AMBIENTEDIRITTO
- Anno XXVI - Fascicolo n. 4/2026 -

PROFILI PROBLEMATICI DELLA PROCEDURA ABILITATIVA SEMPLIFICATA PER GLI IMPIANTI DA FONTI RINNOVABILI: PERFEZIONAMENTO, EFFICACIA E RIESAME DEL TITOLO

Critical issues in the simplified authorisation procedure for renewable energy plants: perfection, effectiveness and review of the title

AUGUSTO DI CAGNO *

Abstract. Il contributo indaga la procedura abilitativa semplificata per gli impianti da fonti rinnovabili, disciplinata dall'art. 8 del d.lgs. n. 190/2024, a partire dalla separazione, propria della nuova disciplina, tra il perfezionamento del titolo, la sua efficacia, subordinata alla pubblicazione dell'avviso, e la decorrenza del termine per l'annullamento d'ufficio. Alla luce delle modifiche dell'art. 20 della l. n. 241/1990 introdotte dal d.l. n. 19/2026, si esaminano i presupposti di formazione del titolo, con particolare riguardo alla documentazione e alla localizzazione dell'impianto in area idonea, la funzione dell'avviso e dell'attestazione del silenzio assenso rispetto alla certezza sull'esistenza del titolo e i poteri del Comune dopo la scadenza del termine, onde verificare su quali soggetti finisca per gravare l'incertezza che la semplificazione lascia irrisolta e se la sua distribuzione possa essere ricondotta a un criterio ricavabile in via interpretativa.

Parole chiave: procedura abilitativa semplificata; silenzio assenso; attestazione; annullamento d'ufficio; fonti rinnovabili; aree idonee.

Abstract. *The paper examines the simplified authorisation procedure for renewable energy plants governed by Article 8 of Legislative Decree No. 190/2024, starting from the separation, introduced by the new rules, between the formation of the title, its effectiveness, which depends on the publication of a notice, and the running of the time limit for ex officio annulment. In the light of the amendments to Article 20 of Law No. 241/1990 introduced by Decree-Law No. 19/2026, it considers the conditions for the formation of the title, with particular regard to the documentation and to the location of the plant in a suitable area, the role of the notice and of the attestation of tacit consent in making the existence of the title certain, and the powers of the Municipality after the expiry of the time limit, in order to determine who ultimately bears the uncertainty that simplification leaves unresolved and whether its allocation can be traced back to a criterion derived by way of interpretation.*

Keywords: *simplified authorisation procedure; tacit consent; attestation; ex officio annulment; renewable energy; suitable areas.*

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva: la procedura abilitativa semplificata come titolo che si forma senza essere accertato; **2.** La consumazione del potere di provvedere e la sorte del diniego tardivo; **3.** Esistenza e validità del titolo formatosi per *silentium*; **3.1.** La documentazione necessaria ai fini del silenzio assenso: tra "mancanza" e "insufficienza"; **3.2.** La localizzazione dell'impianto in area idonea: requisito di esistenza o di validità?; **3.3.** La conformità urbanistica e i limiti della compatibilità stabilita dalla legge; **4.** Gli strumenti di certezza del titolo: l'avviso del proponente, l'attestazione del Comune e la dichiarazione prevista dalla legislazione pugliese; **4.1.** L'avviso di intervenuto perfezionamento del titolo abilitativo tra condizione di efficacia e attestazione del privato; **4.2.** L'attestazione tra potere di certezza e automatismo telematico; **4.3.** La mancanza di un atto tipico di accertamento della mancata formazione del titolo abilitativo e i poteri del Comune; **4.4.** La dichiarazione di idoneità del titolo

prevista dalla legislazione pugliese; **5.** I poteri del Comune dopo la scadenza del termine per la comunicazione del diniego; **5.1.** Il titolo non formato e l'annullamento d'ufficio disposto in via subordinata; **5.2.** Il titolo formato ma illegittimo: annullamento d'ufficio, convalida e c.d. mero ritiro; **6.** Il difetto di coordinamento tra il termine per l'annullamento d'ufficio e l'efficacia del titolo: la posizione dei terzi e del proponente; **7.** Riflessioni conclusive.

1. Premessa introduttiva: la procedura abilitativa semplificata come titolo che si forma senza essere accertato.

La procedura abilitativa semplificata (di seguito, PAS) costituisce, nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, il regime amministrativo intermedio tra l'attività libera e l'autorizzazione unica. Introdotta dall'art. 6 del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, essa è oggi disciplinata dall'art. 8 del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, come modificato dal d.lgs. 26 novembre 2025, n. 178, e si applica agli interventi elencati nell'Allegato B al medesimo decreto[1].

Sulla natura dell'istituto il dibattito non può dirsi sopito. Nella disciplina previgente prevaleva la riconduzione della PAS al *genus* della segnalazione certificata di inizio attività, con la conseguenza che il decorso del termine di trenta giorni rendeva lecita l'attività dichiarata, senza far sorgere un titolo equiparabile al provvedimento di accoglimento; e alla riconduzione della PAS alla segnalazione certificata di inizio attività la giurisprudenza continua ad attenersi per le procedure soggette, *ratione temporis*, al d.lgs. n. 28/2011[2]. Si è rilevato, peraltro, che l'avvicinamento della PAS allo schema autorizzatorio non nasce con il testo unico, ma era già stato favorito dalle modifiche introdotte dall'art. 47 del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, conv., con modificazioni, dalla l. 21 aprile 2023, n. 41, e la nuova disciplina ne costituirebbe lo sviluppo, accentuando il carattere provvedimentale del titolo che si forma per effetto dell'inerzia del Comune[3]. Ciò posto, l'art. 8 del d.lgs. n. 190/2024 ha modificato il dato

[1] * *(Abilitato alle funzioni di professore universitario di Seconda Fascia in Diritto Amministrativo - Professore a contratto di Diritto Amministrativo- già Ricercatore universitario di diritto amministrativo)*

Sull'evoluzione della disciplina della PAS e sui suoi rapporti con gli altri regimi abilitativi si vedano, tra gli altri, G. LA ROSA, *La procedura abilitativa semplificata per impianti FER: dalle esigenze di semplificazione ai dubbi applicativi*, in *AmbienteDiritto.it*, 2023, 3, 1 ss.; N. BERTI, *La nuova Procedura Abilitativa Semplificata nel d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 (post-correttivo)*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2025, 1, 400 ss.; N. BERTI - A. BONAITI, *Aspetti e problemi delle recenti riforme in tema di realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *AmbienteDiritto.it*, 2023, 1, 1 ss., spec. 21 ss.; S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. amm.*, 2023, 1, 59 ss.

[2] Per la riconduzione della PAS previgente alla segnalazione certificata di inizio attività, T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. II, 4 maggio 2026, n. 994, in www.giustizia-amministrativa.it, punto 8.2, che richiama, tra le altre, Cons. Stato, Sez. IV, 2 maggio 2024, n. 3990, ivi, e T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 8 luglio 2025, n. 1177, ivi; Cons. Stato, Sez. IV, 1° settembre 2026, n. 6733, ivi; Cons. Stato, Sez. II, 28 aprile 2026, n. 3325, ivi, punti 16.2-16.3, che dà conto anche dell'orientamento contrario (Cons. Stato, Sez. IV, 12 settembre 2023, n. 8284; Id., 8 luglio 2020, n. 4383; Id., 18 aprile 2019, n. 2526, ivi); per la riconduzione della PAS previgente a un titolo che si forma tacitamente, Cons. Stato, Sez. IV, 14 marzo 2022, n. 1754, ivi. Per la ricostruzione del dibattito anteriore al d.lgs. n. 190/2024, G. LA ROSA, *La procedura abilitativa semplificata*, cit. In dottrina, nel senso che, nella disciplina previgente, i lavori potevano essere iniziati anche in mancanza di un'espressa autorizzazione, S. SPUNTARELLI, *op. cit.*, § 6.

[3] N. BERTI, *op. cit.*, 402 e nt. 6 a pag. 403, ove si richiama la Relazione illustrativa allo schema del d.lgs. n. 190/2024, nella quale si dà conto dell'orientamento del Consiglio di Stato che, dopo le modifiche introdotte dal d.l. n. 13/2023, ha ricondotto la PAS a un «atto autorizzativo che si forma tacitamente». Lo stesso Autore segnala, peraltro, che anche dopo l'entrata in vigore del testo unico una parte della giurisprudenza ha continuato a ricondurre la PAS alla segnalazione certificata di inizio attività (ivi, nt. 8): così, con riferimento a procedure soggette, *ratione*

normativo su cui si fondava il dibattito sulla natura della PAS. L'art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 28/2011 stabiliva che, in mancanza dell'ordine motivato di non effettuare l'intervento, «l'attività di costruzione deve ritenersi assentita», senza qualificare l'effetto prodotto né disciplinare i poteri esercitabili dopo la scadenza del termine; sicché la giurisprudenza, riconducendo l'istituto alla segnalazione certificata di inizio attività, vi applicava i poteri previsti dall'art. 19, comma 4, della l. n. 241/1990. La nuova disposizione stabilisce, invece, che, in mancanza di un diniego espresso comunicato nel termine, «il titolo abilitativo si intende perfezionato senza prescrizioni» (comma 6), e rinvia, per il tempo successivo, ai poteri di cui all'art. 21-*nonies* della l. n. 241/1990 (comma 10), che presuppongono un provvedimento, sia pure tacito. Invero, proprio muovendo dal dato testuale dei commi 6 e 10 dell'art. 8, la dottrina e la prima giurisprudenza hanno tratto la riconducibilità della nuova PAS allo schema del silenzio assenso[4]; ed è proprio la qualificazione della nuova PAS nei termini del silenzio assenso, che costituisce il presupposto dell'indagine che segue, volta a verificarne le ricadute sulla formazione del titolo, sulla sua conoscibilità da parte dei terzi e sull'esercizio dei poteri di autotutela. La qualificazione dell'istituto, tuttavia, lungi dall'esaurire le questioni che la PAS pone, sembra piuttosto spostarle su un diverso piano: quello dei presupposti dai quali dipende la formazione del titolo abilitativo e degli strumenti attraverso i quali la sua esistenza può essere resa certa.

Basti considerare che, già nel modello generale del silenzio assenso, disciplinato dall'art. 20 della l. 7 agosto 1990, n. 241, l'incertezza investe il titolo abilitativo sotto un duplice profilo. Per un verso, essa riguarda l'esistenza del titolo: la sua formazione dipende dalla sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto richiesti dalla legge, che, in mancanza di un provvedimento espresso, l'amministrazione è chiamata ad accertare soltanto con l'attestazione prevista dall'art. 20, comma 2-bis, della medesima legge. In mancanza di un'attestazione, dunque, né il privato né i terzi sembrano poter avere certezza che il titolo abilitativo si sia effettivamente formato per *silentium*. Per altro verso, essa riguarda la stabilità del titolo, il quale, anche quando si sia formato, resta esposto all'annullamento d'ufficio, nei limiti dell'art. 21-*nonies* della medesima legge. La certezza degli effetti delle fattispecie ampliative che si formano per silenzio è stata, del resto, ricondotta a un interesse generale dell'ordinamento, al quale va

temporis, all'art. 6 del d.lgs. n. 28/2011, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 4 aprile 2025, n. 6844, in www.giustizia-amministrativa.it, che ne trae la conseguenza che, decorso il termine per il controllo, il Comune può intervenire soltanto con i poteri di autotutela c.d. atipica dell'art. 19 della l. n. 241/1990; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 8 aprile 2025, n. 621, ivi, punto 8.6; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 4 giugno 2025, n. 4260, ivi.

[4] N. BERTI, op. cit., 407 ss.; P. PANTALONE, La disciplina introdotta dal Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili, in www.giustizia-amministrativa.it, 2025, § 3.2, secondo cui il legislatore ha orientato la PAS verso un istituto di semplificazione, anziché di liberalizzazione, con l'intento di offrire maggiori certezze agli operatori; M. FAZIO, *Procedura abilitativa semplificata*, in E. BRUTI LIBERATI-C. MAINARDIS-A. TRAVI (a cura di), *Codice dell'energia. La nuova disciplina delle fonti rinnovabili*, Milano, 2025, 5, 122 ss., spec. 133-134, il quale, pur rilevando che la nuova disciplina introduce previsioni che in parte corroborano la tesi di un titolo provvedimentale e che il modello sembra quello del silenzio assenso, segnala la permanenza di elementi riconducibili alla logica della segnalazione e ritiene, perciò, che la giurisprudenza continuerà a interrogarsi sulla natura dell'istituto; A. MALTONI, Misure di semplificazione…, in CERIDAP, 2026, 1, 221 ss., spec. 239-241, secondo cui le nuove disposizioni hanno accentuato il carattere ibrido dell'istituto, soprattutto quando deve essere convocata la conferenza di servizi, poiché al titolo che si forma per silentium si contrappone la necessità di una determinazione espressa di conclusione negativa; rilievi che, nondimeno, non impediscono all'Autore di ricondurre la PAS al silenzio assenso (ivi, 241). In giurisprudenza, T.A.R. Veneto, Sez. IV, 8 luglio 2026, n. 1533, e 10 luglio 2026, n. 1539, in www.giustizia-amministrativa.it, che qualificano espressamente la fattispecie in termini di formazione del titolo per silenzio assenso; nonché, sia pure senza qualificare espressamente l'istituto, T.A.R. Marche, Sez. I, 20 aprile 2026, n. 528, ivi, punto 6.2, e T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 8 luglio 2026, n. 975, ivi.

commisurata la ricostruzione dell'istituto[5]. Nel modello generale, tuttavia, formazione ed efficacia del titolo coincidono: decorso il termine per provvedere, il titolo abilitativo che si sia formato tacitamente produce immediatamente i propri effetti, e l'incertezza riguarda l'esistenza del titolo e la durata della sua esposizione al riesame, ma non anche la data a partire dalla quale esso è efficace.[6]

Nella PAS, invece, alle incertezze sottese al silenzio assenso come istituto generale se ne aggiunge un'altra, che dipende dalla struttura della fattispecie. Il legislatore ha separato la formazione del titolo abilitativo, che consegue al decorso del termine (art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 190/2024), dalla sua efficacia, che consegue alla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione di un avviso, la cui richiesta è rimessa al proponente (art. 8, comma 9)[7]; e ha fatto decorrere dal momento della sua formazione, e non dall'efficacia, il termine di sei mesi entro il quale il Comune può esercitare i poteri di annullamento d'ufficio (art. 8, comma 10). In ogni caso, anche nella PAS, né la formazione del titolo abilitativo, né la sua efficacia, né la scadenza del termine per l'annullamento d'ufficio presuppongono che l'amministrazione abbia accertato, con un atto espresso, la sussistenza dei presupposti di perfezionamento del titolo medesimo. Ne consegue che ogni valutazione circa l'esistenza del titolo, e così anche circa la riconducibilità dell'intervento a quelli elencati nell'Allegato B e circa la completezza dell'istanza, sembra compiuta, ai fini della pubblicazione dell'avviso, dal proponente, posto che l'attestazione che il Comune è ora tenuto a rendere d'ufficio ai sensi dell'art. 20, comma 2-bis, della l. n. 241/1990 non è condizione né della formazione né dell'efficacia del titolo abilitativo. Il proponente, infatti, nel richiedere la pubblicazione dell'avviso, nel quale deve essere indicata la data di perfezionamento del titolo (art. 8, comma 9, del d.lgs. n. 190/2024), afferma che il titolo si è formato; l'affermazione del proponente, tuttavia, proviene dallo stesso soggetto interessato all'esistenza del titolo e non sembra idonea a renderla certa. In mancanza di un'attestazione preceduta da una verifica dei presupposti, l'esistenza del titolo sembra, piuttosto, destinata a essere accertata dal giudice, e soltanto se il Comune o i terzi la contestino.

Sicché, nella PAS, sembra potersi sostenere che il titolo abilitativo si formi in assenza di un accertamento dei suoi presupposti e divenga efficace e opponibile ai terzi senza che la sua esistenza debba essere previamente resa certa da un atto dell'amministrazione. Ciò premesso, il presente studio tenta di verificare quali conseguenze discendano dalla formazione del titolo in assenza di un accertamento espresso dei suoi presupposti: anzitutto, sui poteri del Comune dopo la scadenza del termine e sulla sorte del diniego tardivo; quindi, sulla distinzione tra i presupposti dalla cui mancanza dipende l'inesistenza del titolo e quelli dalla cui mancanza dipende soltanto la sua invalidità; ancora, sulla natura e sulla funzione dell'avviso previsto dall'art. 8, comma 9, del d.lgs. n. 190/2024 e dell'attestazione prevista dall'art. 20, comma 2-bis, della l. n. 241/1990, e cioè degli atti ai quali la legge sembra affidare la certezza sull'esistenza del titolo; infine, sull'esercizio dei poteri di annullamento d'ufficio e sulla tutela dei terzi. Onde stabilire, in definitiva, se l'incertezza sull'esistenza del titolo gravi,

---

[5] G. POLI, *Esaurimento del potere, tecniche di produzione degli effetti e certezza dei rapporti giuridici: il caso del silenzio-assenso*, in *Dir. amm.*, 2026, 1, 217 ss., spec. § 3, che richiama la giurisprudenza costituzionale sulla certezza del diritto quale postulato implicito dello Stato di diritto.

