Permesso di costruire, la richiesta tardiva di integrazioni non ferma il silenzio del Comune

Il TAR Lombardia (sentenza n. 4605/2026) esamina il caso di un Comune che, a termini ormai scaduti, ha chiesto nuovi documenti su una domanda di permesso di costruire. Stabilisce che note interlocutorie e integrazioni tardive non fanno cessare il silenzio-inadempimento, che la complessità della pratica non giustifica rinvii e che il giudice ordina di provvedere senza decidere sulla spettanza del titolo.

di Redazione tecnica – 19.10.2026

Se il Comune chiede nuove integrazioni mesi dopo la domanda di permesso di costruire, i termini ripartono da capo? Quando l'ufficio dice che la pratica è ancora all'esame, si può parlare di silenzio? E chi ricorre al TAR ottiene il permesso direttamente dalla sentenza?

La risposta arriva dal TAR Lombardia con la sentenza n. 4605 del 14 ottobre 2026, per la quale sulla domanda di permesso di costruire il silenzio del Comune cessa soltanto con un provvedimento che chiude il procedimento, e non con note interlocutorie o con richieste di integrazioni arrivate quando i termini sono ormai scaduti. Chi, dopo mesi di attesa oltre i tempi di legge, si vede recapitare l'ennesima domanda di carte non deve dunque considerarla l'inizio di un nuovo conto alla rovescia, e non perde la strada del ricorso solo perché l'ufficio dichiara di avere ancora l'istruttoria aperta.

Il Comune, in sostanza, non può rimettere in moto l'orologio a scadenza avvenuta. È il d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) a consentire l'interruzione del termine una sola volta ed entro trenta giorni dalla domanda, e da questa regola i giudici ricavano che il ritardo non si recupera con una richiesta istruttoria successiva.

Né basta all'ufficio invocare la complessità tecnica della pratica, che può giustificare pareri e approfondimenti ma non un rinvio senza fine; e neppure ci si può aspettare che il giudice, accertata l'inerzia, rilasci il titolo al posto del Comune, perché sulla possibilità di costruire deve ancora pronunciarsi l'amministrazione.

Permesso di costruire per un nuovo edificio residenziale: la vicenda

Tutto è cominciato nell'ottobre 2024, quando una società, promissaria acquirente di un immobile, ha chiesto il permesso di costruire per realizzare un fabbricato residenziale di cinque piani fuori terra con autorimessa interrata. Nel gennaio 2025, dopo alcune integrazioni documentali, il Comune ha comunicato il preavviso di rigetto, segnalando tra l'altro la mancata allegazione dei certificati dei diritti edificatori intestati all'edificante, la necessità di verificare l'indice di edificabilità territoriale rispetto al lotto funzionale e il carattere condizionato del parere della Commissione per il Paesaggio. La richiedente ha risposto a febbraio con una memoria e nuovi documenti.

Ottenuto il parere paesaggistico favorevole, nel febbraio 2026 è stata chiesta la voltura della pratica a favore della società che avrebbe poi agito in giudizio e sono stati depositati il parere, la bozza di atto unilaterale d'obbligo e i certificati dei diritti edificatori. Due solleciti, ad aprile e a maggio, sono rimasti senza risposta, e a giugno la società si è rivolta al TAR contro il silenzio.

A giudizio pendente, a fine luglio il Comune ha chiesto una relazione urbanistica asseverata e alcune tavole per definire il lotto funzionale alla luce dei titoli pregressi e verificare la superficie esistente dichiarata in progetto, documentazione che la società ha depositato a fine agosto. Per la ricorrente la nota di luglio non aveva natura conclusiva e non superava l'inerzia, mentre il Comune ha sostenuto di non essere rimasto inerte, avendo coltivato l'istruttoria, comunicato i motivi ostativi e chiesto nuova documentazione, e ha riferito che quella depositata ad agosto era ancora in corso di esame.

