

Permesso di costruire e silenzio-assenso: quando la domanda non esiste (anche dopo la riforma 2025)

Il Consiglio di Stato chiarisce un punto decisivo: il silenzio-assenso può formarsi anche su interventi non conformi, ma non quando manca l'asseverazione sulle norme energetiche. In questi casi l'istanza è giuridicamente inesistente e il procedimento non parte.

di [Gianluca Oreto](#) – 23.03.2026

Dopo le modifiche introdotte dalla **Legge n. 182/2025**, il silenzio-assenso sul permesso di costruire ha assunto un ruolo ancora più centrale, arrivando a operare anche in presenza di vincoli quando gli atti di assenso sono già stati acquisiti e risultano validi. Si tratta di una modifica di grande impatto, perché ha superato una rigidità che per anni ha inciso in modo significativo sui tempi dei procedimenti.

Ma questo non significa che qualsiasi istanza sia idonea a far decorrere i termini. Il punto, piuttosto, è capire quando ci troviamo davvero di fronte a una domanda capace di attivare il procedimento. Un tema che il Consiglio di Stato ha affrontato in modo particolarmente efficace con la **sentenza 9 marzo 2026, n. 1878**, confermando la distinzione tra un'istanza che può produrre gli effetti del silenzio-assenso e una che, sotto il profilo giuridico, è come se non esistesse.

Abbiamo già affrontato l'argomento in un nostro [precedente approfondimento](#). In questa sede, invece, ci soffermiamo su un profilo più specifico, che riguarda il rapporto tra la presentazione dell'istanza di permesso di costruire e le dichiarazioni richieste dall'art. 20, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001, tra cui quelle necessarie a dimostrare il rispetto delle norme in materia di efficienza energetica.

La vicenda: il problema non è la carenza documentale, ma la struttura dell'istanza

Il caso riguardava un'istanza di permesso di costruire non corredata dalla dichiarazione del progettista attestante il rispetto delle norme in materia di efficienza energetica, come richiesto dall'art. 20, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001.

In una lettura superficiale si potrebbe essere portati a considerare questa mancanza come una semplice carenza documentale, quindi sanabile nel corso del procedimento. Il Consiglio di Stato, invece, ha seguito un'impostazione diversa, molto più rigorosa, spostando l'attenzione dalla completezza della documentazione alla struttura stessa della domanda.

Il punto, quindi, non era integrare un documento mancante, ma verificare se l'istanza fosse idonea, fin dall'origine, a rientrare nel modello legale delineato dal Testo Unico Edilizia.

Quadro normativo di riferimento

Il riferimento è l'art. 20 del d.P.R. n. 380/2001, che non si limita a disciplinare il procedimento, ma definisce anche il contenuto minimo della domanda di permesso di costruire.

Il comma 1 richiede che l'istanza sia accompagnata dalla dichiarazione asseverata del progettista, chiamato ad attestare la conformità del progetto non solo agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi, ma anche a tutte le normative di settore che incidono sull'attività edilizia, comprese quelle relative all'efficienza energetica. È proprio su questo profilo che si innesta la questione affrontata dal Consiglio di Stato.

Il comma 8, come modificato dalla Legge n. 182/2025, interviene invece sul piano procedimentale, ampliando i casi in cui può formarsi il silenzio-assenso, anche in presenza di vincoli, quando gli atti di assenso siano già stati acquisiti e risultano validi.

Il sistema, quindi, diventa più aperto sul versante procedimentale, ma non modifica in alcun modo i requisiti strutturali della domanda, che continuano a rappresentare la condizione necessaria perché il procedimento possa dirsi validamente avviato.

La modifica del 2025 e il nuovo equilibrio del sistema

La [riforma introdotta dalla Legge n. 182/2025](#) ha reso il silenzio-assenso uno strumento ancora più incisivo, intervenendo direttamente sull'art. 20, comma 8, del d.P.R. n. 380/2001 e superando il tradizionale blocco nei casi di immobili vincolati.

La norma ha infatti previsto che, quando per l'intervento siano già stati acquisiti e risultino validi gli atti di assenso richiesti dalle normative di settore, il procedimento possa concludersi anche per silentium. Si tratta di un cambiamento significativo, che incide sulla struttura del procedimento e riduce passaggi che, in molti casi, si traducevano in un appesantimento non giustificato.

Ma proprio perché il sistema è diventato più aperto sul piano procedimentale, il punto di equilibrio si sposta a monte, sulla qualità della domanda. Il silenzio-assenso non si attiva per il solo fatto che qualcuno presenti un'istanza, ma presuppone pur sempre una domanda costruita secondo il modello normativo delineato dal Testo Unico Edilizia.

Il principio del Consiglio di Stato: senza asseverazione energetica la domanda non si forma

La sentenza n. 1878/2026 prende una posizione molto netta su un punto specifico, quello legato al rispetto delle norme in materia di efficienza energetica nell'ambito dell'istanza di permesso di costruire.

