

Publicato il 16/03/2026

N. 02179/2026REG.PROV.COLL.

N. 0****/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 **** del 2025, proposto da Comune di **** ****, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Silvestro Lazzari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

contro

****, rappresentato e difeso dall'avvocato Luciano Ancora, con domicilio eletto presso il suo studio in ****, ****, n. ****.

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia sezione staccata di Lecce (Sezione Prima) n. 1271 del 2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di ****;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 ottobre 2025 il Cons. Maurizio Santise e uditi per le parti gli avvocati;

viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il sig. **** è proprietario di un terreno compreso in catasto al fgl. **** p.lla ****, classificato nel Piano di Fabbricazione (PdF) vigente del Comune di **** **** in zona di espansione Cb4 – zona residenziale di espansione a carattere estensivo, inserita in un Piano Quadro approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. **** dell'8.6.1976.

In data 13.12.2022, il sig. **** ha presentato una domanda di permesso di costruire per un intervento diretto sul lotto sulla scorta delle prescrizioni del P.Q. e della presenza di tutte le opere di urbanizzazione del comparto, con l'asseverazione del progettista della conformità agli strumenti urbanistici vigenti.

In data 13.3.2023, il sig. **** ha chiesto che venisse acclarata da parte del Comune la formazione del silenzio-assenso, inviando un versamento di € 200,00 a titolo provvisorio di contributo di costruzione.

In data 14.3.2023, con nota prot. n. ****, il Responsabile del Settore del Comune ha comunicato che l'invocato silenzio assenso ex art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001, è comunque assoggettato a tutte le condizioni normativamente previste per la emanazione del provvedimento richiesto, non ricorrenti nella specie, in quanto l'intervento riguarda una zona di espansione secondo il vigente Programma di Fabbricazione, allo stato non lottizzata e non urbanizzata, e quindi soggetto alla preventiva adozione di un piano di lottizzazione ai sensi degli artt. 8 e 9 delle NTA e ha diffidato l'interessato a non dare corso alle opere per non incorrere nelle sanzioni di legge.

Con nota del 16.3.2023, l'interessato ha reiterato la richiesta a cui il Comune ha dato riscontro con nota prot. n. **** del 28.3.2023, richiamando la precedente nota del 14.3.2023 e ribadendo la diffida a non dare corso alle opere.

2. Avverso i suddetti atti, il sig. **** ha fatto ricorso al Tar per la Puglia, che, con sentenza n. 1271 del 2024, lo ha accolto.

3. Il Comune appellante ha, quindi, impugnato la predetta sentenza, deducendo i seguenti motivi di appello:

I. Con il primo motivo, si censura la sentenza in quanto la motivazione del *decisum* è genericamente fondata su un orientamento giurisprudenziale non condivisibile né tantomeno unanimemente condiviso dal Consiglio di Stato, in quanto il silenzio assenso su una domanda di permesso di costruire richiede, infatti, per formarsi non solo il decorso del termine previsto dalla legge senza che la domanda sia presa in considerazione, ma anche la cd. conformità urbanistica, ovvero la contestuale presenza di tutte le condizioni, i requisiti e i presupposti richiesti dalla legge per conseguire il bene della vita richiesto, ovvero per il rilascio del titolo edilizio di interesse.

II. Con il secondo motivo l'appellante si duole del fatto che nella fattispecie il T.a.r. ha mancato di ben valutare i rilievi della difesa comunale e comunque la documentazione prodotta, laddove risulta evidente che la previsione nello strumento urbanistico vigente della necessaria prodromica adozione di un piano attuativo e quindi l'assoluta inammissibilità di una richiesta di edificabilità diretta integra senz'altro l'ipotesi paradigmatica di inconfigurabilità giuridica dell'istanza per il rilascio di un permesso di costruire.

III. Con il terzo motivo il Comune evidenzia che, anche sotto il diverso profilo inerente l'effettiva scadenza del termine per provvedere, la sentenza risulta errata, giacché il Giudice di primo grado ha disatteso il rilievo della difesa comunale

secondo cui nella specie, per la complessità del progetto, vi è un raddoppio dei termini procedurali ex art. 20, comma 7, d.P.R. n. 380/01.

