

Formazione del silenzio assenso e limiti alla sua configurabilità

di Michela Pignatelli

Data di pubblicazione: 14-7-2026

Secondo un più recente orientamento, ormai ampiamente diffuso tra le Sezioni di questo Consiglio di Stato, il silenzio assenso si forma, a seguito del decorso del termine stabilito dalla legge (senza necessità di ulteriori istanze o diffide), a condizione che sussistano i requisiti formali previsti dalla legge e che, quindi, la domanda sia presentata da un soggetto legittimato a un'amministrazione che ha l'obbligo di provvedere e sia completa della documentazione prescritta. In questa prospettiva, non osta alla formazione del silenzio assenso la difformità urbanistica, o in generale una "domanda non conforme a legge", anche se ciò potrebbe giustificare, ricorrendone i presupposti, l'esercizio dei poteri di autotutela e l'impugnazione giudiziale;

Alla stregua di quanto esposto, è particolarmente importante identificare con chiarezza, e in via generale, direttamente nel dettato legislativo i limiti di operatività del silenzio assenso, quantomeno con riferimento alla fattispecie edilizia di cui alla presente controversia. Sul punto, la Sezione ritiene si possa distinguere, ai fini propriamente descrittivi, una "inconfigurabilità strutturale" da una "inconfigurabilità giuridica" della domanda che non può condurre alla formazione del silenzio assenso.

Guida alla lettura

Con la sentenza in rassegna, la IV Sezione del Consiglio di Stato ha **perimetrato l'ambito di applicazione del provvedimento adottato per silentium, ai sensi dell'art. 20 della l. 241/90**, individuando i **casi in cui il silenzio non si consolida**. Si tratta delle **ipotesi in cui l'istanza sia in configurabile strutturalmente o giuridicamente**.

La decisione in rassegna per la completezza argomentativa rappresenta uno strumento di ausilio per le amministrazioni e per gli operatori del settore.

Ma procediamo con ordine.

La vicenda trae origine dall'impugnazione del diniego espresso da parte del Comune interessato al rilascio dell'attestazione di avvenuta formazione del silenzio ex art. 20, comma 8 D.P.R. 380/2001, in ragione della assenza di documentazione legislativamente richiesta ai fini della configurabilità dell'istanza del privato.

Il Collegio, nel rigettare il gravame, in ragione della carenza di documentazione richiesta dalla

legge, ha tracciato l'*actio finium regundorum* delle ipotesi in cui la domanda, pur se difforme dalla disciplina urbanistica, consenta comunque la formazione del provvedimento per atto tacito.

Nello specifico, la Sezione ha preliminarmente ricordato che **il provvedere tramite silenzio non rappresenta una fisiologia dell'agire amministrativo, ma un rimedio che il legislatore appresta a fronte dell'inerzia dell'amministrazione**. Tale rimedio, **che determina una delle ipotesi di consumazione del potere dell'amministrazione, a fronte della regola dell'inesauribilità dello stesso**, rappresenta, come chiarito dal Parere 839/2016 e fatto proprio dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 88/2025, **un nuovo paradigma dei rapporti tra amministrazione e cittadino, che vede l'attribuzione del potere a latere civis e non più a latere principis**.

Il richiamato mutamento di paradigma determina, conseguentemente, la **necessità che vi sia certezza giuridica per il cittadino che, nell'esercizio delle sue libertà, non può sottostare a un'azione amministrativa temporalmente illimitata**. Di qui, la conseguenza dell'**inefficacia del provvedimento espresso adottato dopo i termini stabiliti dalla legge per la formazione del silenzio – assenso**, potendo in tali casi, l'amministrazione **esercitare il potere di autotutela**, sussistendo l'interesse pubblico.

La Sezione ha aderito all'orientamento più recente e ormai consolidato in tema di formazione del silenzio – assenso, secondo cui **ai fini della configurabilità dell'istanza è necessario e sufficiente che la stessa sia presentabile e non anche accoglibile**. In altri termini, a differenza dell'orientamento ormai recessivo, **non è richiesto che l'istanza sia conforme al paradigma legislativo e, quindi, legittima, ma è sufficiente che la stessa contenga i requisiti strutturali e giuridici ai fini della presentabilità**.

Ciò in ragione del **bilanciamento operato a monte dal legislatore in relazione all'interesse prevalente in caso di inerzia della pubblica amministrazione**.

Ciò chiarito quanto alle istanze che possono determinare la formazione del provvedimento per silenzio, è opportuno chiarirne i limiti alla sua portata. **Limiti** che, se esistenti, consentono, anzi determinano la **necessità dell'adozione di un provvedimento espresso, anche oltre i termini stabiliti dalla legge per la formazione del silenzio**.

Si tratta delle ipotesi in cui si verifichino **casi di inconfigurabilità giuridica** oppure strutturale. L'inconfigurabilità giuridica si realizza nelle **ipotesi in cui l'istanza presentata non rientri tra quelle che per legge consentono la formazione del provvedimento per silenzio**. Si tratta delle circostanze in cui la legge dispone la necessità di adozione del provvedimento espresso, ad esempio in tema di interessi sensibili, oppure qualora vi siano delle normative derogatorie rispetto a quelle ordinarie.

Per quel che riguarda, invece, l'**inconfigurabilità strutturale**, questa si configura nelle ipotesi in cui **manchi uno dei documenti richiesti dalla legge ai fini della presentabilità della domanda**, come ad esempio l'asseverazione del progettista circa la conformità alla normativa igienico – sanitaria. Si tratta, in altri termini, dei casi in cui sia carente la documentazione

minima richiesta dalla legge ai fini della configurabilità dell'istanza. Al di fuori di tali ipotesi, invece, si determina una fattispecie di incompletezza documentale, sanabile. In tali evenienze, cioè quando manchi la documentazione minima, il provvedimento *per silentium* non si forma, con la conseguente possibilità e doverosità per l'amministrazione competente di adottare un provvedimento, anche oltre il termine legislativo, di reiezione dell'istanza.

Pubblicato il 09/03/2026

N. 01878/2026REG.PROV.COLL.

N. 03467/2023 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3467 del 2023, proposto dalla signora Arlene Carolina Ventura, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Crisci, Alessandro Matteo Ezechieli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Vasto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Nicolino Zaccaria, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima) n. 00100/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Vasto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 ottobre 2025 il Cons. Luca Monteferrante e uditi per le parti gli avvocati presenti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Sig.ra Arlene Carolina Ventura, proprietaria di un immobile nel Comune di Vasto, in corso Palizzi, 5, composto da tre piani fuori terra e un piano sottotetto, ha presentato, in data 30 dicembre 2011, al Comune istanza di permesso di costruire, ai sensi dell'art. 85 della legge regionale 26 aprile 2004, n.15, per il recupero abitativo del sottotetto.

