Metodo Giuridico
Ius et Ratio • ISSN 3103-7305

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

# Silenzio assenso sul permesso di costruire con domanda incompleta

*Consiglio di Stato, sentenza n. 5814 del 2026: l'inconfigurabilità strutturale dell'istanza priva di relazione tecnica sulle fonti rinnovabili impedisce il perfezionamento del titolo tacito*

PV Paola De Virgiliis Diritto Amministrativo & Edilizia e Urbanistica 05 Novembre 2026

Lettura 12 min

**SCHEDA PRONUNCIA**

ORGANO GIUDICANTE
**Consiglio di Stato**

ESTREMI PROVVEDIMENTO
**sentenza n. 5814 del 2026**

NORME DI RIFERIMENTO
**d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 11, 16 e 20 • d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 11 • Legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 2, 20 e 21-nonies**

DECISIONE
**Respinge l'appello**

## PRINCIPIO DI DIRITTO

*Il silenzio assenso disciplinato dall'art. 20, comma 8, del d.P.R. n. 380 del 2001 presuppone la configurabilità strutturale della domanda edilizia, la quale non sussiste qualora l'istante ometta di allegare gli elementi documentali essenziali previsti dalla disciplina di settore, tra cui la specifica documentazione tecnica attestante il rispetto dei requisiti di integrazione delle fonti rinnovabili ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 28 del 2011. In tale ipotesi, non avviandosi il termine per la maturazione del titolo tacito, l'amministrazione conserva la facoltà di respingere espressamente l'istanza senza dover previamente attivare il procedimento di annullamento d'ufficio in autotutela di cui all'art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990.*

**Stato della questione e quadro aggiornato al 05 novembre 2026:** La giurisprudenza amministrativa fissa i limiti strutturali del silenzio assenso nell'edilizia, escludendo la formazione del titolo in assenza degli elaborati tecnici sulle fonti rinnovabili prescritti dalla legge.

### ABSTRACT (ITALIANO)

**Abstract:** Il contributo analizza la recente decisione del **Consiglio di Stato** che traccia il perimetro applicativo del **silenzio assenso sul permesso di costruire** a fronte di domande prive dei requisiti documentali indefettibili. Esaminando la distinzione tra **inconfigurabilità strutturale** e mera illegittimità del provvedimento tacito, l'indagine chiarisce perché l'omessa allegazione della relazione tecnica sull'impiego delle **fonti rinnovabili** precluda la nascita del titolo edilizio, legittimando un diniego espresso anche decorso il termine ordinario senza necessità di ricorrere all'annullamento in autotutela.

### ABSTRACT (ENGLISH)

*The paper examines the ruling of the Consiglio di Stato regarding the formation of tacit consent on building permits when essential statutory documents are missing. By differentiating structural unconfigurability from standard illegality, the analysis explains why failure to produce technical documentation on renewable energy sources prevents the tacit title from arising, thereby permitting a direct denial without requiring formal administrative self-redress under article 21-nonies of Law 241/1990.*


## Punti chiave dell'analisi

**01.**
**Completezza strutturale dell'istanza:**
Il silenzio assenso esige la produzione di tutti i documenti essenziali imposti dall'art. 20, comma 1, del d.P.R. 380/2001, inclusa la relazione tecnica sull'integrazione delle fonti rinnovabili ex art. 11 del d.lgs. 28/2011.

**02.**
**Inconfigurabilità della fattispecie:**
La mancanza di elaborati essenziali impedisce alla domanda di far sorgere il dovere di provvedere, precludendo a monte la decorrenza utile dei termini per la formazione del titolo tacito.

**03.**
**Inapplicabilità dell'autotutela ex art. 21-nonies:**
In assenza di titolo tacito, l'amministrazione conserva intatto il potere di adottare un diniego espresso tardivo senza dover attivare le garanzie e i limiti temporali dell'annullamento d'ufficio.

**04.**
**Efficacia dell'atto plurimotivato:**
Nel contenzioso amministrativo, la legittimità di una sola ragione ostativa autonoma rende intangibile il provvedimento e infondate le censure sulle restanti motivazioni.

