

Annullamento d'ufficio e silenzio assenso sul permesso di costruire: in vigore le Semplificazioni 2025

Ridotto a sei mesi il termine di autotutela ex art. 21-nonies L. 241/1990 e chiarite le regole sul silenzio assenso per gli immobili vincolati

di [Redazione tecnica](#) – 18.12.2025

Da oggi, 18 dicembre 2025, entra in vigore la **Legge 2 dicembre 2025, n. 182** (Gazzetta Ufficiale del 3 dicembre 2025, n. 281), che interviene su due snodi particolarmente sensibili del procedimento amministrativo ed edilizio: il **potere di autotutela dell'amministrazione** e il **funzionamento del silenzio assenso nel rilascio del permesso di costruire**, anche in presenza di vincoli.

Si tratta di due modifiche che, lette congiuntamente, incidono in modo diretto sulla stabilità dei titoli edilizi, sui tempi del procedimento e, soprattutto, sul rapporto – da sempre delicato – tra potere pubblico e affidamento del privato. Un intervento che prova a correggere assetti che, negli anni, avevano alimentato incertezza applicativa e un contenzioso spesso evitabile.

L'annullamento d'ufficio prima delle Semplificazioni 2025

Prima dell'intervento della Legge n. 182/2025, l'art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241 consentiva all'amministrazione di annullare d'ufficio un proprio provvedimento illegittimo entro dodici mesi dalla sua adozione, quando si trattava di:

- provvedimenti attributivi di vantaggi economici;
- atti autorizzatori.

Nel settore edilizio, questo termine annuale aveva finito per rappresentare una finestra temporale ampia e strutturalmente instabile, durante la quale il titolo abilitativo restava esposto al rischio di un intervento in autotutela anche a distanza di tempo, quando l'affidamento del privato si era già consolidato e gli effetti del provvedimento erano ormai irreversibili.

Con la Legge n. 182/2025, il legislatore interviene sull'art. 21-nonies riducendo da dodici a sei mesi il termine entro il quale l'amministrazione può esercitare il potere di annullamento d'ufficio nei confronti dei provvedimenti di autorizzazione e di attribuzione di vantaggi economici, inclusi quelli formati per silenzio assenso.

La riduzione del termine, però, non esaurisce la portata della riforma. Anche nella nuova formulazione, il comma 1 dell'art. 21-nonies continua a subordinare l'esercizio dell'autotutela alla sussistenza di "ragioni di interesse pubblico", un passaggio che assume un ruolo centrale nella lettura sistematica della norma.

L'interesse pubblico, infatti, non può essere inteso in senso astratto o automatico. Non coincide con il mero ripristino della legalità violata, né può risolversi nell'esigenza, tutta interna all'amministrazione, di correggere ex post errori istruttori o valutativi. Deve trattarsi di un interesse concreto e attuale, puntualmente motivato e distinto dalla semplice constatazione dell'illegittimità del provvedimento.

La norma impone inoltre di tenere conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, rafforzando il principio di tutela dell'affidamento. Un principio che, nei procedimenti edilizi, assume un peso ancora maggiore, considerando che gli effetti del titolo si producono spesso in tempi rapidi e con investimenti economici significativi.

In questo senso, la riduzione del termine a sei mesi non attenua l'onere motivazionale dell'amministrazione, ma lo rende più stringente: l'autotutela resta uno strumento eccezionale, non una valvola di sicurezza per rimediare a carenze istruttorie imputabili all'ente procedente.

Il silenzio assenso nel permesso di costruire e il nodo degli immobili vincolati

Accanto alla compressione dei tempi di autotutela, la Legge n. 182/2025 interviene su un altro tema storicamente critico: il silenzio assenso nel procedimento di rilascio del permesso di costruire.

Il riferimento è l'art. 20, comma 8, del **d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia)**, che disciplina i casi in cui il silenzio assenso non si forma quando l'intervento riguarda immobili o aree soggetti a vincoli di assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali.