La parte, non avendo ricevuto risposta, in data 10 marzo 2022, ha chiesto all'amministrazione, ai sensi dell'art. 20, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, il rilascio dell'attestazione del decorso dei termini del procedimento amministrativo con formazione del silenzio assenso.

Il Comune, in data 27 aprile 2022, ha respinto la suddetta richiesta, rilevando che occorresse integrare la documentazione con i seguenti atti: relazione tecnica; modello Ras 02; documentazione fotografica; verifica ai sensi della normativa sismica di cui al d.m. 14 gennaio 2008; dichiarazione del progettista di conformità dell'immobile all'ultimo titolo edilizio depositato presso gli uffici comunali; dichiarazione del progettista attestante il rispetto delle disposizioni sul contenimento energetico, con il deposito di attestazione di prestazione energetica; versamento dei diritti di segreteria a completamento di euro 172,00; versamento del contributo concessorio al Comune di euro 1.910,07 e il congruaggio dei versamenti già effettuati alla Regione di euro 116,15 (444,27-328,12). Si è aggiunto che, una volta acquisita tale documentazione, sarebbe stato necessario acquisire il parere dell'ufficio di attuazione del Prcs.

2. La parte ha impugnato tale provvedimento innanzi al Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, Pescara, che, con sentenza 21 febbraio 2023, n. 100, ha respinto il ricorso, rilevando che il silenzio assenso non si era formato mancando la documentazione necessaria prescritta dalla legge.

3. La ricorrente di primo grado ha proposto appello per i motivi indicati in motivazione.

Si è costituito in giudizio il Comune, chiedendo la reiezione dell'appello.

4. La causa è stata trattenuta, una prima volta, in decisione all'udienza pubblica del 30 novembre 2023, all'esito della quale con ordinanza n. 6569 del 22 luglio 2024 sono stati

disposti incumbenti istruttori al fine di meglio chiarire la completezza o meno dell'istanza presentata dalla appellante e, in particolare, *“quale sia stata la specifica documentazione allegata alla istanza di permesso di costruire presentata presso gli uffici competenti, con particolare riferimento alla sussistenza o meno della documentazione afferente all'efficienza energetica”*.

Le parti, in ottemperanza alla predetta richiesta, hanno depositato documentazione integrativa e fornito chiarimenti sul punto.

5. La causa è stata quindi nuovamente trattenuta in decisione alla udienza pubblica del 2 ottobre 2025, previo deposito di memorie conclusive.

DIRITTO

1. La questione posta all'esame della Sezione attiene all'accertamento della formazione del silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire indicata nella parte in fatto.

2. Con due motivi connessi l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza, in quanto:

i) era stata contestata l'incompletezza della domanda;

ii) «l'istanza per cui è causa, anche a volere ammettere (per assurdo) che abbia talune carenze, ha comunque gli elementi essenziali per individuare puntualmente l'intervento edilizio richiesto e, dunque, risulta pienamente aderente al “modello normativo astratto” e, di certo, non può predicarsi la sua “inconfigurabilità giuridica”, ragion per cui su di essa il silenzio assenso si è senza dubbio formato»;

iii) la domanda era completa della documentazione prescritta e quella ulteriore richiesta dall'amministrazione non sarebbe contemplata dall'art. 20 del d.P.R. n. 380 del 2001, non risultando essenziale neanche il parziale mancato pagamento degli oneri concessori, «oneri che in ogni caso l'appellante si era dimostrata disponibile a versare»;

iv) «a tutto voler concedere, la mancanza di tale documentazione di certo non avrebbe impedito al Comune di valutare la portata dell'intervento di cui all'istanza di permesso di costruire»; «al più il Comune avrebbe potuto richiedere un'integrazione documentale, ma solo e soltanto nei termini di conclusione del procedimento».

3. I motivi, in quanto connessi, possono essere esaminati congiuntamente.

Tutta la controversia si incentra, infatti, sulla idoneità o meno della domanda di permesso di costruire ad attivare, nello specifico caso di specie, il meccanismo del silenzio assenso.

4. Per risolvere la questione, la Sezione ritiene necessario operare una ricostruzione generale della disciplina sul punto.

Appare utile infatti, anche al fine di fornire indirizzi applicativi più chiari all'amministrazione e

agli operatori, da un lato identificare le conclusioni applicative cui è pervenuta la giurisprudenza riguardo a tale modello di semplificazione (cfr. *infra*, al punto 6), dall'altro individuare (con effetti dirimenti anche per la soluzione del caso di specie) quale debba essere il contenuto minimo della domanda di permesso di costruire per poterla ritenere effettivamente "configurabile" e per consentirle, quindi, di determinare gli effetti previsti dalla legge (cfr. *infra*, al punto 7).

5. È sempre opportuno muovere dal dettato normativo.

5.1. Sul piano generale di disciplina del silenzio assenso, l'art. 20 della legge n. 241 del 1990 prevede che nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di conclusione del procedimento, il provvedimento di diniego.

Il comma 4 prevede che il silenzio assenso non si forma in presenza di:

i) cd. interessi sensibili («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»);

ii) «casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali»; iii) «casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza»;

iv) «atti e procedimenti individuati 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».

L'art. 21, comma 1, della stessa legge n. 241 del 1990 prevede che con la presentazione della domanda «l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti» e che il silenzio assenso non si forma «in caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni».

L'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1992, n. 300, nel dare attuazione alle disposizioni legislative sopra riportate, dispone che, affinché si formi il silenzio assenso:

i) la domanda deve «identificare le generalità del richiedente e le caratteristiche specifiche dell'attività da svolgere»;

ii) «alla domanda deve essere allegata una dichiarazione del richiedente che indichi la sussistenza dei presupposti, ivi compreso il versamento di eventuali tasse e contributi, e dei requisiti prescritti dalla legge per lo svolgimento di quell'attività»;

iii) «quando la legge richieda particolari requisiti soggettivi», la domanda deve «contenere

anche i dati necessari per verificare il possesso o conseguimento dei requisiti stessi».

Con la riforma attuata con il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, in legge 29 luglio 2021, n. 108, si è aggiunto all'art. 20 il comma 2-*bis*, ai sensi del quale:

i) «nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale a provvedimento di accoglimento ai sensi del comma 1, fermi restando gli effetti comunque intervenuti del silenzio assenso, l'amministrazione è tenuta, su richiesta del privato, a rilasciare, in via telematica, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda ai sensi del presente articolo»;

ii) «decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445» (che disciplina la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà).

Con la riforma attuata con il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120, si è stabilito che l'atto adottato dopo la scadenza del termine di conclusione del procedimento, quando si è formato il silenzio assenso, deve ritenersi inefficace (art. 2, comma 8-*bis* della legge n. 241 del 1990).

