

Permesso di costruire e vincolo paesaggistico nel nuovo orientamento

Inoperatività del silenzio-assenso, soccorso istruttorio e confronto dialettico nella sentenza Cons. Stato n. 6099/2026.

Bruno Taverniti Diritto Amministrativo 17 Agosto 2026 Lettura 11 min

Stato della questione

La questione attiene ai limiti applicativi del **permesso di costruire e vincolo paesaggistico**. Con la sentenza n. 6099/2026, il Consiglio di Stato stabilisce che nei procedimenti edilizi riguardanti immobili situati in aree vincolate non si forma il silenzio-assenso ex art. 20, co. 8, D.P.R. 380/2001 e art. 20, co. 4, L. 241/1990. Tuttavia, la Pubblica Amministrazione non può disporre il diniego senza attivare il soccorso istruttorio procedimentale ex art. 6 L. 241/1990 ed instaurare un effettivo confronto dialettico sulle difformità riscontrate.

Abstract (Italiano)

Il presente articolo analizza la sentenza del Consiglio di Stato, n. 6099 del 2026. Palazzo Spada ha chiarito che se da un lato la presenza del vincolo paesaggistico impedisce la formazione del silenzio-assenso sull'istanza di permesso di costruire ex art. 20 D.P.R. 380/2001, dall'altro la P.A. ha l'obbligo di attivare il soccorso istruttorio ex art. 6 L. 241/1990 prima di respingere l'istanza. Il giusto procedimento richiede una cooperazione dialettica tra comune e privato, escludendo meri rigetti formali.

Abstract (English)

This paper examines Council of State Judgment No. 6099 of 2026. The Court ruled that landscape restrictions prevent tacit approval for building permits under Presidential Decree 380/2001, but require public authorities to engage in procedural cooperation and duty of help before issuing denials.

Punti Chiave della Sentenza

- **Inoperatività del silenzio-assenso:** Il vincolo paesaggistico esclude il titolo edilizio implicito ex art. 20 TUE.

- **Obbligo di soccorso istruttorio:** La P.A. deve attivare l'art. 6 L. 241/1990 in presenza di difformità.
- **Confronto dialettico:** Non bastano mere richieste documentali per legittimare il rigetto.

Massima Redazionale / Principio di Diritto

In materia di permesso di costruire, quando l'immobile oggetto dell'istanza è situato in area paesaggisticamente vincolata, non trova applicazione l'istituto del silenzio-assenso di cui all'art. 20, comma 8, del D.P.R. n. 380 del 2001, prevalendo la clausola di esclusione generale sancita dall'art. 20, comma 4, della L. 241/1990 a tutela del patrimonio paesaggistico ed ambientale. Tuttavia, la presenza di una pluralità e consistenza di difformità progettuali e documentali poste a fondamento del provvedimento di diniego impone all'amministrazione procedente l'attivazione del soccorso istruttorio previsto dall'art. 6 della L. 241/1990, quale corollario del principio eurounitario di buona amministrazione. Le regole del giusto procedimento e l'obbligo di soccorso istruttorio non si considerano adempiuti mediante la sola richiesta di integrazioni documentali, dovendo le circostanze ostative formare oggetto di un effettivo confronto dialettico ed interattivo tra l'amministrazione ed il privato prima di disporre il definitivo diniego del titolo edilizio.

01. Fatto e vicenda processuale: il permesso di costruire in area vincolata ed il diniego comunale

La complessa ed articolata controversia risolta dalla sentenza del **Consiglio di Stato, sentenza n. 6099 del 2026¹**, riguarda l'istanza di permesso di costruire per un fabbricato a destinazione commerciale ed uffici presentato da un privato in area soggetta a vincolo paesaggistico.

Nonostante l'ottenimento dell'**autorizzazione paesaggistica** e la trasmissione di integrazioni documentali, il Comune adottava un provvedimento di rigetto sollevando ben quindici contestazioni. Il privato impugnava il diniego invocando il **silenzio-assenso** ed la violazione del **soccorso istruttorio** ex art. 6 L. 241/1990.

In riforma della sentenza di primo grado del TAR, Palazzo Spada ha tracciato il solco in tema di **permesso di costruire e vincolo paesaggistico**.

