

Silenzio assenso in edilizia: si forma anche con difformità urbanistiche. La sentenza del Consiglio di Stato

Trascorsi i 90 giorni, il Comune non può respingere la domanda, salvo che manchino gli elementi essenziali, come la documentazione energetica

Redazione Tecnica / 12 Marzo 2026

<https://biblus.acca.it/notizie/silenzio-assenso-in-edilizia-si-forma-anche-con-difformita-urbanistiche/>

La **sentenza n. 1878/2026 del Consiglio di Stato** analizza in dettaglio le condizioni necessarie affinché il silenzio assenso possa considerarsi operante, chiarendo la distinzione tra domande strutturalmente inconfigurabili e domande che, pur contenendo difformità urbanistiche o carenze non essenziali, restano idonee a far sorgere l'effetto sostitutivo dell'inerzia dell'amministrazione. L'orientamento fornito dalla sentenza permette di comprendere quali documenti e requisiti siano imprescindibili ai fini della formazione del silenzio assenso, offrendo un quadro utile per la corretta predisposizione delle istanze edilizie e l'applicazione coerente delle norme vigenti.

Il caso

Una proprietaria di un immobile situato in un Comune abruzzese ha presentato, il 30 dicembre 2011, una domanda di permesso di costruire ai sensi della normativa regionale, finalizzata al recupero abitativo del sottotetto di un edificio residenziale composto da tre piani fuori terra e da un piano sottotetto.

Non avendo ricevuto alcuna risposta da parte dell'amministrazione, nel marzo 2022 la proprietaria ha chiesto al Comune il rilascio dell'attestazione di formazione del silenzio-assenso, prevista dalla normativa edilizia nel caso in cui il procedimento non venga concluso entro i termini stabiliti.

Il Comune ha respinto tale richiesta, rilevando che la domanda originaria risultava incompleta e priva di diversi documenti tecnici e amministrativi (relazioni tecniche, verifiche sismiche, attestazioni energetiche e pagamenti).

Il TAR Abruzzo ha confermato il diniego, ritenendo che il silenzio-assenso non si fosse formato. La proprietaria ha fatto appello, e il giudice ha disposto accertamenti istruttori per verificare la completezza della domanda, in particolare riguardo alla documentazione sull'efficienza energetica, e le parti hanno fornito integrazioni e chiarimenti.

L'appellante ha impugnato la sentenza del TAR sostenendo che la propria domanda non fosse affatto incompleta, in quanto conteneva tutti gli elementi essenziali necessari per identificare correttamente l'intervento edilizio richiesto, risultando quindi conforme al modello normativo previsto dalla legge. Inoltre, ha rilevato che la documentazione aggiuntiva richiesta dal Comune non rientrava tra i requisiti essenziali indicati dall'art. 20 del D.P.R. 380/2001 e che eventuali oneri non versati non avrebbero dovuto ostacolare la formazione del silenzio assenso. Infine, ha sottolineato che, anche qualora alcuni documenti fossero mancanti, il Comune avrebbe potuto richiedere integrazioni senza che ciò impedisse comunque di riconoscere gli effetti giuridici del silenzio assenso.

Quando si forma il silenzio-assenso?

Il Consiglio di Stato chiarisce la disciplina del silenzio assenso distinguendo due situazioni principali. La prima riguarda i **requisiti minimi della domanda**: per essere valida ai fini del silenzio assenso, la domanda deve contenere tutte le informazioni essenziali e la documentazione richiesta dalla legge, identificando in modo chiaro sia il richiedente sia l'intervento edilizio. La seconda riguarda l'inconfigurabilità della domanda: il silenzio assenso non si forma quando la domanda è completamente priva dei requisiti essenziali o è manifestamente inammissibile. La normativa di riferimento è l'art. 20 della legge n. 241/1990 e l'art. 20 del D.P.R. 380/2001, secondo cui, in linea generale, il silenzio assenso si verifica se l'amministrazione non adotta il provvedimento di diniego entro i termini previsti, salvo casi specifici legati a interessi sensibili o a normative particolari.

La giurisprudenza recente ha chiarito che il silenzio assenso può maturare anche quando la domanda presenta difformità urbanistiche o carenze non strutturali. Tuttavia, non si forma se la domanda contiene dichiarazioni mendaci o è totalmente inconfigurabile, cioè priva dei requisiti minimi necessari per identificare oggetto e contenuto dell'intervento. È inoltre escluso nelle domande complesse soggette a normative speciali, come alcuni condoni o interventi nell'ambito dei piani casa, che richiedono un'istruttoria approfondita.

Il principio guida è che il silenzio assenso è uno **strumento di semplificazione amministrativa**: mira a garantire certezza dei diritti dei privati e a contrastare l'inerzia dell'amministrazione, senza sostituire il giudizio di legittimità sul contenuto dell'istanza.