5.2. Sul piano specifico nel settore dell'edilizia, l'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 prevede che «la domanda per il rilascio del permesso di costruire, sottoscritta da uno dei soggetti legittimati (...), va presentata allo sportello unico corredata da un'attestazione concernente il titolo di legittimazione, dagli elaborati progettuali richiesti, e quando ne ricorrano i presupposti, dagli altri documenti previsti dalla parte II», che regola la «normativa tecnica per l'edilizia». E' stabilito, inoltre, che «la domanda è accompagnata da una dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie alle norme relative all'efficienza energetica».

Il procedimento, avviato su domanda di parte, si articola nei seguenti passaggi rilevanti in questa sede:

i) entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda, il responsabile del procedimento cura l'istruttoria e formula una proposta di provvedimento, corredata da una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto (comma 3, primo inciso);

ii) il suddetto termine può essere interrotto una sola volta dal responsabile del procedimento, entro trenta giorni dalla presentazione della domanda, esclusivamente per la motivata richiesta di documenti che integrino o completino la documentazione presentata e che non siano già nella disponibilità dell'amministrazione o che questa non possa acquisire autonomamente; in tal caso, il termine ricomincia a decorrere dalla data di ricezione della documentazione integrativa;

iii) il provvedimento finale, che lo sportello unico provvede a notificare all'interessato, è adottato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio, entro il termine di trenta giorni dalla suddetta proposta (comma 6, primo inciso);

iv) 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, fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali (comma 8, primo inciso).

In definitiva, in assenza di interruzioni, il silenzio assenso si forma decorsi novanta giorni dalla presentazione della domanda.

Il comma 8 dell'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 prevede che «fermi restando gli effetti comunque prodotti dal silenzio, lo sportello unico per l'edilizia rilascia, anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di provvedimenti di diniego; altrimenti, nello stesso termine, comunica all'interessato che tali atti sono intervenuti».

6. La giurisprudenza amministrativa non ha sempre seguito orientamenti univoci in relazione ai presupposti che devono sussistere ai fini della formazione del silenzio assenso.

6.1. Secondo un più recente orientamento, ormai ampiamente diffuso tra le Sezioni di questo Consiglio di Stato, il silenzio assenso si forma, a seguito del decorso del termine stabilito dalla legge (senza necessità di ulteriori istanze o diffide), a condizione che sussistano i requisiti formali previsti dalla legge e che, quindi, la domanda sia presentata da un soggetto legittimato a un'amministrazione che ha l'obbligo di provvedere e sia completa della documentazione prescritta. In questa prospettiva, non osta alla formazione del silenzio assenso la difformità urbanistica, o in generale una "domanda non conforme a legge", anche se ciò potrebbe giustificare, ricorrendone i presupposti, l'esercizio dei poteri di autotutela e l'impugnazione giudiziale (v. per tutte Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746, che al punto 8.1 afferma espressamente che *"il titolo abilitativo può perfezionarsi anche con riguardo a una domanda non conforme a legge"*; sez. VI, 16 dicembre 2022, n. 11034, che riprende la stessa espressione al punto 5.1; sez. VI, 13 marzo 2024, n. 2459; sez. II, 22 maggio 2023, n. 5072, dove al punto 24.1 si distingue tra domanda non conforme a legge e domanda del tutto "inconfigurabile", ovvero non rispondente *"neppure al modello normativo astratto prefigurato dal legislatore"* in linea con quanto chiarito sul punto da Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746 al punto 8.3; sez. IV, 26 aprile 2024, n. 3813; sez. IV, 4 settembre 2023, n. 8156; sez. IV, 27 dicembre 2023, n. 11217; cfr. anche C.G.A.R.S., sezioni riunite, parere 26.11.2025, n. 290, secondo cui la difformità urbanistica non impedisce la formazione del silenzio assenso).

La tesi in esame esclude, però, che il silenzio assenso si formi:

i) per espressa previsione di legge «in caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni» (art. 21, comma 1, legge n. 241 del 1990);

ii) in caso di «radicale inconfigurabilità giuridica dell'istanza» – ovvero nei casi di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza ovvero nelle ipotesi di totale inconsistenza della stessa, sì da rendere impossibile l'individuazione *a priori* dello stesso oggetto dell'istanza – con la precisazione che l'istanza deve essere «quantomeno aderente al modello normativo astratto prefigurato dal legislatore» (Cons. Stato, sez. VI, n. 5746 del 2022, cit.; sez. II, 22 maggio 2023, n. 5072, cit.).

6.2. Secondo un diverso, meno recente orientamento, che si è formato proprio nel settore dell'edilizia, anche la mancanza dei requisiti sostanziali impedirebbe la formazione del silenzio assenso (Cons. Stato, sez. VI, 21 gennaio 2020 n. 506). In particolare, si è affermato che il silenzio assenso costituisce «uno strumento di semplificazione amministrativa e non di liberalizzazione, con la conseguenza che la formazione del titolo abilitativo *per silentium* non si perfeziona con il mero decorrere del tempo, ma richiede la contestuale presenza di tutte le condizioni, i requisiti e i presupposti richiesti dalla legge per l'attribuzione del bene della vita richiesto» (Cons. Stato, sez. VI, 8 settembre 2021, n. 6235; nello stesso senso, Cons. Stato, sez. VI, 21 gennaio 2020, n. 506; Cons. Stato, sez. IV, 24 gennaio 2020, n. 569; Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2018 n. 2513; Cons. Stato, sez. IV, 19 aprile 2017, n. 1828; Cons. Stato, sez. IV, 26 luglio 2017, n. 3680; Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2016, n. 3805). Nello specifico, si è rilevato che «la formazione del silenzio assenso postula la piena conformità dell'istanza alla normativa e alla strumentazione» (Cons. Stato, sez. VI, n. 6235 del 2021, cit.).

6.3. La Sezione ritiene che quest'ultimo orientamento presenti aspetti di incoerenza sistematica che abbiano correttamente portato alla sua rivisitazione ad opera della successiva e ormai diffusa giurisprudenza (descritta *retro*, al punto 6.1), la quale si pone in coerenza anche con le recenti modifiche normative.

Le principali ragioni per superare l'orientamento interpretativo da ultimo richiamato (oltre a quelle ampiamente esposte nelle citate sentenze n. 5746 e n. 11034 del 2022) sono le seguenti.

In primo luogo, la tesi in esame non trova riscontro nel testo della legge. Laddove il legislatore, per le domande accoglibili *per silentium*, avesse voluto imporre dei requisiti ulteriori rispetto alle domande “ordinarie” (che generano solo un obbligo di provvedere ma che poi, nel merito, possono essere accolte, integrate o respinte), lo avrebbe affermato esplicitamente. In altri termini, l'art. 20 della legge n. 241, per attivare il meccanismo di semplificazione, non richiede dei “requisiti di accoglibilità” della domanda diversi dagli ordinari “requisiti di presentabilità”, e connette alla presentazione della domanda un obbligo di provvedere, non necessariamente di accogliere. È solo in caso di inerzia a tale obbligo di provvedere che il legislatore, compiendo un bilanciamento degli interessi a monte, opera lui stesso la scelta e prevede un provvedimento direttamente favorevole.

