



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



REGIONE DEL VENETO

PNRR - Investimento 2.2 "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance" della M1C1
Sub-investimento 2.2.1: "Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR" – CUP: H11B21007650006
S.01 - Consulenza tecnica e supporto specialistico agli enti locali del territorio interessati nell'elaborazione di pareri e altra documentazione utile a fini istruttori

SENTENZE

Regione del Veneto

Direzione Semplificazione Normativa e Procedimentale

AMBITO: TITOLI EDILIZI – SILENZIO ASSENSO

Consiglio di Stato, sez. IV, 9 marzo 2026, n. 1878: perché operi il meccanismo del silenzio assenso la domanda del privato deve contenere gli elementi essenziali richiesti dalla legge – in mancanza, la domanda è strutturalmente inconfigurabile e non fa scattare l'obbligo di provvedere dell'amministrazione – la domanda configurabile, pur se incompleta o "non conforme alla legge", determina l'obbligo di provvedere e l'eventuale silenzio assenso per decorso dei termini

Il Consiglio di Stato conferma la sentenza di primo grado con cui il TAR Abruzzo ha respinto il ricorso di un privato contro il Comune che aveva disconosciuto la formazione del silenzio assenso su un'istanza di permesso di costruire priva della documentazione relativa alla prestazione energetica.

Con l'occasione, il Giudice Amministrativo ripercorre origini e fondamento dell'istituto del silenzio assenso e ne definisce il perimetro ed i requisiti di applicazione in generale e, nello specifico, nel campo dell'edilizia, operando la distinzione concettuale tra *"incompletezza della documentazione"* e *"inconfigurabilità della domanda"*.

In primo luogo, è sottolineata la portata degli artt. 20 e 21 della Legge 241/1990, ovvero la regola per cui, sui procedimenti a istanza di parte, il silenzio equivale ad accoglimento, a meno che non intervenga nei termini un diniego, con le eccezioni del comma 4 (art. 20), nonché la previsione che, con la presentazione della domanda, l'interessato dichiara la



sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge ed il silenzio assenso non si forma solo in presenza di dichiarazioni mendaci o false attestazioni (art. 21, comma 1).

In secondo luogo, il Consiglio di Stato ripercorre le più recenti norme intervenute sul silenzio assenso: il DL 76/2020 (Legge 120/2020), che prevede l'inefficacia del provvedimento adottato dopo la scadenza del termine quando si è formato il silenzio assenso; il DL 77/2021 (Legge 108/2021), che prevede il rilascio dell'attestazione dell'intervenuto decorso del termine con eventuale successiva autodichiarazione del privato.

Passate in rassegna le norme generali sul silenzio assenso e quelle specifiche relative al permesso di costruire (art. 20 del DPR 380/2001), il Giudice Amministrativo ripercorre gli orientamenti giurisprudenziali formatisi sul punto:

- un orientamento, meno recente, sottolinea la funzione semplificatoria e non liberalizzatrice del silenzio assenso e richiede, per la sua operatività, non solo il decorso del tempo, ma anche la presenza di tutte le condizioni e i requisiti sostanziali richiesti dalla legge: la conseguenza è che non si forma il silenzio assenso su istanze che non siano del tutto conformi sotto il profilo urbanistico;
- un orientamento, più recente, ammette l'operatività del silenzio assenso anche quando, accanto al decorso del tempo, la domanda abbia i soli requisiti formali chiesti dalla legge, ovvero l'istante sia soggetto legittimato, l'amministrazione interpellata sia competente e la documentazione sia completa: la conseguenza è che si forma il silenzio assenso anche su istanze non conformi sotto il profilo urbanistico, facendo salvo l'esercizio a valle dei poteri di autotutela.

La Sezione dichiara di aderire all'orientamento più recente per plurime ragioni:

- perché l'art. 20 della Legge 241/1990 non postula espressamente requisiti di accoglibilità delle domande, ma solo di loro presentabilità (che determinano l'obbligo di provvedere, non già l'obbligo di accogliere),
- perché pretendere la presenza di requisiti sostanziali vanificherebbe le esigenze di semplificazione,



- perché non vi sarebbe mai spazio per l'esercizio dell'autotutela (non si formerebbe mai per silenzio un provvedimento illegittimo da annullare), con conseguente contraddizione interna del sistema.

Il Giudice Amministrativo procede, quindi, con la perimetrazione dell'operatività del meccanismo del silenzio assenso - operazione necessaria affinché lo strumento non finisca per prestare il fianco a *“facili scorciatoie, se non addirittura a strumentalizzazioni e ad abusi”*.