La complessa vicenda amministrativa e processuale approdata all'esame del **Consiglio di Stato** prende l'avvio dalla presentazione da parte di una società proprietaria di una dettagliata istanza volta al rilascio del **permesso di costruire** per la realizzazione di un nuovo ed articolato complesso immobiliare ad uso commerciale ed uffici direzionali, ubicato all'interno di una zona di completamento B del Piano Regolatore Generale di un importante comune peninsulare.

Poiché l'immobile interessato dall'intervento ricadeva in area sottoposta a **vincolo paesaggistico** ed ambientale, il privato promuoveva ed otteneva dalla competente autorità la preventiva **autorizzazione paesaggistica**. Successivamente, a seguito di un primo sollecito da parte degli uffici comunali, la società provvedeva alla trasmissione di un consistente plico di elaborati grafici e documentali

integrativi, riponendo il ragionevole affidamento sul tempestivo rilascio del titolo edilizio od, in subordine, sulla formazione del **silenzio-assenso ex art. 20 del D.P.R. 380/2001**.

A sorpresa, la direzione urbanistica del comune notificava un provvedimento di rigetto dell'istanza, fondando la motivazione su una fitta serie di contestazioni tecniche e progettuali articolate in quindici distinti punti (tra cui pretese difformità sul calcolo dei volumi, sulle altezze e sui parcheggi) e sull'applicazione retroattiva di un risalente regolamento edilizio comunali.

La società adiva il TAR deducendo sia la formazione del silenzio assenso sia la palese violazione dei doveri di **soccorso istruttorio** e di giusto procedimento ex art. 6 L. 241/1990. A fronte della sentenza del TAR che rigettava l'impugnativa, il **Consiglio di Stato**, con la sentenza n. 6099 del 2026, ha riformato la decisione di primo grado, sancendo una fondamentale pronuncia sul bilanciamento tra vincoli ambientali e lealtà procedimentale.

02. L'inoperatività del silenzio-assenso nei procedimenti edilizi riguardanti aree con vincolo paesaggistico

2.1 — L'esclusione generale ex art. 20, comma 4, L. 241/1990 e l'art. 20, comma 8, D.P.R. 380/2001

Ai sensi dell'**art. 20, comma 4 della L. 241/1990**, le disposizioni in materia di **silenzio-assenso** non si applicano agli atti ed ai procedimenti riguardanti la tutela del patrimonio culturale e paesaggistico².

Ne consegue che nel procedimento di rilascio del **permesso di costruire** di cui all'**art. 20 del D.P.R. 380/2001** non può formarsi alcun titolo implicito qualora l'immobile sia compreso in area vincolata.

La disciplina generale del **silenzio-assenso** nei procedimenti amministrativi ad istanza di parte, pur rappresentando un fondamentale pilastro del processo di semplificazione volto a tutelare i cittadini ed le imprese contro le inefficienze della Pubblica Amministrazione, incontra un preciso ed insuperabile limite esterno nelle materie presidiate da valori primari dell'ordinamento.

L'**art. 20, comma 4 della L. 241/1990** fa prevalere l'esigenza di una valutazione espressa e ponderata da parte delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del paesaggio. Nel settore edilizio, la presenza di un **vincolo paesaggistico** impone la preventiva verifica di compatibilità ed esclude che il decorso dei termini procedurali possa determinare l'assenso implicito al progetto.

La rigorosa affermazione delle garanzie partecipative nei procedimenti edilizi risponde all'esigenza di assicurare la trasparenza e la prevedibilità dell'azione amministrativa.

La rigorosa applicazione dei principi di legalità ed imparzialità assicura la parità di trattamento tra gli operatori economici nei procedimenti edilizi.

2.2 — La rilevanza dell'avvenuto rilascio dell'autorizzazione paesaggistica presupposta

Il previo conseguimento dell'**autorizzazione paesaggistica** non supera l'inoperatività del **silenzio-assenso** sul titolo edilizio, confermando la natura vincolata dell'area e la necessità di un provvedimento espresso³.

Il primo caposaldo argomentativo declinato dal Giudice d'Appello attiene all'individuazione dei limiti di operatività dell'istituto del **silenzio-assenso** nei procedimenti per il rilascio del **permesso di costruire** disciplinati dall'**art. 20 del D.P.R. 380/2001**.

Il **Consiglio di Stato** evidenzia che la presenza di un **vincolo paesaggistico** sull'area oggetto dell'intervento — circostanza che trova incontrovertibile conferma nell'avvenuto svolgimento del procedimento per il rilascio della preventiva **autorizzazione paesaggistica** — attiva la clausola generale di esclusione sancita dall'**art. 20, comma 4 della Legge 241/1990**.

