciale n. 839 del 30 marzo 2016.

[16] Rispetto a cui si innestano delle eccezioni, quali quelle sancite dal comma 4 dell'art. 20 l. 241/1990 o quelle riguardanti le leggi regionali sul piano casa come evidenziato al punto 8 della sentenza in commento.

[17] Si veda P. L. PORTALURI, *Note sulla semplificazione* per silentium *(con qualche complicazione)*, cit.

[18] E non potrebbe essere altrimenti, anche alla luce della collocazione dell'art. 20 nel capo IV della l. 241/1990, rubricato proprio "Semplificazione dell'azione amministrativa".

[19] Con il parere di Commissione speciale n. 1640 del 23 giugno 2016, che, pur se riferito al silenzio assenso tra amministrazioni di cui all'art. 17 bis l. 241/1990, viene assunto quale importante riferimento in relazione all'istituto del silenzio in generale.

[20] Numerosi sono i contributi che indagano la portata controversa della semplificazione, sul punto si veda M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, cit. che esordisce chiarendo la propria adesione alla tesi che configura il silenzio assenso non tanto in termini di misura semplificatoria quanto piuttosto in termini di sanzione a fronte dell'inerzia della p.a.

Si segnalano in questo senso anche B. MERCURIO, C. CAPPABIANCA, *Il silenzio assenso nella formazione del permesso di costruire e dell'autorizzazione paesaggistica: fra incertezza dei rapporti e sbilanciamento degli interessi pubblici. La semplificazione che non giova*, in *Nuove autonomie*, n. 1-2/2024 e M.A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della 7 agosto 2015 L. n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in *Federalismi.it*, n.7/2015.

[21] Come specificato da A. TRAVI, *Silenzio-assenso e legittimazione ex lege nella disciplina delle attività private in base al d.P.R. 26 aprile 1992 n. 300*, in *Foro amm.*, 2-3/1993, p. 607, «la doverosità del provvedere non è superata dalla norma che introduce il silenzio-assenso: il silenzio-assenso

non trasforma in “onere” ciò che precedentemente costitutiva un «dovere», ma pone rimedio a una situazione patologica dell’azione amministrativa».

[22] Il comma 4 si apre proprio affermando che «le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l’ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l’immigrazione, l’asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità»; sono questi tutti settori i cui interessi correlati sono detti sensibili. La ratio sottesa a una tale limitazione risiede nel fatto che il legislatore ha inteso accordare una tutela rafforzata alla categoria dei cd. interessi sensibili, che dovrebbero pertanto essere ritenuti prevalenti rispetto alle esigenze di semplificazione. Non si può però d’altra parte ignorare come gli equilibri tra interessi sensibili e gli istituti di semplificazione abbiano nel tempo mutato veste; basti guardare al regime di tutela per gli interessi sensibili attualmente previsto dagli artt. 14, 16, 17 e 17 bis l. 241/1990 in cui l’esigenza di semplificazione è tale da prevalere anche sugli interessi sensibili (per quanto gli istituti di semplificazione espressi dagli articoli citati differiscano sotto diversi aspetti dal silenzio assenso di cui all’art. 20). Sul punto, si rinvia a L. BISOFFI, *Semplificazioni del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un* equilibrio, in *Federalismi.*it, 9 gennaio 2019 e M. BOMBARDELLI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e il rischio di eccesso di velocità nelle accelerazioni procedimentali*, in *Urb. App.*, n. 2/2016, il quale considera controproducente l’approccio semplificatorio del legislatore che si traduce in un’accelerazione dell’azione amministrativa, negando che la sola velocità possa di per sé configurare un rimedio all’inefficienza dell’*agere* amministrativo e valorizzando invece il procedimento come sede di confronto dei diversi interessi (in questo medesimo senso si è espressa anche Corte Cost. n. 88/2025, citata anche nella pronuncia commento al punto 9.2.4).

