METODO GIURIDICO — IUS ET RATIO
ISSN 3103-7305
Rivista Scientifica Telematica di Diritto e Giurisprudenza • Edizione Ufficiale (Roma)
DIAMOND OPEN ACCESS • FASCICOLO A4

SEZ. II • GIURISPRUDENZA & OSSERVATORIO • EDILIZIA E URBANISTICA
Anno I (Vol. 1), Fasc. 3 (2026) • Art. 6597 • pp. 1–10 • §§ 1–25

Il silenzio assenso con difformità urbanistiche e l'autotutela

English Edition Title: Tacit Approval in Building Permits with Zoning Non-Compliance and Self-Remedy

Giovanni Ercole Moscarini [Co-Direttore Scientifico & Editore]
Avvocato del Foro di Roma
Profilo Accademico e Bibliografia: https://www.metodogiuridico.it/autori/giovanni-ercole-moscarini/

Pubblicato il: 9 Nov 2026 • Revisione collegiale e verifica integrale fonti (Sez. II) • Testo integrale: pp. 1–10 (§§ 1–25)

ABSTRACT SCIENTIFICO
Il contributo analizza la fondamentale pronuncia del Consiglio di Stato che ridefinisce l'operatività del silenzio assenso con difformità urbanistiche nell'ordinamento edilizio. Superando la risalente tesi che imponeva la piena conformità sostanziale quale presupposto costitutivo del provvedimento per silentium, il giudice d'appello afferma che l'eventuale contrasto con la strumentazione urbanistica non impedisce il perfezionamento del titolo tacito, ma ne determina l'illegittimità rimovibile esclusivamente mediante annullamento d'ufficio ai sensi dell'art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990 entro il termine decadenziale di dodici mesi. Al contempo, la decisione traccia la rigorosa linea di confine della inconfigurabilità strutturale, chiarendo che l'omessa produzione dei documenti essenziali prescritti dall'art. 20 del Testo Unico dell'Edilizia impedisce la nascita della fattispecie, precludendo ogni effetto sanante all'inerzia della pubblica amministrazione.

CITAZIONE UFFICIALE CONSIGLIATA (STANDARD ACCADEMICO AREA 12 — SCIENZE GIURIDICHE & OSCOLA)
G. E. Moscarini, Il silenzio assenso con difformità urbanistiche e l'autotutela, in Metodo Giuridico (ISSN 3103-7305), Anno I, n. 3, 9 novembre 2026, art. 6597, pp. 1–10, DOI: 10.5281/zenodo.24215289, disponibile su https://www.metodogiuridico.it/2026/11/09/silenzio-assenso-permesso-costruire-autotutela-consiglio-di-stato-1878-2026/.

OSCOLA: Giovanni Ercole Moscarini, 'Il silenzio assenso con difformità urbanistiche e l'autotutela' (2026) 1(3) Metodo Giuridico (ISSN 3103-7305) Art 6597, 1–10 <https://www.metodogiuridico.it/2026/11/09/silenzio-assenso-permesso-costruire-autotutela-consiglio-di-stato-1878-2026/> DOI: 10.5281/zenodo.24215289 accessed 16 November 2026.

DOI Persistente:	**10.5281/zenodo.24215289 (https://doi.org/10.5281/zenodo.24215289) — CERN DataCite / Zenodo**
Permalink Canonico:	https://www.metodogiuridico.it/2026/11/09/silenzio-assenso-permesso-costruire-autotutela-consiglio-di-stato-1878-2026/
English Edition:	https://www.metodogiuridico.it/2026/11/09/silenzio-assenso-permesso-costruire-autotutela-consiglio-di-stato-1878-2026/en/
AEA JEL Codes:	K23 (Diritto amministrativo e settori regolati); R52 (Governo del territorio, urbanistica ed edilizia); K11 (Diritto della proprietà e diritti reali)
EuroVoc (UE):	MT 2846 urbanistica e edilizia • urbanistica [4619]; norme per l'edilizia [3134]
ECLI Pronunce:	**ECLI:IT:CDS:2026:1878SENT • ECLI:IT:CDS:2026:1515SENT • ECLI:IT:CDS:2026:893SENT**

DIAMOND OPEN ACCESS • LICENZA CC BY-NC-ND 4.0 • ZERO APC
© 2026 Giovanni Ercole Moscarini. L'Autore conserva integralmente la titolarità dei diritti d'autore senza restrizioni. Distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0). È consentita l'auto-archiviazione immediata senza embargo della presente versione editoriale (VoR) nei repository istituzionali (IRIS/CINECA, SSRN, OpenAIRE, Zenodo).