L'ordinamento attribuisce una tutela rafforzata al patrimonio paesaggistico, culturale ed ambientale, precludendo espressamente l'assenso tacito o la formazione di titoli edilizi per mero decorso del tempo in assenza di un vaglio espresso e motivato della Pubblica Amministrazione. Di conseguenza, il privato non può far valere la formazione del **silenzio-assenso** per superare le contestazioni comunali in zone vincolate.

03. L'obbligo di soccorso istruttorio procedimentale ex art. 6 L. 241/1990 nei procedimenti edilizi

3.1 — Il principio eurounitario di buona amministrazione ed il necessario confronto dialettico

Ai sensi dell'**art. 6 della L. 241/1990**, il responsabile del procedimento edilizio è tenuto ad attivare il **soccorso istruttorio** procedimentale di fronte a difformità documentali o progettuali⁴.

Il principio di lealtà procedimentale vieta all'amministrazione di disporre il rigetto senza un previo **confronto dialettico** sui motivi ostativi⁵.

L'orientamento espresso dal **Consiglio di Stato** con la sentenza n. 6099/2026 s'inserisce nel più ampio ed evoluto quadro della giurisprudenza amministrativa in materia di giusti procedimenti e tutela dell'affidamento.

La giurisprudenza ha riaffermato che il dovere di **soccorso istruttorio** rappresenta il naturale contraltare della doverosità dell'azione amministrativa, impedendo che sviste o lacune puramente formali sfocino in immotivati ed invalidanti provvedimenti di rigetto.

La primazia della tutela del territorio e del paesaggio impone di non sacrificare i valori ambientali sull'altare di automatismi procedurali od inezie della P.A.

La giurisprudenza del **Consiglio di Stato** consolida un indirizzo interpretativo volto a contemperare la tutela ambientale con la libertà d'iniziativa economica.

La trasparenza amministrativa ed il rigore istruttorio costituiscono le pietre d'angolo per il buon andamento della funzione pubblica edilizia.

La rigorosa osservanza delle norme sul procedimento amministrativo assicura la certezza del diritto e l'efficienza della commessa pubblica.

La corretta interpretazione delle regole edilizie ed urbanistiche costituisce garanzia di legalità per l'intera collettività.

3.2 — La Tabella dei Precedenti ed il panorama delle pronunce correlate

La seguente tabella sintetizza le principali decisioni del **Consiglio di Stato** in materia di **permesso di costruire**, **vincolo paesaggistico** e **soccorso istruttorio**:

PRONUNCIA ED ANNO	OGGETTO DELLA DECISIONE	PRINCIPIO RILEVANTE AFFERMATO
Cons. Stato n. 6099/2026	Permesso di costruire e vincolo paesaggistico.	Inoperativo il silenzio assenso; obbligatorio il soccorso istruttorio ed il confronto dialettico prima del rigetto.
Cons. Stato n. 3230/2026	Preavviso di rigetto ex art. 10-bis L. 241/90.	Calcolo dei 100 giorni per la formazione del silenzio-assenso nei procedimenti non vincolati.
Cons. Stato n. 893/2026	Attestazione del silenzio-assenso ex art. 20 TUE.	Ammissibilità dell'azione avverso il silenzio-inadempimento sulla richiesta di certificazione.
Cons. Stato n. 6166/2026	Autotutela su permesso di costruire tacito.	Le difformità edilizie non costituiscono falsa rappresentazione ed impongono il rispetto dei termini.

Se da un lato l'inoperatività del **silenzio-assenso** rigetta le pretese di titolo tacito dell'istante, dall'altro la decisione del **Consiglio di Stato** segna una fondamentale vittoria delle garanzie partecipative del privato sotto il profilo dell'obbligo di **soccorso istruttorio** ex **art. 6 della Legge 241/1990**.

Palazzo Spada afferma che l'amministrazione comunale, a fronte di rilievi o difformità di natura tecnica e documentale riscontrati sul progetto presentato, non può trincerarsi in un comportamento burocratico passivo adottando direttamente il provvedimento di rigetto. Il principio eurounitario di buona amministrazione e di lealtà procedimentale impone all'ufficio tecnico di attivare il **soccorso istruttorio** procedimentale, invitando il privato ad un effettivo confronto sulle criticità.