## 01. LA DISCIPLINA DEL SILENZIO ASSENSO SUL PERMESSO DI COSTRUIRE TRA SEMPLIFICAZIONE ED EFFETTIVITÀ DEI CONTROLLI

L'art. 20 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 modella il **silenzio assenso sul permesso di costruire** quale strumento di celere definizione del procedimento edilizio, subordinandone tuttavia l'operatività alla sussistenza di specifici presupposti di fatto e di diritto. La disposizione normativa stabilisce che il decorso infruttuoso del termine per l'adozione del provvedimento espresso equivale ad accoglimento della domanda, salvo che sull'area insistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali. Nella prassi applicativa e nel contenzioso urbanistico, il nodo interpretativo più delicato risiede nello stabilire se la fattispecie tacita possa dirsi perfezionata a fronte di una richiesta documentale carente dei requisiti minimi di legge, ovvero se il difetto istruttorio impedisca radicalmente la decorrenza del termine.

La formulazione dell'art. 20, comma 1, del Testo Unico Edilizia impone che la domanda sia presentata allo **sportello unico per l'edilizia** corredata da una rigorosa attestazione del titolo di legittimazione, dagli elaborati progettuali e dalla

dichiarazione asseverata del progettista abilitato. L'asseverazione tecnica non esaurisce la propria funzione nella mera conformità urbanistica alle norme di piano, ma si estende alle normative di settore aventi incidenza sull'attività costruttiva, tra le quali assumono primaria rilevanza le prescrizioni sull'efficienza energetica e sull'integrazione delle fonti di energia rinnovabile. Il rispetto di siffatti parametri riflette un interesse pubblico indisponibile che non può essere eluso mediante la mera presentazione di un'istanza priva della documentazione necessaria.

La pronuncia del **Consiglio di Stato** affronta direttamente tale interferenza tra doveri di correttezza documentale dell'istante ed esercizio della potestà amministrativa [1]. Il giudice d'appello valorizza la nozione di **inconfigurabilità strutturale** della domanda: quando l'istanza difetta dei requisiti essenziali prescritti tassativamente dall'art. 20, comma 1, non si attiva alcun obbligo di provvedere in capo all'ente locale e, di riflesso, non può avviarsi il computo temporale per la formazione del titolo abilitativo in forma tacita. Tale approdo ermeneutico dialoga con l'elaborazione maturata in materia di efficacia dei titoli abilitativi e di completezza della segnalazione o dell'istanza, tematica già approfondita nell'esame dei requisiti di efficacia delle comunicazioni edilizie per i manufatti precari e titoli abilitativi.

La ricostruzione operata dal Collegio ristabilisce un equilibrio sostanziale tra il principio di semplificazione procedimentale sancito dall'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e il rispetto delle regole tecniche edilizie. La tutela dell'affidamento del privato non può sorgere a fronte di un comportamento negligente o reticente sul piano documentale: il decorso temporale non supplisce all'assenza strutturale degli atti asseverativi minimi richiesti dalla legge di settore per avviare la valutazione pubblica dell'intervento.

## 02. LA CONFIGURABILITÀ DELLA DOMANDA EDILIZIA E I REQUISITI DOCUMENTALI ESSENZIALI

### 2.1 — Presupposti documentali e limiti di operatività della fattispecie legale tipica

L'analisi della struttura del procedimento disciplinato dall'art. 20 del d.P.R. n. 380 del 2001 esige una preliminare verifica sulla conformità dell'istanza al **modello procedimentale legale**. Il silenzio assenso non opera quale meccanismo astratto e incondizionato: la produzione dell'effetto abilitativo tacito presuppone che il privato abbia introdotto una domanda dotata di tutti gli elementi formali e sostanziali necessari per consentire all'amministrazione l'espletamento dell'istruttoria tecnica. Il primo comma della norma elenca tassativamente i contenuti dell'istanza, individuando il titolo di legittimazione, gli elaborati grafici di progetto e la dichiarazione asseverata del professionista.

In questa prospettiva, l'asseverazione resa dal tecnico abilitato circa la rispondenza del progetto alle **norme relative all'efficienza energetica** assume valenza costitutiva dell'istanza stessa. Non si tratta di una documentazione accessoria o meramente integrativa, suscettibile di essere differita alla fase esecutiva dei lavori o depositata a discrezione dell'istante. L'art. 11 del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 impone espressamente che i progetti di nuova costruzione prevedano l'utilizzo di fonti rinnovabili per la copertura dei fabbisogni termici ed elettrici, stabilendo al terzo comma che l'inosservanza di tale obbligo comporta indefettibilmente il diniego del titolo abilitativo.

#### La completezza dell'istanza quale presupposto del titolo tacito

La formazione del titolo per decorso del termine esige la preventiva produzione degli allegati tecnici obbligatori previsti dalla legge edilizia; in mancanza del corredo asseverativo minimo, la fattispecie legale tipica non giunge a perfezionamento.