VERIFICA ONLINE

Metodo Giuridico
Ius et Ratio • ISSN 3103-7305

RIVISTA GIURIDICA ONLINE • ISSN 3103-7305
NOTA A SENTENZA • DIRITTO E GIURISPRUDENZA

Il silenzio assenso con difformità urbanistiche e l'autotutela

Consiglio di Stato, sentenza n. 1878 del 2026: il titolo tacito si consolida anche in caso di difformità urbanistica ed è rimovibile solo mediante annullamento d'ufficio entro dodici mesi, salvo il limite dell'inconfigurabilità strutturale

GM Giovanni Ercole Moscarini Diritto Amministrativo & Edilizia e Urbanistica 09 Novembre 2026

Lettura 16 min

SCHEDA PRONUNCIA

ORGANO GIUDICANTE
Consiglio di Stato

ESTREMI PROVVEDIMENTO
sentenza n. 1878 del 2026

NORME DI RIFERIMENTO
d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 10, 14, 20 e 36 • Legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 2, 20, 21 e 21-nonies • Codice del processo amministrativo, artt. 31 e 117

DECISIONE
Respinge l'appello

PRINCIPIO DI DIRITTO

In tema di rilascio del permesso di costruire, il silenzio assenso disciplinato dall'art. 20, comma 8, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 si perfeziona con il mero decorso del termine procedimentale ancorché l'istanza presenti difformità urbanistiche o non risulti pienamente conforme a legge, potendo tale illegittimità sostanziale essere rimossa dall'amministrazione unicamente mediante l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio ai sensi dell'art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241 entro il limite temporale di dodici mesi. Per converso, il titolo abilitativo tacito non si forma nelle ipotesi di inconfigurabilità strutturale dell'istanza, riscontrabile qualora la domanda risulti priva degli elementi e dei documenti essenziali prescritti tassativamente dall'art. 20, comma 1, del Testo Unico Edilizia — ivi compresa la dichiarazione asseverata attestante il rispetto delle norme relative all'efficienza energetica —, non potendo l'inutile decorso del termine sanare la radicale carenza genetica dei requisiti minimi indispensabili per attivare il dispositivo legale di semplificazione.

Stato della questione e quadro aggiornato al 09 novembre 2026: Il Consiglio di Stato supera definitivamente il previgente orientamento che subordinava la formazione del silenzio assenso alla conformità sostanziale dell'opera, stabilendo che la difformità urbanistica genera mera annullabilità in autotutela entro dodici mesi, mentre solo la carenza dei documenti essenziali determina l'inconfigurabilità strutturale dell'istanza.

ABSTRACT (ITALIANO)

Abstract: Il contributo analizza la fondamentale pronuncia del **Consiglio di Stato** che ridefinisce l'operatività del **silenzio assenso con difformità urbanistiche** nell'ordinamento edilizio. Superando la risalente tesi che imponeva la piena conformità sostanziale quale presupposto costitutivo del provvedimento per silentium, il giudice d'appello afferma che l'eventuale contrasto con la strumentazione urbanistica non impedisce il perfezionamento del titolo tacito, ma ne determina l'illegittimità rimovibile esclusivamente mediante **annullamento d'ufficio** ai sensi dell'art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990 entro il termine decadenziale di dodici mesi. Al contempo, la decisione traccia la rigorosa linea di confine della **inconfigurabilità strutturale**, chiarendo che l'omessa produzione dei documenti essenziali prescritti dall'art. 20 del Testo Unico dell'Edilizia impedisce la nascita della fattispecie, precludendo ogni effetto sanante all'inerzia della pubblica amministrazione.

ABSTRACT (ENGLISH)

Abstract: *This paper examines the landmark ruling of the Consiglio di Stato redefining the legal effects of tacit approval for building permits in cases of non-compliance with zoning regulations. Overruling previous case law that conditioned tacit consent upon full substantive compliance, the Court rules that urban planning inconsistencies do not hinder the formation of the tacit title, but render it unlawful and subject only to discretionary administrative annulment within the twelve-month statutory deadline under article 21-nonies of Law 241/1990. Concurrently, the ruling outlines the strict concept of structural unconfigurability, establishing that failure to submit the mandatory essential documents listed in article 20 of Presidential Decree 380/2001 prevents the emergence of the application, thereby denying any curing effect to administrative inaction.*

Punti chiave dell'analisi

01.