IV. Infine, si censura la sentenza anche nella parte in cui implicitamente dichiara la decadenza dell'Ufficio dal potere di autotutela, essendo ormai irrimediabilmente decorso il termine annuale previsto dalla norma, assumendo per implicito la decorrenza dello stesso dalla data di formazione del silenzio-assenso. Il Giudice di primo grado non ha invece valutato che la mancata comunicazione da parte dell'interessato dell'inizio dei lavori entro il termine di un anno ex art. 15, comma 2, d.P.R. n. 380/01 ha comportato la decadenza del titolo tacito acquisito e quindi l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse.

4. **** si è costituito regolarmente in giudizio, contestando l'avverso appello e chiedendone il rigetto.

5. Alla pubblica udienza del 2 ottobre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Tanto premesso in punto di fatto, l'appello è infondato come di seguito esposto. Il T.a.r., nell'accogliere il ricorso di ****, ha ritenuto formatosi il silenzio assenso, aderendo al recente orientamento giurisprudenziale, secondo cui la conformità dell'intervento alla normativa urbanistica non costituisce condizione necessaria ai fini della formazione del silenzio-assenso.

Inoltre, ha precisato il T.a.r. che, da quanto in atti, non risulta che il termine procedimentale abbia formato oggetto di sospensione o interruzione o che l'Amministrazione comunale abbia richiesto integrazioni documentali necessarie per l'istruzione del procedimento in esame. A nulla rileva, in senso contrario, il riferimento della difesa comunale all'asserita complessità del progetto tale da giustificare, ai sensi del comma 7 dell'art. 20 del d.P.R. n. 380/2001 un raddoppio dei termini procedurali. L'asserita complessità del progetto non ha formato oggetto di esame in sede procedimentale e, comunque, la stessa asserzione poi risulta sprovvista di qualsivoglia riscontro documentale.

7. Ritiene il Collegio che al fine di scrutinare l'appello del Comune è necessario delineare i principi generali in tema di silenzio assenso, avendo cura di distinguere il silenzio assenso non conforme a legge e il silenzio assenso che non si forma per inconfigurabilità dell'istanza, da intendersi in senso strutturale, per mancanza degli elementi essenziali, o in senso giuridico, perché la fattispecie esula dal perimetro normativo di riferimento.

8. 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.

9. La giurisprudenza amministrativa non segue orientamenti univoci in relazione ai presupposti che devono sussistere ai fini della formazione del silenzio assenso.

Secondo un primo orientamento, 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 ad un'amministrazione che ha l'obbligo di provvedere e sia completa della documentazione prescritta. In questa prospettiva, l'insussistenza dei requisiti sostanziali non impedisce il formarsi del silenzio assenso ma potrebbe giustificare, ricorrendone i presupposti, l'esercizio dei poteri di autotutela e l'impugnazione giudiziale (Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746; Cons. Stato, sez. V, 1 aprile 2011, n. 2019).

9.1. Secondo altro diverso orientamento, 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.).

10. La Sezione, tenuto conto delle più recenti sentenze di questo Consiglio, ritiene che quest'ultimo orientamento presenti aspetti di incoerenza sistematica che ne impongono una rivisitazione, anche alla luce di recenti modifiche normative, e che, pertanto, debba essere seguito il primo orientamento, sia pure con alcune puntualizzazioni, come già evidenziato di recente con sentenza di questa Sezione n. 1878 del 2026.

Le critiche all'orientamento interpretativo da ultimo richiamato sono le seguenti.

10.1. 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.

10.2. In secondo luogo, la tesi in esame si pone 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 tutti i requisiti per l'accoglimento dell'istanza, sostanziali e normativi, vanificandone l'operatività in contrasto la *ratio* ispiratrice della misura.

10.3. In terzo luogo, si determina 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 del Comune 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.

10.4. Conferma tale ricostruzione l'art. 2, comma 8-*bis*, della legge n. 241 del 1990 secondo cui 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.

10.5. Inoltre, l'art. 20, comma 2 *bis*, l. n. 241 del 1990, prevedendo che “*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*”, prevede che il privato ha diritto all'attestazione citata che deve dare conto unicamente del decorso dei termini del procedimento e non anche della conformità dell'istanza con il quadro normativo di riferimento.

10.6. Infine, l'abrogazione dell'art. 21 II co. della legge n. 241/1990, che 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*” depone a favore della teoria della formazione del silenzio assenso anche in caso di non conformità dell'istanza al quadro normativo. Peraltro, l'art. 21, comma 1, prevede che il silenzio assenso non si forma solo in caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni, non anche in caso di istanze illegittime.