Le regole del giusto procedimento esigono una cooperazione istruttoria sostanziale e dialettica, garantendo che le difformità superabili siano rimosse mediante modifiche od integrazioni progettuali prima di adottare la misura drastica del definitivo diniego.

04. L'insufficienza delle mere richieste documentali ed i limiti del potere di rigetto della P.A.

4.1 — La distinzione tra integrazione formale e cooperazione istruttoria sostanziale

La cooperazione procedimentale non si esaurisce nell'invio di elenchi di documenti da integrare. Come evidenziato nelle analisi sul [soccorso istruttorio](#) e [favor participationis negli appalti](#), la P.A. deve instaurare un confronto effettivo.

« Nelle aree vincolate, il diniego del permesso di costruire è illegittimo se la P.A. non attiva il soccorso istruttorio ex art. 6

L. 241/1990. »

L'annullamento del provvedimento di diniego disposto dal Giudice Amministrativo per violazione dei doveri di **soccorso istruttorio** e lealtà procedimentale produce rilevanti effetti sul successivo riesercizio del potere da parte del comune.

L'amministrazione procedente, in adempimento del giudicato, è tenuta ad instaurare un vero e proprio tavolo di confronto istruttorio con la parte privata, esaminando analiticamente le proposte integrative e consentendo il superamento delle difformità prima di adottare la determinazione conclusiva.

La cooperazione leale tra amministrazione ed amministrato costituisce canone ordinamentale eurounitario ed immanente all'esercizio di ogni potere pubblico.

La tempestiva interlocuzione tra gli uffici ed i progettisti previene l'insorgere di defatiganti contenziosi dinanzi ai TAR ed al **Consiglio di Stato**.

La giurisprudenza della Terza e Quarta Sezione rafforza l'esigenza di una motivazione analitica ed esaustiva per i dinieghi espressi.

La tutela del paesaggio costituisce valore primario ed insostituibile presidiato dalla Carta Costituzionale all'articolo 9.

La giurisprudenza amministrativa offre soluzioni equilibrate e conformi ai principi di buon andamento dell'azione pubblica.

4.2 — L'illegittimità del diniego in assenza di istruttoria partecipata e le conseguenze sul riesercizio

Il rigetto adottato senza il previo **soccorso istruttorio** determina l'annullamento dell'atto e l'obbligo di riesercizio del potere ex art. 117 c.p.a..

L'amministrazione dovrà riattivare il procedimento garantendo il **confronto dialettico** sui rilievi ostativi riscontrati⁶.

La sentenza n. 6099 del 2026 esamina in modo rigoroso la differenza tra l'adempimento formale delle comunicazioni ed il rispetto effettivo dell'obbligo di **soccorso istruttorio**.

Il **Consiglio di Stato** chiarisce che la semplice ed asettica richiesta di trasmissione di documenti integrativi non esaurisce i doveri di buona amministrazione posti a carico del comune. Quando l'amministrazione intenda fondare il rigetto su rilievi complessi ed articolati, deve instaurare una vera e propria interlocuzione dialettica con l'istante, consentendogli di chiarire le scelte progettuali e di apportare le opportune rettifiche.

05. Rilievi pratici ed indicazioni operative per la gestione dei procedimenti edilizi e le difese nei contenziosi

5.1 — Guida per i professionisti tecnici e le imprese nella risposta ai preavvisi di rigetto ed ai soccorsi istruttori

I professionisti tecnici nella redazione delle osservazioni ex art. 10-bis L. 241/1990 devono richiedere espressamente l'attivazione del **soccorso istruttorio** procedimentale ex art. 6 L. 241/1990⁷.

L'eventuale inerzia dell'amministrazione o il rifiuto di avviare il **confronto dialettico** costituisce vizio di illegittimità da far valere in sede giurisdizionale.

Per gli uffici tecnici comunali, l'attuazione dei principi stabiliti da Palazzo Spada richiede un profondo ripensamento delle modalità di gestione dell'istruttoria edilizia.

L'adozione di verbali sintetici di confronto o l'emissione di preavvisi di rigetto realmente argomentati assicura il rispetto del giusto procedimento, prevenendo defatiganti contenziosi giurisdizionali e garantendo la qualità tecnica dei titoli abilitativi edilizi rilasciati.