Superamento del dogma della conformità sostanziale:
Il silenzio assenso si perfeziona con il decorso del termine anche a fronte di una domanda non conforme a legge o affetta da difformità urbanistica, non richiedendosi requisiti di accoglibilità superiori rispetto alle istanze ordinarie.

02.

Regime dell'autotutela e termine decadenziale:
Il titolo edilizio tacito formatosi in contrasto con le previsioni urbanistiche è illegittimo ma efficace, ed è rimovibile unicamente attraverso l'annullamento d'ufficio ex art. 21-nonies l. 241/1990 entro dodici mesi.

03.

Nozione di inconfigurabilità strutturale:
La mancanza dei requisiti essenziali tassativamente stabiliti dall'art. 20, comma 1, del d.P.R. 380/2001 (tra cui l'asseverazione dell'efficienza energetica) impedisce l'insorgenza dell'obbligo di provvedere e la formazione del titolo tacito.

04.

Insanabilità mediante inerzia dell'amministrazione:
L'inerzia del Comune non sana il difetto degli elementi essenziali della fattispecie; la pubblica amministrazione conserva la facoltà di dichiarare l'inefficacia dell'istanza anche oltre il termine procedimentale ordinario.

05.

Tutela del privato e attestazione formale:
Per vincere l'incertezza giuridica, il richiedente può agire con il rito del silenzio-inadempimento ex artt. 31 e 117 c.p.a. per ottenere il rilascio dell'attestazione del decorso dei termini prevista dall'art. 20, comma 8, del Testo Unico.

01. LA FORMAZIONE DEL TITOLO EDILIZIO TACITO TRA SEMPLIFICAZIONE ED ESIGENZE DI CERTEZZA

L'evoluzione della disciplina generale sul procedimento amministrativo, scandita dalle progressive novelle all'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e confluita nel micro-sistema del Testo Unico dell'Edilizia di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, delinea una decisa transizione verso modelli legali tipici di semplificazione accelerata. Nel settore del governo del territorio, il meccanismo del silenzio significativo risponde all'esigenza primaria di fluidificare l'azione dei pubblici poteri ed espungere le conseguenze paralizzanti dell'inerzia burocratica sui diritti patrimoniali ed edificatori dei consociati. Nondimeno, il delicato assetto di interessi sotteso alla trasformazione del suolo impone di verificare se il **silenzio assenso con difformità urbanistiche** possa operare quale fattispecie sostitutiva dell'assenso espresso, o se l'assenza di conformità sostanziale pregiudichi irrimediabilmente la stessa insorgenza del titolo abilitativo.

La cornice ordinamentale tracciata dall'art. 20, comma 8, del d.P.R. n. 380 del 2001 statuisce che, decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo senza che sia stato opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato l'atto tacito di accoglimento, fatti salvi i procedimenti assoggettati a vincoli ambientali, paesaggistici o culturali. Tale previsione intende stabilire precisi limiti temporali al potere pubblico a tutela della stabilità dei rapporti giuridici, evitando che l'inadempimento dell'obbligo di provvedere penalizzi a tempo indeterminato il privato richiedente. La giurisprudenza amministrativa si è a lungo interrogata sull'effettiva portata di

questa garanzia temporale, oscillando tra concezioni rigoristiche intese a preservare l'inderogabilità della pianificazione comunale e letture garantistiche orientate a privilegiare la tutela dell'affidamento e la tipicità dei termini decadenziali.

La concreta applicazione di tali coordinate dogmatiche trova un riscontro emblematico nella complessa vicenda decisa dal **Consiglio di Stato** con la sentenza n. 1878 del 2026[1]. La controversia trae origine dalla presentazione, avvenuta nel dicembre del 2011 innanzi all'amministrazione municipale di Vasto, di un'istanza volta al rilascio del permesso di costruire per il recupero abitativo di un sottotetto, ai sensi della legge regionale Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15. A fronte del protratto silenzio serbato dagli uffici tecnici competenti per oltre un decennio, la proprietaria instava nel marzo del 2022 per ottenere l'attestazione dell'avvenuto decorso dei termini procedimentali e del consolidamento del titolo tacito. L'ente territoriale respingeva formalmente la richiesta di attestazione, eccependo che la documentazione originaria risultava priva di asseverazioni indispensabili in materia di normativa sismica, attestazione di prestazione energetica e versamento dei diritti e del contributo di costruzione.