[6] Sull'incertezza che il silenzio assenso genera sia in ordine alla sua formazione sia in ordine alla sua stabilità, e sull'attestazione quale strumento volto a superarla, sia consentito rinviare ad A. DI CAGNO, *Tra semplificazione e certezze pubbliche: studio sull'attestazione del silenzio assenso*, Bari, 2026, 30 ss. e 113 ss.

[7] L'avviso indica la data di presentazione del progetto, la data di perfezionamento del titolo, la tipologia dell'intervento e la sua esatta localizzazione; la pubblicazione avviene nel primo Bollettino Ufficiale successivo alla ricezione della richiesta, e dalla sua data il titolo «acquista efficacia, è opponibile ai terzi e decorrono i relativi termini di impugnazione» (art. 8, comma 9, del d.lgs. n. 190/2024).

nella disciplina vigente, sul proponente e sui terzi, anziché sull'amministrazione, che pure dispone degli elementi necessari per dissiparla; e se una simile distribuzione dell'incertezza sia coerente con la funzione di semplificazione che il legislatore ha inteso attribuire all'istituto. Il quesito assume oggi un rilievo ulteriore, per un verso, per effetto delle modifiche dell'art. 20 della l. n. 241/1990 introdotte dall'art. 5, comma 1, lett. d), del d.l. 19 febbraio 2026, n. 19, conv., con modificazioni, dalla l. 20 aprile 2026, n. 50, che hanno inciso tanto sui presupposti di formazione del silenzio assenso quanto sull'attestazione[8]; per altro verso, per il nesso, che la disciplina delle fonti rinnovabili rende particolarmente stretto, tra l'accesso alla PAS e la qualificazione dell'area interessata dall'impianto, dalla quale dipende, per gli impianti fotovoltaici di potenza superiore a 1 MW che non rientrino nelle altre ipotesi tipizzate dall'Allegato B al d.lgs. n. 190/2024, la stessa possibilità di ricorrere alla procedura semplificata[9]. Nel percorso così tracciato si tenterà, in definitiva, di verificare se, pur in mancanza di un atto che accerti la formazione del titolo, l'incertezza possa essere almeno ridotta in via interpretativa, ricercando nella stessa disciplina della PAS un criterio che consenta di stabilire, per ciascun presupposto, se la sua mancanza impedisca la formazione del titolo o lo renda soltanto illegittimo, e su chi debba, di conseguenza, gravare il rischio dell'errore.

2. La consumazione del potere di provvedere e la sorte del diniego tardivo.

Sul piano dei principi, la giurisprudenza più recente sembra convergere nell'affermare che il decorso del termine consumi il potere del Comune di provvedere sull'istanza. Una volta formato il titolo, il Comune non può più contestarne la formazione, negarne la sussistenza dei presupposti o dichiararne la decadenza esercitando nuovamente il potere di provvedere sull'istanza, ormai consumato[10]; le ragioni che intenda far valere possono condurre alla rimozione del titolo soltanto attraverso l'annullamento d'ufficio, nei limiti dell'art. 21-*nonies* della l. n. 241/1990, richiamato dall'art. 8, comma 10, del d.lgs. n. 190/2024[11]. A un esito analogo la giurisprudenza perviene anche per la PAS previgente, pur muovendo dalla sua riconduzione alla segnalazione certificata di inizio attività: decorso il termine per il controllo, il Comune non può più esercitare i poteri inibitori ordinari, ma soltanto quelli che l'art. 19, comma 4, della l. n. 241/1990 consente in presenza delle condizioni previste dall'art. 21-*nonies*. La tesi della

[8] Sulla novella, S. TUCCILLO, *Nodi irrisolti nel dialogo tra strumenti di semplificazione e istituti di partecipazione. Il controverso rapporto tra preavviso di rigetto e silenzio assenso. Nota a Cons. Stato, Sez. IV, 18 settembre 2025, n. 7363*, in *Giustizia Insieme*, 29 aprile 2026, § 4.

[9] L'Allegato B, sezione I, del d.lgs. n. 190/2024 assoggetta a PAS, per quanto qui rileva, gli impianti fotovoltaici di potenza fino a 1 MW diversi da quelli realizzabili in attività libera (lett. f) e quelli di potenza inferiore a 12 MW collocati nelle aree idonee ai sensi dell'art. 11-bis o nelle zone di accelerazione individuate ai sensi dell'art. 12 (lett. b). Ulteriori ipotesi, che prescindono dalla qualificazione dell'area, riguardano gli impianti con moduli collocati su edifici di potenza inferiore a 10 MW (lett. a), quelli installati in sostituzione di coperture dalle quali sia stato rimosso l'amianto (lett. c), quelli a terra di potenza compresa tra 5 e 15 MW ubicati in zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, in discariche chiuse o in cave non più suscettibili di sfruttamento (lett. d) e quelli flottanti di potenza inferiore a 10 MW (lett. e).

[10] T.A.R. Veneto, Sez. IV, n. 1533/2026, cit. Sulla consumazione del potere per effetto della formazione del silenzio assenso, Cons. Stato, Sez. IV, 18 settembre 2025, n. 7363, in www.giustizia-amministrativa.it, su cui S. TUCCILLO, *op. cit.*, § 1; in termini più generali, sul silenzio assenso quale strumento che delimita nel tempo la possibilità per l'amministrazione di comprimere la libertà del privato, G. CORSO, *Silenzio-assenso: il significato costituzionale*, in *Nuove autonomie*, 2021, 9 ss.; sull'esauribilità del potere, M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo*, Napoli, 2018.

[11] Cons. Stato, Sez. IV, n. 6733/2026, cit., che distingue il potere di controllo esercitabile nel termine dal potere di autotutela esercitabile dopo il consolidamento dell'effetto abilitativo.

consumazione del potere di provvedere trova, del resto, conforto nella più recente giurisprudenza costituzionale, che ha qualificato il riesame come esercizio di un potere distinto da quello originariamente esercitato e, proprio per questo, assoggettato a regole proprie[12].

Meno pacifica è la sorte del diniego adottato dopo la scadenza del termine entro il quale il Comune deve concludere la procedura abilitativa semplificata (art. 8, commi 6, 7 e 8, del d.lgs. n. 190/2024). L'art. 2, comma 8-bis, della l. n. 241/1990 ne commina l'inefficacia con riferimento, tra gli altri, ai termini dell'art. 20, comma 1, della medesima legge, senza menzionare quelli dell'art. 8 del d.lgs. n. 190/2024. Quanto all'applicabilità dell'art. 2, comma 8-bis, alla PAS, secondo un primo orientamento la disposizione si applicherebbe anche alle ipotesi di silenzio assenso previste dalle leggi di settore, in quanto *species* del modello generale dell'art. 20; secondo altra tesi, invece, affermata proprio con riferimento alla PAS, la norma sarebbe di stretta interpretazione e dunque il diniego tardivo sarebbe soltanto illegittimo e non inefficace, e pertanto annullabile su impugnazione del proponente[13].

La qualificazione del diniego tardivo come inefficace o come soltanto illegittimo incide, anzitutto, sulla tutela del proponente. Se il diniego tardivo è inefficace, il proponente, per avvalersi del titolo abilitativo formatosi per silenzio, non ha l'onere di impugnarlo, ma potrà, al più, avere interesse ad agire per ottenere l'accertamento della sua inefficacia. Se, invece, si ritiene che il diniego tardivo sia annullabile, e dunque efficace sino all'annullamento giurisdizionale, la sua mancata impugnazione nel termine di decadenza lo rende inoppugnabile: si consolida, così, un atto che l'amministrazione non aveva più il potere di adottare, in ragione della scadenza del termine per provvedere, e viene meno, di fatto, il titolo abilitativo che si era già formato per silenzio.

Si potrebbe, però, affermare che nella PAS la tesi che qualifica il diniego tardivo come annullabile, e dunque efficace, contrasti con l'art. 8, comma 10, del d.lgs. n. 190/2024: il diniego tardivo non impugnato produrrebbe, infatti, a vantaggio del Comune, la rimozione del titolo abilitativo che, tuttavia, secondo il comma 10 dell'art. 8, può derivare soltanto dall'esercizio del potere di annullamento d'ufficio, entro sei mesi dal perfezionamento dell'assenso tacito e nel rispetto dei requisiti dell'autotutela demolitoria, tra cui la previa ponderazione degli interessi coinvolti e quindi quelli dei destinatari e dei controinteressati.

---

[12] Corte cost., 26 giugno 2025, n. 88, su cui A. CARBONE, *Riesercizio del potere e poteri amministrativi di secondo grado*, in *Dir. amm.*, 2025, 4, 1103 ss., § 3, il quale vi scorge una conferma dell'autonomia dei poteri di secondo grado e avverte che l'espressione "esauribilità del potere" designa profili tra loro distinti.

[13] Nel primo senso, sia pure con riferimento al silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire previsto dall'art. 20, comma 8, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, Cons. Stato, Sez. IV, n. 7363/2025, cit., come ricostruita da S. TUCCILLO, *op. cit.*, nt. 7; nel secondo, T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 10 febbraio 2025, n. 194, in www.giustizia-amministrativa.it, con riferimento all'art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 28/2011, che argomenta "posto che la disposizione normativa speciale di cui all'art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 28/2011 non è richiamata dall'art. 2, comma 8-*bis*, della legge n. 241/1990 (norma di stretta interpretazione), ma comporta l'illegittimità del diniego in questione"; e cfr. altresì T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, n. 975/2026, cit., con riferimento all'art. 8, comma 8, del d.lgs. n. 190/2024, secondo cui l'adozione di atti tardivi "oltre il termine implica appunto la loro annullabilità; non invece la nullità, perché non ricorre alcuna delle ipotesi di cui all'art. 21 septies l. 241/1990, compreso il difetto assoluto di attribuzione, perché il Comune aveva il potere di negare la PAS, ma lo ha esercitato oltre il termine; e nemmeno l'inefficacia, posto che la disposizione normativa speciale di cui all'art. 8, comma 8, d.lgs. 190/2024 non è richiamata dall'art. 2, comma 8 bis, l. 241/1990, da intendersi quale norma di stretta interpretazione". Sull'art. 2, comma 8-bis, e sulla difficoltà di attribuire un significato tecnico all'inefficacia di un atto che si assume valido, R. CAROCCIA, *Provvedimento tardivo e interessi legittimi pretensivi*, in *Dir. amm.*, 2026, 1, 251 ss., § 2; P. CERBO, *Inefficacia della determinazione tardiva ed effettività della tutela*, in *Dir. proc. amm.*, 2024, 1, 47 ss.; F. ORSO, *Contributo allo studio del silenzio-assenso (a partire dall'inefficacia dell'atto tardivo)*, Napoli, 2024.

Si potrebbe, allora, ricercare un punto di equilibrio tra la tesi dell'inefficacia e quella della mera illegittimità del diniego tardivo; nel senso che, ove pure si voglia condividere l'orientamento che evita di estendere l'applicazione dell'art. 2, comma 8-bis oltre il suo tenore letterale a norme speciali, come per l'appunto quelle in materia di energia rinnovabile, si potrebbe ovviare al rischio di elusione dei limiti fissati all'esercizio del potere di annullamento d'ufficio, ammettendo una riqualificazione del diniego tardivo in termini di annullamento d'ufficio, con la conseguenza che la sua legittimità andrebbe valutata secondo la disciplina dell'autotutela, e quindi alla stregua dei presupposti fissati dall'art. 21-nonies della l. n. 241/1990. Riqualificare il diniego tardivo come annullamento d'ufficio non lo rende, tuttavia, inefficace: l'atto continua a produrre i propri effetti sino a quando non sia annullato dal giudice, sicché il proponente, per avvalersi del titolo formatosi per silenzio, resta onerato di impugnarlo nel termine di decadenza. La riqualificazione del diniego tardivo come annullamento d'ufficio incide, piuttosto, sui presupposti alla stregua dei quali il giudice ne valuta la legittimità, che non sono più quelli del diniego dell'istanza, ma quelli dell'art. 21-nonies della l. n. 241/1990, richiamato dall'art. 8, comma 10, del d.lgs. n. 190/2024. Il giudice dovrà, quindi, verificare se il Comune abbia adottato l'atto entro sei mesi dal perfezionamento del titolo, se abbia indicato le ragioni di interesse pubblico che ne giustificano la rimozione e se abbia ponderato tali ragioni con gli interessi del proponente e dei controinteressati. Il diniego tardivo che si limiti a ribadire che l'intervento non è assentibile, senza alcuna valutazione dell'interesse pubblico e dell'affidamento del proponente risulterebbe perciò illegittimo, in quanto privo dei presupposti richiesti dall'art. 21-nonies. Resta, però, fermo il rischio, segnalato a proposito della tesi che qualifica il diniego tardivo come soltanto illegittimo, che l'atto non impugnato divenga inoppugnabile: la riqualificazione del diniego tardivo come annullamento d'ufficio consente al proponente di contestarlo alla stregua dei presupposti dell'art. 21-nonies, ma soltanto se lo impugni tempestivamente.

In questa direzione potrebbe richiamarsi, per analogia, quanto statuito dalla giurisprudenza che, con riferimento alla disciplina previgente, ha qualificato come annullamento d'ufficio l'ordine di non effettuare l'intervento adottato dopo la scadenza del termine[14]. In entrambi i casi, infatti, l'atto interviene quando il potere di provvedere sull'istanza si è ormai consumato e tende a rimuovere gli effetti già prodotti dal decorso del termine.

Deve però considerarsi che anche la questione della sorte del diniego tardivo presuppone pur sempre che il titolo abilitativo si sia formato *per silentium* alla scadenza del termine di conclusione della procedura; il che, nella procedura abilitativa semplificata, è premessa tutt'altro che pacifica, poiché la formazione del titolo dipende anche dalla completezza dell'istanza e dalla riconducibilità dell'intervento all'Allegato B al d.lgs. n. 190/2024.

[14] T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 12 agosto 2025, n. 683, in www.giustizia-amministrativa.it, che ha qualificato come annullamento d'ufficio, in ragione del suo contenuto, l'ordine di non effettuare l'intervento adottato dopo la scadenza del termine, e ne ha affermato l'illegittimità per l'omessa comunicazione di avvio del procedimento; per la riqualificazione come annullamento d'ufficio di un atto denominato «revoca», in quanto fondato su ragioni di illegittimità originaria del titolo e non su una nuova valutazione dell'interesse pubblico, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 23 settembre 2026, n. 5295, ivi, punto 4.2, che richiama Cons. Stato, Sez. VI, 27 febbraio 2026, n. 1556, ivi. In senso diverso la già citata pronuncia del T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, n. 194/2025, cit., che ha escluso la riqualificazione del diniego tardivo in assenza dei requisiti dell'art. 21-nonies, affermando che tale provvedimento "non può nemmeno essere qualificato come atto di annullamento d'ufficio, espressione di quella autotutela *"atipica"* o c.d. *"impropria"* di cui parla la giurisprudenza amministrativa, esercitabile sui titoli derivanti da procedimenti di s.c.i.a., di s.c.i.a. edilizia e, nella specie, di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 28/2011".

3. Esistenza e validità del titolo abilitativo formatosi *per silentium*

3.1. La documentazione necessaria ai fini del silenzio assenso: tra "mancanza" e "insufficienza".

È nota, in termini generali, la contrapposizione tra la tesi c.d. sostanziale, secondo cui il silenzio assenso si forma soltanto in presenza di tutti i requisiti richiesti per l'accoglimento dell'istanza volta a conseguire il provvedimento ampliativo, e la tesi c.d. formale, secondo cui è sufficiente un'istanza completa sul piano documentale, potendo le difformità sostanziali giustificare soltanto l'esercizio dei poteri di autotutela[15]. La nuova formulazione dell'art. 20, comma 1, della l. n. 241/1990, come modificato dall'art. 5, comma 1, lett. d), del d.l. 19 febbraio 2026, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla l. 20 aprile 2026, n. 50, sembra aver accolto la tesi c.d. formale. La disposizione stabilisce, infatti, che il silenzio assenso non si forma "nei soli casi" in cui la domanda non sia stata ricevuta dall'amministrazione competente ovvero sia "priva degli elementi indispensabili per individuare l'oggetto e le ragioni del provvedimento richiesto". Al di fuori delle due ipotesi così individuate, e ferme restando le materie escluse dal comma 4 del medesimo articolo, le carenze dell'istanza non impediscono la formazione del titolo, ma possono soltanto renderlo illegittimo, e dunque esposto all'annullamento d'ufficio.