Nel tempo, questa disposizione è stata spesso interpretata in modo estensivo, fino a ritenere che la sola presenza di un vincolo fosse sufficiente a escludere automaticamente l'operatività del silenzio assenso, a prescindere dalla concreta disciplina dell'atto di assenso richiesto dalla normativa di tutela.

Con le Semplificazioni 2025, il legislatore interviene per chiarire il perimetro applicativo dell'art. 20, comma 8. La modifica stabilisce che il silenzio assenso non è automaticamente escluso per il solo fatto che l'immobile sia vincolato. L'operatività dell'istituto viene ora ancorata a un presupposto preciso: la necessità di un atto di assenso espresso, vincolante e non surrogabile, che non sia stato rilasciato nei termini di legge.

Viene così superata l'equazione "vincolo = silenzio assenso inoperante", che aveva finito per paralizzare numerosi procedimenti edilizi, trasformando l'inerzia amministrativa in una condizione priva di reali conseguenze giuridiche.

Il baricentro dell'analisi si sposta dalla presenza astratta del vincolo alla qualificazione giuridica dell'atto di assenso richiesto, in coerenza con i principi generali del procedimento amministrativo.

Autotutela e silenzio assenso: un assetto coordinato

Letti in modo sistematico, i due interventi introdotti dalla Legge n. 182/2025 disegnano un assetto procedimentale più coerente.

Da un lato, l'amministrazione dispone ora di un arco temporale più ristretto per rimuovere in autotutela un provvedimento illegittimo e deve farlo dimostrando la sussistenza di un interesse pubblico concreto, distinto dal mero ripensamento istruttorio.

Dall'altro, non può più neutralizzare il silenzio assenso facendo leva sulla sola presenza di vincoli, senza una puntuale verifica della disciplina applicabile e della natura dell'atto di assenso richiesto.

Ne deriva un rafforzamento dei principi di certezza dei tempi procedurali, responsabilità istruttoria dell'amministrazione e tutela dell'affidamento del privato.

Considerazioni conclusive

La Legge n. 182/2025 non introduce scorcio procedurali né meccanismi di deregulation in materia edilizia. Interviene piuttosto su due punti nei quali, nel tempo, si era creato uno scollamento evidente tra disciplina formale e prassi applicativa: l'esercizio dell'autotutela e l'operatività del silenzio assenso.

La riduzione a sei mesi del termine per l'annullamento d'ufficio ex art. 21-nonies rappresenta un segnale chiaro in favore della stabilità dei provvedimenti amministrativi. Il legislatore prende atto che un potere di rimozione esercitabile in un arco temporale eccessivamente ampio finisce per comprimere l'affidamento del privato e per trasformare il titolo autorizzatorio in un atto strutturalmente precario, soprattutto nei procedimenti edilizi.

Allo stesso tempo, la riscrittura dell'art. 20, comma 8, del Testo Unico Edilizia contribuisce a ricondurre il silenzio assenso a una dimensione fisiologica del procedimento, anche in presenza di vincoli. Viene superata l'idea, radicata in molte prassi amministrative, che il vincolo operi come fattore automaticamente paralizzante, riaffermando invece la necessità di verificare, caso per caso, la natura e la qualificazione dell'atto di assenso richiesto dalla normativa di tutela.

Letti in modo coordinato, i due interventi disegnano un modello procedimentale più esigente sotto il profilo della responsabilità amministrativa: meno spazio per ripensamenti tardivi, maggiore attenzione nella fase istruttoria e una gestione dei procedimenti che non può più fondarsi sull'inerzia come strumento di governo del rischio decisionale.

Dal 18 dicembre 2025, il quadro che emerge è quello di un procedimento edilizio nel quale tempi certi, affidamento e qualità dell'istruttoria tornano a essere elementi strutturali e non variabili occasionali. Un passaggio che non elimina la complessità della materia, ma che impone a tecnici e amministrazioni un approccio più consapevole e coerente con i principi generali dell'azione amministrativa.