Il contenzioso instaurato avverso la determinazione negativa veniva disatteso in primo grado dal Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo, il quale escludeva la maturazione del silenzio assenso stante l'omessa allegazione della documentazione obbligatoria. Nel giudizio d'appello, la ricorrente ribadiva che l'istanza recava tutti gli elementi strutturali necessari per individuare l'opera nella sua materialità plano-volumetrica, sostenendo che eventuali incompletezze formali o carenze istruttorie non avrebbero potuto vulnerare il modello normativo astratto, né legittimare un diniego tardivo adottato al di fuori delle garanzie proprie dell'autotutela. La questione investe la distinzione tra la validità del titolo tacito e la sua originaria configurabilità procedimentale, tema già affrontato dalla giurisprudenza di settore in relazione alle conseguenze dell'istanza carente di elaborati tecnici nel permesso di costruire con domanda incompleta.

L'arresto del Consiglio di Stato assume una funzione chiarificatrice di primaria rilevanza sistematica. Muovendo dall'analisi comparativa dei contrastanti orientamenti giurisprudenziali, il Collegio opera un'approfondita disamina del fondamento costituzionale ed eurounitario del silenzio significativo, giungendo a delimitare i confini tra l'illegittimità dell'atto tacito formatosi in difformità dalla legge e la sua radicale inconfigurabilità strutturale per difetto dei presupposti documentali minimi imposti dalla disciplina edilizia.

02. IL SILENZIO ASSENSO CON DIFFORMITÀ URBANISTICHE E I PRESUPPOSTI DELL'AUTOTUTELA

2.1 — Il superamento del requisito della conformità sostanziale per il perfezionamento del titolo

L'inquadramento dogmatico del titolo edilizio tacito ha visto storicamente fronteggiarsi due indirizzi esegetici radicalmente antitetici in seno alla giurisprudenza amministrativa. Secondo un risalente e restrittivo orientamento, formatosi prevalentemente in materia edilizia, la **conformità urbanistica sostanziale** dell'intervento progettato avrebbe costituito una condizione sine qua non per il perfezionamento della fattispecie legale. I sostenitori di tale tesi assumevano che il silenzio assenso integrasse un mero strumento di semplificazione procedimentale e non di liberalizzazione dell'attività economica, con la conseguente impossibilità di ammettere che il mero trascorrere del tempo potesse attribuire un bene della vita privo dei presupposti legali di accoglibilità. In virtù di siffatta lettura, la difformità rispetto alle previsioni di piano regolatore o ai regolamenti locali avrebbe precluso a monte la stessa nascita del titolo, degradando l'infruttuoso decorso del termine a mera inerzia inefficace.

La decisione del **Consiglio di Stato** consacra il definitivo superamento di questa ricostruzione, evidenziandone le insanabili contraddizioni sistematiche in tema di silenzio assenso e difformità urbanistiche nel procedimento[1]. La

pronuncia osserva che l'art. 20 della legge n. 241 del 1990 non subordina l'attivazione del congegno legale a requisiti di fondatezza intrinseca dell'istanza diversi rispetto ai generali **requisiti di presentabilità**. Qualora il legislatore avesse inteso condizionare l'effetto sostitutivo alla perfetta legalità sostanziale dell'opera, avrebbe dettato una disciplina derogatoria espressa; al contrario, la norma procedimentale connette alla presentazione dell'istanza un cogente dovere di provvedere, operando a monte una scelta di valore per il caso in cui l'amministrazione rimanga inerte. L'esito opposto finirebbe per vanificare la finalità di accelerazione delle procedure economiche, costringendo il privato a una perenne incertezza sulla validità dell'assenso tacito.

A conforto di tale impostazione milita un triplice ordine di ragioni di rango eurounitario, costituzionale e normativo. Sotto il profilo sovranazionale, la direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno consacra il **principio della tacita autorizzazione** al fine precipuo di scongiurare le distorsioni della concorrenza derivanti dall'incertezza temporale dei procedimenti autorizzatori. Sul versante costituzionale, l'art. 97 della Costituzione impone di declinare il **buon andamento amministrativo** non come sacrificio dell'interesse pubblico, bensì quale dovere di tempestiva conclusione del ciclo decisorio, valorizzando il risultato dell'azione e stigmatizzando l'opacità del contegno inerte. Ne discende che la sussistenza di difformità rispetto ai parametri urbanistici non impedisce il perfezionamento del titolo per silentium, ma ne vizia la legittimità, trasferendo la tutela dell'ordinamento dal piano della configurabilità a quello della patologia dell'atto amministrativo.