Ne deriva che l'omesso deposito della specifica **relazione tecnica sulle fonti rinnovabili** si traduce nella carenza di un elemento strutturale dell'atto di iniziativa. Qualora l'interessato ometta di allegare il progetto dell'impianto fotovoltaico o termico conforme ai requisiti dell'Allegato 3 al d.lgs. n. 28 del 2011, la domanda risulta incompleta e inidonea a determinare il sorgere dell'onere decisionale in capo all'ufficio comunale. I limiti di operatività della semplificazione procedimentale trovano il proprio fondamento nella salvaguardia di interessi pubblici primari a presidio della sostenibilità energetica e dell'ordinato sviluppo del territorio.

### 2.2 — La distinzione tra inconfigurabilità strutturale e inconfigurabilità giuridica dell'istanza

Il quadro giurisprudenziale in tema di silenzio assenso si caratterizza per una fondamentale linea di demarcazione concettuale. Da un lato si colloca l'orientamento secondo cui il **silenzio assenso sul permesso di costruire** si perfeziona con il mero decorso del tempo, anche nell'ipotesi in cui l'intervento progettato contrasti con gli strumenti urbanistici o con le prescrizioni di zona [2]. In base a tale ricostruzione, la contrarietà a legge dell'opera non impedisce la nascita del provvedimento per silentium, ma rileva unicamente quale vizio di legittimità suscettibile di essere rimosso mediante il potere di autotutela nei limiti dell'art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990.

A differenza di tale quadro, la pronuncia in commento precisa che tale principio **non trova applicazione** dinanzi a una fattispecie radicalmente diversa, connotata dall'omissione di allegati essenziali imposti direttamente dalla disciplina edilizia. In questo caso non si è in presenza di un'istanza completa ma illegittima nel merito, bensì di una **inconfigurabilità strutturale** della domanda. L'assenza della documentazione obbligatoria prevista dall'art. 20, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001 impedisce il perfezionamento del fatto procedimentale presupposto dal legislatore.

Accanto all'inconfigurabilità strutturale, il Consiglio di Stato isola la categoria della **inconfigurabilità giuridica**, che ricorre allorché l'interessato richieda un titolo abilitativo invocando il silenzio assenso in materie o fattispecie sottratte per legge alla semplificazione. Si pensi alle domande presentate in deroga agli strumenti urbanistici ex art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001, alle istanze di proroga di permessi scaduti implicanti valutazioni discrezionali, ovvero alle domande di accertamento di conformità ex art. 36 per le quali opera la tipica fattispecie legale del silenzio rifiuto. In entrambi i casi di inconfigurabilità, il mero trascorrere del termine non genera alcun effetto provvedimentale favorevole.

| Profilo di Vizio | Difformità Urbanistica di Merito | Inconfigurabilità Strutturale |
|---|---|---|
| **Natura del difetto** | Contrasto del progetto con prescrizioni urbanistiche, distanze o altezze. | Omissione di relazioni asseverate o allegati obbligatori ex art. 20, comma 1. |
| **Effetto del decorso del termine** | Formazione del titolo tacito | Mancata formazione del titolo |
| **Strumento di reazione della PA** | Annullamento d'ufficio in autotutela ex art. 21-nonies l. 241/1990. | Adozione di diniego espresso ordinario e diffida a iniziare le opere. |

La sistematica delineata dai giudici di Palazzo Spada opera un bilanciamento razionale: mentre l'ordinamento accetta che l'amministrazione perda il potere di respingere tardivamente l'istanza quando è stata posta in grado di valutare un

fascicolo formalmente completo, non consente che il privato tragga giovamento dall'inerzia pubblica quando egli stesso non ha prodotto i documenti fondamentali previsti dalla legge.

### 2.3 — Carenza documentale e onere probatorio nel giudizio amministrativo

Sul piano strettamente processuale e operativo, la configurabilità del titolo abilitativo tacito incide in maniera decisiva sul riparto del carico probatorio. Nel **contenzioso amministrativo** instaurato per accertare la formazione del silenzio assenso o per impugnare il diniego opposto dall'amministrazione, incombe integralmente sul privato l'**onere della prova** relativo alla tempestiva e integrale trasmissione di tutti i documenti richiesti dall'art. 20, comma 1, del Testo Unico Edilizia. L'istante non può limitarsi ad allegare la ricezione dell'istanza o il mero decorso dei termini di fase, dovendo dimostrare puntualmente la consistenza documentale degli allegati originari e delle eventuali integrazioni depositate.