Nella medesima direzione si colloca la giurisprudenza più recente, che, in una pronuncia successiva all'adozione del d.l. n. 19/2026 e ritenendo la nuova previsione coerente con la propria impostazione, ha distinto, a fini dichiaratamente descrittivi, l'"inconfigurabilità strutturale" dall'"inconfigurabilità giuridica" della domanda, quali ipotesi nelle quali il silenzio assenso non può formarsi. La prima ricorre quando l'istanza sia priva degli elementi che la legge richiede direttamente per la sua presentazione; e gli elementi richiesti dalla legge coincidono, secondo la giurisprudenza citata, con la sola documentazione che la legge di settore, di volta in volta, qualifica come essenziale. Al di fuori dell'inconfigurabilità strutturale, la domanda incompleta, perché priva di documenti ulteriori rispetto a quelli essenziali, ovvero non conforme a legge, resta configurabile e fa sorgere l'obbligo di provvedere: l'amministrazione è tenuta ad attivare il soccorso istruttorio entro il termine e, ove non vi provveda, il silenzio assenso si forma, salva la possibilità di rimuovere il titolo così formato mediante l'annullamento d'ufficio ai sensi dell'art. 21-nonies della l. n. 241/1990[16].

In senso contrario, la tesi c.d. sostanziale è stata di recente riproposta muovendo dalla teoria generale della norma giuridica. Si è osservato che, nelle fattispecie autorizzatorie assoggettate al silenzio assenso, il titolo abilitativo si forma per effetto di tre elementi: l'istanza corredata dei requisiti di carattere vincolato, il decorso del termine per provvedere e la mancanza di un diniego motivato; la valutazione discrezionale dell'amministrazione, rimasta inespressa, viene meno, mentre gli elementi vincolati

[15] Per una ricostruzione del dibattito, tra i molti, A. TRAVI, Silenzio-assenso ed esercizio della funzione amministrativa, Padova, 1985; F.G. SCOCA, Il silenzio della pubblica amministrazione, Milano, 1971; B. TONOLETTI, Silenzio della pubblica amministrazione, in Dig. disc. pubbl., XIV, Torino, 1999, 179 ss.; M. CALABRÒ, Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione, in federalismi.it, 2020, 10, spec. 45-47; L. GOLISANO, L'inefficacia degli atti tardivi e i presupposti per la formazione del silenzio-assenso in materia edilizia, in federalismi.it, 2023, 4; W. GIULIETTI, Direttiva Bolkestein e criticità degli istituti nazionali di semplificazione, in Dir. amm., 2026, 1, 63 ss.; sia consentito rinviare anche ad A. DI CAGNO, Tra semplificazione e certezze pubbliche, cit., 30 ss. In giurisprudenza, Cons. Stato, Sez. VI, 27 dicembre 2023, n. 11203, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. IV, 9 marzo 2026, n. 1878, ivi, punti 6.1-6.3.

[16] Cons. Stato, Sez. IV, 9 marzo 2026, n. 1878, in www.giustizia-amministrativa.it, punti 10-10.1.2, che, con riferimento al permesso di costruire, individua la documentazione essenziale in quella prescritta dall'art. 20, comma 1, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380; cfr. S. TUCCILLO, op. cit., § 4.

restano indispensabili alla formazione del titolo[17]. La ricostruzione, che non prende in esame le modifiche introdotte dal d.l. n. 19/2026, porterebbe a ritenere che il silenzio assenso non si formi quando manchi uno qualsiasi dei requisiti vincolati dell'istanza; ma una regola così ampia, che fa dipendere la formazione del titolo abilitativo dalla presenza di tutti i requisiti vincolati, sembra esclusa dal nuovo art. 20, comma 1, che circoscrive la mancata formazione del silenzio assenso ai «soli casi» ivi indicati, come sembra confermare l'esame dei documenti prescritti per la PAS.

L'applicazione alla PAS della previsione dell'art. 20, comma 1, della l. n. 241/1990, che esclude, tra l'altro, la formazione del silenzio assenso quando la domanda sia priva degli "elementi indispensabili per individuare l'oggetto e le ragioni del provvedimento richiesto", impone, tuttavia, di stabilire quali, tra gli atti di cui l'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 190/2024 prescrive che il progetto sia corredato, costituiscano gli "elementi indispensabili".

L'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 190/2024 elenca analiticamente gli atti di cui il progetto deve essere corredato; e gran parte di essi documenta un presupposto dell'assentibilità dell'intervento, dalla disponibilità della superficie alle asseverazioni sulla conformità urbanistica, edilizia e di settore, dai criteri di minimizzazione dell'impatto all'impegno al ripristino dello stato dei luoghi. Occorre chiedersi, allora, se ogni lacuna dell'elenco impedisca la formazione del titolo, ovvero se soltanto alcune di esse attingano agli "elementi indispensabili" di cui al nuovo art. 20, comma 1.

Ciò posto, sussistono almeno due argomenti che potrebbero indurre a circoscrivere i casi nei quali una carenza documentale impedisce la formazione del titolo nella PAS: la lettera dell'art. 20, comma 1, che riferisce la mancata formazione del silenzio assenso agli elementi indispensabili e non a qualsiasi carenza documentale; e, sul piano sistematico, la facoltà che, ai sensi dell'art. 8, comma 6, d.lgs. n. 190 del 2024, ha il comune di sospendere il termine di conclusione del procedimento -di trenta giorni decorrente dalla presentazione del progetto- per richiedere integrazioni documentali o approfondimenti istruttori, a pena di rinuncia del proponente; facoltà, questa, che serve a evitare la formazione del titolo abilitativo su un'istanza incompleta, e che risulterebbe in larga parte superflua se ogni lacuna documentale impedisse comunque, di per sé, il perfezionamento del titolo per silentium, poiché in tal caso il Comune potrebbe restare inerte senza alcun rischio che esso si formi.

Nessuno dei due argomenti testé delineati sembra, tuttavia, sufficiente a dimostrare che, in caso di mancanza totale di uno degli atti elencati dall'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 190/2024, il silenzio assenso si formi comunque.

Quanto al primo, l'art. 20, comma 1, stabilisce che la mancanza degli elementi indispensabili impedisce la formazione del silenzio assenso, ma non indica quali siano gli elementi indispensabili. La giurisprudenza, nel leggere la nuova disposizione in continuità con il proprio orientamento, ha affermato che la carenza idonea a impedire la formazione del silenzio assenso può riguardare soltanto la documentazione che la legge di settore, di volta in volta, qualifica come essenziale per la presentazione della domanda[18]. Nella PAS la legge di settore è l'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 190/2024, che elenca gli atti di cui il progetto deve essere corredato; e gran parte di essi documenta una condizione alla quale la legge subordina la realizzazione dell'intervento: la dichiarazione di disponibilità delle superfici documenta la legittimazione del proponente; le asseverazioni documentano la conformità dell'intervento

[17] G. POLI, op. cit., § 6, che sintetizza la fattispecie del silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire (art. 20, comma 8, del d.P.R. n. 380/2001) nella formula «A + B – C = E», nella quale A indica l'istanza corredata dei requisiti vincolati, B il decorso del termine per provvedere, C la mancanza della valutazione discrezionale ed E gli effetti abilitativi.
[18] Cons. Stato, Sez. IV, 9 marzo 2026, n. 1878, cit.

alla disciplina urbanistica, edilizia e di settore. Se ne potrebbe dedurre che le «ragioni del provvedimento richiesto», alle quali si riferisce l'art. 20, comma 1, coincidano, nella PAS, con le condizioni che il proponente è tenuto a documentare con gli atti elencati dall'art. 8, comma 4. La deduzione presuppone, però, che la disposizione qualifichi come essenziali tutti gli atti che elenca; ciò che essa non fa.

Quanto al secondo, la facoltà di sospensione prevista dall'art. 8, comma 6, ha ad oggetto «integrazioni documentali» e «approfondimenti istruttori». Le due espressioni sembrano presupporre, di regola, che l'atto prescritto sia stato presentato, ma risulti insufficiente o necessiti di chiarimenti, anche se la prima potrebbe riferirsi alla documentazione nel suo complesso, e dunque anche a un documento non prodotto. Se così è, la facoltà di sospensione conserva una propria utilità anche ove si ritenga che la mancanza di alcuni degli atti prescritti impedisca la formazione del titolo abilitativo. Quando manca del tutto un documento che individua l'oggetto o le ragioni del provvedimento richiesto, il titolo abilitativo non sembra formarsi, e il Comune non ha bisogno di sospendere il termine per evitarne il perfezionamento. Quando, invece, la documentazione è stata presentata, ma risulta insufficiente o richiede chiarimenti, ovvero manca un documento privo di quella funzione, il titolo abilitativo sembra formarsi alla scadenza del termine; sicché, se il Comune intende evitare che il titolo si perfezioni su un'istanza incompleta, deve chiedere le integrazioni o gli approfondimenti entro il termine.

Se ne ricava che non ogni lacuna dell'elenco dell'art. 8, comma 4, sembra impedire la formazione del titolo; il discrimine sembra piuttosto passare per la funzione del documento mancante, a seconda che esso concorra o meno a individuare l'oggetto e le ragioni del provvedimento richiesto[19].

La tesi secondo cui l'omessa presentazione di uno dei documenti che concorrono a individuare l'oggetto e le ragioni del provvedimento richiesto impedisce la formazione del titolo abilitativo, mentre la presentazione di un documento soltanto incompleto o insufficiente, o la mancanza di un documento privo di quella funzione, ne consente il perfezionamento, salvo il potere del Comune di chiedere integrazioni entro il termine, sembra trovare un qualche conforto nella giurisprudenza. Per un verso, anche in settori diversi da quello delle fonti rinnovabili, si è ritenuto che soltanto l'istanza corredata della documentazione necessaria all'istruttoria sia idonea a far decorrere il termine per la formazione del silenzio assenso, sia pure muovendo da una nozione di completezza più ampia di quella accolta dal nuovo art. 20, comma 1[20]. Per altro verso, con specifico riferimento alla PAS, la giurisprudenza ha qualificato come strutturalmente inconfigurabile, e cioè priva degli elementi essenziali richiesti dalla legge per la sua presentazione, l'istanza proposta da chi non abbia la disponibilità dell'area sulla quale

[19] In termini coerenti con la ricostruzione proposta in altra sede, secondo cui l'incertezza sulla formazione del silenzio assenso riemerge quando l'istanza presenti una carenza documentale tale da privarla del minimum di elementi essenziali al suo esame, sia consentito rinviare ad A. DI CAGNO, *Tra semplificazione e certezze pubbliche*, cit., 39, 47 e 59; ivi, 147, anche per la verifica, in sede di attestazione, dell'esistenza di un'istanza munita di quel minimum di elementi e della legittimazione del privato.

[20] Cons. Stato, Sez. VI, 16 aprile 2025, n. 3293, in www.giustizia-amministrativa.it, punto 6, secondo cui il silenzio assenso opera soltanto se l'istanza è completa in tutti i suoi elementi; Cons. Stato, Sez. VI, n. 11203/2023, cit.; nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. VI, 3 dicembre 2025, n. 9520, ivi, punto 6.1, che definisce idonea a far decorrere il termine soltanto l'istanza corredata della documentazione necessaria al corretto espletamento dell'istruttoria, ma che ha poi escluso la formazione del silenzio assenso per la mancata convocazione della conferenza di servizi, pur presumendo completa la documentazione prodotta (punti 7 e 7.1). Tutte le pronunce sono rese in materia di installazione di stazioni radio base. Nel senso che l'istanza priva della documentazione prescritta non possa considerarsi formalmente presentata, sicché da essa non decorre il termine per la formazione del titolo, la giurisprudenza richiamata da M. FAZIO, op. cit., p. 133, nt. 34. Tutte le pronunce sono anteriori alle modifiche dell'art. 20, comma 1, della l. n. 241/1990 introdotte dal d.l. n. 19/2026.

l'impianto deve essere realizzato, e ne ha tratto la conseguenza che su di essa il titolo abilitativo non può formarsi[21]. La disponibilità delle superfici è, d'altro canto, una delle condizioni che il proponente deve documentare ai sensi dell'art. 8, comma 4, lett. b)[22], e attiene alla legittimazione del proponente. Ne consegue che la giurisprudenza citata, pur riferendosi alla mancanza della condizione più che all'omessa presentazione del documento che la attesta, sembra coerente con la distinzione tra il documento essenziale del tutto mancante, che impedisce la formazione del titolo abilitativo, e il documento presentato ma insufficiente, o privo di quella funzione, che non la impedisce.

Il criterio fondato sulla funzione del documento mancante sembra, del resto, coerente con il nuovo testo dell'art. 20, comma 1, della l. n. 241/1990. Nel circoscrivere la mancata formazione del silenzio assenso «nei soli casi» ivi indicati e nel fare salva, al tempo stesso, la facoltà dell'amministrazione di richiedere integrazioni documentali nel termine dell'art. 2, comma 7, la disposizione sembra finalizzata a ridurre le ipotesi nelle quali una carenza dell'istanza impedisce la formazione del titolo. Un'interpretazione che qualificasse come «elementi indispensabili» ciascuno dei documenti elencati dall'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 190/2024 rischierebbe di vanificare questo intento proprio nei procedimenti, come la PAS, nei quali la legge di settore prescrive una documentazione particolarmente ampia: quanto più numerosi sono i documenti richiesti, tanto più frequente sarebbe la mancata formazione del titolo per l'omissione di uno qualsiasi di essi, anche quando il documento omesso non incida sull'individuazione dell'oggetto e delle ragioni del provvedimento richiesto.

Alla stregua di questo criterio, sembrano assolvere alla funzione di individuare l'oggetto e le ragioni del provvedimento richiesto il progetto, la dichiarazione di disponibilità delle superfici (lett. b) e le asseverazioni sulla conformità urbanistica, edilizia e di settore (lett. c). L'inclusione delle asseverazioni tra i documenti la cui mancanza impedisce la formazione del titolo abilitativo trova riscontro, sia pure limitatamente a questo profilo, nella ricostruzione che, con riferimento al permesso di costruire, annovera l'asseverazione del progettista sulla conformità del progetto tra gli elementi vincolati che assicurano l'astratta compatibilità dell'intervento con l'interesse urbanistico e senza i quali il silenzio assenso non si forma[23]. Non sembrano assolvervi, invece, il cronoprogramma dei lavori (lett. f) e l'impegno al ripristino dello stato dei luoghi e delle infrastrutture interessate (lett. i e l), che riguardano le modalità di esecuzione dell'intervento o le garanzie successive alla sua realizzazione. Quando manchino questi documenti, ovvero quando uno qualsiasi dei documenti sia stato presentato ma risulti insufficiente o irregolare, l'istanza sembra soltanto incompleta: il Comune deve chiedere le integrazioni entro il termine e, se non lo fa, il titolo abilitativo si forma, sia pure illegittimo e, dunque, esposto all'annullamento d'ufficio[24]. L'art. 8, comma 4, non distingue, peraltro, tra documenti essenziali e documenti accessori, ma li elenca tutti allo stesso modo: la linea di confine tra le due categorie, dalla

[21] T.A.R. Basilicata, Sez. I, 6 maggio 2026, n. 188, in www.giustizia-amministrativa.it; con riferimento alla disciplina previgente, T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, n. 194/2025, cit., che fonda la soluzione sul principio di autoresponsabilità del dichiarante.

[22] Sulla necessità che la disponibilità si estenda anche alle aree destinate alle opere di connessione, Cons. Stato, Sez. IV, 25 settembre 2026, n. 7126, in www.giustizia-amministrativa.it, con riferimento all'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 28/2011.

[23] G. POLI, op. cit., § 6.

[24] In termini, con riferimento al permesso di costruire, Cons. Stato, Sez. IV, n. 1878/2026, cit., punti 10.1.1-10.1.2, che distingue la documentazione essenziale prescritta dalla legge di settore, la cui mancanza impedisce la formazione del silenzio assenso, dalla documentazione ulteriore, la cui mancanza rende la domanda soltanto «incompleta», imponendo all'amministrazione il soccorso istruttorio e lasciando, in difetto, che il titolo si formi, salvo l'esercizio dei poteri di autotutela; quanto all'istanza priva della documentazione necessaria, Cons. Stato, Sez. VI, n. 3293/2025, cit., punto 6, secondo cui su di essa il silenzio assenso non si forma.

quale dipende la stessa esistenza del titolo abilitativo, resta affidata all'interprete, e l'incertezza che ne deriva grava, ancora una volta, sul proponente, che non può sapere con sicurezza se l'istanza presentata sia idonea a far decorrere il termine, e sui terzi.