10.7. Per le ragioni sin qui esposte, appare, quindi, oggi preferibile l'orientamento che non richiede, ai fini della formazione del silenzio assenso, la conformità dell'istanza al quadro normativo, in quanto maggiormente coerente con gli indici normativi richiamati e con la stessa *ratio* ispiratrice del dispositivo di semplificazione.

11. Tale approdo necessita tuttavia, ad avviso della Quarta Sezione, di talune puntualizzazioni afferenti al concetto di “incompletezza della documentazione” e di “inconfigurabilità”.

Occorre, in altri termini, perimetrare più nitidamente l'ambito di applicazione dell'indirizzo di cui al punto 9, proprio al fine di renderne più chiara e univoca l'operatività, individuandone da un lato le eccezioni, ovvero le ipotesi derogatorie 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.

12. Quanto alle eccezioni, anche il più recente orientamento giurisprudenziale ha escluso dalla applicabilità del silenzio assenso la materia dei condoni (si veda ad es. Cons. Stato, sez. VI, n. 11034 del 2022, punto 5.4, e n. 5606 del 2024) e quella delle 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 e non vi è spendita di discrezionalità, risolvendosi il titolo autorizzatorio in una verifica di mera conformità dell'oggetto dell'istanza a parametri rigidamente 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 (sentenza 9 aprile 2025, n. 3051) abbia ritenuto applicabile il silenzio assenso anche in materia di condono edilizio, 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).

13. 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 esternalità negative, 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. **** 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).

13.1. 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*". 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.

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

13.3. 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.

13.4. 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 dell’esigenza di assicurare il “primato dei diritti” della persona, dell’impresa e dell’operatore economico rispetto a qualsiasi forma di mero dirigismo burocratico.

Il silenzio assenso, prevenendo gli effetti preclusivi dell’inerzia nei rapporti tra amministrazioni, concorre 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.

Nella logica del ‘primato dei diritti’, 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.

13.5. 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. ****, 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.

13.6. 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. **** 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 formata, con la quale si esaurisce quel potere.”.

14. 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 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*”.

15. 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.

15.1. 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 10, 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.»*.

15.2. 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 (ad esempio, quando necessaria e da presentare preventivamente a corredo della domanda, la documentazione antisismica, quella relativa al contenimento del consumo di energia degli edifici, quella relativa alla eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici);
- 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 del dovere 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.

15.3. 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 10, richiamando la relativa, ormai diffusa giurisprudenza di questo Consiglio, a partire almeno 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.

15.4. Tornando alla domanda “strutturalmente inconfigurabile”, su un piano ricostruttivo generale, si può ancora osservare che, in assenza degli elementi essenziali della fattispecie per come indicati all’art. 20, comma 1, il mancato esercizio, nel termine di legge, del potere istruttorio di chiedere integrazioni documentali o modifiche al progetto (potere nella specie comunque tempestivamente esercitato) non determina alcun effetto di sanatoria, poiché l’inerzia non può sanare il difetto “strutturale” di quei requisiti che incidono sulla stessa configurabilità di una domanda la cui completezza è indispensabile proprio per la operatività dell’effetto legale finalizzato a porre rimedio alla mancanza di un provvedimento espresso: l’effetto sostitutivo presuppone, in altri termini, che la domanda (anche se potenzialmente da respingere, o foriera di un provvedimento favorevole illegittimo) abbia quantomeno gli stessi requisiti minimi essenziali del provvedimento che va a sostituire. 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.

15.5. 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.

15.6. Per completezza giova rammentare che la Sezione, con sentenza 25 settembre 2024, n. 7768, ha già chiarito, il perimetro della inconfigurabilità c.d. strutturale.

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".....Gli elaborati progettuali 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 e 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, 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 per quelle non concordate nel dialogo procedimentale laddove "di modesta entità" o che esorbitino le scadenze temporali ivi decise, in ragione dell'effetto sorpresa che generano, determinano 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 istruttorio di chiedere integrazioni documentali o modifiche al progetto non determina alcun effetto di sanatoria poiché l'inerzia non può sanare il difetto di quei requisiti che incidono sulla stessa configurabilità di una domanda la cui completezza è indispensabile proprio per la operatività dell'effetto legale finalizzato a porre

rimedio alla mancanza di un provvedimento espresso: l'effetto sostitutivo presuppone, in altri termini, che la domanda abbia gli stessi requisiti essenziali del provvedimento che va a sostituire 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 fornito importanti precisazioni circa la portata del principio di buona fede nello sviluppo del confronto procedimentale, anche in funzione correttiva del dispositivo di semplificazione.