A questo scopo, riprende la distinzione tra incompletezza della documentazione ed inconfigurabilità della domanda per delineare il “limite esterno” del silenzio assenso, cioè i requisiti indefettibili che la domanda del privato, pur se incompleta o non conforme a legge, deve possedere per far scattare il meccanismo semplificatorio.

“L'equilibrio applicativo il più possibile solido e privo di esternalità negative” del silenzio assenso è individuato ripercorrendone il fondamento eurounitario (direttiva Bolkenstein) e costituzionale (art. 97, buon andamento) e ponendo in rilievo il fondamento sistematico del principio di trasparenza: il silenzio suggerisce un'amministrazione ambigua e opaca e il silenzio assenso ha funzione dissuasiva e stigmatizzante contro l'opacità, inducendo l'amministrazione a provvedere in modo espresso.

Sostanzialmente l'inerzia è un fenomeno disfunzionale e patologico ed il meccanismo del silenzio assenso, lungi dall'essere un'accettazione o una normalizzazione dell'inerzia, è *“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”*.

L'equilibrio nella sua applicazione tra semplificazione e opacità, quindi, richiede di fissare il limite esterno della *“inconfigurabilità strutturale”* della domanda: la mancanza degli elementi essenziali ed indefettibili richiesti dalle norme di settore fa sì che la richiesta sia così carente da non suscitare l'obbligo di provvedere e la formazione del silenzio assenso. A conferma, le recenti modifiche alla Legge 241/1990 introdotte dal DL 19/2026, convertito nella legge 50/2026: l'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 20 ora prevede che *“il silenzio assenso non si forma solo nei 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", operando una sostanziale traduzione in norma delle più recenti elaborazioni giurisprudenziali.

Scendendo nel campo specifico dell'edilizia, il Consiglio di Stato delinea il contenuto essenziale ed indefettibile che la domanda di permesso di costruire deve avere perché possa dirsi *"strutturalmente configurabile"* e, quindi, il meccanismo del silenzio assenso possa eventualmente formarsi con il decorso del termine.

Il rinvio è all'art. 20, comma 1 del DPR 380/2001, che richiede tassativamente:

- un'attestazione concernente il titolo di legittimazione,
- gli elaborati progettuali richiesti,
- quando ne ricorrano i presupposti, gli altri documenti previsti dalla parte II,
- la 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.

Se la domanda non contiene la documentazione minima, pur facendo salvo il dovere di collaborazione tra Amministrazione e cittadino, non sorge l'obbligo di provvedere e, di conseguenza, nemmeno l'obbligo attivare i poteri istruttori.

Nel caso opposto, invece, l'obbligo sorge e, se la domanda è incompleta,

"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".

Il Consiglio di Stato circoscrive ulteriormente il perimetro della "documentazione minima", sottolineando che la legislazione regionale o i regolamenti locali possono, al più, aggiungere documenti ulteriori, che fanno salva la configurabilità della domanda e possono agire solo sulla sua completezza: *"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 241/1990 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, lettera m) della Costituzione".

L'unica integrazione degli elementi essenziali può avvenire per volontà del privato istante che, nel caso si impegni volontariamente e consapevolmente a produrre determinati documenti (ad esempio il contratto di fideiussione da stipulare per garantire la cessione delle aree e la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria) al fine di ottenere il permesso, fa sì che tali documenti siano considerabili essenziali ai fini della configurabilità strutturale della domanda.

Sempre nell'ottica della perimetrazione della documentazione essenziale, il Consiglio di Stato precisa infine che, poiché essa *"descrive la natura dell'intervento e delimita l'oggetto della domanda, nonché il perimetro dell'effetto autorizzatorio discendente dalla fictio iuris"*, la presentazione di *"nuovi elaborati progettuali e la modifica dell'oggetto dell'intervento che ne consegue"* costituisce a tutti gli effetti *"nuova istanza"*, con decorrenza nuova dei termini procedurali.

Una cosa, cioè, sono le modifiche di lieve entità *"concordate nel dialogo procedimentale"* delineato dal comma 4 dell'art. 20, che trovano continuità e spazio nel medesimo procedimento, altra cosa sono le modifiche che fuoriescono da tale *"perimetro istruttorio"* per dimensione o perché *"esorbitano le scadenze temporali ivi decise"* e che *"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 initio"*.

Da ultimo, il Consiglio di Stato delinea la *"inconfigurabilità giuridica"* della domanda, a sua volta inidonea a far scattare il meccanismo del silenzio assenso: se la domanda non rientra nel modello normativo astratto prefigurato dal legislatore perché la parte ha errato nella qualificazione giuridica della fattispecie (ad esempio ha avanzato un'istanza per la quale la legge non prevede affatto il silenzio assenso), è ovvio che 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 all'adozione del provvedimento espresso"*.



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



REGIONE DEL VENETO

[Consulta la sentenza](#)