

Urbanistica

Consiglio di Stato e decreto Pnrr ampliano i confini del silenzio-assenso

Palazzo Spada: alla luce delle nuove norme basta che la domanda sia stata ricevuta dalla Pa e contenga gli elementi essenziali. Necessario dare conferma automatica del decorso dei termini

di *Federico Finazzi (*)* e *Tommaso Miozzari (^)*

22 Aprile 2026

L'istituto del silenzio assenso di cui all'art. 20 della legge n. 241/1990 è stato oggetto di numerosi interventi legislativi nel corso degli ultimi anni che, in coerenza con le conclamate esigenze di semplificazione amministrativa, ne hanno chiarito la portata e progressivamente ampliato l'ambito applicativo, così garantendo la rimozione di gran parte degli effetti negativi derivanti dall'inerzia dell'amministrazione. Con particolare riferimento all'applicabilità del silenzio assenso in materia edilizia, si rileva il decisivo apporto della giurisprudenza amministrativa che, intervenendo a più riprese, ha precisato e delineato i confini dell'istituto, tenendo in considerazione le modifiche introdotte nel corso degli anni dal legislatore. A tal proposito, risulta di particolare importanza la recente [sentenza del Consiglio di Stato n. 2179 del 16 marzo 2026](#), con cui la Quarta Sezione – [dopo aver richiamato il proprio precedente n. 1878/2026](#) – ha offerto una ricostruzione minuziosa del silenzio assenso in materia edilizia, delineando nel dettaglio i principi di diritto collegati a tale istituto. In tale ricostruzione giuridica, i giudici di Palazzo Spada hanno anche effettuato un significativo richiamo alle [modifiche recentemente apportate all'art. 20 della legge n. 241/1990 \(dall'art. 5 del d.l. n. 19 del 29 febbraio 2026, convertito con legge n. 50 del 20 aprile 2026\)](#), ricordando che, alla luce delle nuove disposizioni normative, «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».

Il Collegio, argomentando anche sulla base delle recenti novità normative, ha chiarito che:

- 1) il silenzio assenso si forma, al decorso del termine di legge, ove l'istanza presentata dal privato sia completa degli elementi essenziali;
- 2) la formazione tacita del provvedimento non può essere impedita dalla (eventuale) carenza dei presupposti sostanziali necessari per l'accoglimento della domanda.

Il principio di fondo è il seguente: la norma sul silenzio assenso (i.e. art. 20 della legge n. 241/1990) richiede soltanto che la domanda presentata sia esistente e, quindi, che la stessa contenga gli elementi essenziali e sia stata ricevuta dall'amministrazione competente. Non viene invece richiesto che l'istanza rispetti tutti i requisiti sostanziali e normativi, che sarebbero invece oggetto di valutazione da parte dell'amministrazione ai fini dell'assunzione di un provvedimento espresso. In sostanza, decorso il termine di legge per il rilascio del provvedimento – e fatte salve le ipotesi in cui il silenzio assenso non è applicabile, data la natura degli interessi coinvolti – il legislatore sottrae all'amministrazione competente, rimasta inerte, il potere di determinarsi sulla domanda e sul suo contenuto sostanziale, prevedendo una valutazione positiva ex lege circa l'accoglimento della stessa.

La pronuncia in commento analizza direttamente il caso della presentazione di un'istanza di permesso di costruire, specificando che non è affatto necessario che l'intervento per cui si chiede il rilascio del titolo sia urbanisticamente conforme, essendo invece sufficiente che la domanda sia completa di quegli elementi essenziali (e tassativi) indicati dall'art. 20, comma 1, del Dpr n. 380/2001.

In sostanza è necessario (e sufficiente) che la domanda contenga:

- 1) il titolo di legittimazione;
- 2) gli elaborati progettuali;

3) gli altri documenti previsti dalla parte II del Dpr n. 380/2001, ove necessari (ossia la documentazione antisismica, quella relativa al contenimento del consumo di energia degli edifici, quella relativa alla eliminazione delle barriere architettoniche);

4) la dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto ai documenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, alle altre normative di settore incidenti sulla disciplina dell'attività edilizia.

A tali elementi si aggiungono – con riferimento a casi particolari – i soli documenti che il privato è tenuto a produrre perché oggetto di atti d'obbligo volontariamente sottoscritti al fine di ottenere il rilascio del permesso di costruire (ad esempio, il contratto di fideiussione a garanzia della cessione delle aree e della realizzazione delle opere di urbanizzazione). Non è invece ammessa la possibilità di integrazione degli elementi essenziali della domanda ad opera di specifici regolamenti edilizi e/o di singole legislazioni regionali, le quali non sono autorizzate «ad aggravare il procedimento con ulteriori adempimenti o documenti che avrebbero l'effetto di depotenziare l'efficacia dello strumento di semplificazione, comprimendo un livello essenziale della prestazione, lo standard minimo, riservato alla competenza esclusiva del legislatore statale ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost» (cfr. Consiglio di Stato, Quarta Sezione, sentenza n. 2179 del 16 marzo 2026, par. 15.6).