Se si ritiene che la mancanza di un documento essenziale impedisca la formazione del titolo abilitativo, il proponente che lo abbia omesso resta esposto senza limiti di tempo alla contestazione dell'inesistenza del titolo: il termine di sei mesi per l'annullamento d'ufficio (art. 8, comma 10, del d.lgs. n. 190/2024) presuppone, infatti, un titolo formato. Si tratta di un esito sfavorevole per il proponente, ma coerente con il principio di autoresponsabilità del dichiarante, in forza del quale chi presenta l'istanza risponde della sua completezza[25]. L'esposizione del proponente, senza limiti di tempo, alla contestazione dell'inesistenza del titolo potrebbe essere attenuata dal principio di buona fede, al quale l'art. 1, comma 2-bis, della l. n. 241/1990 informa i rapporti tra il cittadino e l'amministrazione: da esso sembra potersi desumere il dovere del Comune di segnalare entro il termine le carenze dell'istanza che risultino evidenti dal suo esame[26].

Dalla distinzione tra documenti essenziali, la cui mancanza impedisce la formazione del titolo abilitativo, e documenti accessori, la cui mancanza rende l'istanza soltanto incompleta, discendono due ulteriori conseguenze. La prima riguarda il progetto. Poiché il progetto è il documento che individua l'oggetto dell'istanza, il titolo abilitativo può formarsi soltanto sul progetto presentato. Gli elaborati che, nel corso del procedimento o del riesame, modifichino la soluzione progettuale, ad esempio spostando l'impianto all'interno del lotto, non integrano l'istanza originaria, ma ne introducono una nuova, soggetta alla disciplina vigente al tempo della sua presentazione[27]. La seconda riguarda i documenti che la legge non richiede a corredo del progetto. Poiché la formazione del titolo abilitativo dipende soltanto dai documenti di cui il progetto deve essere corredato, non rilevano quelli che la legge richiede in un momento successivo. È il caso della polizza fideiussoria a copertura dei costi di ripristino dello stato dei luoghi: l'art. 8, comma 4, lett. i), del d.lgs. n. 190/2024 richiede che il progetto sia corredato dell'impegno al ripristino e del relativo piano, ma prevede che la polizza sia presentata prima dell'avvio dei lavori. La mancata presentazione della polizza non sembra, quindi, incidere sulla formazione del titolo, ma soltanto sulla possibilità di avviare i lavori[28].

3.2. La localizzazione dell'impianto in area idonea: requisito di esistenza o di validità?

Diversa è la questione che si pone quando l'istanza sia completa sul piano documentale, ma l'intervento non rientri tra quelli per i quali l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 190/2024 consente il ricorso alla PAS. In tal caso la mancata formazione del titolo abilitativo non dipende dall'omissione di un documento essenziale, ma dalla natura dell'intervento, e cioè dalla sua non riconducibilità agli interventi elencati nell'Allegato B al medesimo decreto. Per gli impianti fotovoltaici di potenza superiore a 1 MW

[25] T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, n. 194/2025, cit., punti 9.2-9.3, con riferimento alla disciplina previgente.
[26] Il dovere di collaborazione alla luce dell'obbligo generale di buona fede è richiamato anche da Cons. Stato, Sez. IV, n. 1878/2026, cit., punto 10.1.1; sulla rilevanza della buona fede nei rapporti tra amministrazione e privato in materia di silenzio assenso, sia consentito rinviare ad A. DI CAGNO, Tra semplificazione e certezze pubbliche, cit., 196.
[27] Diversa è l'ipotesi della variante non sostanziale presentata dopo la formazione del titolo, che secondo la giurisprudenza accede all'istanza originaria: T.A.R. Lazio, Latina, n. 683/2025, cit.; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 17 novembre 2025, n. 7451, in www.giustizia-amministrativa.it.
[28] Cons. Stato, Sez. IV, 11 settembre 2026, n. 6860, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui la richiesta di presentare la garanzia nel corso del procedimento è intempestiva e non può fondare l'inibizione dell'intervento.

e inferiore a 12 MW, l'Allegato B, sezione I, lett. b), individua l'intervento proprio attraverso la sua localizzazione in area idonea o in zona di accelerazione. Sicché, per tali impianti, sembra potersi sostenere che l'idoneità dell'area non costituisca una qualità del progetto che ne condizioni la legittimità, ma un elemento della fattispecie che ne condiziona l'ammissione alla procedura. Ne consegue che la PAS presentata per un impianto collocato in un'area che non sia idonea né ricada in una zona di accelerazione dovrebbe essere considerata giuridicamente inconfigurabile, poiché il proponente avrebbe fatto ricorso a una procedura che la legge non prevede per quell'intervento, soggetto invece all'autorizzazione unica di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 190/2024[29].

La giurisprudenza non è univoca nel qualificare la localizzazione dell'impianto in area idonea come requisito di esistenza del titolo abilitativo, la cui mancanza ne impedisce la formazione, ovvero come requisito di validità, la cui mancanza lo rende soltanto annullabile.

Secondo un orientamento formatosi sulla PAS previgente, e coerente con la sua riconduzione alla segnalazione certificata di inizio attività, la PAS presentata per un intervento soggetto ad autorizzazione unica è *tamquam non esset*; il Comune può quindi inibire o reprimere l'intervento in ogni tempo, come intervento abusivo, senza incontrare il termine e i presupposti dell'annullamento d'ufficio, anche perché la scelta tra le due procedure sposta la competenza su un'altra amministrazione, la cui valutazione l'inerzia comunale non può surrogare[30]. In altre pronunce giurisprudenziali, invece, le contestazioni sull'idoneità dell'area sono state trattate come vizi di un titolo formato, da far valere con l'annullamento d'ufficio, o sono state addirittura ritenute superate dalla formazione del titolo per decorso del termine[31].

La scelta tra le due qualificazioni dell'idoneità dell'area, come requisito di esistenza o di validità del titolo abilitativo, impone di bilanciare l'affidamento del proponente con il principio di tipicità dei regimi

[29] La giurisprudenza esclude, del pari, che il decorso del termine produca effetti abilitativi quando il privato abbia fatto ricorso a un regime che la legge non prevede per l'intervento: così, quando presenti una segnalazione certificata di inizio attività per un intervento soggetto a permesso di costruire, il mancato esercizio dei poteri inibitori nel termine non legittima l'intervento, poiché l'effetto abilitativo è riservato al provvedimento espresso. Sulla nozione di inconfigurabilità giuridica dell'istanza, non riconducibile al tipo normativo astratto, e sull'ipotesi da ultimo indicata, Cons. Stato, Sez. IV, n. 1878/2026, cit., punto 10.2, che richiama Cons. Stato, Sez. II, 22 maggio 2023, n. 5072; Cons. Stato, Sez. IV, 21 novembre 2023, n. 9969, e 27 dicembre 2023, n. 11217; Cons. Stato, Sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746, ivi.

[30] T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. II, n. 994/2026, cit., punto 8.3, che richiama, in materia edilizia, Cons. Stato, Sez. II, 11 marzo 2024, n. 2332, in www.giustizia-amministrativa.it; nello stesso senso, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, n. 5295/2026, cit., punto 4.3, secondo cui, ove il ricorso alla PAS non sia consentito, non si pone alcun problema di termine per l'esercizio dei poteri di autotutela, e che richiama T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 18 dicembre 2025, n. 2150, ivi.

[31] Cons. Stato, Sez. IV, 11 febbraio 2026, n. 1099, in www.giustizia-amministrativa.it, che ha accolto l'impugnazione dell'annullamento d'ufficio di un titolo formatosi mediante PAS, ritenendo erronea la lettura cumulativa dell'art. 20, comma 8, lett. c-ter) e c-quater), del d.lgs. n. 199/2021 posta a suo fondamento, e che richiama, sulla medesima questione interpretativa, Cons. Stato, Sez. IV, 30 dicembre 2025, n. 10383, ivi; T.A.R. Veneto, Sez. IV, n. 1533/2026, cit., relativa a un impianto fotovoltaico a terra di potenza pari a 5.080 kWp, che, accertata la formazione del titolo per silenzio assenso, ha ritenuto superfluo l'esame delle ragioni addotte dal Comune, ivi compresa l'inidoneità dell'area ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-ter, n. 2, del d.lgs. n. 199/2021, in quanto presupponenti un potere di diniego ormai consumato. Non sembra, peraltro, che i due indirizzi siano davvero inconciliabili. L'indirizzo che considera *tamquam non esset* la PAS presentata per un intervento soggetto ad autorizzazione unica, sebbene formatosi sulla PAS previgente e sullo schema della segnalazione certificata di inizio attività, sembra valere a maggior ragione per la PAS vigente, poiché, se l'istanza estranea al tipo normativo non basta a consolidare gli effetti di un atto privato, difficilmente potrà dar vita, per effetto del silenzio, a un provvedimento tacito di accoglimento; e le pronunce che trattano l'inidoneità dell'area come vizio di un titolo formato non hanno preso posizione, in modo espresso, sulla questione se l'idoneità dell'area condizioni l'esistenza del titolo abilitativo o soltanto la sua validità.

abilitativi e con l'inderogabilità della competenza dell'amministrazione chiamata a rilasciare l'autorizzazione unica. Se l'idoneità dell'area condiziona l'esistenza del titolo, il proponente che abbia confidato in una qualificazione rivelatasi poi erronea resta esposto, senza limiti di tempo, alla contestazione della PAS. Se, invece, ne condiziona soltanto la validità, il silenzio del Comune finisce per abilitare un intervento che la legge sottrae alla PAS e assoggetta all'autorizzazione unica di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 190/2024, rilasciata da un'altra amministrazione all'esito di una valutazione che il Comune non è competente a compiere.

Il rischio che l'inerzia di un'amministrazione incompetente tenga luogo della valutazione affidata dalla legge a un'altra amministrazione potrebbe indurre a preferire la qualificazione dell'idoneità dell'area come requisito di esistenza del titolo. Questa conclusione sembra trovare conforto nel dato testuale del nuovo art. 20, comma 1, della l. n. 241/1990, che esclude la formazione del silenzio assenso, tra l'altro, quando la domanda «non sia stata ricevuta dall'amministrazione competente»: per l'intervento estraneo all'Allegato B l'amministrazione competente sembra essere, infatti, quella chiamata a rilasciare l'autorizzazione unica ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 190/2024, e non il Comune. Si potrebbe obiettare che il Comune resta l'amministrazione competente a ricevere la PAS, sicché l'incompetenza riguarderebbe la scelta della procedura, non la ricezione della domanda; ma la competenza sembra doversi riferire al provvedimento richiesto, che per un intervento estraneo all'Allegato B non può che essere l'autorizzazione unica. Ove si qualifichi l'idoneità dell'area come requisito di esistenza del titolo abilitativo, l'impianto collocato in un'area che non sia idonea né ricada in una zona di accelerazione sarebbe privo di titolo sin dall'origine: il Comune potrebbe, in ogni tempo, adottare il diniego dell'istanza e, se i lavori sono stati avviati, esercitare i poteri sanzionatori e ripristinatori di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 190/2024, senza essere soggetto al termine semestrale e ai presupposti dell'annullamento d'ufficio. L'idoneità dell'area, d'altra parte, dipende da una qualificazione che il proponente compie da sé, alla stregua dell'art. 11-bis del d.lgs. n. 190/2024, introdotto dall'art. 2 del d.l. 21 novembre 2025, n. 175, conv., con modificazioni, dalla l. 15 gennaio 2026, n. 4, e delle leggi regionali di individuazione delle aree idonee, e che la legge non richiede al Comune di accertare entro il termine per provvedere. Sicché la localizzazione dell'impianto sembra divenire, nella PAS, una delle principali cause di incertezza sull'esistenza del titolo abilitativo.

L'incertezza sull'esistenza del titolo abilitativo che deriva dalla localizzazione dell'impianto è, infine, accentuata dalla disciplina transitoria. L'art. 2 del d.l. 21 novembre 2025, n. 175, conv., con modificazioni, dalla l. 15 gennaio 2026, n. 4, ha trasferito l'individuazione delle aree idonee *ex lege* nell'art. 11-bis del d.lgs. n. 190/2024, senza riprodurre la previsione dell'art. 20, comma 8, lett. c-*quater*), del d.lgs. n. 199/2021, che qualificava idonee, in via generale, le aree non ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, né ricadenti nella relativa fascia di rispetto, fissata, per gli impianti fotovoltaici, in cinquecento metri. Il comma 1-bis del medesimo art. 2 del d.l. n. 175/2025 ha, peraltro, fatto salva la disciplina previgente per le procedure per le quali, alla data del 22 novembre 2025, la verifica di completezza della documentazione "risulti compiuta". Nella PAS, tuttavia, la legge non prevede alcun atto con il quale il Comune dia conto dell'esito della verifica di completezza, sicché occorre stabilire quando essa possa dirsi «compiuta». Non sembra che a tal fine siano sufficienti la ricezione dell'istanza o la sua protocollazione, che non implicano alcun esame della documentazione; e appare più coerente con la struttura della procedura ritenere la verifica compiuta alla scadenza del termine entro il quale il Comune può richiedere integrazioni senza averle richieste, poiché il mancato esercizio della facoltà di richiedere integrazioni implica un apprezzamento di completezza, ovvero, se le integrazioni siano state chieste, alla data del

loro deposito; e, nei procedimenti nei quali deve essere convocata la conferenza di servizi, alla scadenza del termine di dieci giorni dalla convocazione entro il quale il Comune e le altre amministrazioni possono richiedere integrazioni (art. 8, comma 8, lett. a)[32]. Si tratta, tuttavia, di una ricostruzione interpretativa, che la legge non esplicita; e da essa dipende, per le PAS presentate prima del 22 novembre 2025 e ancora pendenti al 22 novembre 2025, non soltanto la disciplina delle aree applicabile, ma l'esistenza stessa del titolo.

3.3. La conformità urbanistica e i limiti della compatibilità stabilita dalla legge.

L'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 190/2024 preclude il ricorso alla PAS sia al proponente che non abbia la disponibilità delle superfici, sia nel caso in cui l'intervento non sia compatibile con gli strumenti urbanistici, e impone, in entrambi i casi, il ricorso all'autorizzazione unica. Nella disciplina previgente la giurisprudenza trattava le due condizioni allo stesso modo: il Comune doveva verificarle entro il termine di trenta giorni, decorso il quale il titolo si consolidava e la mancanza dell'una o dell'altra condizione poteva essere fatta valere soltanto nell'esercizio dei poteri di autotutela[33]. Con riferimento alla disciplina vigente, invece, si è affermato che la mancanza della disponibilità delle superfici impedisce la formazione del titolo abilitativo[34]; mentre la giurisprudenza non sembra aver esteso la medesima conclusione alla conformità urbanistica, il cui difetto sembra, piuttosto, incidere sulla sola validità del titolo[35].

Il diverso trattamento non si spiega con la circostanza che la conformità urbanistica sia oggetto di un'asseverazione del tecnico (art. 8, comma 4, lett. c): anche la disponibilità delle superfici è oggetto di una dichiarazione del proponente (lett. b). Sembra, piuttosto, dipendere dall'oggetto di ciascuna

[32] In senso analogo, con riferimento alla disposizione transitoria dell'art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 190/2024, che utilizza la medesima formula, T.A.R. Piemonte, Sez. II, n. 994/2026, cit., punti 9.3-9.4, che esclude che la verifica possa considerarsi contestuale alla presentazione dell'istanza, osservando che la facoltà del Comune di richiedere integrazioni entro il termine presuppone che sino ad allora esso possa ancora verificarne la completezza, e pone a carico del proponente la prova del compimento della verifica; la pronuncia ha, peraltro, escluso che la verifica potesse dirsi compiuta anche applicando in via analogica il termine di quindici giorni previsto per l'autorizzazione unica dal par. 14.4 delle Linee guida approvate con d.m. 10 settembre 2010. Sulla disciplina delle aree idonee, S. PEDUTO, *La pianificazione delle aree idonee come strumento di risoluzione dei conflitti tra interesse strategico, paesaggistico e ambientale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 3, 699 ss.; A. PERSICO, *Aree agricole ed energia da fonti rinnovabili: un binomio problematico*, in *Riv. giur. ed.*, 2024, 2, 185 ss.