[23] Secondo R. CHIEPPA, V. LOPILATO, *Studi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2007, 334, il legislatore nazionale intenderebbe riferirsi alle sole ipotesi in cui la normativa europea richiede una valutazione espressa, come ad esempio una verifica o un accertamento tecnico, pertanto, il silenzio assenso potrebbe comunque formarsi una volta svoltosi l’adempimento

istruttorio richiesto all'amministrazione dal diritto europeo.

[24] In particolare: la domanda deve identificare le generalità del richiedente e le caratteristiche specifiche dell'attività da svolgere; alla domanda deve allegarsi una dichiarazione del richiedente che indichi la sussistenza dei presupposti e dei requisiti prescritti dalla legge per lo svolgimento di quell'attività; la domanda infine deve contenere anche i dati necessari per verificare il possesso o conseguimento di particolari requisiti soggettivi ove la legge li richieda.

[25] Il silenzio assenso, in realtà, venne già introdotto nel settore dell'edilizia con l'art. 8 d.l. 9/1982, cd. Decreto Nicolazzi.

[26] Sulle perduranti incertezze in ordine al perfezionamento del permesso di costruire si segnala B. MERCURIO, C. CAPPABIANCA, *Il silenzio assenso nella formazione del permesso di costruire e dell'autorizzazione paesaggistica,* cit.

[27] Né alcuna norma prende posizione quanto all'esperibilità del rimedio preventivo del silenzio assenso a fronte di un potere discrezionale dell'amministrazione, per questo dovrebbe ritenersi ormai sopito il dibattito circa la possibilità di circoscrivere l'operatività del regime del silenzio assenso ai soli procedimenti connotati da un ridotto margine di discrezionalità, non contemplando l'attuale formulazione della norma alcuna deroga connessa a tale profilo ed operando invece le numerose eccezioni espressamente indicate dal comma 4 relativamente a specifici profili. Per un approfondimento sul punto si rinvia nuovamente a CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, cit., 25 ss.

[28] *Ex multis*, si vedano Cons. Stato, sez. VI, 21 gennaio 2020, n. 506 e sez. VI, 8 settembre 2021, n. 6235.

[29] Ossia la legittimazione attiva dell'istante, la legittimazione passiva dell'amministrazione ricevente in capo alla quale deve sussistere l'obbligo di provvedere e la completezza della documentazione prescritta.

[30] Si ricorda che nei medesimi termini è stato da taluni osservato come riconoscere l'operatività del silenzio assenso in relazione alle attività discrezionali rifletterebbe la prevalenza dell'iniziativa economica privata su ogni altro interesse a meno che l'amministrazione non disponga diversamente entro il termine assegnatole dalla legge per provvedere sulla domanda, incarnando un tale meccanismo, più che una logica di semplificazione, di potenziale liberalizzazione subordinata al fatto dell'inerzia.

[31] Si vedano, in particolare: Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746; sez. VI, 16 dicembre 2022, n. 11034; sez. II, 22 maggio 2023, n. 5072; sez. VI, 13 marzo 2024, n. 2459; sez. IV, 26 aprile 2024, n. 3813; C.G.A.R.S, sezioni riunite, parere 26 novembre 2025, n. 290.

[32] È in questo caso l'art. 21 comma 1 l. 241/1990 a precluderlo espressamente.

[33] Così anche A. Travi, *Silenzio-assenso e conformità urbanistica delle opere*, in *Foro it.*, 2022, 430 ss., il quale ha osservato come la individuazione delle condizioni per la maturazione del silenzio-assenso non possano rimesse alla giurisprudenza, essendo definite dalla legge, con la conseguenza che il giudice amministrativo non può sovrapporre valori diversi a quelli che la legge abbia sancito e stabilito nel prevedere e regolare l'istituto. In quest'ottica si è ribadito che se la legge non stabilisce che la conformità urbanistica rappresenti una condizione per la formazione del silenzio-assenso, quest'ultimo si forma anche in assenza di conformità urbanistica, fatta salva l'eventuale illegittimità degli effetti così prodotti e la loro conseguente annullabilità nei modi e nei termini previsti dalla legge.