Termini del permesso di costruire e preavviso di rigetto: cosa prevede la legge

Il perimetro normativo è segnato anzitutto dall'art. 2 della Legge n. 241/1990, che obbliga l'amministrazione a concludere il procedimento con un provvedimento espresso entro il termine stabilito, decorrente, nei procedimenti a istanza di parte, dal ricevimento della domanda.

Per il permesso di costruire la scansione è dettata dall'art. 20 del d.P.R. n. 380/2001. Entro sessanta giorni dalla domanda il responsabile del procedimento formula la proposta di provvedimento, e il provvedimento

finale va adottato nei trenta giorni successivi, che diventano quaranta quando all'istante sono stati comunicati i motivi ostativi. Il termine può essere sospeso per chiedere modifiche di modesta entità al progetto e può essere interrotto una sola volta, entro trenta giorni dalla domanda, esclusivamente per la motivata richiesta di documenti che non siano già nella disponibilità dell'amministrazione o che questa non possa acquisire autonomamente, e in quel caso ricomincia a decorrere dalla ricezione della documentazione.

Il preavviso di rigetto previsto dall'art. 10-bis della Legge n. 241/1990 sospende a sua volta i termini, che ricominciano a decorrere dieci giorni dopo le osservazioni dell'interessato o, in mancanza, dalla scadenza del termine per presentarle.

Sul versante processuale, l'art. 31 del D.Lgs. n. 104/2010 (Codice del processo amministrativo) consente di agire contro il silenzio finché perdura l'inadempimento e non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione, e permette al giudice di pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa solo quando l'attività è vincolata o quando non residuano margini di discrezionalità né adempimenti istruttori a carico dell'amministrazione.

Richiesta di integrazioni oltre i trenta giorni: perché non interrompe il termine

Il punto fermo da cui partono i giudici è che il silenzio-inadempimento viene meno soltanto con una determinazione conclusiva. Atti interlocutori, preparatori o soprassessori e richieste istruttorie che non esprimono una volontà provvedimentale definitiva non soddisfano l'obbligo di provvedere, e il TAR lo ricorda richiamando un precedente del Consiglio di Stato. La stessa difesa comunale, dichiarando di avere ancora all'esame i documenti di agosto, conferma che quell'atto manca.

Quanto alla nota di luglio, il TAR aderisce all'orientamento di alcuni tribunali amministrativi per cui una richiesta di integrazioni formulata oltre i trenta giorni non produce alcun effetto interruttivo, perché deve intervenire nel termine perentorio fissato dalla legge. Una volta decorso inutilmente il termine, che nel caso esaminato era ampiamente scaduto già prima della nota, l'amministrazione non può neutralizzare gli effetti del proprio ritardo con richieste tardive, ferma restando la diversa questione degli eventuali effetti taciti e dei poteri di autotutela, che la sentenza menziona senza affrontarla.

Lo stesso vale per la complessità della pratica, che per i giudici può incidere sulla necessità di acquisire atti e pareri ma non consente di sottrarre il procedimento al regime legale dei termini né di rinviare sine die la decisione, contro il principio di certezza dei tempi del procedimento che si ricava dall'art. 2 della legge sul procedimento amministrativo.

Il ricorso è anche tempestivo, perché nei procedimenti a formazione progressiva il termine annuale per agire va riferito all'ultimo apporto idoneo a riattivare l'obbligo di provvedere, come il deposito del febbraio 2026 con cui il privato ha superato i motivi ostativi. Resta invece fuori dal giudizio la spettanza del permesso, perché natura e oggetto della pratica non consentono al giudice di pronunciarsi sul titolo, la cui valutazione è rimessa all'istruttoria del Comune.

Lotto funzionale e raddoppio dei termini: cosa resta da verificare sul progetto

Sul piano tecnico, la conformità del progetto, la definizione del lotto funzionale e la corrispondenza della superficie esistente con i titoli pregressi non sono state in realtà decise, perché la pronuncia si è arrestata prima, sul terreno dell'obbligo di provvedere. Dagli atti richiamati emerge peraltro che il tema del lotto funzionale figurava già tra i motivi ostativi del gennaio 2025, per cui la richiesta del luglio 2026 ha riguardato un profilo che l'ufficio aveva individuato da oltre un anno.