In secondo luogo, l'orientamento di cui al punto 6.2 si porrebbe in contraddizione con le esigenze di semplificazione che hanno giustificato la generalizzazione del silenzio assenso, in quanto si finirebbe per ritenere che il presupposto per la sua formazione sia costituito dalla presenza di tutte le condizioni, normative e sostanziali, per l'accoglimento dell'istanza, vanificandone l'operatività in contrasto la *ratio* ispiratrice della misura. Difatti, la difficoltà, se

non l'impossibilità, di accertare *ex ante* la sussistenza di tutte le richieste condizioni, lascerebbe del tutto incerto l'esito finale, con un effetto opposto a quello di certezza del diritto voluto dal legislatore.

In terzo luogo, si determinerebbe una contraddizione interna alla stessa normativa, in quanto giammai verrebbero a configurarsi i presupposti normativi per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio di cui all'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 (Cons. St., sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746). Tale norma prevede che il «provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-*octies*» può essere annullato d'ufficio, «sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a dodici mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge». La riportata disposizione contempla, tra i requisiti per l'esercizio del potere di autotutela, la illegittimità del provvedimento di primo grado, incluso il provvedimento che «si sia formato ai sensi dell'art. 20». Seguendo la ricostruzione in esame, non potrebbe mai ritenersi sussistente un «provvedimento illegittimo» in quanto la difformità dalle regole sostanziali impedirebbe la stessa formazione del silenzio assenso e, quindi, di un provvedimento tacito.

Inoltre, il riportato art. 2, comma 8-*bis*, della legge n. 241 del 1990 (introdotto dal d.l. n. 76 del 2020) dispone che l'atto tardivo adottato dopo la scadenza del termine di conclusione del procedimento deve ritenersi inefficace, il che dimostra che, di norma, si forma un provvedimento amministrativo tacito che può essere rimosso soltanto mediante l'esercizio del potere di autotutela.

La soluzione risulta, infine, suffragata dall'argomento dogmatico che, declinando la teoria della fattispecie in materia di silenzio significativo, distingue gli elementi costituiti dai requisiti di legittimità, pervenendo in modo coerente all'esclusione della formazione del silenzio per assenso solo in caso di deficienza strutturale dei primi.

Per le ragioni sin qui esposte (ma per una ricognizione più generale cfr. anche *infra*, i punti 9.1 e 9.2), appare oggi preferibile riportarsi all'orientamento più recente descritto al punto 6.1, peraltro ormai consolidatosi, in quanto maggiormente coerente con gli indici normativi richiamati e con la stessa *ratio* ispiratrice del dispositivo di semplificazione.

7. Tale approdo necessita tuttavia, ad avviso della Quarta Sezione, di talune puntualizzazioni afferenti al perimetro di operatività del meccanismo e ai concetti di «incompletezza della documentazione» e di «inconfigurabilità della domanda».

Occorre, in altri termini, identificare più nitidamente l'ambito di applicazione dell'indirizzo di cui al punto 6.1, proprio al fine di renderne più chiaro e univoco il funzionamento, individuandone da un lato le eccezioni, ovvero le ipotesi derogatorie (cfr. *infra*, il punto 8.), e dall'altro il «limite esterno», oltre il quale la domanda di permesso di costruire non ha nemmeno i requisiti minimi per essere considerata tale e (in quanto, appunto, «inconfigurabile») non può determinare gli effetti previsti dalla legge (cfr. *infra*, i punti 9. e 10.).

8. Quanto alle eccezioni, anche il più recente orientamento giurisprudenziale ha assoggettato a requisiti di operatività più stringenti l'applicabilità del silenzio assenso alla materia dei condoni edilizi (si veda ad es. Cons. Stato, sez. VI, n. 11034 del 2022, punto 5.4, e n. 5606 del 2024) mentre l'ha esclusa con riferimento alle leggi regionali sul piano casa, trattandosi di discipline derogatorie che richiedono una complessa ed attenta istruttoria per verificare i presupposti normativi di applicabilità della deroga e, non di rado, anche complesse valutazioni tecnico discrezionali, incompatibili con la natura del dispositivo di semplificazione, applicabile solo a fattispecie in cui non sono necessari accertamenti complessi, risolvendosi il titolo autorizzatorio in una verifica di conformità dell'oggetto dell'istanza a parametri fissati dalla legge, dai regolamenti edilizi o dalle NTA degli atti di pianificazione urbanistica (cfr. in termini, tra le più recenti, Cons. Stato, sez. IV, 14 marzo 2022, n. 1759 e 19 ottobre 2021, n. 7012).

Sebbene un recente arresto della Sezione VII (sez. VII, 9 aprile 2025, n. 3051) abbia ritenuto applicabile il silenzio assenso in materia di condono edilizio anche in carenza degli stessi presupposti legali per la condonabilità dell'opera (trattandosi, nella specie, di manufatto "non residenziale", in contrasto con quanto previsto dall'art. 32, comma 25, della l. n. 326 del 2003), allo stato è consolidato l'orientamento che lo esclude per gli interventi di trasformazione edilizia previsti dalla legislazione speciale regionale in materia di piano casa (cfr. tra le più recenti, Cons. Stato, sez. IV, 21 marzo 2025, n. 2361; Cons. Stato, Sez. IV, 9 aprile 2025 n. 3002; Cons. Stato, sez. IV, 21 marzo 2025, n. 2356; Cons. Stato, Sezione II, 13 dicembre 2024, n. 10076), tenuto conto che l'istanza presentata ai sensi del Piano Casa non risulta riconducibile al paradigma declinato dalla normativa in materia di silenzio-assenso, ma ad una fattispecie di silenzio-inadempimento, in quanto la normativa di cui all'articolo 20 comma 8 del Testo unico edilizia è applicabile unicamente al rilascio dei titoli edilizi ordinari (Cons. Stato, Sez. IV, 9 aprile 2025 n. 3002).

9. Venendo invece al "limite esterno" di operatività del meccanismo di semplificazione, occorre – come detto – identificare i requisiti indefettibili che l'istanza del privato, pur se incompleta o "non conforme alla legge", deve comunque possedere ai fini della operatività del silenzio assenso, e distinguerli dai casi in cui, invece, la domanda è del tutto "inconfigurabile" e non può, quindi, produrre alcun effetto.

Occorre, in altri termini, identificare un confine chiaro per il funzionamento di un meccanismo di semplificazione che, proprio perché agevola cittadini e imprese per l'ottenimento del bene della vita anche in caso di inerzia dell'amministrazione, non deve potersi prestare a facili scorciatoie, se non addirittura a strumentalizzazioni e ad abusi, che, in casi particolarmente evidenti, possono anche indurre il giudice, a disapplicare di fatto la stessa legge di semplificazione, con una vera e propria eterogenesi dei fini.