[33] Quanto alla disponibilità delle aree, Cons. Stato, Sez. IV, 4 gennaio 2023, n. 130, in www.giustizia-amministrativa.it, che ha escluso che la sua mancanza fosse accertabile in ogni tempo e ha onerato il Comune di verificarla nel termine, pena il perfezionamento della fattispecie; quanto alla conformità urbanistica, T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. V, 25 febbraio 2026, n. 526, ivi, e T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, n. 5295/2026, cit., punto 4.2, che ha ricondotto all'annullamento d'ufficio il ritiro di titoli formatisi mediante PAS, fondato sul loro contrasto con le previsioni urbanistiche di zona.

[34] T.A.R. Basilicata, Sez. I, n. 188/2026, cit. Nel senso che la formula dell'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 190/2024, che fa della disponibilità delle superfici una condizione la cui mancanza «preclude» il ricorso alla PAS, sembrerebbe ricondurla a condizione di ammissibilità della procedura, con la conseguenza che l'intervento realizzato in sua assenza sarebbe privo di titolo, M. FAZIO, *op. cit.*, p. 132, nt. 28.

[35] Un indizio in tal senso può forse trarsi da T.A.R. Marche, Sez. I, n. 528/2026, cit. Nel respingere il ricorso avverso il diniego adottato nel termine, ai sensi dell'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 190/2024, per l'incompatibilità dell'intervento con le previsioni urbanistiche relative ai varchi fluviali (punto 6.3), la sentenza ha affermato che, decorso il termine di trenta giorni, il titolo abilitativo si perfeziona e il Comune può intervenire soltanto con l'annullamento d'ufficio ai sensi dell'art. 21-nonies della l. n. 241/1990 (punto 6.2). La pronuncia, tuttavia, non si sofferma sulla sorte del titolo formatosi su un intervento urbanisticamente incompatibile.

condizione. La disponibilità delle superfici riguarda il soggetto dell'istanza, e cioè la legittimazione del proponente, e condiziona perciò l'esistenza stessa di un'istanza conforme al modello legale, al pari della riconducibilità dell'intervento all'Allegato B, che riguarda il tipo di intervento ammesso alla procedura. La conformità urbanistica riguarda, invece, il contenuto dell'intervento; e, alla stregua della tesi c.d. formale recepita dal nuovo art. 20, comma 1, della l. n. 241/1990, il suo difetto sembra incidere soltanto sulla validità del titolo[36]. Il criterio fondato sull'oggetto delle condizioni di accesso non consente, però, di stabilire con sicurezza se l'erronea qualificazione dell'area come idonea incida sull'esistenza o sulla validità del titolo abilitativo: nelle aree idonee, infatti, la compatibilità urbanistica dell'intervento discende dalla stessa idoneità dell'area, e il medesimo errore investe, al tempo stesso, una condizione che riguarda il tipo di intervento ammesso alla procedura e una condizione che riguarda il suo contenuto. Ne risulta che proprio nelle aree idonee, nelle quali la legge ha inteso semplificare l'accesso alla procedura, la distinzione tra requisiti di esistenza e requisiti di validità del titolo abilitativo sembra farsi più incerta. Un criterio più sicuro sembra potersi ricavare, tuttavia, dallo stesso art. 20, comma 1, della l. n. 241/1990, letto alla luce della giurisprudenza che accoglie la tesi c.d. formale. Secondo questa giurisprudenza, il silenzio assenso si forma se la domanda sia presentata da un soggetto legittimato a un'amministrazione che ha l'obbligo di provvedere e sia completa della documentazione prescritta, mentre non vi osta la difformità urbanistica[37]. La disponibilità delle superfici attiene alla legittimazione del proponente; la riconducibilità dell'intervento all'Allegato B, e con essa la qualificazione dell'area come idonea, sembra attenere, prima ancora che al contenuto dell'intervento, all'individuazione dell'amministrazione competente a provvedere; la conformità urbanistica attiene, invece, al contenuto del titolo. Se così è, l'erronea qualificazione dell'area come idonea sembra incidere sull'esistenza del titolo, poiché investe la competenza dell'amministrazione alla quale la domanda è stata presentata, prima ancora che la compatibilità urbanistica dell'intervento.

Nelle aree idonee, l'art. 8, comma 2, terzo periodo, del d.lgs. n. 190/2024, inserito dall'art. 7, comma 1, lett. b), n. 1), del d.lgs. 26 novembre 2025, n. 178, stabilisce che gli interventi sottoposti a PAS "che ricadano in aree classificate come idonee o in zone di accelerazione ai sensi dell'articolo 12" sono "non contrastanti con gli strumenti urbanistici adottati, nonché compatibili con gli strumenti urbanistici approvati e con i regolamenti edilizi vigenti". La compatibilità urbanistica stabilita dalla legge non sembra, tuttavia, estendersi alle prescrizioni su volumetrie, altezze e distanze, che restano soggette alla verifica comunale[38]. Il contrasto dell'impianto con tali prescrizioni, se non rilevato dal Comune entro il termine di trenta giorni di cui all'art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 190/2024, sembra, dunque, rendere il

[36] Cons. Stato, Sez. IV, n. 1878/2026, cit., punto 10.1.2, secondo cui la domanda che, pur contenendo tutti i requisiti essenziali, presenti una difformità urbanistica resta configurabile e idonea alla formazione del silenzio assenso, salvo l'esercizio dei poteri di autotutela.

[37] Cons. Stato, Sez. IV, n. 1878/2026, cit., punto 6.1.

[38] La giurisprudenza, chiamata a stabilire in che misura la qualificazione delle aree come idonee ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 prevalga sulle previsioni degli strumenti urbanistici, ha distinto le previsioni di azzonamento, che attengono all'*an* della trasformazione del suolo e cedono di fronte alla qualificazione legislativa dell'area, dai parametri urbanistico-edilizi, che ne regolano il *quomodo* e restano soggetti al controllo del Comune: Cons. Stato, Sez. IV, 29 luglio 2025, n. 6725, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Sardegna, Sez. II, 14 aprile 2026, n. 657, ivi, secondo cui la qualificazione legislativa dell'area supera le previsioni di piano che escludono gli impianti dalla zona agricola, ma lascia al Comune il controllo del rispetto delle prescrizioni su altezze, distanze e tecniche costruttive. Lo stesso art. 8, comma 2, nell'ultimo periodo, aggiunto dall'art. 7, comma 1, lett. b), n. 2), del d.lgs. n. 178/2025, fa salva, del resto, l'osservanza della disciplina di tutela idrogeologica, sismica e vulcanica e la necessità di acquisire gli atti di assenso delle amministrazioni preposte.

titolo abilitativo illegittimo, e perciò annullabile d'ufficio entro il termine di sei mesi previsto dal comma 10 del medesimo articolo, ma non impedirne la formazione.

Altre incertezze sull'esistenza del titolo abilitativo derivano dall'art. 8, comma 7, del d.lgs. n. 190/2024. Quando la realizzazione dell'intervento richiede atti di assenso di competenza comunale relativi ai vincoli indicati dal comma 4, lett. e), del medesimo articolo (patrimonio culturale e paesaggistico, rischio idrogeologico, difesa nazionale, salute e pubblica incolumità, ivi compresi il rischio sismico e vulcanico e la prevenzione incendi), il Comune li adotta entro quarantacinque giorni dalla presentazione del progetto; decorso questo termine senza che sia stato comunicato al proponente un provvedimento espresso di diniego, "il titolo abilitativo si intende perfezionato senza prescrizioni". La disposizione ricollega, dunque, la formazione del titolo abilitativo al decorso del termine in materie che coincidono in larga parte con quelle che l'art. 20, comma 4, della l. n. 241/1990 esclude dall'ambito di applicazione del silenzio assenso. Nella disciplina previgente, invece, l'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 28/2011 consentiva all'interessato, in caso di mancata adozione di questi atti di assenso, soltanto di agire avverso il silenzio ai sensi dell'art. 117 c.p.a.[39]. In dottrina si è rilevato che l'art. 8, comma 7, pone delicati problemi sistematici, poiché la giurisprudenza tende ad ammettere la formazione del silenzio assenso in presenza di interessi sensibili soltanto nei rapporti tra amministrazioni regolati dall'art. 17-bis della l. n. 241/1990 e a ritenere applicabili, al di fuori di questa ipotesi, i limiti posti dall'art. 20 della medesima legge[40]. La legge non chiarisce il rapporto tra l'art. 8, comma 7, del d.lgs. n. 190/2024 e l'art. 20, comma 4, della l. n. 241/1990; e dal modo in cui questo rapporto viene ricostruito dipende se, decorsi i quarantacinque giorni, il titolo abilitativo si formi.

Incertezze analoghe riguardano le ipotesi in cui gli atti di assenso di cui al comma 4, lett. e), spettino ad amministrazioni diverse dal Comune, che deve allora convocare la conferenza di servizi entro cinque giorni dalla presentazione del progetto (art. 8, comma 8, del d.lgs. n. 190/2024). Ai sensi della lett. c) del comma 8, il titolo abilitativo si intende perfezionato senza prescrizioni una volta decorsi sessanta giorni dalla presentazione del progetto "senza che l'amministrazione procedente abbia comunicato al soggetto proponente la determinazione di conclusione negativa della conferenza stessa, e senza che sia stato espresso un dissenso congruamente motivato" da parte di un'amministrazione preposta alla tutela del rischio idrogeologico, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o della salute e della pubblica incolumità. La disposizione menziona sia la determinazione di conclusione negativa sia il dissenso congruamente motivato, ma non chiarisce se il dissenso, quando non sia recepito in una determinazione conclusiva comunicata al proponente, basti a impedire la formazione del titolo abilitativo. In dottrina si è sostenuto che la determinazione conclusiva negativa sia un atto necessario, nel quale deve trovare espressione il potere di diniego, abbia valore di provvedimento e sia impugnabile in sede giurisdizionale; e che l'esito negativo della conferenza, anche quando derivi da un dissenso congruamente motivato, debba risultare dalla determinazione conclusiva negativa. Secondo questa ricostruzione, il titolo abilitativo si forma se l'amministrazione procedente non comunica al proponente la determinazione conclusiva negativa entro sessanta giorni dalla presentazione del progetto[41]. La giurisprudenza ha,

[39] Cfr. M. FAZIO, *op. cit.*, p. 129.
[40] M. FAZIO, *op. cit.*, pp. 128-129, il quale osserva che la fattispecie dell'art. 8, comma 7, non sembra riconducibile a quella dell'art. 17-bis, nella quale l'amministrazione chiamata a esprimere l'assenso è priva del potere di adottare il provvedimento finale, e la giurisprudenza ivi richiamata alla nt. 21.
[41] A. MALTONI, *op. cit.*, 240-241, il quale fonda la conclusione sulla qualificazione della determinazione conclusiva negativa come «provvedimento di diniego dell'approvazione del progetto», operata dall'art. 8, comma 8, lett. c), del d.lgs. n. 190/2024, e ivi, 262, nt. 67.

invece, affermato che la formazione del titolo è esclusa anche quando, pur in mancanza della determinazione di conclusione negativa, sia stato espresso entro il termine un dissenso congruamente motivato[42]. Dalla scelta tra le due letture dell'art. 8, comma 8, lett. c), dipende, ancora una volta, se alla scadenza dei sessanta giorni il titolo abilitativo si sia formato.

4. Gli strumenti di certezza del titolo: l'avviso del proponente, l'attestazione del Comune e la dichiarazione prevista dalla legislazione pugliese.

Assunta, come si è premesso, la riconducibilità della nuova PAS allo schema del silenzio assenso, la formazione del titolo dipende, oltre che dal decorso del termine senza che sia comunicato al proponente un provvedimento espresso di diniego (art. 8, commi 6, 7 e 8, lett. c), del d.lgs. n. 190/2024), da presupposti che nessun provvedimento espresso verifica prima della sua scadenza: la presentazione dei documenti indispensabili, la disponibilità delle superfici, la riconducibilità dell'intervento all'Allegato B e, quando occorrono atti di assenso di altre amministrazioni, la mancanza di un dissenso congruamente motivato.

Ci si può chiedere, allora, se gli strumenti che la legge prevede per rendere conoscibile la formazione del silenzio assenso siano in grado di rendere certa, oltre alla data dalla quale il titolo abilitativo produce effetti, anche la sua esistenza. L'interrogativo si pone, anzitutto, per l'avviso di intervenuto perfezionamento del titolo abilitativo, la cui pubblicazione sul Bollettino Ufficiale regionale condiziona l'efficacia del titolo (art. 8, comma 9, del d.lgs. n. 190/2024), ma che resta una dichiarazione del proponente: non sembra chiaro se l'avviso possa essere ricondotto alla dichiarazione del privato che l'art. 20, comma 2-bis, della l. n. 241/1990 prevede in sostituzione dell'attestazione del silenzio assenso, né se la sua pubblicazione renda certa la formazione del titolo o soltanto il momento dal quale esso è efficace. Si pone, poi, per l'attestazione prevista dal medesimo art. 20, comma 2-bis, la cui applicabilità alla PAS potrebbe essere messa in dubbio, poiché la disposizione si riferisce ai casi in cui il silenzio equivale ad accoglimento «ai sensi del comma 1», e la cui natura sembra divenuta ancora più incerta da quando il d.l. n. 19/2026 ne ha previsto il rilascio «in via telematica e automatica». Non è chiaro, inoltre, con quali strumenti il Comune possa far valere che il titolo non si è formato, dal momento che la legge non sembra prevedere un atto tipico di accertamento della mancata formazione del titolo abilitativo. Nella Regione Puglia, infine, la questione si intreccia con la dichiarazione di idoneità del titolo abilitativo prevista dall'art. 6, comma 6, della l.r. n. 25/2012, della quale è dubbio se sia ancora applicabile dopo la sostituzione del d.lgs. n. 28/2011 con il d.lgs. n. 190/2024.

4.1. L'avviso di intervenuto perfezionamento del titolo abilitativo tra condizione di efficacia e attestazione del privato.

Nella disciplina previgente, l'art. 6, comma 7-bis, del d.lgs. n. 28/2011 stabiliva che, decorso il termine per la conclusione della procedura, l'interessato trasmettesse copia della dichiarazione alla Regione, per la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale regionale, e che dalla data della pubblicazione decorressero i termini entro i quali i terzi potevano impugnare il titolo abilitativo formatosi per effetto della PAS. In dottrina si era dubitato della tenuta costituzionale di un sistema di pubblicità legale nel quale la pubblicazione della dichiarazione, e con essa la decorrenza del termine per l'impugnazione del titolo abilitativo da parte dei terzi, dipendeva da una facoltà del proponente, che questi poteva esercitare

[42] T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, n. 975/2026, cit., punto 2.6, che ha poi escluso, nella specie, che le richieste di chiarimenti formulate dalle amministrazioni coinvolte integrassero un dissenso (punto 2.6.2).

senza limiti di tempo o non esercitare affatto; e si era suggerito che la pubblicazione dei titoli abilitativi fosse resa obbligatoria e avvenisse su iniziativa del Comune[43]. L'art. 8, comma 9, del d.lgs. n. 190/2024 ha fatto della pubblicazione dell'avviso di intervenuto perfezionamento del titolo abilitativo sul Bollettino Ufficiale regionale una condizione di efficacia del titolo: il proponente non può, quindi, avviare i lavori senza rendere l'intervento conoscibile ai terzi[44].

La legge non ha, però, reso doverosa la pubblicazione dell'avviso. La richiesta di pubblicazione dell'avviso resta rimessa al proponente; e l'avviso, nella parte in cui afferma l'intervenuto perfezionamento del titolo abilitativo e ne indica la data, resta una dichiarazione del proponente, che la Regione pubblica senza che la legge le attribuisca alcun potere di verificarne il contenuto. L'art. 8, comma 9, stabilisce che "il soggetto proponente richiede la pubblicazione" dell'avviso, e la formula potrebbe far pensare a un obbligo. La disposizione non fissa, però, un termine entro il quale la richiesta di pubblicazione dell'avviso debba essere presentata né prevede una sanzione per la mancata presentazione della richiesta, e la conseguenza della mancata richiesta di pubblicazione dell'avviso è l'inefficacia del titolo abilitativo. Un limite temporale si ricava soltanto in via indiretta dall'art. 8, comma 11, del d.lgs. n. 190/2024, come modificato dall'art. 7, comma 1, lett. i), n. 1), del d.lgs. n. 178/2025, secondo cui il titolo abilitativo decade se la realizzazione dell'intervento non è avviata "entro due anni dal perfezionamento della procedura abilitativa semplificata". Il termine di due anni decorre, dunque, dalla scadenza del termine entro il quale il Comune avrebbe potuto comunicare il diniego (art. 8, commi 6, 7 e 8, lett. c), e non dalla pubblicazione dell'avviso, dalla quale il titolo abilitativo acquista efficacia (art. 8, comma 9). Poiché i lavori non possono essere avviati prima che il titolo abilitativo divenga efficace, il proponente deve presentare la richiesta di pubblicazione dell'avviso in tempo utile per avviarli entro due anni dal perfezionamento della procedura. La richiesta di pubblicazione dell'avviso sembra configurarsi, perciò, come un onere del proponente, che deve assolverlo se intende avvalersi del titolo abilitativo prima che questo decada.