2.2 — L'esercizio dell'annullamento d'ufficio e i limiti temporali dell'autotutela amministrativa

L'affermazione secondo cui il titolo tacito può perfezionarsi pur in presenza di una domanda non conforme a legge trova una decisiva conferma testuale nell'art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990. La disposizione regolatrice dell'**annullamento d'ufficio** contempla espressamente l'esercizio della potestà di secondo grado nei confronti dei provvedimenti di autorizzazione o attribuzione di vantaggi economici che si siano formati ai sensi dell'art. 20. Se si aderisse alla tesi della necessaria conformità sostanziale, non potrebbe mai ravvisarsi la figura di un provvedimento tacito illegittimo suscettibile di rimozione in autotutela, poiché la violazione di legge ne avrebbe impedito a monte la formazione. Il legislatore ha invece tipizzato l'eventualità che il silenzio assenso dia vita a un atto viziato, stabilendo che la sua eliminazione debba avvenire nel rispetto rigoroso dei presupposti sostanziali e temporali dell'autotutela.

> *L'eventuale difformità dell'intervento rispetto ai parametri urbanistici non esclude la nascita del titolo tacito, ma ne determina l'annullabilità in via di autotutela entro il termine perentorio di dodici mesi, decorso il quale la posizione del privato resta consolidata e intangibile per l'amministrazione.*

Il regime dell'autotutela edilizia impone alla pubblica amministrazione di intervenire entro un termine ragionevole, oggi fissato dal legislatore statale nel limite perentorio di **dodici mesi** dal perfezionamento del titolo tacito. L'esercizio del ius poenitendi non può ridursi a un mero ripristino della legalità violata: l'ente comunale è tenuto a motivare puntualmente in ordine alla sussistenza di un **interesse pubblico attuale e concreto** all'eliminazione dell'atto, ponderando comparativamente l'interesse collettivo con il legittimo affidamento ingenerato nel destinatario e con le posizioni degli eventuali controinteressati. Una determinazione caducatoria fondata unicamente sulla tardiva scoperta della difformità urbanistica si palesa illegittima per vizio di motivazione e per superamento dei confini di ragionevolezza procedimentale.

Inoltre, l'art. 2, comma 8-bis, della legge n. 241 del 1990, introdotto dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, stabilisce la radicale inefficacia degli atti tardivi adottati dopo la scadenza dei termini procedimentali quando sia maturato il silenzio assenso. L'amministrazione comunale che abbia omesso di emanare un motivato diniego entro i novanta giorni prescritti dall'art. 20, comma 8, del Testo Unico perde irreversibilmente la potestà di provvedere in via ordinaria. Ogni determinazione repressiva o ostativa adottata a distanza di tempo non può qualificarsi come diniego tardivo, ma costituisce un provvedimento inefficace che non incide sul titolo edilizio oramai formatosi, residuando quale unico canale di intervento la formale instaurazione del procedimento di autotutela disciplinato dall'art. 21-nonies.

03. INCONFIGURABILITÀ STRUTTURALE E CONFINI APPLICATIVI DELL'ISTANZA

3.1 — Gli elementi documentali essenziali previsti dal Testo Unico dell'Edilizia

L'apertura dell'ordinamento verso la formazione del titolo tacito non trascolora in una indiscriminata sanatoria di ogni omissione procedimentale. Il **Consiglio di Stato** delinea una rigorosa distinzione concettuale tra la domanda meramente incompleta e l'istanza affetta da **inconfigurabilità strutturale**, individuando in quest'ultima il limite esterno e invalicabile del dispositivo di semplificazione [1]. L'art. 20, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001 elenca in modo tassativo i requisiti minimi indispensabili per dare forma a un'istanza edilizia giuridicamente riconoscibile: il titolo di legittimazione soggettiva del richiedente, gli elaborati progettuali minimi e la dichiarazione asseverata del progettista abilitato relativa alla conformità dell'intervento agli strumenti urbanistici e alle normative tecniche di settore, con esplicito riguardo alle prescrizioni antisismiche, igienico-sanitarie e di **efficienza energetica**.

