

# Silenzio-assenso e Piano Casa: il Consiglio di Stato sui limiti della disciplina eccezionale

*Il Consiglio di Stato (sentenza n. 5508/2025) conferma che gli incrementi volumetrici previsti dal Piano Casa non possono formarsi automaticamente per inerzia dell'amministrazione, ma richiedono sempre un provvedimento espresso.*

di [Redazione tecnica](#) – 10.09.2025

Quando si applicano le regole del silenzio-assenso in edilizia? È possibile che un intervento agevolato dal c.d. Piano Casa venga legittimato automaticamente per mancata risposta dell'amministrazione? E fino a che punto le disposizioni eccezionali possono incidere sull'assetto urbanistico senza un provvedimento espresso?

## **Silenzio-assenso e Piano Casa: interviene il Consiglio di Stato**

Sono domande che ricorrono frequentemente nell'attività dei tecnici e a cui ha dato risposta il Consiglio di Stato con la sentenza n. 5508 del 25 giugno 2025 che traccia una linea di confine tra il regime ordinario dei titoli edilizi previsti dal d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) e quello straordinario di cui al "Piano Casa".

La vicenda nasce da un'istanza presentata ai sensi della normativa regionale sul Piano Casa, con la quale si chiedeva l'applicazione di incrementi volumetrici. Trascorso il termine previsto per la conclusione del procedimento, i richiedenti avevano invocato la formazione del titolo per silentium, sostenendo l'operatività dell'art. 20 della Legge n. 241/1990 e dell'art. 20, comma 8, del Testo Unico Edilizia.

L'amministrazione, invece, aveva qualificato la fattispecie come silenzio-inadempimento, escludendo la possibilità che da un'inerzia procedimentale potesse derivare un titolo abilitativo per incrementi volumetrici straordinari. Dopo aver valutato l'istanza e le carenze documentali presenti, l'amministrazione ha, infine, emesso prima il preavviso di rigetto e poi il diniego al rilascio del titolo edilizio.

In primo grado, i giudici del TAR hanno respinto il ricorso, affermando tre punti principali:

- inapplicabilità del silenzio-assenso: la disciplina del Piano Casa è speciale e, proprio per questo, non può essere ricondotta al regime ordinario del silenzio-assenso previsto dalla Legge n. 241/1990;
- validità del diniego espresso: non essendosi formato alcun titolo per silentium, il diniego successivamente adottato dall'amministrazione non può essere considerato inefficace o nullo. Di conseguenza, non trova applicazione l'art. 2, comma 8-bis, della Legge n. 241/1990, che sancisce l'inefficacia degli atti tardivi in presenza di silenzio-assenso;
- incompletezza dell'istanza: l'istanza di permesso di costruire risultava incompleta al 31 dicembre 2021, data individuata dalla legge regionale (l.r. n. 14/2009, modificata dalla l.r. n. 38/2021) come spartiacque temporale per l'applicazione del Piano Casa. Tale carenza rendeva la domanda improcedibile.

Quindi il ricorso in secondo grado.

## **I principi affermati dal Consiglio di Stato**

Il Consiglio di Stato, in linea con quanto affermato dal TAR, ha ribadito due concetti centrali:

- inapplicabilità del silenzio-assenso al Piano Casa: le norme sul silenzio-assenso, disciplinate dall'art. 20 della Legge n. 241/1990 e richiamate dal Testo Unico Edilizia, riguardano esclusivamente il rilascio dei titoli edilizi ordinari. Le istanze presentate ai sensi del Piano Casa non rientrano in questa categoria, ma danno luogo a una situazione di silenzio-inadempimento che può essere fatta valere solo con ricorso avverso l'inerzia amministrativa;
- carattere eccezionale e temporaneo della disciplina: gli incrementi volumetrici previsti dal Piano Casa sono una deroga alla disciplina urbanistica generale e, in quanto tali, non sono suscettibili di applicazione analogica o interpretazione estensiva.

