Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

Silenzio assenso e difformità urbanistiche nel procedimento

Il Consiglio di Stato (sentenza n. 2179/2026) chiarisce i confini dell'inconfigurabilità dell'istanza e i limiti dell'autotutela

Bruno Taverniti Diritto Amministrativo & Edilizia e Urbanistica 3 Settembre 2026 Lettura 11 min

Stato della questione aggiornato al 3 Settembre 2026: Il Consiglio di Stato sancisce che il silenzio-assenso sul permesso di costruire si perfeziona anche a fronte di difformità urbanistiche sostanziali, purché l'istanza non sia strutturalmente inconfigurabile; l'ente locale inerte può agire solo in autotutela nei termini di legge.

Abstract (Italiano)

Il presente articolo analizza la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Quarta, 8 marzo 2026, n. 2179, in materia di formazione del silenzio-assenso nel rilascio del permesso di costruire ex art. 20 del d.P.R. n. 380/2001. Il contributo esamina i criteri discretivi tra inconfigurabilità strutturale e inconfigurabilità giuridica dell'istanza edilizia, l'irrilevanza delle difformità urbanistiche sostanziali ai fini del perfezionamento del titolo tacito e i conseguenti vincoli motivazionali e temporali gravanti sul potere di annullamento d'ufficio in autotutela ai sensi dell'art. 21-nonies della legge n. 241/1990.

Abstract (English)

This paper examines Italian Council of State (Fourth Section) Judgment no. 2179 of 8 March 2026 regarding the tacit grant of building permits under Article 20 of Presidential Decree no. 380/2001. The analysis focuses on the distinction between structural and legal unconfigurability of planning applications, the irrelevance of substantial town-planning non-conformities for the perfection of the tacit permit, and the stringent temporal and motivational constraints governing ex officio revocation powers under Article 21-nonies of Law no. 241/1990.

Punti Chiave della Decisione

- **Perfezionamento tacito del titolo:** Il decorso del termine procedimentale produce l'assenso anche se l'opera contrasta con il **piano regolatore**.
- **Tassatività dei requisiti essenziali:** L'inconfigurabilità strutturale ricorre unicamente in caso di omessa produzione degli allegati ex art. 20, comma 1.
- **Limiti alla competenza regionale:** Regioni e Comuni non possono introdurre requisiti minimi ulteriori a pena di irricevibilità dell'istanza.
- **Autotutela doverosa e tempestiva:** L'amministrazione può rimuovere il titolo illegittimo solo mediante annullamento d'ufficio motivato e tempestivo.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

PRINCIPIO DI DIRITTO / MASSIMA REDAZIONALE

In materia di procedimento per il rilascio del permesso di costruire, il silenzio-assenso previsto dall'art. 20, comma 8, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 si perfeziona per il solo decorso del termine di legge qualora la domanda sia presentata da soggetto legittimato e sia corredata dagli elementi formali e documentali essenziali tassativamente stabiliti dall'art. 20, comma 1, del medesimo testo unico; la conformità sostanziale dell'intervento alla pianificazione urbanistica vigente non costituisce requisito di esistenza o di efficacia della fattispecie semplificatoria, con la conseguenza che l'eventuale difformità urbanistica dell'opera (ivi compresa la necessità di un preventivo piano di lottizzazione) non impedisce la formazione del titolo tacito, ma ne determina l'illegittimità, rimovibile dall'amministrazione comunale esclusivamente attraverso l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio in autotutela, nel rispetto dei presupposti sostanziali, motivazionali e temporali previsti dall'art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241.

01. La fattispecie controversa e il contrasto interpretativo

Il tema del **silenzio assenso e difformità urbanistiche nel procedimento** edilizio rappresenta uno dei banchi di prova più complessi per l'equilibrio tra le esigenze di **semplificazione burocratica** e la salvaguardia del **governo del territorio**. Con la sentenza della **Consiglio di Stato, Sezione Quarta,**

8 marzo 2026, n. 2179[1], la giurisprudenza amministrativa di vertice delinea con mirabile nettezza i confini applicativi dell'art. 20, comma 8, del d.P.R. n. 380/2001.

La controversia traeva origine dalla presentazione di una domanda di **permesso di costruire** per l'edificazione di un complesso residenziale all'interno di una zona di espansione urbanistica tipizzata dal Piano di Fabbricazione comunale. Decorso inutilmente il termine perentorio di conclusione del procedimento senza che l'ente civico avesse adottato alcun provvedimento espresso di diniego né comunicato motivi ostativi, il privato comunicava l'avvenuta formazione del titolo edilizio per silentium.