Ai fini della ricerca di un equilibrio applicativo il più possibile solido e privo di externalità negative, in aggiunta a quanto già affermato *retro*, al punto 6.3, giova richiamare e far propri gli approdi ricostruttivi che questo Consiglio di Stato ha già avuto modo di affermare in via generale sull'istituto del silenzio assenso (cfr. in particolare il parere di Commissione speciale n. 1640 del 23 giugno 2016, il quale, pur se riferito al silenzio assenso tra amministrazioni di cui all'art. 17-bis della legge n. 241, contiene indicazioni ricostruttive riferibili all'istituto del silenzio in generale).

9.1. Non serve qui ricordare in dettaglio la lunga evoluzione normativa – con successive novelle alla legge n. 241 del 1990 – dell'istituto del silenzio assenso: generalizzato con la riforma del 2005 (art. 3, comma 6-*ter* del decreto-legge n. 35 del 2005, che ha riscritto l'art. 20 della legge n. 241), esteso ai rapporti tra le pubbliche amministrazioni con la riforma del 2015 (che, tra le tante cose, ha introdotto l'art. 17-*bis*) e poi ulteriormente completato, per i profili applicativi, con i d.l. n. 76 del 2020 e n. 77 del 2021 (in cui, tra l'altro, sono stati introdotti il già ricordato comma 8-*bis* all'art. 2, che rende "inefficaci" le determinazioni successive alla scadenza dei termini – anche – del silenzio assenso e il comma 2-*bis* all'art. 20, sulla "certificazione del silenzio assenso").

Serve piuttosto rilevare come, tramite questa evoluzione, il legislatore "ha progressivamente fluidificato l'azione amministrativa, neutralizzando gli effetti negativi e paralizzanti del silenzio amministrativo". Ciò è avvenuto anche tramite la fissazione di "termini decadenziali di valenza nuova", non più volti a determinare l'inoppugnabilità degli atti nell'interesse dell'amministrazione, ma a "stabilire limiti al potere pubblico nell'interesse dei cittadini, al fine di consolidare le situazioni soggettive dei privati" (cfr. il parere di Commissione speciale n. 839 del 30 marzo 2016). Come si è già detto (cfr. *retro*, al punto 6.3), nelle fattispecie disciplinate dall'art. 20 della l. n. 241, in caso di inerzia all'obbligo di provvedere, è direttamente il legislatore a compiere a monte un bilanciamento degli interessi, operando lui stesso la scelta e prevedendo un provvedimento direttamente favorevole.

9.2. Questo modello di semplificazione trova un triplice fondamento, di natura rispettivamente eurounitaria, costituzionale e sistematica, utilmente ricordato nel citato parere n. 1640, che va qui ampiamente richiamato (con opportuni adattamenti), per i suoi vari profili.

9.2.1. Sotto il profilo del diritto eurounitario, il riferimento è alla direttiva 2006/123/CE sui "Servizi nel mercato interno" (c.d. direttiva Bolkestein) che, al fine di prevenire gli effetti negativi sul mercato derivanti dall'incertezza giuridica, anche sotto il profilo dell'incertezza temporale, delle procedure amministrative, opera nella duplice direzione di limitare il regime della previa autorizzazione amministrativa ai casi in cui essa è indispensabile e di introdurre il "principio della tacita autorizzazione" (ovvero la regola del silenzio-assenso) "da parte delle autorità competenti allo scadere di un termine determinato" (considerando 43; art. 13, par. 4, della direttiva).

Pur tenendo conto della peculiarità del micro-sistema della direttiva Bolkestein 2006/123, condizionata dalla esigenza politica di favorire determinati settori della concorrenza, e pur nella consapevolezza che per gli interessi "sensibili" il diritto della UE sembra spesso confermare il principio della necessaria determinazione espressa, si tratta, tuttavia, di un riferimento normativo significativo, perché dimostra come anche in ambito europeo sia sempre più avvertita l'esigenza di introdurre rimedi semplificanti per neutralizzare gli effetti negativi dell'inerzia dell'Amministrazione.

9.2.2. Sotto il profilo costituzionale, il fondamento del meccanismo di semplificazione deve rinvenirsi nel principio di buon andamento, di cui all'art. 97 Cost., letto "in un'ottica moderna", che tenga conto del "cambio di paradigma" nei rapporti Stato-cittadino (cfr. il citato parere n. 839 del 2016 di questo Consiglio di Stato, a proposito del nuovo articolo 21-*nonies*,

sul termine per l'esercizio del potere di autotutela e sulla conseguente, rafforzata "incomprimibilità" di alcune posizioni soggettive dei cittadini e delle imprese).

Il silenzio assenso, prevenendo gli effetti preclusivi dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni, valorizza il risultato rispetto alla procedura, il prodotto rispetto al processo: concorre, così, all'obiettivo di favorire la tempestiva conclusione dei procedimenti amministrativi e dunque, sotto tale profilo, all'attuazione del valore costituzionale del buon andamento dell'azione amministrativa.

Soccorre, sotto tale profilo, anche la qualificazione, desumibile dalla stessa giurisprudenza costituzionale, dell'attività amministrativa come "prestazione" diretta a soddisfare diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lett. m) Cost.), il cui livello essenziale può essere unitariamente predeterminato dallo Stato mediante la previsione di adeguati meccanismi di semplificazione.

In questa logica, i meccanismi di semplificazione dell'azione amministrativa non vanno visti come una forma di sacrificio dell'interesse pubblico, ma al contrario come strumenti funzionali ad assicurare una cura efficace, tempestiva e pronta dello stesso, con il minore onere possibile per la collettività e per i singoli privati. Essi trovano, quindi, un fondamento nel principio del buon andamento dell'azione amministrativa, che postula anche l'efficienza e la tempestività di quest'ultima.

9.2.3. Sotto il profilo sistematico, infine, il riferimento è al principio di trasparenza (anch'esso desumibile dall'art. 97 Cost.) che, specie dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, ormai informa come principio generale l'intera attività amministrativa (come diffusamente argomentato nel parere del 24 febbraio 2016, n. 515, reso da questo Consiglio di Stato sul decreto legislativo in questione).

L'Amministrazione trasparente è un'Amministrazione che, ancor prima di rendere ostensibili ai cittadini dati e documenti, evita qualsiasi forma di opacità o di ambiguità, assumendo decisioni espresse. Il silenzio è, invece, antinomico alla trasparenza, perché rappresenta un comportamento "opaco" e non ostensibile.

L'introduzione di rimedi di semplificazione dissuasivi e stigmatizzanti il silenzio contribuisce, quindi, anche a dare piena attuazione al principio di trasparenza dell'azione amministrativa: l'arresto del procedimento non può più avvenire con un comportamento per definizione "opaco", quale è l'inerzia; al contrario, le perplessità di un'amministrazione sull'iter procedimentale devono diventare espresse.