[34] Nel medesimo senso si legga anche S. MONZANI, Il silenzio-assenso sulla domanda di permesso di costruire tra esigenze di certezza giuridica e tutela dell'interesse pubblico (nota a Cons. St., sez. IV, 7 settembre 2022, n. 7631), in questa Rivista, 22 febbraio 2023.

[35] In questo senso si era già espressa la già citata Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746.

[36] È opportuno richiamare in questo contesto, anche se non espressamente menzionati tra le argomentazioni a sostegno della tesi sposata dalla sentenza in commento, altri due riferimenti

normativi considerati dirimenti da Cons. Stato n. 5746/2022 a cui la pronuncia in esame rinvia. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 20 comma 2 bis (in forza del quale l'amministrazione è tenuta a rilasciare al privato un'attestazione che dia conto unicamente del decorso dei termini del procedimento e non anche della conformità a legge dell'istanza) e all'art. 21 della stessa legge che al comma 2, oggi abrogato, assoggettava a sanzione coloro che avessero dato corso all'attività secondo il modulo del silenzio-assenso, «in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente».

[37] Si confronti G. MARI, *L'obbligo di provvedere*, cit. 228 e M.A. SANDULLI, *Silenzio assenso e termine a provvedere*, cit. 18.

[38] Aggiunto, come già specificato, per effetto dell'art. 5 comma 1 lett. d) d.l. 19/2026.

[39] Punto 6.3 della sentenza in commento.

[40] Conferma si trova anche nell'art. 21 comma 1 l. 241/1990 laddove sancisce che «Con la segnalazione o con la domanda di cui agli articoli 19 e 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti».

[41] Nel caso di specie il riferimento va ravvisato nell'art. 20 comma 1 T.U. Edilizia; ne consegue che la domanda che difetti di uno dei documenti elencati non può ritenersi idonea a far sorgere l'obbligo di provvedere in capo all'amministrazione e, di conseguenza, a determinare la formazione del silenzio assenso.

[42] Tanto è vero che in questi casi l'amministrazione ha il dovere di esercitare il soccorso istruttorio e, qualora non lo faccia, entro il termine finale di conclusione del procedimento, si forma ugualmente il silenzio assenso. È esattamente quanto sostenuto dalla ricorrente, in riferimento al dettato dell'art. 20 comma 5 T.U. Edilizia, che tuttavia non può trovare applicazione quando a mancare siano i requisiti essenziali di cui al comma 1 del medesimo articolo. In questo senso, al punto 10.1.3 della pronuncia, si legge: «In assenza degli elementi essenziali della fattispecie per come indicati dall'art. 20 comma 1 il mancato esercizio, nel

termine di legge del potere di richiesta di integrazioni documentali o modifiche al progetto non determina alcun effetto di sanatoria. Difatti l'inerzia non può sanare il difetto di quei requisiti che incidono sulla stessa configurabilità di una domanda, indispensabile per l'operatività del meccanismo sostitutivo del provvedimento espresso».

[43] Cons. Stato, sez. IV, 9 dicembre 2025, n. 9665.

[44] Nel caso di specie, a fronte di un contratto di fideiussione da stipulare per garantire la cessione delle aree e la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria, la Sezione IV aveva ritenuto rientranti tra gli elementi essenziali i documenti oggetto di obblighi volontariamente sottoscritti al fine di ottenere il rilascio del futuro permesso di costruire.

[45] Si fa nuovamente riferimento a Cons. Stato, sez. VI, n. 5756/2022 che aveva ravvisato, in maniera lapidaria sul punto, la non operatività del silenzio assenso in ragione dell'inconfigurabilità giuridica dell'istanza nel caso di specie.