In conclusione, nel caso di inerzia dell'amministrazione innanzi a una domanda completa dei suddetti elementi, il silenzio assenso si forma anche qualora il progetto non risulti conforme sotto il profilo urbanistico-edilizio e l'amministrazione può intervenire solo successivamente, avviando un procedimento di autotutela ai sensi dell'art. 21-nonies della legge n. 241/1990.


Tra le varie argomentazioni esposte dalla pronuncia in commento a sostegno della propria tesi, è di particolare rilievo proprio quella relativa all'autotutela, esercitabile – come noto – nel caso di provvedimenti amministrativi illegittimi. Il Collegio evidenzia infatti che la previsione di cui all'art. 21-nonies della legge n. 241/1990 ricomprende espressamente anche i casi in cui il provvedimento «si sia formato ai sensi dell'articolo 20», dunque mediante silenzio assenso. Tale affermazione lascia intendere che il titolo edilizio possa formarsi in via tacita con un contenuto illegittimo e, quindi, anche in violazione della disciplina urbanistico-edilizia applicabile. Diversamente opinando, del resto, l'intervento in autotutela risulterebbe escluso a priori per tutta la casistica del silenzio assenso, data l'impossibilità per un provvedimento tacito di formarsi con un contenuto non conforme alla disciplina applicabile (con evidente inutilità, se non addirittura illogicità, della specifica relativa al silenzio assenso contenuta all'art. 21-nonies della legge n. 241/1990).

In conclusione, alla luce delle precisazioni offerte dalla sentenza in commento e dall'orientamento giurisprudenziale richiamato dalla medesima, ne deriva un ambito applicativo del silenzio assenso in materia edilizia certamente più ampio rispetto al passato. Inoltre, l'applicazione di tale istituto appare potenzialmente estesa anche alla luce delle ultime modifiche introdotte all'art. 20, comma 2-bis della legge n. 241/1990 ([mediante l'art. 5 del d.l. n. 19 del 29 febbraio 2026, convertito con modificazioni dalla legge n. 50 del 20 aprile 2026](#)). Infatti, in tale disposizione il legislatore ha precisato che l'amministrazione è tenuta a rilasciare in via telematica «e automatica» l'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e, pertanto, dell'intervenuto accoglimento della domanda per silenzio assenso. Inoltre, è stato ulteriormente chiarito che «nel caso di procedimenti non ancora telematizzati, l'amministrazione è comunque tenuta a inviare d'ufficio l'attestazione [...] all'indirizzo di posta elettronica certificata o ordinaria indicato nell'istanza entro dieci giorni dalla data di formazione del silenzio assenso» e che decorso inutilmente tale termine «l'attestazione [...] è sostituita da una dichiarazione del privato resa ai sensi dell'articolo 47 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, ovvero del progettista abilitato» (cfr. comma 2-bis dell'art. 20 della legge n. 241/1990, come recentemente modificato).

Resta, tuttavia, da segnalare un profilo su cui la pronuncia in esame non si sofferma e che potrebbe essere valorizzato al fine di escludere la formazione tacita del permesso di costruire: come espressamente chiarito dall'art. 21, comma 1, della legge n. 241/1990, il silenzio assenso non può giungere a formazione nel caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni.

Orbene, alla luce di tale principio, l'amministrazione che intenda contestare la conformità urbanistico-edilizia del progetto potrebbe sostenere la falsità, sotto tale profilo, delle dichiarazioni rese dal progettista abilitato in sede di domanda di permesso di costruire, traendone quale conseguenza la mancata formazione del titolo per silenzio assenso. Ciò, nonostante l'intervenuto decorso del termine di legge e il ricevimento di una domanda di permesso di costruire che, alla luce della ricostruzione offerta dalla sentenza in commento, dovrebbe ritenersi completa degli elementi essenziali.

(*) *Bertacco Recla & Partners*

Il Sole 24 ORE aderisce a  **The Trust Project**

P.I. 00777910159 © Copyright Il Sole 24 Ore Tutti i diritti riservati

| **Accessibilità** | **TDM Disclaimer**

ISSN 2724-203X - Norme & Tributi plus Enti Locali & Edilizia [<https://ntplusentilocaliedilizia.ilssole24ore.com>]

Il Sole
24 ORE