In coerenza con tale impostazione sembrano, infine, orientarsi anche recenti aggiornamenti normativi, come il [D.L. 19/2026](#), che all'art. 5 interviene sull'art. 20 della legge 241/1990, inserendo un ulteriore periodo al comma 1, secondo cui: «*Il silenzio assenso non si forma nei soli casi in cui la domanda*

non sia stata ricevuta dalla amministrazione competente o sia priva degli elementi indispensabili per individuare l'oggetto e le ragioni del provvedimento richiesto.»

Quali documenti fondamentali per la formazione del silenzio-assenso per il rilascio del permesso di costruire?

Nel settore edilizio, perché una domanda possa essere considerata valida e far nascere il silenzio assenso, è necessario che contenga **tutti i documenti espressamente richiesti dalla legge**, indicati all'[art. 20, comma 1, del D.P.R. 380/01](#):

- il titolo di legittimazione;
- gli elaborati progettuali richiesti;
- gli altri documenti previsti dalla parte II (nei casi in cui alcune specifiche documentazioni tecniche – ad esempio, quella sulla eliminazione delle barriere architettoniche degli edifici – sono espressamente previste come necessarie e da presentare preventivamente a corredo della domanda);
- la dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto:
 - ai documenti urbanistici approvati ed adottati;
 - ai regolamenti edilizi vigenti;
 - alle altre normative di settore incidenti sulla disciplina dell'attività edilizia, con particolare riferimento alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico sanitarie e a quelle relative all'efficienza energetica.

In assenza anche di uno solo di questi elementi essenziali, la domanda non può considerarsi idonea a far sorgere l'obbligo dell'amministrazione di provvedere, e quindi non si forma il silenzio assenso, nemmeno se l'amministrazione non richiede integrazioni entro il termine previsto; diversamente, la domanda può risultare incompleta ma comunque configurabile quando mancano documenti non essenziali o si tratta di integrazioni minori alla documentazione già presentata.

Silenzio assenso in edilizia: si forma anche con difformità urbanistiche?

Il Consiglio di Stato ribadisce che parimenti "configurabile", e quindi **idonea alla formazione del silenzio assenso**, è la domanda che – pur contenendo tutti i requisiti essenziali – presenti una **difformità urbanistica**, o in generale sia una **"domanda non conforme a legge"**.

In questi casi, l'amministrazione ha il dovere di **esercitare il soccorso istruttorio** (nel settore edilizio, ai sensi del comma 5 dell'art. 20) e, qualora non lo faccia entro il termine finale di conclusione del procedimento, si forma ugualmente il silenzio assenso, mentre eventuali provvedimenti favorevoli

restano suscettibili di autotutela secondo l'art. 21-nonies della legge n. 241/1990.

La giurisprudenza ha precisato che gli elementi essenziali non possono essere aumentati da regolamenti locali o leggi regionali, che la modifica degli elaborati progettuali essenziali crea una nuova domanda con decorrenza del termine da rifare, e che richieste di chiarimenti su dettagli secondari devono essere fatte entro i termini di legge senza pregiudicare la formazione del silenzio assenso.

Documenti non previsti dalla legge possono essere assimilati agli essenziali se il privato li ha volontariamente assunti come obbligatori, ad esempio un contratto di fideiussione per garantire opere di urbanizzazione.

Accanto ai casi di inconfigurabilità strutturale, esiste la **inconfigurabilità giuridica**, quando la **domanda non rientra nel tipo normativo previsto dalla legge**, come nel caso di richieste di permesso di costruire in deroga o deroghe normative, proroghe di permessi scaduti o accertamenti di conformità senza titolo, in cui il silenzio assenso non si applica.

Nel caso concreto, la domanda presentata era **priva della dichiarazione del progettista relativa all'efficienza energetica**, documento essenziale ai sensi dell'art. 20, comma 1, D.P.R. 380/2001, risultando quindi strutturalmente inconfigurabile e impedendo la formazione del silenzio assenso; le contestazioni dell'appellante non hanno superato la verifica documentale, pertanto **l'appello è stato respinto**.

In conclusione, il **silenzio assenso per il rilascio del permesso di costruire può formarsi anche in presenza di difformità urbanistiche**, purché la domanda contenga tutti gli elementi essenziali previsti dall'art. 20, comma 1, del D.P.R. 380/01, ossia progetto, attestazioni, dichiarazioni. Per garantire la correttezza degli elaborati necessari sia alla validità progettuale sia all'eventuale formazione del silenzio assenso, è consigliabile utilizzare strumenti dedicati che consentano di predisporre una documentazione pienamente conforme alla normativa vigente, come il [software per i titoli abilitativi](#), che ti fornisce modelli aggiornati e facilmente compilabili e il [software per la certificazione energetica](#), che ti consente di progettare e controllare le prestazioni energetiche degli edifici, pianificare interventi di riqualificazione e efficientamento, e produrre tutta la documentazione tecnica richiesta.