Si è sostenuto che l'avviso di intervenuto perfezionamento del titolo abilitativo, in quanto dichiarazione del proponente resa ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. n. 445/2000, costituisca una «declinazione particolare» dell'attestazione del silenzio assenso prevista dall'art. 20, comma 2-bis, della l. n. 241/1990[45]. La riconduzione dell'avviso all'attestazione sembra cogliere l'affinità funzionale tra i due atti, entrambi diretti a rendere conoscibile la formazione del titolo per silentium; pare, però, imporre

[43] G. LA ROSA, *op. cit.*, 18 ss., spec. 19-20, il quale osserva che l'onere dei terzi di prendere conoscenza degli atti attraverso le fonti ufficiali di pubblicità presuppone l'obbligo di rendere pubblici gli atti medesimi, e propone di ampliare a questo fine il meccanismo, previsto dall'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 28/2011, con il quale i Comuni trasmettono alle Regioni le informazioni sui titoli abilitativi.

[44] Sulla differenza rispetto all'art. 6, comma 7-bis, del d.lgs. n. 28/2011, che ricollegava alla pubblicazione soltanto la decorrenza dei termini di impugnazione, e sul significato provvedimentale che ne deriva per la nuova disciplina, M. FAZIO, *op. cit.*, pp. 130 e 133; per la riconduzione di tale scelta all'accentuazione del carattere ibrido dell'istituto, A. MALTONI, *op. cit.*, 239, che richiama altresì il parere reso dal Consiglio di Stato sullo schema del decreto (Cons. Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, parere 12 settembre 2024, n. 1216, affare n. 1131/2024, § 7, in www.giustizia-amministrativa.it), nel quale l'attribuzione alla pubblicazione dell'avviso della funzione di condizione di efficacia del titolo è stata ricondotta all'obiettivo di accelerazione procedimentale perseguito dalla disciplina (ivi, 224 e 249, nt. 10).

[45] N. BERTI, op. cit., 414. L'Autore richiama, in particolare, il secondo periodo dell'art. 20, comma 2-bis, nel testo anteriore alle modifiche introdotte dal d.l. n. 19/2026, il quale prevedeva che, decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'attestazione fosse sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. n. 445/2000. Coerentemente, l'Autore attribuisce all'eventuale atto espresso favorevole adottato dal Comune valenza meramente dichiarativa, ivi, 412.

di chiarire la diversa posizione che essi occupano nella fattispecie. Nel modello generale dell'art. 20, la dichiarazione del privato prevista dal comma 2-bis ha carattere sussidiario, perché supplisce all'attestazione dell'amministrazione quando questa non sia resa nel termine; e la sua efficacia, che la legge descrive in termini di "sostituzione" dell'attestazione, è controversa, poiché riconoscerle la medesima funzione di produzione di certezza potrebbe significare attribuire al privato, portatore di un interesse contrapposto a quello pubblico, un potere che l'ordinamento riserva di regola soltanto all'amministrazione[46]. La dichiarazione del privato non condiziona, comunque, l'efficacia del silenzio assenso, i cui effetti l'art. 20, comma 2-bis, fa espressamente salvi. Nella PAS, invece, l'avviso è previsto in via ordinaria e non sussidiaria, a prescindere da qualsiasi presa di posizione del Comune, ed è il presupposto dal quale l'art. 8, comma 9, del d.lgs. n. 190/2024 fa dipendere l'efficacia del titolo, la sua opponibilità ai terzi e la decorrenza dei termini di impugnazione; sicché la dichiarazione del proponente non sembra supplire a un'attestazione omessa, ma potrebbe intervenire prima di essa o indipendentemente da essa.

Alla pubblicazione dell'avviso sul Bollettino Ufficiale regionale è stato, poi, attribuito il valore di elemento di certezza dei rapporti giuridici, poiché essa condiziona l'efficacia del titolo e non svolge una funzione di mera pubblicità-notizia: consentirebbe di individuare con precisione il momento a partire dal quale il titolo si consolida, superando una delle difficoltà proprie dello schema della segnalazione certificata di inizio attività[47]. La certezza che la pubblicazione assicura potrebbe dirsi, però, soltanto parziale, o "dimidiata": essa sembra fissare la data dalla quale il titolo, se formatosi, è efficace e, decorso il termine di impugnazione, inoppugnabile; ma, poiché presuppone che il titolo si sia perfezionato, non pare potervi supplire quando il perfezionamento non sia avvenuto[48]; e dall'avviso il terzo può desumere soltanto la data alla quale, secondo il proponente, il titolo si sarebbe perfezionato.

4.2. L'attestazione tra potere di certezza e automatismo telematico.

Nell'impianto generale del silenzio assenso, l'atto destinato a dissipare l'incertezza sulla formazione del titolo abilitativo è l'attestazione dell'art. 20, comma 2-bis, della l. n. 241/1990, che il d.l. 19 febbraio 2026, n. 19, conv., con modificazioni, dalla l. 20 aprile 2026, n. 50, ha trasformato da adempimento su richiesta del privato in adempimento d'ufficio, da rendere "in via telematica e automatica". Nei procedimenti non ancora telematizzati, l'amministrazione deve inviare l'attestazione d'ufficio entro dieci giorni dalla formazione del silenzio assenso; decorso inutilmente questo termine, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato o del progettista abilitato[49].

---

[46] Sul punto sia consentito rinviare ad A. DI CAGNO, *Tra semplificazione e certezze pubbliche*, cit., 181 ss., ove si esamina anche la possibilità che la dichiarazione vincoli l'amministrazione in forza del principio di buona fede, ivi, 196.

[47] P. PANTALONE, op. cit., § 3.2, secondo cui la pubblicazione, in quanto preordinata all'efficacia del titolo, ha natura costitutiva.

[48] In questo senso, con riferimento alla disciplina previgente, T.A.R. Molise, Sez. I, 29 aprile 2026, n. 162, in www.giustizia-amministrativa.it, punto 11.2, secondo cui l'art. 6, comma 7-bis, del d.lgs. n. 28/2011 presupponeva l'avvenuta formazione del titolo, sicché la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale regionale della dichiarazione relativa a una PAS, il cui termine era sospeso in attesa degli atti di assenso di altre amministrazioni, non poteva produrre l'effetto abilitativo. Nella disciplina vigente, l'art. 8, comma 9, del d.lgs. n. 190/2024 consente al proponente di richiedere la pubblicazione dell'avviso soltanto dopo che sia decorso, senza la comunicazione di un diniego espresso, il termine previsto dai commi 6, 7 e 8, lett. c).

[49] Art. 5, comma 1, lett. d), nn. 2.1 e 2.2, del d.l. n. 19/2026; il termine di dieci giorni e la dichiarazione del progettista sono stati introdotti in sede di conversione dalla l. n. 50/2026. Sul dovere dell'amministrazione di pronunciarsi sulla richiesta di attestazione, già nel testo previgente, Cons. Stato, Sez. IV, 3 febbraio 2026, n. 893,

Con riferimento alla PAS, si pone anzitutto il problema dell'applicabilità dell'art. 20, comma 2-bis, della l. n. 241/1990. Il riferimento della disposizione ai casi in cui il silenzio equivale ad accoglimento "ai sensi del comma 1" potrebbe indurre a escluderne l'applicazione alla PAS, così come, per un'analoga ragione testuale, è stata esclusa l'applicazione alla PAS dell'art. 2, comma 8-bis, della medesima legge[50]. Le due disposizioni hanno, però, una funzione diversa. L'art. 2, comma 8-bis, commina l'inefficacia degli atti adottati dall'amministrazione dopo la scadenza dei termini, ed è stato perciò ritenuto di stretta interpretazione; l'art. 20, comma 2-bis, non commina alcuna conseguenza sfavorevole, ma impone all'amministrazione un adempimento diretto a rendere certa la formazione del titolo abilitativo. L'argomento testuale che ha condotto a escludere l'applicazione dell'art. 2, comma 8-bis, non sembra, quindi, potersi estendere all'attestazione, che può operare anche nelle ipotesi di silenzio assenso previste dalle leggi di settore, e dunque anche nella PAS[51].

Più delicata è la natura dell'attestazione, dalla quale dipende la sua capacità di rendere certo il titolo abilitativo. Secondo una recente ricostruzione, l'attestazione sarebbe oggetto di un obbligo dell'amministrazione conseguente alla formazione del titolo, che sorge quando l'effetto abilitativo del silenzio assenso si è già prodotto: essa non sarebbe, pertanto, elemento della fattispecie costitutiva del silenzio assenso, dalla quale discende l'effetto abilitativo, e la tutela del privato andrebbe ricercata, piuttosto, nell'azione di accertamento del diritto all'esercizio dell'attività[52]. In altra sede si è sostenuto, invece, che l'attestazione costituisca esercizio di un potere di accertamento, con effetti dichiarativi e non costitutivi rispetto al titolo, ma produttivo di una certezza pubblica opponibile ai terzi e alla stessa amministrazione: una forma di "recupero", in via postuma, del provvedimento espresso che il silenzio aveva reso superfluo, la cui efficacia preclusiva è peraltro "debole", perché riguarda l'esistenza del titolo e non la sua legittimità, e non esclude l'esercizio dei poteri di autotutela, che l'amministrazione non può tuttavia esercitare disattendendo *ad nutum* l'esito dell'attestazione[53].

La scelta tra la configurazione dell'attestazione come oggetto di un obbligo conseguente alla formazione del titolo abilitativo e la sua configurazione come esercizio di un potere di accertamento produce, nella PAS, conseguenze concrete per il proponente e per i terzi. Se l'attestazione è oggetto di

in www.giustizia-amministrativa.it, che vi ravvisa uno strumento di certificazione del silenzio in via amministrativa, ulteriore rispetto all'azione di accertamento, utile soprattutto quando la formazione del silenzio sia oggettivamente incerta; in termini, T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento, 3 giugno 2022, n. 105, ivi, su cui V. DI CAPUA, *Richiesta di attestare un pregresso silenzio-assenso e rimedi a disposizione nei confronti dell'amministrazione inadempiente*, in *Dir. proc. amm.*, 2023, 2, 399 ss.

[50] T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, n. 194/2025, cit., punto 9.8.

[51] Sulla riconducibilità delle ipotesi di silenzio assenso previste dalle leggi di settore, quali *species*, al *genus* dell'art. 20 della l. n. 241/1990, Cons. Stato, Sez. IV, n. 7363/2025, cit., resa con riferimento al silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire (art. 20, comma 8, del d.P.R. n. 380/2001), su cui S. TUCCILLO, *op. cit.*, nt. 7.

[52] G. POLI, *op. cit.*, § 7, il quale riprende, quanto alla configurazione dell'attestazione come oggetto di un obbligo conseguente al perfezionamento della fattispecie, F. ORSO, *Contributo allo studio del silenzio-assenso*, 250 (ivi, nt. 135), e ritiene che un'attestazione resa in contrasto con lo stato dei fatti sarebbe inidonea a produrre effetti abilitativi.

[53] Sia consentito rinviare ad A. DI CAGNO, *Tra semplificazione e certezze pubbliche*, cit., 113 ss., spec. 118 ss. e 135 ss., nonché 152 ss. sul rapporto con l'annullamento d'ufficio e la convalida, ove la ricostruzione è condotta alla luce delle teorie sulla certezza pubblica e sugli atti di accertamento: M.S. GIANNINI, *Certezza pubblica*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, 769 ss.; A. FALZEA, voce *Accertamento: a) teoria generale*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1958, 205 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Amministrazione pubblica e produzione di «certezza»: problemi attuali e spunti ricostruttivi*, in *Dir. amm.*, 2005, 867 ss.; B. TONOLETTI, *L'accertamento amministrativo*, Padova, 2001; P. GOTTI, *Gli atti amministrativi dichiarativi*, Milano, 1996.

un obbligo che sorge quando il titolo abilitativo si è già formato, essa non è in grado di rendere certa l'esistenza del titolo, che, se contestata, può essere accertata soltanto dal giudice. Se, invece, l'attestazione è esercizio di un potere di accertamento, essa sembra l'unico atto con il quale il Comune dichiara in forma espressa, con effetti anche nei confronti dei terzi, che il titolo abilitativo si è formato; e il Comune può rimuoverla soltanto esercitando i poteri di autotutela, nei limiti previsti dall'art. 21-nonies della l. n. 241/1990[54].

La novella del 2026 pone, tuttavia, un interrogativo ulteriore sulla natura dell'attestazione. L'art. 20, comma 2-bis, della l. n. 241/1990 prevede ora che l'attestazione sia rilasciata "in via telematica e automatica" e ne individua l'oggetto nel "decorso dei termini del procedimento", dal quale fa discendere, con un "pertanto", l'"intervenuto accoglimento della domanda". Un'attestazione generata in via automatica può dare atto, con certezza, della data di presentazione dell'istanza, del decorso del termine e della mancata comunicazione di un diniego. Non è chiaro, invece, se possa estendersi a quei presupposti della formazione del titolo abilitativo che, nella PAS, richiedono una valutazione: la riconducibilità dell'intervento all'Allegato B, la localizzazione dell'impianto in area idonea, la completezza della documentazione prevista dall'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 190/2024.

Il dato potrebbe essere letto in due modi. Si potrebbe ritenere che l'automatismo incida soltanto sulle modalità di rilascio dell'attestazione, che resta imputabile all'amministrazione e conserva la natura di accertamento produttivo di certezza pubblica, con l'efficacia preclusiva che vi si connette[55]. Si potrebbe, però, anche dubitare che un atto prodotto dal sistema informativo, senza una verifica dei presupposti controversi, sia in grado di rendere certa l'esistenza del titolo abilitativo nella PAS, nella quale l'incertezza dipende proprio da quei presupposti e non dal decorso del termine. La questione non sembra potersi sciogliere sulla base del solo testo dell'art. 20, comma 2-bis; e la risposta condiziona la misura in cui l'attestazione può svolgere, nella PAS, la funzione di certezza per la quale è stata introdotta.

4.3. La mancanza di un atto tipico di accertamento della mancata formazione del titolo abilitativo e i poteri del Comune.

La legge attribuisce al Comune un potere, o quantomeno impone un adempimento, volto a certificare che il titolo abilitativo si è formato (art. 20, comma 2-bis, della l. n. 241/1990); non prevede, invece, un atto tipico con il quale il Comune possa accertare, con effetti nei confronti del proponente e dei terzi,

[54] Spunti in questa direzione sembrano potersi trarre da T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, n. 5295/2026, cit., resa in una vicenda soggetta alla disciplina previgente. Il Comune, dopo aver attestato la validità e l'efficacia di due titoli formatisi mediante PAS, perché gli impianti ricadevano in aree idonee, aveva disposto la «revoca» delle attestazioni per contrasto degli impianti con la disciplina urbanistica di zona. Il T.A.R. ha qualificato l'atto come annullamento d'ufficio, perché fondato sull'illegittimità originaria dei titoli e non su una nuova valutazione dell'interesse pubblico (punto 4.2), e ha ritenuto processualmente accertata l'idoneità delle aree, affermata nelle attestazioni e non contestata dal Comune nell'atto di ritiro (punti 6.2-6.3). La sentenza non si pronuncia, tuttavia, sulla natura delle attestazioni e riferisce il potere di autotutela agli effetti prodotti dalla PAS, più che alle attestazioni (punto 4.1). Sul consolidamento dell'affidamento prodotto dall'attestazione e sui suoi riflessi sull'esercizio del potere di annullamento, alla luce del principio di buona fede, sia consentito rinviare ad A. DI CAGNO, *Tra semplificazione e certezze pubbliche*, cit., 153 ss.

[55] In questo senso sembra deporre la ricostruzione dell'attestazione come potere produttivo di certezza pubblica, e non come mero atto ricognitivo, per la quale sia consentito il rinvio a A. DI CAGNO, *Tra semplificazione e certezze pubbliche*, cit., 118 ss., con riferimento al testo dell'art. 20, comma 2-bis, anteriore al d.l. n. 19/2026.

che il titolo *non* si è formato. E un potere di accertamento con efficacia dichiarativa, al pari di ogni altro potere amministrativo, non sembra configurabile senza una norma che lo attribuisca[56].