Il silenzio-assenso non può formarsi quando l'istanza è strutturalmente inconfigurabile, cioè quando manca uno degli elementi essenziali richiesti direttamente dalla legge. Tra questi rientra anche la dichiarazione del progettista sul rispetto delle norme in materia di efficienza energetica, che costituisce parte integrante dell'asseverazione prevista dall'art. 20, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001.

Se si guarda bene alla norma, infatti, l'asseverazione non si limita agli aspetti urbanistici o edilizi in senso stretto, ma si estende a tutte le normative di settore che incidono sull'intervento, comprese quelle energetiche. È proprio questo il passaggio che il Consiglio di Stato valorizza: quando manca questa parte dell'asseverazione, non siamo davanti a una domanda semplicemente incompleta.

Il problema è più a monte. In questi casi l'istanza non riesce nemmeno a collocarsi all'interno del modello legale previsto dal Testo Unico Edilizia e, proprio per questo, non è idonea ad attivare il procedimento.

Le conseguenze sono tutt'altro che secondarie: il procedimento, di fatto, non parte, non sorge alcun obbligo di provvedere e non c'è spazio per il soccorso istruttorio. Il silenzio-assenso, in una situazione del genere, non è che non si perfeziona, ma non ha proprio modo di iniziare a formarsi.

Il confronto con le difformità urbanistiche: quando il silenzio si forma comunque

Questo passaggio va letto insieme a un orientamento ormai consolidato, ribadito anche dal [parere CGARS, Sezioni riunite, 26 novembre 2025, n. 290](#).

In quell'occasione è stato chiarito che, in assenza di vincoli, il silenzio-assenso si forma per il solo decorso del termine e può riguardare anche interventi non conformi alla disciplina urbanistica. La non conformità, quindi, non impedisce la formazione del titolo, ma può rilevare in un momento successivo, sul piano dell'autotutela.

Ne deriva che una domanda può anche essere illegittima sotto il profilo urbanistico e, nonostante ciò, risultare idonea a far maturare il silenzio-assenso.

Ma tutto questo presuppone un dato che spesso viene dato per scontato: la domanda deve esistere, cioè deve essere riconoscibile come istanza di permesso di costruire perché completa nei suoi elementi essenziali.

Ed è proprio qui che si colloca la differenza rispetto alla sentenza n. 1878/2026. In quel caso non si discute della legittimità dell'intervento, ma della struttura stessa dell'istanza. Manca un elemento richiesto direttamente dall'art. 20, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001, e questo è sufficiente per impedire non solo la formazione del silenzio-assenso, ma la stessa attivazione del procedimento.

Analisi tecnica: un sistema più semplice, ma non più permissivo

Se si mettono insieme la riforma del 2025, il parere del CGARS e la sentenza del Consiglio di Stato, il quadro che emerge è piuttosto chiaro, ma anche meno banale di quanto possa sembrare a una prima lettura.

Da un lato, il legislatore ha ampliato in modo significativo gli spazi del silenzio-assenso, intervenendo sul procedimento e rendendolo più rapido, meno appesantito da passaggi formali e da blocchi automatici. Dall'altro, la giurisprudenza ha chiarito che questa apertura non incide in alcun modo sulla struttura della domanda.

Il punto, quindi, non è tanto se il sistema sia diventato più permissivo, quanto capire dove si sia spostato il livello di controllo. Il procedimento è certamente più semplice, ma la soglia di accesso resta quella definita dalla legge.

Ed è proprio qui che la sentenza n. 1878/2026 trova la sua collocazione. Perché, se il silenzio può formarsi anche in presenza di difformità urbanistiche, non può invece operare quando manca uno degli elementi essenziali dell'istanza.

In questa prospettiva, la componente energetica non può più essere letta come un adempimento tecnico tra gli altri, ma assume un ruolo strutturale all'interno della domanda, incidendo direttamente sulla sua stessa esistenza giuridica.

Conclusioni operative

La sentenza del Consiglio di Stato n. 1878/2026 consente di mettere a fuoco un passaggio che, nella pratica quotidiana, fa davvero la differenza.

Il silenzio-assenso può anche formarsi su domande non conformi alla disciplina urbanistica, come la giurisprudenza ha ormai chiarito e come è stato ribadito anche dal parere CGARS n. 290/2025. Ma questo presuppone sempre che la domanda esista, cioè che sia costruita secondo lo schema legale previsto.

Quando manca la dichiarazione asseverata del progettista sul rispetto delle norme in materia di efficienza energetica, insieme alla relativa documentazione, non siamo di fronte a una semplice incompletezza. Siamo davanti a qualcosa che non riesce nemmeno a qualificarsi come istanza di permesso di costruire.

E le conseguenze sono immediate: il procedimento non si attiva, il silenzio-assenso non può formarsi e l'amministrazione non è tenuta neppure ad attivare il soccorso istruttorio.

Il punto, allora, si sposta su un piano diverso da quello a cui siamo abituati. Non si tratta più di distinguere tra domanda legittima e illegittima, ma tra domanda che esiste e domanda che, sotto il profilo giuridico, non esiste proprio. Ed è esattamente su questo confine che oggi si gioca una parte importante della corretta gestione del procedimento edilizio.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*