9.2.4. Questo impianto è stato di recente condiviso anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 2025 che – in continuità con la sentenza n. 45 del 2019 e richiamando il citato parere n. 839 del 2016 di questo Consiglio a proposito del nuovo articolo 21-*nonies* – ha affermato (cfr. punto 3.6) che: *"Il potere amministrativo, originariamente concepito come espressione di assoluta "supremazia" (salvi i limiti segnati dalla legge) e caratterizzato dalla sua "inesauribilità", nel suo ancoraggio costituzionale è, piuttosto, una situazione soggettiva conferita al servizio degli interessi della collettività nazionale (art. 98 Cost.)."*

Dal descritto passaggio dalla logica della preminenza a quella del servizio deriva che la norma che attribuisce il potere per la realizzazione di uno specifico interesse pubblico fa di questo non solo il fine, ma la causa stessa del potere: proprio in quanto il potere è strumentale, va esercitato nella misura in cui serve al soddisfacimento dell'interesse pubblico ed è proporzionatamente occorrente a tal fine, quindi con il minimo sacrificio dell'interesse del privato, ma anche degli altri interessi pubblici. La sede delle relazioni tra gli interessi è il procedimento amministrativo: in questa sede, l'interesse pubblico primario, che giustifica il potere, si confronta con gli altri interessi pubblici coinvolti e con gli interessi dei privati, i quali non solo possono avere consistenza oppositiva rispetto al potere che ne invade la sfera soggettiva, ma spesso volte hanno consistenza di pretesa al suo esercizio, volto ad ampliare la sfera soggettiva, pretesa che in molti casi ha fondamento nelle previsioni costituzionali. Il corretto confronto di questi interessi, secondo la conformazione datane dalla legge, è garanzia di legittimità della decisione amministrativa, così formatasi, con la quale si esaurisce quel potere.”.

9.3. La valenza positiva e il solido fondamento di questo (ormai generalizzato) strumento di semplificazione non devono, tuttavia, far dimenticare che l'istituto del silenzio assenso – che viene costruito in deroga all'ordinario e fisiologico agire amministrativo – segnala pur sempre una disfunzione, una criticità del sistema pubblico.

Anche per questo, la Sezione ritiene (come già affermato *retro*, al punto 9.) che occorra individuare nella stessa legge i confini precisi per l'applicazione del meccanismo: per non trasformare il silenzio assenso da un rimedio utile (e per certi versi ormai necessario) a uno strumento che possa snaturarsi fino a perdere la sua positiva valenza semplificatoria e di certezza del diritto.

Di questo, il Consiglio di Stato è consapevole da tempo: già il richiamato parere del 2016 ribadisce “la natura “patologica” e la “valenza fortemente negativa” che connota il silenzio amministrativo, sia che esso venga in rilievo nei rapporti verticali (tra amministrazione e cittadino), sia che maturi nell'ambito di un rapporto orizzontale con un'altra Amministrazione co-decidente.

Occorre ricordare ancora oggi che “sarebbe fuorviante” ritenere che la generalizzazione del silenzio-assenso “presupponga, da parte del legislatore, una sorta di accettazione dell'inerzia amministrativa, quasi che essa fosse un fenomeno fisiologico ed ineliminabile che viene ‘normalizzato’, degradando l'obbligo di provvedere in un mero onere di provvedere”.

La Quarta Sezione condivide pienamente l'assunto secondo cui, al contrario, “il meccanismo del silenzio-assenso si basa su una contrarietà di fondo del legislatore nei confronti dell'inerzia amministrativa, che viene stigmatizzata al punto tale da ricollegare al silenzio dell'Amministrazione interpellata la più grave delle “sanzioni” o il più efficace dei “rimedi”, che si traduce, attraverso l'equiparazione del silenzio all'assenso, nella perdita del potere di dissentire e di impedire la conclusione del procedimento”.

10. Alla stregua di quanto esposto, è particolarmente importante identificare con chiarezza, e in via generale, direttamente nel dettato legislativo i limiti di operatività del silenzio assenso,

quantomeno con riferimento alla fattispecie edilizia di cui alla presente controversia.

Sul punto, la Sezione ritiene si possa distinguere, ai fini propriamente descrittivi, una “inconfigurabilità strutturale” da una “inconfigurabilità giuridica” della domanda che non può condurre alla formazione del silenzio assenso.

10.1. Rientra nella prima ipotesi (cd. “inconfigurabilità strutturale”) il caso dell’istanza priva degli elementi essenziali e indefettibili richiesti direttamente dalla legge per la presentazione della domanda. In tale caso, la richiesta è talmente carente da impedire l’applicazione della norma di semplificazione e, dunque, la formazione del provvedimento favorevole grazie al silenzio assenso.

La Sezione è dell’avviso che tale grave carenza debba riguardare (e possa riguardare soltanto) la documentazione ritenuta “essenziale”, volta per volta, dalla legge di settore per la presentazione della domanda assentibile *per silentium*.

Una duplice conferma in tal senso viene dal dettato legislativo: da un lato, va richiamato l’argomento esposto *retro*, al punto 6.3, riguardo ai requisiti di (mera) presentabilità della domanda richiesti dall’art. 20 della l. n. 241; dall’altro, la ricordata previsione generale di cui all’art. 21, comma 1, della l. n. 241, è chiara nell’indicare 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.”.

In coerenza con tale impostazione sembra, infine, orientarsi anche la recentissima previsione del decreto legge 19 febbraio 2026, n. 19, che all’art. 5 interviene – tra l’altro – sull’art. 20 della legge n. 241, inserendo un ulteriore periodo al comma 1, secondo cui: «*Il silenzio assenso non si forma nei soli casi in cui la domanda non sia stata ricevuta dalla amministrazione competente o sia priva degli elementi indispensabili per individuare l’oggetto e le ragioni del provvedimento richiesto.*».

10.1.1. Nel settore edilizio, devono ritenersi essenziali i contenuti della domanda espressamente e tassativamente richiesti dalla legge generale sull’edilizia, indicati all’art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 380 del 2001, ovvero:

i) il titolo di legittimazione;

ii) gli elaborati progettuali richiesti;

iii) quando ne ricorrano i presupposti, gli altri documenti previsti dalla parte II (nei casi in cui alcune specifiche documentazioni tecniche – ad esempio, quella sulla eliminazione delle barriere architettoniche degli edifici – sono espressamente previste come necessarie e da presentare preventivamente a corredo della domanda);

iv) la dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto:

a) ai documenti urbanistici approvati ed adottati;

b) ai regolamenti edilizi vigenti;

c) alle altre normative di settore incidenti sulla disciplina dell'attività edilizia, con particolare riferimento alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico sanitarie e a quelle relative all'efficienza energetica.