Si potrebbe ritenere che un potere di accertamento della mancata formazione del titolo abilitativo sia implicito nel potere di attestarne la formazione, e che trovasse espressione, nel testo dell'art. 20, comma 2-bis, anteriore alla novella del 2026, nel diniego con il quale l'amministrazione poteva rifiutare l'attestazione richiesta dal privato: il potere di attestare che il titolo si è formato comprenderebbe, in questa prospettiva, anche quello di accertare, con il diniego dell'attestazione, che il titolo non si è formato. L'esistenza di un potere implicito di accertamento della mancata formazione del titolo non sembra, tuttavia, potersi dare per acquisita. Il diniego dell'attestazione, impugnabile dal privato unitamente all'azione di accertamento, sembra configurarsi piuttosto come un'esplicita contestazione della formazione del titolo abilitativo, che genera un'incertezza "qualificata", idonea a sorreggere l'interesse all'accertamento giudiziale; e non è chiaro se esso possa produrre, a sua volta, una certezza pubblica sulla mancata formazione del titolo, o se la certezza sulla mancata formazione del titolo resti affidata soltanto alla sentenza del giudice[57]. Dopo la novella del 2026, peraltro, l'attestazione è dovuta d'ufficio e, nei procedimenti telematizzati, è generata in via automatica. È dubbio, perciò, che residui uno spazio per un diniego espresso dell'attestazione, che presupporrebbe proprio una valutazione dei presupposti che l'automatismo sembra escludere; e, se così fosse, verrebbe meno, nei procedimenti telematizzati, anche l'atto dal quale si è ipotizzato di desumere un potere di accertamento della mancata formazione del titolo abilitativo. Nei procedimenti non ancora telematizzati, invece, il diniego dell'attestazione reso entro i dieci giorni sembra conservare la funzione di contestazione della formazione del titolo.

---

[56] Il principio secondo cui un potere di accertamento con efficacia dichiarativa non è configurabile senza una norma che lo attribuisca è stato affermato, con riferimento all'accertamento della nullità del provvedimento, da S. VACCARI, *Sul ritiro in via amministrativa del provvedimento nullo: profili critici*, in *Dir. amm.*, 2026, 1, 163 ss., spec. §§ 4 e 5. Muovendo da una concezione del principio di legalità come tipicità e nominatività dei poteri, l'Autore osserva che il ritiro del provvedimento nullo implicherebbe l'esercizio di un potere a efficacia dichiarativa, distinta dall'efficacia preclusiva, e che un simile potere non può fondarsi, in mancanza di una norma attributiva, sui principi di legalità e di buon andamento né sulla teoria dei poteri impliciti; ne trae la conseguenza che l'accertamento della nullità è riservato al giudice e che l'amministrazione può soltanto comunicare la propria valutazione con un atto di diritto comune, privo di natura precettiva, eccepire la nullità nel giudizio promosso dal privato o agire essa stessa per ottenerne la declaratoria. Nella PAS il Comune si trova, peraltro, in una posizione diversa: se il titolo abilitativo non si è formato, non vi è alcun atto da rimuovere e il potere di provvedere sull'istanza non si è consumato, sicché la mancata formazione del titolo può essere posta a fondamento del diniego.

[57] Per la ricostruzione del diniego dell'attestazione come contestazione della formazione del titolo, sia consentito rinviare ad A. DI CAGNO, *Tra semplificazione e certezze pubbliche*, cit., 77 e 216 s.; sul rischio che l'amministrazione renda un'attestazione negativa al solo fine di evitare la sostituzione dell'attestazione con la dichiarazione del privato, ivi, 182 s. Sul più generale rilievo per cui l'interesse all'azione di mero accertamento del silenzio assenso sorge quando l'amministrazione, con atti endoprocedimentali o con provvedimenti successivi, abbia messo in discussione la formazione del titolo, A. BERRETTINI, *Azione di mero accertamento, regime del silenzio assenso ed inefficacia provvedimentale: nuova linfa alla tutela dichiarativa nel processo amministrativo?*, in *Dir. proc. amm.*, 2023, 3, 546 ss., spec. 561 s., e, con riferimento ai provvedimenti tardivi resi inefficaci dall'art. 2, comma 8-bis, della l. n. 241/1990, 582 s.; A. SQUAZZONI, *L'azione di accertamento con riferimento al silenzio assenso: amministrare giudicando? Un'analisi della giurisprudenza*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 4, 735 ss., spec. 753 s., il quale osserva che nella gran parte delle vicende giunte a sentenza la domanda di accertamento è preceduta da un atto di «contestazione» dell'amministrazione, e 773, ove si dubita, dopo l'introduzione dell'attestazione, dell'interesse all'azione di accertamento in assenza di atti di contestazione.

La mancanza di un atto tipico di accertamento negativo non sembra, però, lasciare il Comune privo di strumenti per far valere la mancata formazione del titolo abilitativo. Se il titolo non si è formato, il potere di provvedere sull'istanza non si è consumato, poiché la consumazione del potere di provvedere consegue soltanto alla formazione del silenzio assenso; sicché la mancata formazione del titolo, anziché essere accertata mediante un potere che la legge non prevede, potrebbe essere posta a fondamento del diniego previsto dall'art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 190/2024 e, ove l'intervento sia stato avviato, delle sanzioni che l'art. 11 del medesimo decreto commina per gli interventi realizzati in assenza dell'autorizzazione unica o della PAS (commi 1 e 2), irrogate dal Comune ai sensi del comma 7, fermo restando il ripristino dello stato dei luoghi[58].

Il quadro si complica quando il Comune abbia già attestato la formazione del titolo. Se si accoglie la ricostruzione, proposta in altra sede, che configura l'attestazione come esercizio di un potere di accertamento, dal quale deriva per l'amministrazione un vincolo «debole», che non ne esclude i poteri di autotutela ma le impedisce di disattenderne *ad nutum* l'esito[59], tale vincolo sembra potersi estendere soltanto a ciò che l'attestazione ha effettivamente accertato. Se si ritiene che l'attestazione generata «in via telematica e automatica», come prevede ora l'art. 20, comma 2-bis, della l. n. 241/1990, modificato dal d.l. n. 19/2026, conv. dalla l. n. 50/2026, dia atto soltanto del decorso del termine senza la comunicazione di un diniego, essa non presuppone alcuna valutazione dell'amministrazione sugli altri presupposti di formazione del titolo abilitativo; sicché non pare precludere al Comune di far valere, con un diniego motivato sulla mancanza di quei presupposti, la mancata formazione del titolo.

Se, invece, l'attestazione è stata resa all'esito di una verifica degli altri presupposti di formazione del titolo, come può accadere nei procedimenti non ancora telematizzati o per le attestazioni rilasciate prima del d.l. n. 19/2026, il vincolo che ne deriva sembra investire anche quei presupposti. Il Comune non sembra allora poter adottare il diniego disattendendo ad nutum l'esito dell'accertamento: dovrebbe quantomeno dare conto, nella motivazione del diniego, delle ragioni per le quali se ne discosta e dell'affidamento che l'attestazione ha consolidato in capo al proponente; ma si potrebbe anche ritenere necessario che l'attestazione sia previamente rimossa mediante il suo annullamento d'ufficio, nel rispetto dei presupposti e dei limiti dell'art. 21-nonies della l. n. 241/1990.

Ove si ritenga necessario l'annullamento d'ufficio dell'attestazione, decorso il termine previsto dall'art. 21-nonies della l. n. 241/1990 l'esistenza del titolo abilitativo potrebbe non essere più contestabile dal Comune, salvo che l'attestazione sia stata conseguita sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive false o mendaci, accertate con sentenza passata in giudicato (art. 21-nonies, comma 2-bis). Nei confronti dei terzi, l'attestazione preceduta da una verifica sembra assumere, quanto ai fatti attestati, il valore probatorio dell'atto pubblico, e i terzi potrebbero contestarla

[58] L'intervento eseguito sulla base di una PAS il cui titolo non si è formato sembra potersi equiparare a quello realizzato «in assenza della procedura abilitativa semplificata» (art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 190/2024), ovvero, quando l'intervento non rientri tra quelli elencati nell'Allegato B, a quello realizzato in assenza dell'autorizzazione unica di cui all'art. 9 (art. 11, comma 1). Il comma 7 attribuisce al Comune l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie, mentre il ripristino dello stato dei luoghi è fatto salvo dai commi 1 e 2. In termini analoghi, con riferimento a un intervento realizzato sul presupposto di un silenzio assenso non formatosi per la mancata convocazione della conferenza di servizi, Cons. Stato, Sez. VI, n. 9520/2025, cit., punti 7.1 e 8, che ha ritenuto legittimo l'ordine di demolizione delle opere.

[59] Sia consentito rinviare ad A. DI CAGNO, *Tra semplificazione e certezze pubbliche*, cit., 118 ss., sulla qualificazione dell'attestazione come potere di accertamento produttivo di certezza pubblica, e 153-154, sul vincolo «debole» che ne deriva e sull'impossibilità per l'amministrazione di disattenderne *ad nutum* l'esito.

impugnandola o, quanto a tali fatti, proponendo querela di falso[60]; ma i terzi non sono in grado di conoscerla, poiché l'art. 20, comma 2-bis, non la assoggetta ad alcuna forma di pubblicità.

4.4. La dichiarazione di idoneità del titolo prevista dalla legislazione pugliese.

Un diverso modello di certezza del titolo abilitativo nella PAS sembra potersi desumere dalla legislazione regionale pugliese. L'art. 6, comma 6, della l.r. Puglia 24 settembre 2012, n. 25, stabilisce che il Comune, a richiesta del soggetto che ha avviato la PAS o un'altra procedura semplificata, "rilascia una dichiarazione attestante che il titolo abilitativo assentito costituisce titolo idoneo alla realizzazione dell'impianto". La disposizione, anteriore di quasi un decennio all'attestazione introdotta nell'art. 20 della l. n. 241/1990 dall'art. 62 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv., con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, sembra avere un oggetto più ampio: essa non si limita a dare atto del decorso del termine, ma attesta l'idoneità del titolo a consentire la realizzazione dell'impianto, e sembra presupporre, dunque, una verifica della riconducibilità dell'intervento alla procedura semplificata, che l'attestazione generata in via automatica non è in grado di compiere.

La disposizione regionale non rinvia alla disciplina statale abrogata, ma si riferisce in termini generali alla PAS e alle altre procedure semplificate. Si potrebbe, quindi, sostenere che la sua applicabilità non sia venuta meno per effetto della sostituzione del d.lgs. n. 28/2011 con il d.lgs. n. 190/2024. In quanto prevede uno strumento ulteriore di certezza a favore del proponente, senza ridurre le garanzie stabilite dalla disciplina statale, essa sembra, inoltre, riconducibile ai livelli ulteriori di tutela che l'art. 29, comma 2-quater, della l. n. 241/1990 consente alle Regioni di prevedere[61]. La legge regionale non chiarisce, invece, quali effetti la dichiarazione produca nei confronti del Comune che l'ha rilasciata e dei terzi; ove la si riconducesse all'esercizio di un potere di accertamento, il suo ritiro sembrerebbe soggetto, per le ragioni esposte con riferimento all'attestazione, ai limiti dell'autotutela. La dichiarazione prevista dall'art. 6, comma 6, della l.r. Puglia n. 25/2012, avendo ad oggetto l'idoneità del titolo abilitativo alla realizzazione dell'impianto, e non soltanto il decorso del termine, sembra indicare il contenuto che dovrebbe avere un atto idoneo a superare l'incertezza sull'esistenza del titolo. La legge regionale non la collega, tuttavia, ad alcuna forma di pubblicità legale, e l'efficacia del titolo abilitativo, la sua opponibilità ai terzi e la decorrenza dei termini di impugnazione continuano a dipendere soltanto dalla pubblicazione dell'avviso di intervenuto perfezionamento del titolo abilitativo, richiesta dal proponente ai sensi dell'art. 8, comma 9, del d.lgs. n. 190/2024.

5. I poteri del Comune dopo la scadenza del termine per la comunicazione del diniego.

5.1. Il titolo non formato e l'annullamento d'ufficio disposto in via subordinata.

L'art. 8, comma 10, del d.lgs. n. 190/2024 consente al Comune di esercitare i poteri di cui all'art. 21-nonies della l. n. 241/1990 entro sei mesi dal perfezionamento del titolo abilitativo, e presuppone, dunque, che il titolo si sia formato[62]. Se il titolo non si è formato, per la mancanza di un documento indispensabile o della disponibilità delle superfici, per l'estraneità dell'intervento all'Allegato B o per

[60] Sia consentito rinviare ad A. DI CAGNO, *Tra semplificazione e certezze pubbliche*, cit., 169-172.

[61] La l.r. Puglia n. 25/2012 è stata oggetto di Corte cost., 17 dicembre 2013, n. 307, in www.cortecostituzionale.it, che ne ha dichiarato illegittime altre disposizioni (artt. 7, comma 5, 16, comma 2, e 18, comma 2, ultimo periodo). La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 3 e 6, è stata invece dichiarata inammissibile; sicché la Corte non si è pronunciata nel merito sulla dichiarazione di idoneità del titolo prevista dal comma 6.

la sospensione del termine, non vi è un provvedimento da annullare e il potere di provvedere sull'istanza non si è consumato. Il Comune sembra, allora, poter adottare il diniego espresso previsto dal comma 6 del medesimo articolo, senza i limiti del termine semestrale e della ponderazione degli interessi, ovvero, se l'intervento è estraneo all'Allegato B, dichiarare l'inammissibilità della PAS, indicando il regime abilitativo applicabile[63].

È verosimile che il Comune, nell'incertezza circa la formazione del titolo abilitativo per *silentium*, tenderà a cumulare il diniego dell'istanza e l'annullamento d'ufficio, adottando due atti ovvero un unico atto con il quale, al tempo stesso, rigetta l'istanza e ordina il divieto di eseguire l'intervento, dichiara l'inefficacia del titolo abilitativo e, in ogni caso o in via subordinata, lo annulla[64]. L'annullamento disposto in via subordinata non appare, di per sé, illegittimo, poiché il diniego dell'istanza e l'annullamento si fondano su presupposti alternativi, ovvero che il titolo abilitativo si sia o meno formato; il ricorso all'annullamento in via subordinata sembra, nondimeno, una conseguenza della mancanza di un atto tipico di accertamento negativo: non potendo, a quanto sembra, accertare in via principale la mancata formazione del titolo, il Comune è indotto a esercitare un potere che presuppone proprio la formazione del titolo che esso contesta, e ad assoggettarsi ai limiti dell'art. 21-*nonies*, ivi compreso il termine semestrale, per l'ipotesi in cui la mancata formazione del titolo, posta a fondamento del diniego dell'istanza, risulti insussistente.

Quando manchi un'attestazione resa all'esito di una verifica dei presupposti -e ciò, dopo il d.l. n. 19/2026, potrebbe verificarsi nella generalità dei procedimenti telematizzati-, si può ritenere che il proponente, che voglia far valere il titolo abilitativo contestato dal Comune, debba proporre un'azione di accertamento, rispetto alla quale il giudice non valuta la legittimità delle ragioni addotte dal Comune per contestare la formazione del titolo, ma verifica se, alla scadenza del termine, il titolo abilitativo si sia perfezionato[65]. Secondo una recente ricostruzione, oggetto dell'azione è il diritto a realizzare

[62] Il potere di annullamento previsto dall'art. 8, comma 10, del d.lgs. n. 190/2024 riguarda le PAS soggette alla nuova disciplina; per quelle in corso alla data di entrata in vigore del testo unico (art. 15, comma 2, del medesimo decreto), la giurisprudenza continua a ricondurre la PAS alla segnalazione certificata di inizio attività e a configurare l'autotutela come potere che non incide su un provvedimento, ma sugli effetti prodotti per legge dalla dichiarazione del privato, talora qualificato come potere "sui generis"; sicché coesistono due PAS fondate su schemi diversi: T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, n. 5295/2026, cit., punto 4.1; Cons. Stato, Sez. II, n. 3325/2026, cit., punti 16.2-16.3; T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, n. 683/2025, cit., punti 15.2.1-15.2.2; Cons. Stato, Sez. IV, n. 6733/2026, cit., punti 11-11.4, che richiede, anche per tale potere, la motivazione sull'interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione dell'effetto abilitativo e sull'affidamento maturato dal privato.

[63] Per un diniego adottato, invece, nel termine previsto dall'art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 190/2024, T.A.R. Marche, Sez. I, n. 528/2026, cit.