A fronte di tale iniziativa, l'amministrazione comunale eccepiva la radicale inesistenza del silenzio-assenso, sostenendo che l'intervento ricadeva in un comparto urbanistico subordinato alla preventiva formazione e approvazione di un **piano di lottizzazione** convenzionato. Secondo la tesi difensiva dell'ente locale, il contrasto del progetto con le prescrizioni di piano avrebbe reso la domanda giuridicamente inconfigurabile, precludendo a monte la maturazione del titolo tacito.

Il Tribunale Amministrativo Regionale accoglieva il ricorso del cittadino, ravvisando il perfezionamento del silenzio-assenso. Il Comune proponeva appello dinanzi al Consiglio di Stato, riproponendo la tesi della non configurabilità del provvedimento tacito in presenza di difformità urbanistiche sostanziali.

La decisione del Consiglio di Stato si inserisce in un quadro ermeneutico storicamente tormentato da oscillazioni tra tesi formalistiche e tesi sostanzialistiche. Per lungo tempo, una parte della giurisprudenza di merito aveva sostenuto che la conformità del progetto alle norme urbanistiche ed edilizie vigenti costituisse un presupposto costitutivo indefettibile per la stessa venuta a esistenza del titolo abilitativo per silentium.

Secondo tale impostazione tradizionale, in presenza di un contrasto con le previsioni del piano regolatore o con l'obbligo di pianificazione attuativa, l'infruttuoso **decorso del tempo** non avrebbe potuto produrre alcun effetto giuridico favorevole all'istante, degradando l'inerzia dell'ente locale a mero silenzio-inadempimento ovvero qualificando l'ipotetico titolo come radicalmente inesistente.

La pronuncia n. 2179/2026 rigetta recisamente questa visione restrittiva, evidenziando come essa finisca per vanificare la ratio acceleratoria e deflativa voluta dal legislatore statale con l'introduzione della disciplina generale sulla semplificazione amministrativa.

02. La nozione di inconfigurabilità dell'istanza: strutturale e giuridica

2.1 — L'inconfigurabilità strutturale per carenza dei requisiti minimi di legge

Nell'articolata motivazione della pronuncia n. 2179/2026, il Consiglio di Stato opera una rigorosa perimetrazione dogmatica del **silenzio assenso e difformità urbanistiche nel procedimento**, distinguendo preliminarmente l'**inconfigurabilità strutturale dell'istanza** dalla mera incompletezza documentale sanabile.

L'**inconfigurabilità strutturale** si configura unicamente quando la domanda risulti priva di quegli elementi essenziali e indefettibili tassativamente previsti dall'art. 20, comma 1, del Testo Unico Edilizia: il titolo di legittimazione alla presentazione della domanda, gli elaborati progettuali minimi e la dichiarazione asseverata del progettista abilitato in ordine alla conformità igienico-sanitaria, antisismica e di contenimento energetico (Cons. Stato n. 1878/2026[2]).

2.2 — L'inconfigurabilità giuridica e l'insussumibilità nel tipo astratto

Diversa è la fattispecie dell'**inconfigurabilità giuridica**, che si realizza quando l'istanza presentata dal privato non rientri nel modello normativo astratto tipizzato dal legislatore per il rilascio del permesso di costruire ordinario.

Tale insussumibilità ricorre nelle domande fondate sulle leggi regionali straordinarie del piano casa (Cons. Stato n. 5563/2026[3]), nelle istanze di condono edilizio straordinario ovvero in presenza di **vincoli di inedificabilità assoluta** che richiedono valutazioni ampiamente discrezionali incompatibili con il meccanismo automatico di semplificazione (Cons. Stato n. 1563/2026[4]).

La rigorosa tassatività dei requisiti essenziali sancita dall'art. 20, comma 1, d.P.R. n. 380/2001 impedisce che la **completezza dell'istanza** venga confusa con la sua fondatezza nel merito. L'ordinamento esige che la domanda contenga gli elementi formali idonei a consentire all'ufficio

tecnico comunale di verificare la natura dell'intervento, la titolarità dell'area e il rispetto dei parametri tecnici minimi asseverati.

Ove tali requisiti strutturali siano presenti, l'amministrazione è investita del **dovere funzionale di esaminare la pratica** e di esprimersi entro i termini di legge. L'eventuale incompletezza secondaria di allegati minori o la necessità di chiarimenti tecnici attiva l'obbligo di **soccorso istruttorio** ex art. 6 della legge n. 241/1990, sospendendo temporaneamente il procedimento ma senza determinare l'inconfigurabilità della domanda.

Sotto il profilo dell'inconfigurabilità giuridica, i giudici di Palazzo Spada circoscrivono le deroghe alle sole ipotesi in cui il privato tenti di applicare il modulo del silenzio a fattispecie eterogenee e ontologicamente incompatibili, quali le autorizzazioni paesaggistiche autonome, i procedimenti di sanatoria straordinaria o le procedure contrattuali complesse.

La ricostruzione teorica elaborata dal Consiglio di Stato distingue nitidamente la conformità del titolo edilizio dal suo procedimento di formazione. L'ordinamento amministrativo contemporaneo ha superato la concezione autoritativa secondo cui il silenzio dell'ente pubblico equivale a un mero diniego o a una paralisi insuperabile dell'azione economica.

La previsione di termini perentori e l'equiparazione dell'inerzia al provvedimento di accoglimento mirano a responsabilizzare gli organi tecnici e burocratici comunali, impedendo che l'istruttoria edilizia si protragga indefinitamente a scapito dei diritti dominicali e della pianificazione finanziaria dei privati.

In questa prospettiva, la presentazione di una domanda munita degli allegati di legge radica in capo all'amministrazione un preciso dovere di provvedere, il cui inadempimento consuma il potere primario di diniego e fa sorgere la posizione di vantaggio in capo all'istante.

03. La formazione del titolo tacito in presenza di difformità urbanistiche

> *"La conformità sostanziale del progetto non è presupposto di esistenza del silenzio-assenso: il titolo si forma anche se illegittimo, tutelando la certezza del tempo procedimentale."*

3.1 — Il silenzio-assenso quale rimedio all'inerzia amministrativa

Sul piano sostanziale, il **silenzio assenso e difformità urbanistiche nel procedimento** persegue la finalità primaria di sanzionare l'inerzia ingiustificata della pubblica amministrazione. Se la conformità urbanistica dell'opera fosse considerata una condizione di perfezionamento del silenzio-assenso, l'istituto risulterebbe svuotato di qualsiasi effettività: il privato dovrebbe sempre dimostrare la piena legittimità dell'intervento come se il titolo espresso non fosse mai mancato.

3.2 — L'inderogabilità della disciplina statale sui livelli essenziali

I giudici di Palazzo Spada statuiscono che né le leggi regionali né i regolamenti edilizi locali possono ampliare il novero degli elementi essenziali richiesti a pena di inammissibilità dell'istanza. La scansione temporale ordinaria (o prorogata a cento giorni in presenza di preavviso di diniego ex art. 10-bis L. 241/1990, cfr. Cons. Stato n. 3230/2026[5]) consuma il potere primario di provvedere dell'amministrazione.

Salvo il caso di modifiche normative sopravvenute nelle more del procedimento (Cons. Stato n. 6050/2026[6]), il titolo tacito produce tutti gli effetti autorizzatori del permesso espresso, abilitando il richiedente ad avviare legittimamente le opere (cfr. anche l'approfondimento sull'attestazione del silenzio-assenso nel permesso di costruire).

Il principio di legalità e di certezza del diritto impone di distinguere tra la **fase di perfezionamento** della fattispecie tacita e la fase della validità del provvedimento formatosi per silentium. L'istituto del

silenzio-assenso produce una **fictio iuris** per la quale il legislatore equipara a tutti gli effetti il mancato diniego a un provvedimento favorevole espresso.

Qualora il progetto assentito per silentium risulti difforme rispetto alla pianificazione generale o manchi della necessaria lottizzazione preventiva ex art. 28 della legge n. 1150/1942, il titolo edilizio è affetto da un vizio di **illegittimità per violazione di legge o eccesso di potere**, ma non da inesistenza o nullità radicale.

L'atto tacito spiega dunque piena **efficacia abilitativa** sin dal momento della scadenza del termine procedimentale, legittimando il privato all'**inizio dei lavori edilizi** e trasferendo sull'amministrazione l'onere di rimuovere il titolo viziato nel rigoroso rispetto dei canoni del diritto amministrativo.