La portata di tali adempimenti documentali è inderogabile: essi costituiscono gli elementi costitutivi della fattispecie procedimentale, preordinati a definire l'oggetto materiale della trasformazione edilizia e a delimitare il perimetro dell'effetto autorizzatorio derivante dalla fictio iuris. A differenza di quanto si verifica per le prescrizioni di dettaglio introdotte dalle legislazioni regionali o dai regolamenti edilizi comunali, la disciplina statale dei **requisiti essenziali della domanda** fissa un livello minimo della prestazione amministrativa garantito dall'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione, non comprimibile mediante oneri burocratici accessori. Qualora manchi anche uno solo dei suddetti elementi cardine, la richiesta è priva della struttura minima per essere qualificata come domanda di permesso di costruire, risultando inidonea a far sorgere l'obbligo di provvedere in capo all'amministrazione comunale.

Sotto il profilo sistematico, il giudice amministrativo compie un'ulteriore operazione di *distinguishing* escludendo l'operatività del silenzio assenso nei casi di **inconfigurabilità giuridica**. Tale patologia ricorre allorché il privato richieda l'applicazione del meccanismo tacito a fattispecie non sussumibili nel modello legale tipico, quali le istanze formulate ai sensi della legislazione speciale sul piano casa, le domande di permesso in deroga ex art. 14 del d.P.R. 380/2001, le proroghe di titoli scaduti o le procedure di accertamento di conformità ex art. 36, per le quali la legge prevede la diversa figura del silenzio rifiuto. In tali ipotesi, l'inutile decorso del tempo non può produrre alcun effetto ampliativo in via sostitutiva rispetto al provvedimento espresso.

3.2 — Quando la carenza dei requisiti minimi preclude il consolidamento del titolo tacito

L'individuazione del confine operativo tra mera irregolarità documentale e inconfigurabilità strutturale assume una valenza dirimente per la qualificazione dell'inerzia della pubblica amministrazione. Quando l'istanza edilizia presenta una semplice incompletezza documentale su aspetti secondari o su atti non essenziali, l'ente locale ha il dovere procedimentale di attivare tempestivamente il **soccorso istruttorio** ai sensi dell'art. 20, comma 5, del Testo Unico, richiedendo le integrazioni dovute entro il termine perentorio di trenta giorni. Se il responsabile del procedimento omette di richiedere tali elementi integrativi entro il termine di conclusione del procedimento, il silenzio assenso si perfeziona ugualmente,

salva la possibilità per il Comune di intervenire successivamente secondo i canoni dell'annullamento d'ufficio ex art. 21-nonies.

Al contrario, una **fattispecie diversa** si configura qualora la domanda sia priva degli elaborati essenziali previsti dal comma 1 dell'art. 20, come accaduto nel caso di specie per l'omessa allegazione dell'attestazione energetica e dell'asseverazione tecnica sul contenimento dei consumi. In tale evenienza, il mancato esercizio dei poteri di chiarimento o di regolarizzazione non produce alcun **effetto di sanatoria** sull'atto. L'inerzia amministrativa non può colmare il vuoto strutturale dell'atto di iniziativa del privato, giacché il silenzio significativo presuppone che la domanda possieda i medesimi requisiti di determinatezza dell'oggetto e di completezza asseverativa propri dell'atto espresso che è destinato a surrogare.

Ne deriva una conseguenza pratica di estremo rilievo per il **difensore** e per gli operatori del settore urbanistico: a fronte di un'istanza strutturalmente inconfigurabile, il Comune non decade affatto dalla potestà di rilevare l'inefficacia della domanda, potendo comunicare l'insussistenza del titolo anche dopo la scadenza del termine ordinario di novanta giorni senza dover attivare le onerose procedure di autotutela. La regola dell'intangibilità del titolo per decorso del termine non trova applicazione quando la fattispecie non sia mai venuta ad esistenza per radicale assenza dei suoi presupposti costitutivi, lasciando aperta la facoltà per l'amministrazione di inibire i lavori o contestare la carenza del titolo abilitativo in sede di vigilanza edilizia.

3.3 — Falsa rappresentazione dei fatti ed esclusione del termine decadenziale di autotutela

Accanto all'ipotesi dell'inconfigurabilità strutturale, l'ordinamento prevede un'ulteriore e penetrante deroga alla stabilità temporale del titolo edilizio qualora la formazione dell'assenso sia stata determinata da una condotta decettiva dell'istante. Ai sensi dell'art. 21-nonies, comma 2-bis, della legge n. 241 del 1990, il termine decadenziale di dodici mesi per l'esercizio dell'annullamento d'ufficio non opera qualora il provvedimento favorevole sia stato ottenuto sulla base di una **falsa rappresentazione dei fatti** o di dichiarazioni mendaci. La portata di tale principio è stata puntualmente chiarita dal **Consiglio di Stato** con la sentenza n. 1515 del 2026, avente ad oggetto l'annullamento in autotutela di un titolo in sanatoria rilasciato a fronte di una descrizione artificiosa dello stato dei luoghi [2].

Il giudice d'appello ribadisce che la deroga al limite temporale dei dodici mesi non presuppone necessariamente una pronuncia irrevocabile di condanna in sede penale per falso ideologico, essendo sufficiente che la non veritiera prospettazione emerga con evidenza oggettiva dagli atti e dai documenti acquisiti nel corso del **procedimento di autotutela**. Quando il privato induce in errore l'amministrazione — anche mediante reticenza o silenzio su circostanze urbanistiche decisive —, la condotta di immutatio veri preclude la configurabilità di un **legittimo affidamento** tutelabile. L'interesse pubblico al ripristino della legalità urbanistica assume un valore prevalente, legittimando un intervento ripristinatorio anche a distanza di molti anni dall'adozione dell'atto originario o dal decorso dei termini di semplificazione.

Inoltre, la pronuncia n. 1515 del 2026 evidenzia come l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione comunale risulti fortemente attenuato in presenza di violazioni macroscopiche e decettive: il dovere di esplicitare le ragioni di pubblico interesse può dirsi soddisfatto mediante il mero rinvio documentato alla **prospettazione non veritiera** di parte e alle norme di tutela violate. Nel contenzioso amministrativo, spetta al privato l'onere probatorio di dimostrare l'effettiva veridicità dello stato di fatto allegato a supporto della domanda originaria, non potendo egli opporre la decadenza temporale dell'ente qualora gli elementi grafici e descrittivi abbiano travisato la reale consistenza volumetrica o la qualificazione funzionale delle opere assentite.

04. RIMEDI PROCESSUALI, ONERE DELLA PROVA E PROSPETTIVE DIFENSIVE

L'architettura sostanziale delineata dalla giurisprudenza amministrativa esige una puntuale ricognizione degli strumenti di tutela azionabili dal privato nei rapporti con l'amministrazione comunale e nelle aule di giustizia. La maturazione del termine procedimentale di novanta giorni genera frequentemente una situazione di oggettiva incertezza giuridica circa l'effettivo consolidamento del titolo abilitativo, esponendo il richiedente al rischio di contestazioni repressive in sede di vigilanza edilizia o a ritardi nell'avvio dei cantieri. Per ovviare a tale stallo, il legislatore statale ha introdotto la specifica disciplina dell'**attestazione del decorso dei termini** di cui all'art. 20, comma 8, del Testo Unico Edilizia, imponendo allo sportello unico di rilasciare entro quindici giorni dalla richiesta un formale certificato attestante l'assenza di richieste istruttorie inevase o di provvedimenti di diniego.

Qualora l'ente locale persista nella propria inerzia omettendo di rilasciare l'attestazione richiesta, il privato non è costretto a promuovere una complessa e incerta azione di mero accertamento sull'esistenza del titolo tacito, ma può esperire il rito speciale del **silenzio-inadempimento**. Come autorevolmente precisato dal **Consiglio di Stato** con la sentenza n. 893 del 2026, la domanda proposta ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a. è intesa a sanzionare la violazione del dovere di provvedere sulla richiesta certificativa, obbligando il Comune ad adottare una determinazione espressa entro un termine perentorio[3]. Tale meccanismo assolve a una fondamentale funzione di certezza nei traffici giuridici, consentendo al richiedente di munirsi di un documento opponibile agli istituti di credito, agli acquirenti dell'immobile e agli organi di controllo territoriale.

Sul terreno del **contenzioso amministrativo**, la ripartizione dell'**onere della prova** si atteggia in modo peculiare a seconda della natura della censura sollevata dall'amministrazione. Grava sul privato che invoca la formazione del silenzio assenso l'onere di dimostrare documentalmente la tempestiva presentazione di una domanda munita di tutti i requisiti essenziali contemplati dall'art. 20, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, inclusa la prova dell'avvenuto deposito dell'asseverazione tecnica e delle relazioni specialistiche di settore. Qualora il Comune eccepisca la nullità o l'inefficacia dell'istanza per difetto strutturale, l'istante non può limitarsi ad allegare l'inutile decorso del tempo, ma deve fornire la prova positiva dell'astratta completezza del corredo progettuale sin dalla data di protocollo originaria.

Per converso, laddove l'amministrazione comunale contesti la **non conformità a legge** dell'intervento o la violazione di parametri urbanistici di piano a fronte di una domanda strutturalmente completa, spetta all'ente pubblico l'onere probatorio di dimostrare la tempestività dell'eventuale esercizio del potere di autotutela entro il termine perentorio di dodici mesi. In sede difensiva, il **difensore** del privato potrà utilmente sollevare l'eccezione di **decadenza temporale** ex art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990, eccependo altresì il difetto di motivazione circa la sussistenza di un interesse pubblico attuale e concreto alla rimozione dell'assenso tacito. Tale strategia processuale consente di paralizzare le determinazioni tardive dell'amministrazione che dissimulino un diniego inefficace sotto la veste formale di un tardivo riesame della pratica edilizia.

Infine, merita di essere rimarcato un fondamentale *distinguishing* relativo ai regimi vincolistici e alle autorizzazioni presupposte: la regola generale del silenzio assenso non trova applicazione in presenza di vincoli ambientali, paesaggistici o idrogeologici, salvo che l'istante si sia preventivamente munito del nulla osta favorevole da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, come ampiamente approfondito nell'analisi dei rapporti tra permesso di costruire in presenza di vincoli paesaggistici e soccorso istruttorio. In definitiva, l'indirizzo nomofilattico consolidato dalla giurisprudenza del 2026 restituisce al silenzio significativo la sua genuina funzione di certezza del diritto, proteggendo il legittimo affidamento del privato contro le inerzie colpevoli dell'amministrazione, ma presidiando al contempo l'intangibilità dei requisiti minimi essenziali previsti dalla legge statale a tutela della collettività.

FONTI UTILIZZATE

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 10, 14, 20 e 36

— Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, con particolare riferimento ai requisiti essenziali dell'istanza e alla disciplina del silenzio assenso ordinario.

Legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 2, 20, 21 e 21-nonies

— Nuove norme in materia di procedimento amministrativo, efficacia dell'atto tacito, inefficacia dei provvedimenti tardivi e presupposti dell'annullamento d'ufficio in autotutela.

Codice del processo amministrativo, artt. 31 e 117

— Disciplina dell'azione avverso il silenzio-inadempimento e rito del silenzio per l'ottenimento dell'attestazione amministrativa del decorso dei termini.

GIURISPRUDENZA CITATA

1. **Consiglio di Stato, sentenza n. 1878 del 2026**

— Afferma che la difformità urbanistica non osta al perfezionamento del silenzio assenso ma ne determina la mera annullabilità in autotutela entro dodici mesi, mentre l'omissione dei documenti essenziali di cui all'art. 20, comma 1, del Testo Unico Edilizia genera inconfigurabilità strutturale insanabile per inerzia. Esito: respinge l'appello. Punto: par. 6-12.

2. **Consiglio di Stato, sentenza n. 1515 del 2026**

— Stabilisce che la deroga al limite temporale di dodici mesi per l'annullamento d'ufficio ex art. 21-nonies, comma 2-bis, opera in presenza di una falsa rappresentazione dei fatti emergente dagli atti procedimentali anche in difetto di condanna penale, con attenuazione dell'onere motivazionale di pubblico interesse. Esito: rigetta l'appello. Punto: par. 4.1.1-4.1.5.

3. **Consiglio di Stato, sentenza n. 893 del 2026**

— Riconosce la sussistenza dell'obbligo dell'amministrazione comunale di provvedere sulla richiesta del privato volta a ottenere l'attestazione del decorso dei termini di cui all'art. 20, comma 8, del d.P.R. n. 380 del 2001, tutelabile mediante azione avverso il silenzio-inadempimento ex artt. 31 e 117 c.p.a. Esito: accoglie l'appello. Punto: par. 7-11.

GM

Giovanni Ercole Moscarini

AUTORE • METODO GIURIDICO

Avvocato del Foro di Roma

Esercita nel diritto civile e nel diritto amministrativo. Sulla rivista Metodo Giuridico analizza l'evoluzione normativa e gli orientamenti giurisprudenziali nelle due materie.