Le strategie difensive nei giudizi amministrativi contro i dinieghi di titoli edilizi devono valorizzare i profili di difetto di istruttoria e di soccorso procedimentale.

La tutela del legittimo affidamento costituisce principio generale dell'azione amministrativa sancito dall'art. 1, comma 2-bis della L. 241/1990.

La corretta gestione dei procedimenti edilizi complessi favorisce gli investimenti e la riqualificazione sostenibile del territorio.

La cooperazione istituzionale tra enti ed amministrati promuove lo sviluppo armonico ed ordinato del territorio nazionale.

5.2 — Indicazioni per gli uffici tecnici comunali nel rispetto dei principi di lealtà procedimentale

Gli uffici tecnici comunali devono strutturare la fase istruttoria in chiave leale e collaborativa, evitando dinieghi cumulativi e sommari⁸.

La conduzione di incontri o l'emissione di specifici quesiti istruttori assicura la legittimità dell'azione ed esclude il rischio di annullamento in sede d'appello⁹.

Le importanti statuizioni del **Consiglio di Stato** offrono chiare direttive operative sia per i liberi professionisti tecnici sia per gli uffici comunali preposti al rilascio dei titoli abilitativi edilizi.

I tecnici di parte che assistono i richiedenti in procedimenti edilizi riguardanti aree vincolate devono sollecitare tempestivamente l'attivazione del **soccorso istruttorio** ex art. 6 L. 241/1990 in risposta a preavvisi di rigetto, eccependo in sede di ricorso giurisdizionale l'eventuale omissione del **confronto dialettico** quale grave vizio di legittimità del diniego.

06. Conclusioni ed prospettive applicative nel diritto dell'edilizia e del paesaggio

La sentenza n. 6099/2026 del **Consiglio di Stato** segna un punto di svolta nel bilanciamento tra tutela del paesaggio e garanzie partecipative.

Se da un lato viene tutelato il patrimonio ambientale escludendo il **silenzio-assenso** edilizio, dall'altro si garantisce il privato imponendo alla P.A. un effettivo **soccorso istruttorio** e lealtà procedimentale prima di disporre qualsiasi diniego.

In conclusione, la sentenza n. 6099/2026 del **Consiglio di Stato** si qualifica come una pronuncia di altissimo livello dogmatico e pratico per il diritto dell'edilizia e dell'ambiente.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 20 — Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, procedimento per il rilascio del permesso di costruire e disciplina del silenzio-assenso.

Legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 6, 10-bis, 20 — Nuove norme in materia di procedimento amministrativo, soccorso istruttorio, preavviso di rigetto ed esclusioni del silenzio assenso per il patrimonio paesaggistico.

Giurisprudenza citata

1. **Consiglio di Stato, Sentenza n. 6099** — del 2026 Sentenza in commento: permesso di costruire in area con vincolo paesaggistico, inoperatività del silenzio assenso ed

obbligo di soccorso istruttorio procedimentale.

2. **Consiglio di Stato, Sentenza n. 3230** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: preavviso di rigetto ex art. 10-bis L. 241/1990 e calcolo del termine di 100 giorni per la formazione del silenzio-assenso.
3. **Consiglio di Stato, Sentenza n. 893** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: azione avverso il silenzio-inadempimento sulla richiesta di attestazione di avvenuta maturazione del silenzio-assenso edilizio.
4. **Consiglio di Stato, Sentenza n. 6166** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: annullamento d'ufficio di permesso di costruire tacito e limiti al potere di autotutela dell'amministrazione.
5. **Consiglio di Stato, Sentenza n. 35** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: vincolo paesaggistico di 150 metri da corsi d'acqua ex D.Lgs. 42/2004 ed inidoneità della SCIA alternativa.
6. **Consiglio di Stato, Sentenza n. 2179** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: limiti dell'inconfigurabilità giuridica dell'istanza edilizia ed opacità del silenzio-assenso nei piani di lottizzazione.
7. **Consiglio di Stato, Sezione Settima, Sentenza n. 3053** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: subappalto necessario, DGUE, favor participationis e soccorso istruttorio ex art. 101 D.Lgs. 36/2023.
8. **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 795** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: principio del risultato ex art. 1 D.Lgs. 36/2023, legalità e qualificazione per lavorazioni premiali.
9. **Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza n. 1878** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: permesso di costruire, difetti essenziali della documentazione e preclusione del silenzio assenso.



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.