Tale assetto tutela la programmazione economica degli investimenti edilizi e garantisce che i ritardi o l'inerzia degli uffici comunali non si traducano in un pregiudizio arbitrario e illimitato a carico dei cittadini richiedenti.

Sul piano della tutela giurisdizionale dei **terzi controinteressati** (quali i vicini confinanti o le associazioni ambientaliste), il perfezionamento del titolo per silentium non crea alcuna zona franca di immunità. I terzi che si ritengano lesi dalla realizzazione dell'opera edilizia in contrasto con le norme urbanistiche possono impugnare il titolo tacito dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale.

Il termine di decadenza per il ricorso decorre dal momento della **piena conoscenza** dell'inizio dei lavori o dell'esposizione del prescritto cartello di cantiere, garantendo la piena tutela giurisdizionale del diritto di difesa ex art. 24 Cost. e del principio del giusto processo amministrativo ex art. 111 Cost..

L'illegittimità del permesso tacito per difformità urbanistica opera quindi come motivo di annullamento giudiziale su impulso del terzo, confermando che l'atto esiste, produce effetti ed è pienamente giustiziabile nelle sedi competenti.

04. I rimedi della pubblica amministrazione e i limiti

dell'autotutela caducatoria

4.1 — L'annullamento d'ufficio ex art. 21-nonies della legge n. 241/1990

Il riconoscimento della formazione del titolo tacito in presenza di vizi urbanistici non lascia l'amministrazione priva di tutela. Il Comune conserva il potere di intervenire in via di autotutela mediante l'**annullamento d'ufficio** disciplinato dall'art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241.

L'esercizio di tale potere esige tuttavia il rispetto rigoroso dei presupposti stabiliti dall'Adunanza Plenaria n. 8/2017[7]: la sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale al ripristino della legalità urbanistica, la ponderazione comparativa con gli interessi del privato e il rispetto del termine massimo di dodici mesi dalla formazione del titolo.

L'amministrazione comunale procedente è altresì tenuta a garantire la partecipazione procedimentale del titolare del permesso tacito mediante la preventiva comunicazione di **avvio del procedimento di secondo grado** ex artt. 7 e 8 della legge n. 241/1990. Tale garanzia partecipativa consente al privato di illustrare le proprie ragioni difensive, comprovare la buona fede nell'esecuzione dei lavori ed eventualmente proporre modifiche o varianti progettuali idonee a ricondurre l'intervento a piena conformità urbanistica.

4.2 — La tutela dell'affidamento legittimo e la certezza delle relazioni giuridiche

Inoltre, come ribadito da Cons. Stato n. 6166/2026[8], la mera difformità urbanistica o volumetrica del progetto non integra una falsa rappresentazione dei fatti idonea a superare il termine decadenziale di autotutela, trattandosi di profili che l'amministrazione avrebbe dovuto accertare durante l'ordinaria istruttoria procedimentale.

In conclusione, la disciplina del **silenzio assenso e difformità urbanistiche nel procedimento** riafferma il primato del principio di **autoresponsabilità della pubblica amministrazione** e tutela l'**affidamento incolpevole** del cittadino operatore economico, scongiurando il rischio di blocchi procedimentali sine die.

L'intervento in via di autotutela caducatoria rappresenta l'unico strumento tipico riconosciuto all'amministrazione comunale per porre rimedio all'illegittimità del titolo formatosi per silentium. Tuttavia, tale potere non può essere esercitato in modo automatico o arbitrario sulla base del mero rilievo della difformità urbanistica.

L'ente procedente ha l'obbligo di svolgere una rigorosa **ponderazione comparativa** tra l'interesse pubblico concreto e attuale al ripristino dell'assetto territoriale e l'affidamento legittimo maturato dal privato richiedente, tenendo conto degli investimenti effettuati, dello stato di avanzamento delle opere e del tempo trascorso.

Decorso il **termine decadenziale di dodici mesi** di cui all'art. 21-nonies della legge n. 241/1990, l'amministrazione decade definitivamente dalla facoltà di annullare d'ufficio il titolo edilizio tacito, salvo che il rilascio sia stato determinato da **dichiarazioni mendaci** o false rappresentazioni penalmente accertate.

La sentenza n. 2179/2026 del Consiglio di Stato si afferma così come una pietra miliare nella giurisprudenza urbanistica, ristabilendo la corretta gerarchia delle fonti e imponendo all'apparato burocratico la piena **responsabilità dei propri tempi** procedimentali.