15.7. 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 allorché 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 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 il ricorso al permesso di costruire: in queste ipotesi il mancato tempestivo esercizio del potere inibitorio da parte del Comune, non consente infatti di rendere intangibile l'effetto legittimante l'intervento edilizio derivante dalla 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).

16. Alla luce di tale quadro normativo, ritiene il Collegio che possa essere scrutinato l'appello del Comune.

Infondato è il primo motivo di appello con cui parte appellante contesta la sentenza del T.a.r., perché il silenzio assenso non potrebbe formarsi in caso di mancanza di conformità urbanistica dell'istanza. Come evidenziato al punto 10 della presente sentenza, il silenzio assenso si può configurare anche in presenza di

un'istanza non conforme a legge, come deve essere considerata quella del caso di specie, in quanto l'istanza di rilascio di permesso di costruire riguarda un intervento relativo ad una zona di espansione secondo il vigente Programma di Fabbricazione, allo stato, secondo la ricostruzione del Comune, non lottizzata e non urbanizzata, e quindi soggetto alla preventiva adozione di un piano di lottizzazione ai sensi degli artt. 8 e 9 delle NTA. L'intervento richiesto, quindi, non sarebbe conforme a legge, ma ciò non impedisce la formazione del silenzio assenso, essendo "configurabile", e quindi idonea alla formazione del silenzio assenso, 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" (cfr., punto 15.3 della presente sentenza).

17. Parimenti infondato è il secondo motivo di appello, non ricorrendo nel caso di specie un'ipotesi di inconfigurabilità giuridica dell'istanza.

Secondo il Comune appellante, *"la previsione nello strumento urbanistico vigente della necessaria prodromica adozione di un piano attuativo"* comporterebbe l'assoluta inammissibilità di una richiesta di edificabilità diretta che integrerebbe senz'altro *"l'ipotesi paradigmatica d'inconfigurabilità giuridica dell'istanza per il rilascio di un p.d.c. diretto"*.

Ritiene il Collegio che, nel caso di specie, non si verta nelle ipotesi di inconfigurabilità giuridica dell'istanza che, come visto al punto 15.7, riguarda tutti i casi in cui l'istanza non è conforme al modello normativo astratto prefigurato dal legislatore, come nel caso in cui è stato avviato un intervento presentando un S.c.i.a., invece del permesso di costruire (cfr., Cons. Stato n. 7768 del 2024, anche richiamata dal Comune), ma non quando si contesta che l'intervento richiesto non può essere realizzato perché non conforme a legge, in quanto, ad esempio, la zona interessata non consente l'edificabilità.

Nel caso di specie, l'intervento riguarda una zona di espansione secondo il vigente Programma di Fabbricazione, allo stato non lottizzata e non urbanizzata, e quindi soggetta alla preventiva adozione di un piano di lottizzazione ai sensi degli artt. 8 e 9 delle NTA, ma non implica *un'istanza non conforme al modello normativo astratto* che, comunque, prevede il permesso di costruire come titolo abilitativo e, quindi, contempla la possibilità che si attivi il meccanismo del silenzio assenso.

18. Infondato è anche il terzo motivo di appello, con cui il Comune contesta la mancata applicazione del raddoppio dei termini procedurali previsti dall'art. 20, comma 7, del d.P.R. n. 380/2001, in quanto, come evidenziato dal T.a.r., tale censura è stata genericamente dedotta e l'eventuale complessità del procedimento non è mai stata oggetto di valutazione nel corso del procedimento.

19. Anche il quarto motivo di appello è infondato.

Secondo il Comune, il Giudice di primo grado, nel dichiarare decaduto il Comune dall'esercizio del potere di autotutela, non avrebbe valutato al riguardo un diverso effetto di siffatta affermazione, cioè la mancata comunicazione da parte dell'interessato di inizio dei lavori entro il termine di un anno ex art. 15, comma 2, DPR n. 380/01 con conseguente decadenza del titolo tacito.

Tale censura, oltre ad essere stata genericamente dedotta, è palesemente infondata perché il sig. **** non ha potuto iniziare i lavori avendo ricevuto dallo stesso Comune la diffida *a non dare corso alle opere per non incorrere nelle sanzioni di legge*.

Ne consegue che l'appello va respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna il Comune di **** ** al pagamento delle spese di lite che liquida in complessivi € 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori come per legge.

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

Maurizio Santise, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Maurizio Santise

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO