

Condono edilizio e silenzio-assenso: quando il silenzio della PA non equivale all'accoglimento

Il Consiglio di Stato ribadisce che il silenzio-assenso previsto dall'art. 35 della legge n. 47/1985 si forma solo se la domanda di condono è completa e corredata dai pareri vincolanti sulle aree sottoposte a tutela.

di [Redazione tecnica](#) – 20.10.2025

Può il silenzio dell'Amministrazione su un'istanza di condono edilizio equivalere a un permesso di costruire in sanatoria tacitamente formato? È sufficiente il trascorrere dei tempi oppure occorre che la domanda presentata sia anche completa di tutta la documentazione prevista e dei pareri necessari?

Condono edilizio e silenzio-assenso: la sentenza del Consiglio di Stato

Ha risposto a queste domande il **Consiglio di Stato** che, con la **sentenza 9 ottobre 2025, n. 7919**, è tornata su un tema che continua a generare contenzioso: la possibilità di configurare il **silenzio-assenso** nei procedimenti di **sanatoria** di cui all'art. 35 della Legge n. 47/1985 (primo condono edilizio) in presenza di carenze documentali o di vincoli paesaggistici.

Nel caso di specie, la controversia trae origine dal diniego di condono edilizio opposto da un'Amministrazione comunale per opere realizzate in area vincolata. Il richiedente aveva invocato la formazione del **silenzio-assenso** ai sensi dell'**art. 35, comma 18, della legge n. 47/1985**, sostenendo che l'Amministrazione, non avendo provveduto entro il termine di legge, dovesse considerarsi tacitamente assenziente.

Il **TAR**, adito in primo grado, aveva però **respinto il ricorso**, rilevando che la domanda non era corredata da tutta la documentazione prevista e, soprattutto, **non risultavano acquisiti i pareri favorevoli delle autorità preposte alla tutela del vincolo paesaggistico e ambientale**. Secondo il giudice di primo grado, tali mancanze rendevano l'istanza **improcedibile**, impedendo di configurare qualsiasi silenzio significativo: l'Amministrazione, in sostanza, non poteva essere ritenuta inerte, perché priva degli elementi necessari per valutare l'istanza.

Il richiedente ha quindi proposto **appello al Consiglio di Stato**, ribadendo che il condono doveva ritenersi formato per effetto del decorso dei termini e che le opere non avevano comportato alterazioni sostanziali del territorio.

Il Consiglio, tuttavia, ha **confermato la sentenza di primo grado**, ribadendo la corretta interpretazione dell'art. 35 della Legge n. 47/1985: il **silenzio-assenso può formarsi solo in presenza di una domanda completa sotto ogni profilo**, sia documentale sia sostanziale.

Inoltre, i giudici di Palazzo Spada hanno evidenziato che, anche a voler prescindere dalla carenza istruttoria, nel caso concreto **difettava il presupposto legale essenziale rappresentato dal parere favorevole paesaggistico**, la cui mancanza esclude in radice la possibilità di condono tacito. Le opere, infine, non potevano essere considerate di mero completamento o di modesta entità: avevano determinato una **trasformazione del bene in senso fisico e funzionale**, tale da incidere significativamente sull'assetto paesaggistico dell'area.

Quadro normativo di riferimento

Il riferimento principale è l'art. 35 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, che disciplina il procedimento di condono edilizio.

Entrando nel dettaglio:

- il **comma 3** individua la documentazione obbligatoria da allegare all'istanza di sanatoria (tra cui gli elaborati tecnici, la prova del versamento dell'oblazione e gli atti di assenso eventualmente necessari);
- il **comma 18** prevede che, decorso il termine di ventiquattro mesi dalla presentazione della domanda completa, si formi il silenzio-assenso, salvo che l'opera ricada in area vincolata.

Proprio su questo punto si innesta l'art. 32 della stessa legge, che subordina il condono delle opere in zone vincolate al **parere favorevole delle Amministrazioni preposte alla tutela del vincolo**, come stabilito anche dal successivo art. 33 per i casi di incondonabilità assoluta.

In materia procedimentale, trova applicazione anche l'art. 20 della Legge n. 241/1990, che esclude il silenzio-assenso in tutti i procedimenti riguardanti **beni culturali, paesaggistici o ambientali**, nonché in quelli in cui la normativa di settore richiede valutazioni tecnico-discrezionali o atti di assenso di altre amministrazioni.

La giurisprudenza amministrativa, inoltre, ha più volte affermato che **la formazione del titolo tacito presuppone la completezza della domanda e l'integrale pagamento dell'oblazione**, elementi costitutivi e non meramente formali del procedimento di sanatoria.

Analisi tecnica della sentenza

Il Consiglio di Stato ha richiamato una costante linea interpretativa, secondo la quale il **silenzio-assenso in materia di condono edilizio** si forma solo in presenza di una **istanza completa sotto il profilo documentale e sostanziale**.

In particolare, Palazzo Spada aveva già chiarito che la P.A. non è tenuta a pronunciarsi quando la domanda sia carente della documentazione prescritta, perché la mancanza di elementi essenziali ne impedisce la valutazione. In tali casi, il silenzio non è significativo e non produce effetti, essendo giustificato dall'impossibilità stessa di concludere l'istruttoria.

Nel caso di specie, il Consiglio ha osservato che il ricorrente non aveva fornito prova dell'avvenuto rilascio dei **pareri paesaggistici e ambientali**, indispensabili in quanto l'area interessata era sottoposta a vincoli plurimi. Tale circostanza esclude in radice la possibilità di ritenere formato il condono tacito: **l'Amministrazione non può "tacitamente assentire" ciò che, per legge, richiede un previo nulla osta espresso**.

La sentenza precisa, inoltre, che le opere in questione non potevano considerarsi di mero completamento o manutenzione, ma avevano determinato una vera e propria **trasformazione fisica e funzionale del bene**, aggravando così l'impatto edilizio e territoriale. Da ciò discende che la domanda di condono era priva dei presupposti oggettivi per essere accolta, e che il silenzio dell'Amministrazione era del tutto irrilevante.

Conclusioni operative

Il Consiglio di Stato ha, dunque, **respinto il ricorso**, confermando la legittimità del diniego e chiarendo che il silenzio-assenso non può mai supplire a una carenza di documentazione o a un parere vincolante mancante.

Da questa pronuncia emergono alcuni principi di rilievo operativo per tecnici e amministrazioni:

- il silenzio-assenso ex art. 35 L. 47/1985 si forma solo se la domanda è **completa di tutti gli allegati prescritti** e corredata dalla prova dell'avvenuto pagamento dell'oblazione;
- in presenza di **vincoli paesaggistici, ambientali o idrogeologici**, il titolo tacito è escluso fino all'acquisizione dei pareri favorevoli delle autorità competenti;
- le opere che determinano una **trasformazione sostanziale del bene** non possono essere qualificate come semplici completamenti, né rientrano tra le fattispecie condonabili in via automatica;
- l'onere della prova della completezza dell'istanza e del rispetto delle condizioni di legge **incombe sempre sul richiedente**.

In definitiva, la decisione del Consiglio di Stato riafferma un principio di equilibrio: il condono edilizio, anche quando previsto dal legislatore come misura straordinaria, non può mai tradursi in un automatismo privo di istruttoria o di controllo sostanziale.

Il silenzio dell'Amministrazione, in assenza dei requisiti di legge, **non è assenso ma semplice inattività**, priva di effetti sananti.