La tutela dell'affidamento legittimo assume una rilevanza centrale nell'assetto delineato dalla sentenza n. 2179/2026. Quando un cittadino o un'impresa ottiene un titolo edilizio per silentium e, decorso il termine di legge, avvia l'attività edificatoria confidando nella stabilità della situazione giuridica, l'amministrazione non può intervenire tardivamente a demolire o bloccare le opere senza assumersi la responsabilità delle proprie omissioni.

Il principio costituzionale di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione ex art. 97 Cost. richiede che l'apparato pubblico operi con diligenza, trasparenza e tempestività. Il silenzio-assenso funge da presidio contro le derive dell'inerzia burocratica, assicurando che lo sviluppo del territorio avvenga all'insegna della certezza del diritto e del rispetto reciproco tra Stato e cittadino.

La coerenza sistematica dell'ordinamento edilizio trova così una composizione equilibrata. L'efficacia abilitativa del silenzio-assenso impedisce che l'inerzia amministrativa diventi uno strumento surrettizio di blocco delle attività costruttive, mentre il potere di autotutela assicura che gli interessi urbanistici primari possano essere tutelati entro limiti temporali certi e predeterminati dalla legge.

L'arresto del Consiglio di Stato n. 2179/2026 offre una guida sicura per le amministrazioni comunali e per i tecnici del settore, chiarendo che la reazione all'inerzia non può consistere nell'invocare l'inesistenza del titolo, ma richiede l'esercizio tempestivo, motivato e responsabile dei poteri di vigilanza e autotutela previsti dalla legge generale sul procedimento amministrativo.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

Costituzione della Repubblica Italiana • Art. 41 (Iniziativa economica), Art. 97 (Buon andamento e imparzialità), Art. 117 (Competenza legislativa statale e regionale)

Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 • Art. 20 (Procedimento per il rilascio del permesso di costruire), Art. 21 (Intervento sostitutivo), Art. 28-bis (Permesso di costruire convenzionato)

Legge 7 agosto 1990, n. 241 • Art. 6 (Compiti del responsabile del procedimento), Art. 10-bis (Motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza), Art. 20 (Silenzio assenso), Art. 21-nonies (Annullamento d'ufficio)

Legge 17 agosto 1942, n. 1150 • Art. 28 (Lottizzazione di aree ed autorizzazione a lottizzare)

Giurisprudenza citata

1. **Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza 8 marzo 2026, n. 2179** — Il silenzio-assenso sul permesso di costruire si perfeziona anche a fronte di difformità urbanistiche sostanziali, purché l'istanza non sia strutturalmente o giuridicamente inconfigurabile. ↑
2. **Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza 25 febbraio 2026, n. 1878** — Inconfigurabilità strutturale della domanda di permesso di costruire per carenza dei requisiti essenziali tassativamente stabiliti dall'art. 20 comma 1 T.U. Edilizia. ↑
3. **Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza 18 giugno 2026, n. 5563** — Inapplicabilità del silenzio-assenso alle istanze di permesso di costruire in deroga presentate ai sensi delle discipline straordinarie del piano casa. ↑

4. **Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza 16 febbraio 2026, n. 1563** — Esclusione della semplificazione tacita in presenza di vincoli di inedificabilità assoluta e procedimenti a forte discrezionalità tecnica. ↑
5. **Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza 7 aprile 2026, n. 3230** — Disciplina del computo dei termini massimi di conclusione del procedimento edilizio in presenza di preavviso di rigetto ex art. 10-bis. ↑
6. **Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza 9 luglio 2026, n. 6050** — Effetti delle sopravvenienze normative nel corso del procedimento ai fini della formazione del titolo edilizio tacito. ↑
7. **Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, Sentenza 17 ottobre 2017, n. 8** — Presupposti sostanziali, onere motivazionale e comparazione degli interessi nell'annullamento d'ufficio ex art. 21-nonies. ↑
8. **Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza 15 luglio 2026, n. 6166** — Limiti temporali e tutela dell'affidamento del privato nell'esercizio del potere di autotutela su permessi di costruire formatisi per silentium. ↑

Bruno Taverniti

Avvocato del Foro di Roma — Direttore di Metodo Giuridico

Si occupa di diritto civile e diritto amministrativo. I suoi contributi privilegiano un taglio tecnico e diretto, centrato sul dato giurisprudenziale.