Nel caso scrutinato dal Consiglio di Stato, la difesa della società ricorrente sosteneva che la relazione sull'impianto fotovoltaico fosse già acclusa all'istanza introduttiva, deducendo altresì un comportamento concludente dell'amministrazione che non ne aveva fatto menzione nel preavviso di diniego. Il Collegio ha tuttavia disatteso tale impostazione difensiva: la contestazione specifica formulata dall'ente resistente impone una prova documentale certa circa l'avvenuta ricezione della relazione tecnica ex art. 11 del d.lgs. n. 28 del 2011. L'omessa produzione o l'incertezza sul deposito dell'elaborato preclude la dimostrazione della completezza dell'istanza.

Per il **difensore** che assiste l'operatore economico o il cittadino, emerge una precisa indicazione cautelare. In sede di presentazione della domanda e di riscontro alle richieste istruttorie, risulta indispensabile predisporre un inventario dettagliato degli atti trasmessi, con attestazioni telematiche di avvenuta consegna che certifichino la presenza di ogni asseverazione di settore. Qualora l'amministrazione sollevi in giudizio l'**eccezione** di inconfigurabilità strutturale per carenza di allegati essenziali, la mancata prova del deposito iniziale rende inopponibile la decorrenza dei termini procedimentali e vanifica qualsiasi pretesa di formazione del titolo tacito.

## 03. POTERE DI DINIEGO TARDIVO, AUTOTUTELA E PLURALITÀ DI MOTIVAZIONI

### 3.1 — Quando opera il potere di diniego espresso in assenza di autotutela

L'accertamento della mancata formazione del titolo tacito riverbera conseguenze dirette sull'individuazione del potere esercitabile dall'amministrazione procedente. Nel regime ordinario, qualora si sia validamente formato il **silenzio assenso sul permesso di costruire**, l'ente decade dal potere primario di provvedere negativamente sull'istanza. L'eventuale determinazione tardiva contraria all'accoglimento incorre nella sanzione dell'inefficacia prevista dall'art. 2, comma 8-bis, della legge n. 241 del 1990, residuando in capo al Comune unicamente la facoltà di agire in autotutela ai sensi dell'art. 21-nonies, previo accertamento dell'interesse pubblico attuale e nel rispetto del termine decadenziale di dodici mesi.

> *Il decorso del tempo non sana l'incompletezza strutturale della domanda edilizia, lasciando impregiudicato il potere dell'amministrazione di respingere espressamente l'intervento senza dover ricorrere all'annullamento in autotutela.*

Questo rigido regime decadenziale presuppone tuttavia che il silenzio significativo sia venuto ad esistenza. Qualora invece l'istanza risulti viziata da **inconfigurabilità strutturale** per omesso deposito della relazione sull'integrazione delle fonti

rinnovabili, il titolo tacito non sorge affatto. Di conseguenza, l'amministrazione non incontra alcuna preclusione temporale derivante dalla formazione del titolo e conserva intatta la potestà provvedimentale originaria. Il dirigente comunale ben può adottare un **diniego espresso del permesso di costruire** senza dover previamente avviare un procedimento di annullamento d'ufficio né motivare sulla comparazione degli interessi contrapposti [1].

Tale approdo risolve una frequente aporia difensiva, chiarendo che la diffida comunale a non avviare i lavori e il diniego postumo non violano l'art. 21-nonies se la domanda originaria era priva di asseverazioni indispensabili. La tutela dell'affidamento legittimo postula una condotta del privato improntata alla **buona fede e collaborazione**: il richiedente che presenta una domanda incompleta non può pretendere che l'inerzia amministrativa operi quale sanatoria automatica dell'omissione documentale.

### 3.2 — Gli effetti dell'atto plurimotivato sulla tutela giurisdizionale del ricorrente

Un ulteriore snodo di rilievo sistematico affrontato dal Consiglio di Stato concerne la disciplina dell'**atto plurimotivato** e la sua incidenza sulla strategia processuale del ricorrente. Nel giudizio di primo grado e in sede di gravame, l'operatore aveva articolato specifiche censure contro entrambe le ragioni poste a base del diniego comunale: da un lato, l'omessa allegazione della documentazione sulle fonti rinnovabili; dall'altro, la mancata costituzione della garanzia fideiussoria per il pagamento della quota residua del contributo di costruzione. Quanto a quest'ultimo profilo, la società deduceva che l'obbligazione contributiva disciplinata dall'art. 16 del Testo Unico Edilizia costituisce una mera conseguenza del rilascio del titolo e non già un presupposto condizionante la sua formazione.