In assenza anche solo di uno di questi documenti, fermi i doveri di collaborazione alla luce dell'obbligo generale di buona fede che opera anche nell'ambito dei rapporti giuridici di diritto pubblico, non si può ritenere formato il silenzio assenso, anche se l'amministrazione non ha attivato i poteri istruttori entro il termine finale di conclusione del procedimento poiché, trattandosi di documentazione essenziale, deve ritenersi che non sia proprio "configurabile" alcuna istanza idonea a far sorgere l'obbligo di provvedere e quindi, in caso di inerzia, a determinare la formazione del silenzio assenso (cfr., *amplius*, il punto 10.1.3.).

10.1.2. Non può ritenersi, invece, "inconfigurabile", ma soltanto "incompleta" la documentazione nei casi in cui manchino documenti diversi da quelli tassativamente indicati dall'art. 20, comma 1, del t.u. edilizia, e richiesti ad esempio dalla legislazione regionale o dai regolamenti edilizi, oppure nei casi di mera integrazione o completamento di documentazione già presentata dall'interessato negli elementi essenziali richiesti dal menzionato art. 20, comma 1 (i quali come detto consentono di ritenere comunque "configurabile" una istanza di rilascio).

Parimenti "configurabile", e quindi idonea alla formazione del silenzio assenso, è la domanda che – pur contenendo tutti i requisiti essenziali sopra indicati – presenti una difformità urbanistica, o in generale sia una "domanda non conforme a legge" (come si è chiarito *retro*, al punto 6.1, richiamando la relativa, ormai diffusa giurisprudenza di questo Consiglio, a partire dal 2022).

In questi casi, l'amministrazione ha il dovere di esercitare il soccorso istruttorio (nel settore edilizio, ai sensi del comma 5 dell'art. 20) e, qualora non lo faccia entro il termine finale di conclusione del procedimento, si forma ugualmente il silenzio assenso.

La rilevata incompletezza, ovvero la "non conformità a legge", ovviamente non è priva di conseguenze: da un lato, consente la richiesta di integrazioni della domanda, a pena di un suo (esplicito) rigetto, dall'altro rende l'eventuale provvedimento favorevole *per silentium* suscettibile di autotutela secondo la disciplina dell'art. 21-*nonies* della stessa legge n. 241.

Tuttavia in questi casi, come detto, la domanda – ancorché incompleta o "non conforme a legge" – risulta comunque "configurabile" e, nel rispetto del dettato legislativo, fa comunque sorgere in capo all'amministrazione un obbligo di provvedere.

10.1.3. Tornando alla domanda "strutturalmente inconfigurabile", giova rammentare che la Sezione, con sentenza 25 settembre 2024, n. 7768, ne ha già chiarito svariati profili a livello ricostruttivo generale.

Con tale arresto la Sezione, rispetto a quanto già diffusamente illustrato al riguardo, ha anche precisato che:

- la questione della configurabilità di una domanda idonea non rappresenta una ipotesi di integrazione della motivazione in giudizio – in quanto per ipotesi non dedotta a corredo della motivazione del provvedimento impugnato – costituendo l'oggetto della domanda di pronuncia di accertamento del giudice circa la formazione del silenzio assenso che l'appellante ha formulato con il ricorso di primo grado;
- il novero degli elementi essenziali non è integrabile ad opera dei regolamenti edilizi e neppure da parte della legislazione regionale tramite normativa primaria o secondaria di dettaglio, in quanto le Regioni sono autorizzate dall'art. 29, comma 2-*quater* della legge n. 241 del 1990 a prevedere livelli “ulteriori di tutela”, ma non 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.;
- il menzionato disposto normativo, tra gli altri elementi essenziali, indica gli “elaborati progettuali richiesti” che assumono una particolare rilevanza poiché, insieme alla asseverazione ed alla relazione illustrativa del tecnico incaricato, descrivono la natura dell'intervento e quindi delimitano l'oggetto della domanda, nonché il perimetro dell'effetto autorizzatorio discendente dalla *fiction iuris*. La presentazione di nuovi elaborati progettuali e la modifica dell'oggetto dell'intervento che ne consegue, comportando una nuova ed ulteriore modifica dell'oggetto dell'intervento, fa sì che ci si trovi di fronte ad una nuova istanza, trattandosi di modifica di un requisito essenziale, con la conseguenza che il termine inizia a decorrere nuovamente solo da quella data;
- tutte le modifiche progettuali che fuoriescono dal perimetro istruttorio delineato dall'art. 20, comma 4 – e cioè quelle non concordate nel dialogo procedimentale laddove “di modesta entità” o che esorbitino le scadenze temporali ivi decise – determinano, in ragione dell'effetto sorpresa che generano, una regressione del procedimento alla fase della iniziativa procedimentale, trattandosi di domanda nuova per la quale occorre rinnovare l'istruttoria ab inizio;
- in assenza degli elementi essenziali della fattispecie per come indicati all'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: l'effetto sostitutivo presuppone, in altri termini, che la domanda abbia gli stessi requisiti essenziali del provvedimento che va a sostituire (anche se tale provvedimento è potenzialmente annullabile in autotutela) e tra questi vi è senz'altro la determinatezza dell'oggetto, che rileva sia per definire il perimetro dell'intervento autorizzato ma anche ai fini della successiva attività di vigilanza oltre che sanzionatoria, in caso di accertate difformità;

- il decorso del termine di legge previsto per la richiesta di elementi integrativi (progettuali e documentali) rileva, invece, rispetto ad eventuali ulteriori requisiti (diversi da quelli previsti dall'art. 20, comma 1 e, come tali, di dubbia legittimità, per le ragioni esposte) richiesti da leggi regionali o dai regolamenti edilizi, nel senso che, ove mancanti, non potranno essere chiesti successivamente alla scadenza del termine di legge né invocati per impedire la formazione del silenzio assenso in quanto non essenziali ai fini della configurabilità della domanda e della conseguente operatività del dispositivo di semplificazione;

- analoghe considerazioni valgono per la diversa ipotesi in cui la richiesta di chiarimenti sia riferita ai requisiti essenziali di cui all'art. 20, comma 1, negli stretti limiti in cui si tratti di mere richieste di regolarizzazione o di precisazioni su fatti secondari e di dettaglio, riferiti alla documentazione progettuale depositata o alle dichiarazioni rese dal tecnico incaricato, limitatamente agli aspetti dichiarativi e rappresentativi che non incidano sulla possibilità di identificare con precisione le caratteristiche dell'intervento, quanto a tipologia, parametri edilizi e plano-volumetrici, asseverazione, requisiti soggettivi (legittimazione) ed oggettivi della domanda: anche in questo caso il potere di chiedere la regolarizzazione dovrà essere esercitato, a pena di decadenza, nel termine di legge e la carenza di tali elementi di dettaglio non impedirà la formazione del silenzio assenso.

Con la menzionata sentenza, la Sezione ha anche precisato la portata del principio di buona fede nello sviluppo del confronto procedimentale, anche in funzione correttiva del dispositivo di semplificazione.