Palazzo Spada ha, infine, richiamato la giurisprudenza della Corte costituzionale (Sentenze n. 298/1994, n. 20/2018, n. 209/2019) che qualifica tali disposizioni come eccezionali, escludendone l'estensione a casi non espressamente previsti. Solo un provvedimento espresso dell'amministrazione può quindi autorizzare modifiche incidenti sulla volumetria e, di riflesso, sull'assetto urbanistico del territorio.

### **Quadro normativo di riferimento**

Per comprendere appieno la portata della decisione del Consiglio di Stato è utile soffermarsi sul quadro normativo che disciplina i titoli edilizi e gli effetti del silenzio della pubblica amministrazione.

Il Testo Unico Edilizia (d.P.R. n. 380/2001), all'articolo 20, prevede la possibilità che il permesso di costruire si formi anche per silenzio-assenso, ma solo nei casi in cui l'attività istruttoria dell'amministrazione sia vincolata e non comporti valutazioni tecnico-discrezionali. È una regola pensata per i titoli ordinari, cioè per quegli interventi edilizi che si collocano all'interno del quadro urbanistico generale.

Lo stesso meccanismo trova il suo fondamento nella Legge n. 241/1990, che disciplina il procedimento amministrativo e, all'articolo 20, stabilisce in via generale che, trascorso un certo termine, il silenzio della P.A. equivale ad accoglimento dell'istanza. Ma la stessa norma precisa anche le eccezioni: quando in gioco vi sono interessi sensibili – come ambiente, paesaggio, beni culturali, salute o sicurezza pubblica – il silenzio non può mai sostituire un provvedimento espresso.

Un ulteriore tassello è rappresentato dal D.Lgs. n. 222/2016, che ha ricondotto in un'unica tabella i regimi amministrativi in materia edilizia (CILA, SCIA, permesso di costruire, silenzio-assenso e comunicazione). Questo strumento conferma la necessità del titolo espresso per gli interventi più rilevanti, come quelli che incidono sulla volumetria.

Infine, non va dimenticato il DM n. 1444/1968, che fissa limiti inderogabili in materia di densità edilizia, altezze e distanze: parametri che non possono essere superati se non nei casi specifici e circoscritti previsti dalla legge.

In questo contesto normativo si comprende bene perché quello previsto dal Piano Casa non possa essere assimilato a un titolo edilizio ordinario. I benefici volumetrici hanno natura derogatoria ed eccezionale e, proprio per questo, non possono formarsi automaticamente per effetto del silenzio dell'amministrazione.

### **Analisi tecnica**

Dal punto di vista operativo, la sentenza sottolinea come gli interventi agevolati dal Piano Casa non possano essere assimilati agli interventi edilizi ordinari.

Il motivo è duplice:

- la discrezionalità tecnica: l'ampliamento volumetrico implica valutazioni urbanistiche complesse e non meramente vincolate, incompatibili con il meccanismo automatico del silenzio-assenso;
- l'impatto sull'assetto territoriale: gli incrementi volumetrici modificano in modo significativo il carico urbanistico e, in quanto derogatori rispetto alla disciplina generale, richiedono un controllo preventivo e puntuale dell'amministrazione.

Ne consegue che, a fronte dell'inerzia della P.A., non si forma alcun titolo edilizio tacito, ma sorge soltanto la possibilità di agire contro l'inadempimento con gli strumenti processuali previsti dal codice del processo amministrativo.

### **Conclusioni operative**

In conclusione, il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso, confermando la legittimità dell'operato dell'amministrazione e l'impossibilità di far valere il silenzio-assenso in materia di Piano Casa.

Il principio è chiaro: i benefici volumetrici non possono essere legittimati in modo automatico, ma richiedono sempre una valutazione espressa dell'ente competente.

Si tratta di un richiamo importante che ricorda di:

- non confidare nel silenzio-assenso per interventi straordinari di ampliamento volumetrico;

- presentare progetti completi e istruttorie solide, sapendo che l'amministrazione deve pronunciarsi con un provvedimento espresso;
- in caso di inerzia, attivare i rimedi giurisdizionali per silenzio-inadempimento, senza ritenere sufficiente il decorso dei termini;
- coordinare sempre l'intervento con la disciplina urbanistica generale e settoriale, ricordando che le deroghe del Piano Casa non possono diventare la regola.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*