Il Collegio ha tuttavia ritenuto di poter prescindere dallo scrutinio della questione relativa agli oneri di costruzione, facendo applicazione del consolidato principio processuale secondo cui, a fronte di un provvedimento sorretto da molteplici motivazioni autonome, l'infondatezza delle censure rivolte contro una di esse rende superfluo l'esame delle doglianze relative alle restanti parti dell'atto [3]. Poiché l'atto amministrativo plurimotivato conserva piena efficacia qualora anche una sola delle sue rationes decidendi risulti immune da vizi, il ricorrente non può conseguire alcuna utilità sostanziale dall'eventuale accoglimento delle censure accessorie.

Questa regola di economia processuale impone una riflessione attenta sulla **tecnica di redazione del ricorso** e sulla valutazione preventiva del rischio di lite. Nelle controversie edilizie, quando il diniego opposto dall'amministrazione oppone una carenza strutturale insanabile dell'istanza accanto a contestazioni secondarie di tipo economico o tributario, la difesa del privato deve necessariamente concentrare il massimo sforzo argomentativo e probatorio sulla rimozione del vizio strutturale. La tenuta della motivazione concernente l'omessa documentazione ambientale e tecnologica preclude qualsiasi spazio di annullamento del provvedimento avversato.

## 04. CONCLUSIONI E RILIEVI SISTEMATICI

L'arresto del Consiglio di Stato fissa un solido principio ordinatore nell'applicazione del **silenzio assenso sul permesso di costruire**, scongiurando il rischio che la semplificazione dei procedimenti amministrativi degeneri in un aggiramento sostanziale delle tutele ambientali ed energetiche. La netta distinzione tra vizi di legittimità della domanda completa e inconfigurabilità originaria per carenza documentale essenziale restituisce coerenza al sistema delineato dal combinato disposto dell'art. 20 del d.P.R. n. 380 del 2001 e dell'art. 20 della legge n. 241 del 1990.

Sul piano operativo, la pronuncia segnala ai tecnici progettisti e agli operatori economici la centralità inderogabile degli adempimenti previsti dalla normativa sulle **fonti rinnovabili** di cui al d.lgs. n. 28 del 2011. La mancata allegazione della relazione tecnica asseverata non è qualificabile come una mera irregolarità formale sanabile ad libitum: essa paralizza ab

origine la decorrenza del termine perentorio a provvedere, impedendo la maturazione del titolo tacito e conservando integro in capo all'ente locale il potere di opporre un diniego espresso ordinario.

In definitiva, la tutela del legittimo affidamento e la certezza delle posizioni giuridiche nel settore dell'edilizia privata presuppongono la rigorosa osservanza dei doveri di lealtà documentale. Solo l'istanza strutturalmente idonea a consentire la piena cognizione della conformità dell'opera può beneficiare dell'effetto legale favorevole derivante dall'inerzia degli uffici comunali.

## FONTI UTILIZZATE

### NORMATIVA DI RIFERIMENTO

**d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 11, 16 e 20**

— Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, con particolare riferimento ai presupposti e alla formazione del titolo abilitativo espresso e tacito.

**d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 11**

— Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e obbligo di integrazione negli edifici di nuova costruzione a pena di diniego del titolo edilizio.

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

— Nuove norme in materia di procedimento amministrativo, efficacia del silenzio assenso e presupposti per l'annullamento d'ufficio in autotutela.

### GIURISPRUDENZA CITATA

1. **Consiglio di Stato, sentenza n. 5814 del 2026**

— Esclude la formazione del silenzio assenso sul permesso di costruire in caso di istanza priva della documentazione essenziale sulle fonti rinnovabili, confermando la legittimità del diniego espresso adottato senza previa autotutela. Esito: respinge l'appello. Punto: par. 10-18.

2. **Consiglio di Stato, sentenza n. 2674 del 2025**

— Afferma che il silenzio assenso si forma per il mero decorso del tempo anche in caso di difformità urbanistica dell'opera, rilevando il vizio sul piano della sola annullabilità d'ufficio ex art. 21-nonies l. 241/1990. Esito: accoglie l'appello. Punto: par. 5-12.

3. **Consiglio di Stato, sentenza n. 2753 del 2025**

— Ribadisce che nell'atto amministrativo plurimotivato la legittimità di una sola ragione giustificatrice autonoma è idonea a sostenere la determinazione impugnata e a respingere il ricorso. Esito: respinge l'appello. Punto: par. 22-23.

PV

## Paola De Virgiliis

AUTORE • METODO GIURIDICO

Si occupa di appalti pubblici e contrattualistica pubblica. Per Metodo Giuridico cura l'analisi della disciplina dei contratti pubblici e della relativa giurisprudenza amministrativa.