10.1.4. In conclusione sul punto, è necessario ricordare come questa Sezione, con sentenza n. 9665 del 9 dicembre 2025, ha ricompreso tra gli elementi essenziali, la cui mancanza non consente la formazione del silenzio assenso, anche i documenti (nella fattispecie si trattava di un contratto di fideiussione da stipulare per garantire la cessione delle aree e la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria) da produrre doverosamente perché oggetto di atti d'obbligo che la parte ha volontariamente sottoscritto al fine di ottenere il rilascio del futuro permesso di costruire (nel caso di specie, l'obbligo di sottoscrivere un contratto di fideiussione al fine di garantire la cessione delle opere di urbanizzazione al comune).

In altri termini, ai requisiti minimi imposti dalla legge possono essere assimilati (soltanto) gli ulteriori vincoli che il privato, interessato al rilascio del permesso di costruire, abbia assunto spontaneamente e consapevolmente.

10.2. Accanto ai casi di "inconfigurabilità strutturale", possono considerarsi casi di "inconfigurabilità giuridica" tutti quelli in cui l'istanza non rientra nel modello normativo astratto prefigurato dal legislatore (la cd. "sussumibilità nel tipo normativo astratto"), avendo la parte istante errato nella qualificazione giuridica della fattispecie.

Tale ipotesi si verifica allorquando la parte invochi il silenzio assenso in fattispecie non previste dalla legge, come accade ad esempio:

- nei casi di richiesta di rilascio del permesso di costruire ai sensi della normativa derogatoria sul piano casa, per i quali il dispositivo di semplificazione non può, per le ragioni esposte,

ritenersi operante;

- nei casi in cui l'operatività del dispositivo di semplificazione è espressamente escluso dalla legge (cfr. art. 20, comma 8 del d.P.R. n. 380 del 2001) a motivo della ricorrenza di interessi sensibili che impongono una valutazione espressa della loro rilevanza ai fini del rilascio del titolo edilizio, con l'importante precisazione (introdotta dall'art. 40, comma 1, lettera b), della legge n. 182 del 2025, in linea con quanto già affermato da Cons. Stato, sez. IV, 21 novembre 2023, n. 9969) per cui il silenzio assenso si forma laddove la parte istante si sia munita preventivamente dell'atto di assenso favorevole avente ad oggetto la ponderazione dell'interesse pubblico di settore da parte dell'autorità competente;

- nei casi di richiesta di proroga del permesso di costruire scaduto, trattandosi di esercizio di potere discrezionale che implica valutazioni di opportunità non surrogabili mediante il dispositivo di semplificazione;

- nei casi di richiesta di rilascio del permesso di costruire in deroga, ai sensi dell'art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001, trattandosi di ipotesi che presuppone una imprescindibile valutazione ampiamente discrezionale del Consiglio comunale in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico alla realizzazione dell'intervento (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2022, n. 616);

- per le istanze di accertamento di conformità, nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità, di cui all'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2021, in cui opera la diversa fattispecie legale tipica del silenzio rifiuto.

In queste ipotesi infatti, richiamate in via esemplificativa, il silenzio assenso non è, in astratto, consentito dalla legge o è disciplinato diversamente nei suoi effetti. Pertanto, il mero decorso del termine di legge non può *tout court* determinare la formazione del titolo, mancando una disposizione normativa cui ricondurre la produzione dell'effetto legale favorevole, in via sostitutiva rispetto alla adozione del provvedimento espresso.

Quanto precede è, del resto, coerente con quanto accade nei casi in cui l'istante faccia erroneamente ricorso alla SCIA allorquando la legge impone inequivocabilmente il ricorso al permesso di costruire: in queste ipotesi, il mancato tempestivo esercizio del potere inibitorio da parte del Comune non legittima l'intervento edilizio a seguito della dichiarazione privata, proprio in quanto la legge in tale ipotesi non ricollega alla dichiarazione di parte un siffatto effetto, che resta riservato invece al provvedimento amministrativo (Cons. Stato, sez. II, n. 5072 del 2023; Cons. Stato, sez. IV, n. 9969 e n. 11217 del 2023; Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746).

11. Tanto premesso in punto di diritto, con riguardo alla presente controversia la Sezione reputa che, nel caso di specie, non possa ritenersi formato il silenzio assenso in quanto la domanda era strutturalmente inconfigurabile, in quanto oggettivamente carente di uno dei documenti essenziali richiesti dall'art. 20, comma 1, ai fini del perfezionamento (non solo dell'atto tacito, ma proprio) di una istanza anche solo astrattamente configurabile.

In particolare il Comune, nella nota impugnata del 27 aprile 2022, n. 26977, ha rilevato che

manca la dichiarazione del progettista attestante il rispetto delle disposizioni sul contenimento energetico, col deposito di attestazione di prestazione energetica, richieste espressamente ai sensi dell'art. 20, comma 1, del t.u. edilizia, che all'ultimo periodo riferisce l'asseverazione del tecnico incaricato anche al rispetto delle "norme relative all'efficienza energetica".

Nel ricorso l'appellante ha dedotto, in primo luogo, che tale mancanza di documentazione era stata contestata. Il rilievo non è condivisibile, in quanto ciò non risulta dagli atti del processo, essendosi l'appellante limitata a richiamare a pag. 11 e 12 dell'atto di appello soltanto il contenuto della legge regionale n. 15 del 2024, senza però prendere posizione in ordine alla specifica indicazione dei documenti mancanti.

In ogni caso, l'istruttoria disposta dal Collegio con ordinanza n. 6569 del 22 luglio 2024, proprio su tale circostanza, ha confermato tale carenza documentale, come reiteratamente rappresentato dal Comune (cfr. nota di chiarimenti del 29 agosto 2024).

In secondo luogo, l'appellante ha rilevato che tale documentazione non sarebbe richiesta dalla normativa di settore. Il rilievo non è condivisibile, atteso che l'affermazione è contraddetta dall'analisi della normativa sopra riportata e segnatamente, come si è detto, dall'ultimo periodo dell'art. 20, comma 1 del d.P.R. n. 380 del 2001, che riferisce l'asseverazione del tecnico incaricato anche al rispetto delle "norme relative all'efficienza energetica".

Infine, l'appellante ha dedotto che la richiesta di integrazione della documentazione da parte della pubblica amministrazione deve intervenire entro il termine di conclusione del procedimento. Ciò è vero, come già rilevato, soltanto quando si tratta di legittime richieste formulate ai sensi del comma 5 dell'art. 20 del d.lgs. n. 380 del 2001 e non anche quando la domanda sia priva della documentazione essenziale richiesta dall'art. 20, comma 1, la cui carenza non rende neppure configurabile, come si è visto, un'istanza idonea a far sorgere l'obbligo di provvedere.

12. Per le ragioni sin qui esposte l'appello deve essere respinto in quanto infondato.

13. La sussistenza di un orientamento giurisprudenziale non ancora consolidato giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e compensa le spese del grado tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere, Estensore

Rosario Carrano, Consigliere