In una prospettiva di sistema, anche se la pronuncia non lo affronta, il comma 7 dell'art. 20 offre già un canale per i progetti particolarmente complessi, consentendo di raddoppiare i termini istruttori e quello per le integrazioni con una motivata risoluzione del responsabile del procedimento. Nel caso lombardo, però, la disciplina regionale prevede già il raddoppio per i comuni più popolosi, e l'ufficio non può disporne un secondo, come ha affermato lo stesso giorno il TAR Lombardia con la sentenza n. 4604/2026, che applica gli stessi termini al permesso di costruire convenzionato.

Anche raddoppiata, in ogni caso, la finestra per le integrazioni resterebbe lontanissima da una richiesta arrivata a oltre un anno e mezzo dalla domanda. La complessità, insomma, entra nel procedimento con un atto espresso e tempestivo, non con una dilatazione di fatto dei tempi. Sul diverso profilo delle integrazioni presentate spontaneamente dal privato, che non rimettono in termini l'amministrazione, si veda il Consiglio di Stato con la sentenza n. 11217/2023.

Il Comune non risponde sul permesso di costruire: cosa cambia per progettisti e imprese

In conclusione, il TAR Lombardia ha accolto il ricorso, ha dichiarato illegittimo il silenzio-inadempimento e ha ordinato al Comune di pronunciarsi in modo espresso, completando l'istruttoria, entro trenta giorni. Se l'inerzia dovesse proseguire, su istanza di parte sarà nominato un commissario ad acta.

A chi segue una pratica edilizia conviene tenere con precisione la cronologia del fascicolo, dalla domanda al preavviso di rigetto fino all'ultima integrazione utile, perché da quelle date dipendono i termini e la finestra per agire. Per gli uffici tecnici la ricaduta è speculare, perché solo una richiesta documentale motivata e tempestiva interrompe il termine.

La pronuncia si colloca nel solco della giurisprudenza che legge i termini dell'art. 20 come una garanzia per il privato e non come una scadenza orientativa. Il tempo del procedimento appartiene a entrambe le parti, e chi ha l'ultima parola non può anche decidere quando pronunciarla.

Silenzio del Comune sul permesso di costruire: le domande più frequenti

Il Comune può interrompere i termini del permesso di costruire chiedendo documenti in qualsiasi momento?

No. L'art. 20 del d.P.R. n. 380/2001 consente di interrompere il termine una sola volta, entro trenta giorni dalla domanda (sessanta nei casi in cui i termini sono raddoppiati), e solo per documenti che l'amministrazione non ha già o non può acquisire da sé. Secondo il TAR Lombardia (sentenza n. 4605/2026), una richiesta di integrazioni formulata oltre quel limite non produce effetti interruttivi.

Una nota interlocutoria del Comune basta a far cessare il silenzio sulla domanda di permesso di costruire?

No. Secondo il TAR Lombardia (sentenza n. 4605/2026) il silenzio-inadempimento viene meno soltanto con una determinazione conclusiva, mentre note interlocutorie, atti preparatori e richieste istruttorie che non esprimono una volontà provvedimentale definitiva non soddisfano l'obbligo di provvedere. Resta distinta la questione dell'eventuale silenzio-assenso previsto dall'art. 20, comma 8, che la sentenza lascia impregiudicata.

Il TAR può rilasciare il permesso di costruire se il Comune resta inerte?

No. Il giudice accerta l'illegittimità del silenzio e ordina al Comune di provvedere entro un termine che di norma non supera i trenta giorni, nominando, ove occorra, un commissario ad acta. Può pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa solo se l'attività è vincolata o se non residuano margini di discrezionalità né adempimenti istruttori, ipotesi che il TAR Lombardia (sentenza n. 4605/2026) ha escluso nel caso esaminato.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*