[64] Per una vicenda di questo tipo, soggetta alla disciplina previgente, T.A.R. Piemonte, Sez. II, 28 luglio 2026, n. 1731, in www.giustizia-amministrativa.it. Il Comune, dopo aver ordinato di non effettuare l'intervento, aveva annullato d'ufficio la PAS per l'ipotesi in cui si ritenesse che essa si fosse perfezionata e che l'ordine fosse tardivo (punto 7); il Tribunale ha osservato che l'atto di autotutela non sostituiva l'ordine inibitorio, ma vi si aggiungeva, con efficacia condizionata all'eventuale accoglimento della censura di tardività (punto 13). Respinta tale censura, ha annullato l'ordine inibitorio, ritenendo l'impianto comunque ammissibile, in quanto ubicato in area a destinazione commerciale, ai sensi dell'art. 22-bis del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 (punto 16), e ha dichiarato improcedibili, per sopravvenuto difetto di interesse, i motivi aggiunti proposti avverso l'annullamento d'ufficio (punto 19).

[65] T.A.R. Veneto, Sez. IV, n. 1533/2026, cit., punto 2, secondo cui, quando si faccia valere la formazione del titolo per silenzio assenso, oggetto del giudizio non è la legittimità delle singole ragioni esposte dall'amministrazione, ma l'accertamento dell'avvenuto perfezionamento del titolo per decorso dei termini; per un'ipotesi di rigetto dell'azione per difetto della disponibilità dell'area, T.A.R. Basilicata, Sez. I, n. 188/2026, cit. In dottrina, A. BERRETTINI, op. cit.; A. SQUAZZONI, op. cit.; R. CAROCCIA, op. cit., § 2; sia consentito

l'intervento, che sorge direttamente dalla legge alla scadenza del termine; e l'azione trova fondamento nell'art. 2909 c.c., anche nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo[66]. La contestazione del Comune è, del resto, il presupposto dell'interesse a proporre l'azione[67]; e la sentenza che accerti la formazione del titolo può intervenire quando il termine di due anni dal perfezionamento della procedura, entro il quale l'art. 8, comma 11, del d.lgs. n. 190/2024 impone di avviare i lavori a pena di decadenza del titolo, sia già in larga parte decorso.

Da ultimo, e soltanto per accenno, un'alternativa all'azione di accertamento potrebbe essere offerta dall'art. 12-ter del d.lgs. n. 190/2024, inserito dall'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 178/2025, che affida all'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente la definizione di meccanismi a carattere decisorio, gestiti dall'Acquirente unico S.p.A., per la risoluzione extragiudiziale, tra le altre, delle controversie sulla completezza della documentazione a corredo della PAS, sull'applicazione della disciplina semplificata nelle aree idonee e sull'individuazione del regime amministrativo applicabile (comma 2, lett. c, d ed e). Ove attuato, il meccanismo potrebbe consentire di accertare la formazione del titolo abilitativo entro i termini di durata massima stabiliti dall'Autorità (comma 1), anziché nei tempi del giudizio. La legge non chiarisce, tuttavia, se la decisione, impugnabile davanti al giudice amministrativo (comma 3), vincoli il Comune anche nell'esercizio del potere di annullamento d'ufficio; e, se non lo vincolasse, essa finirebbe per aggiungere una ulteriore sede di contestazione della formazione del titolo abilitativo, anziché sostituirne una.

5.2. Il titolo formato ma illegittimo: annullamento d'ufficio, convalida e c.d. mero ritiro.

Quando il titolo abilitativo si è formato, ma è illegittimo, perché l'intervento contrasta con le prescrizioni urbanistico-edilizie o perché uno dei documenti prodotti è insufficiente, e il Comune non lo ha rilevato entro il termine per provvedere, la rimozione del titolo sembra possibile soltanto con l'annullamento d'ufficio, entro sei mesi dal perfezionamento e nel rispetto dei presupposti dell'art. 21-nonies della l. n. 241/1990[68]. L'art. 21-nonies, al pari degli artt. 2, comma 8-bis, e 20, comma 3, della medesima legge, presuppone, infatti, che alla scadenza del termine per provvedere si sia già prodotto l'effetto di accoglimento dell'istanza e che il titolo abilitativo esista[69]. Il rinvio ai "poteri" dell'art. 21-nonies, senza limitazione al comma 1, consente di ritenere che il Comune possa anche convalidare il titolo[70]. La convalida, che l'art. 21-nonies, comma 2, ammette «sussistendone le ragioni di interesse

---

rinviare anche ad A. DI CAGNO, *Tra semplificazione e certezze pubbliche*, cit., 206 ss.

[66] G. POLI, op. cit., § 7.

[67] A. BERRETTINI, op. cit., 561 s.; A. SQUAZZONI, op. cit., 753 s. e 773; sia consentito rinviare anche ad A. DI CAGNO, *Tra semplificazione e certezze pubbliche*, cit., 214-217.

[68] L'art. 8, comma 10, del d.lgs. n. 190/2024 fa salvo quanto previsto dall'art. 21-nonies, comma 2-bis, della l. n. 241/1990, che consente di annullare anche dopo la scadenza del termine i provvedimenti conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato; il rinvio presuppone la formazione del titolo e sembra, perciò, porsi in tensione con l'art. 21, comma 1, della medesima legge, dal quale la giurisprudenza ha tratto la conseguenza che, in presenza di dichiarazioni mendaci, il silenzio assenso non si forma: Cons. Stato, Sez. IV, n. 1878/2026, cit., punto 6.1. La tensione è stata rilevata da M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere*, cit., 46-47, secondo cui l'art. 21-nonies, comma 2-bis, presuppone che il provvedimento si sia formato, anche per *silentium*, sulla base di dichiarazioni non veritiere, sicché l'art. 21, comma 1, andrebbe riferito ai soli poteri di controllo ordinari.

[69] G. POLI, op. cit., § 7.

[70] In tal senso N. BERTI, op. cit., 415; sulla convalida del silenzio assenso, sia consentito rinviare ad A. DI CAGNO, *Contributo allo studio del potere di convalida*, Torino, 2024, 185 ss., e Id., *Tra semplificazione e*

pubblico ed entro un termine ragionevole», consente, quando il vizio attenga alla forma o al procedimento, di eliminarlo con efficacia retroattiva e di conservare, così, gli effetti prodotti dal silenzio, previa una valutazione espressa dell'interesse pubblico alla conservazione del titolo. Essa sembra, tuttavia, presupporre che il vizio possa essere rimosso lasciando immutato il contenuto dispositivo del titolo, e cioè l'intervento assentito. Quando, invece, l'eliminazione del vizio richieda la modifica del progetto, l'atto con il quale il Comune assentisse il progetto modificato non sembra riconducibile alla convalida, ma a un nuovo esercizio del potere di provvedere, su una nuova istanza e all'esito di un nuovo procedimento.

Dopo che l'art. 1 della l. 2 dicembre 2025, n. 182, ha ridotto a sei mesi il termine generale dell'art. 21-nonies, il termine previsto dall'art. 8, comma 10, del d.lgs. n. 190/2024 non si distingue più da quello ordinario per la sua durata. Quando dimezzava il termine allora di dodici mesi, la previsione speciale era stata letta come conferma della riduzione degli spazi di riesame dell'amministrazione e come espressione di una "tutela rafforzata della stabilità dell'atto autorizzativo", funzionale alla massima diffusione delle fonti rinnovabili[71]. Oggi sembra conservare una portata propria soltanto quanto al *dies a quo*, che coincide con il perfezionamento del titolo e non con la pubblicazione dell'avviso, dalla quale dipende la sua efficacia. A differenza di quanto accade nel modello generale del silenzio assenso, nel quale formazione ed efficacia del titolo coincidono, nella PAS il termine per l'annullamento d'ufficio può così decorrere, e persino esaurirsi, prima che il titolo produca effetti e divenga conoscibile dai terzi[72].

Quanto alla ponderazione degli interessi richiesta dall'art. 21-nonies, lo schema del decreto legislativo prevedeva che il Comune, nel valutare le ragioni di interesse pubblico all'annullamento, si conformasse "*al principio della massima diffusione delle energie rinnovabili e del preminente interesse*" di cui agli artt. 1 e 3; la previsione dello schema non è stata riprodotta nel testo definitivo dell'art. 8, comma 10, del d.lgs. n. 190/2024; la giurisprudenza ha, tuttavia, già confermato l'illegittimità dell'annullamento d'ufficio di un titolo relativo a un impianto da fonti rinnovabili che non dava conto della prevalenza dell'interesse pubblico alla rimozione del titolo, nemmeno rispetto all'interesse, di matrice europea, alla massima diffusione delle fonti rinnovabili[73]. L'espunzione della previsione dello schema non sembra, quindi, impedire che il principio della massima diffusione delle energie rinnovabili continui a orientare la ponderazione degli interessi richiesta dall'art. 21-nonies ai fini dell'annullamento

certezze pubbliche, cit., 152 ss.

[71] M. RENNA, *Limiti planetari e discrezionalità amministrativa*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2025, 1, 622 ss., spec. 633-634, il quale, nel raffronto con il termine allora previsto in via generale dall'art. 21-nonies, ravvisa nella riduzione del termine per l'annullamento d'ufficio una conferma della compressione degli spazi di riesame dell'amministrazione in materia di rinnovabili.

[72] Sulla decorrenza del termine dal perfezionamento del titolo, e non dalla pubblicazione dell'avviso, N. BERTI, *op. cit.*, 416.

[73] M. RENNA, *op. cit.*, 633, nt. 20, che richiama l'art. 8, comma 8, dello schema di decreto e, quanto alla giurisprudenza, Cons. Stato, Sez. IV, n. 8284/2023, cit., punto 7, che ha confermato sul punto la sentenza di primo grado; nel senso che, nonostante l'espunzione della previsione, il Comune resti tenuto a motivare in modo puntuale le ragioni per le quali l'interesse alla realizzazione dell'impianto debba soccombere, P. PANTALONE, *op. cit.*, § 3.2; nel senso che il carattere di interesse pubblico prevalente previsto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 190/2024 riguarda anche gli interventi soggetti a PAS, e che la ponderazione ivi richiesta non è riferibile ai soli procedimenti di autorizzazione unica, A. MALTONI, *op. cit.*, 242. Sulla gerarchizzazione degli interessi nei regimi autorizzatori semplificati per le fonti rinnovabili, alla quale rinvia lo stesso Renna (ivi, nt. 20), S. SPUNTARELLI, *op. cit.*, spec. §§ 4 e 7, che riconduce il principio della massima diffusione delle fonti rinnovabili alla riserva di procedimento amministrativo, quale sede di composizione degli interessi coinvolti.

d'ufficio del titolo abilitativo, tanto più dopo che l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 190/2024, come modificato dal d.l. n. 175/2025, conv. dalla l. n. 4/2026, ha stabilito che, "in sede di ponderazione degli interessi, nei singoli casi", gli interventi di costruzione ed esercizio degli impianti sono considerati di interesse pubblico prevalente, salvo il giudizio negativo di compatibilità ambientale o "prove evidenti" di effetti negativi significativi sugli interessi antagonisti indicati dalla medesima disposizione. La disposizione è stata accostata alla categoria della c.d. discrezionalità indirizzata, nella quale la legge orienta la scelta dell'amministrazione verso un esito determinato, dal quale essa può discostarsi soltanto con un'istruttoria e una motivazione rafforzate[74]. Resta, tuttavia, da chiedersi se una disposizione dettata per la ponderazione che conduce al rilascio del titolo orienti anche quella richiesta dall'art. 21-nonies per la sua rimozione. Ove così fosse, nella PAS l'annullamento d'ufficio richiederebbe una motivazione che dia conto delle ragioni per le quali l'interesse al ripristino della legalità prevalga, nel caso concreto, anche sull'interesse alla diffusione delle fonti rinnovabili.

La ponderazione richiesta dall'art. 21-nonies pone un ulteriore problema quando il titolo si sia formato all'esito della conferenza di servizi convocata per acquisire gli atti di assenso di altre amministrazioni (art. 8, comma 8, del d.lgs. n. 190/2024): quello dell'amministrazione chiamata a compierla. L'art. 8, comma 10, attribuisce il potere di annullamento al solo Comune e non prevede, come invece l'art. 14-quater, comma 2, della l. n. 241/1990, che le amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione conclusiva possano sollecitare l'amministrazione procedente ad assumere, previa indizione di una nuova conferenza, determinazioni in via di autotutela. La mancata previsione è stata spiegata con la diversità dell'oggetto del riesame, che nella PAS è il titolo formatosi per silenzio e non la determinazione con la quale la conferenza si sia chiusa favorevolmente[75]. Ciò non sembra, tuttavia, consentire al Comune di prescindere, nel riesame, dalle valutazioni delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili; sicché si è sostenuto che esso, prima di annullare il titolo, debba riconvocare la conferenza, onde non sostituire la propria valutazione a quella delle amministrazioni competenti[76]. Dalla stessa circostanza, e cioè dal fatto che il titolo formatosi per silenzio non esprime alcuna valutazione dell'amministrazione, è stata tratta l'esclusione della revoca ai sensi dell'art. 21-quinquies della l. n. 241/1990, che presuppone una nuova valutazione dell'opportunità di un assetto di interessi che il Comune non ha mai espresso; più che dal mancato richiamo della disposizione da parte dell'art. 8, comma 10[77].

---

[74] M. CONFORTI, *L'interesse pubblico prevalente in materia di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili: un'ipotesi di discrezionalità indirizzata?*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2026, §§ 3-4, il quale, pur dubitando che la disposizione, che colloca l'indirizzo nella fase della ponderazione e non in quella della scelta, coincida con il modello teorico, ne rileva le ricadute sull'istruttoria, sulla motivazione e sull'intensità del sindacato giurisdizionale, e richiama Cons. Stato, Sez. IV, 29 dicembre 2025, n. 10354, ivi, che, con riferimento a un procedimento di autorizzazione unica, ha ravvisato nell'interesse alla produzione di energia da fonti rinnovabili una "presunzione relativa di preferenza", superabile soltanto in presenza di un interesse paesaggistico "particolarmente qualificato"; sulla categoria della discrezionalità indirizzata, S. PERONGINI, *Le nuove categorie dogmatiche della discrezionalità comparativa. Das intendierte Ermessen, das null Ermessen e la maturazione del potere amministrativo discrezionale*, Torino, 2025, 296 ss., spec. 296 e 336 ss.

[75] A. MALTONI, *op. cit.*, 240, il quale ne trae l'inapplicabilità alla PAS dell'art. 14-quater della l. n. 241/1990.

[76] In tal senso, pur in mancanza di un'espressa previsione dell'art. 8 del d.lgs. n. 190/2024, A. MALTONI, *op. cit.*, 261, nt. 65.

[77] A. MALTONI, *op. cit.*, 261, nt. 65, il quale osserva che le valutazioni sulle quali si fonda la revoca, e cioè la sopravvenuta inopportunità dell'atto o una nuova considerazione degli interessi coinvolti, non sono configurabili quando il titolo si sia formato nell'ambito di una PAS.

Resta poi da stabilire quale regime abbia il titolo abilitativo nell'intervallo tra il perfezionamento e la pubblicazione dell'avviso, durante il quale esso è formato, ma non ancora efficace. Secondo una ricostruzione dottrinale, in questa fase il Comune potrebbe rimuoverlo mediante il c.d. mero ritiro: senza dover tenere conto dell'affidamento del proponente e senza essere vincolato al termine di sei mesi previsto per l'annullamento d'ufficio[78]. La tesi muove da una premessa condivisibile, poiché la giurisprudenza ammette il mero ritiro degli atti che non hanno ancora acquistato efficacia, ma potrebbe essere dubbia la sua applicazione alla PAS. E ciò non soltanto ove si condivida l'idea che la configurabilità stessa del mero ritiro, che non trova fondamento in alcuna disposizione di legge, possa essere posta in dubbio in ragione della tipizzazione dei poteri di secondo grado operata dagli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della l. n. 241/1990[79]. Potrebbe rilevare, piuttosto, che lo stesso art. 8, comma 10, del d.lgs. n. 190/2024 attribuisce al Comune, dopo la scadenza del termine per provvedere, i poteri dell'art. 21-*nonies* e fa decorrere il termine semestrale dal perfezionamento del titolo abilitativo, e non dalla pubblicazione dell'avviso. Il legislatore ha, dunque, considerato l'intervallo tra perfezionamento e pubblicazione e lo ha assoggettato al regime dell'annullamento d'ufficio. Ammettere, nel medesimo intervallo, un mero ritiro sottratto ai limiti dell'art. 21-*nonies* significherebbe escludere dalla disciplina speciale proprio il periodo che essa ha inteso regolare[80].

Resta, infine, l'ipotesi in cui il Comune abbia comunicato nel termine i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza ai sensi dell'art. 10-bis della l. n. 241/1990, senza adottare il provvedimento di diniego. Dopo le modifiche introdotte dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv., con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, la comunicazione sospende, e non più interrompe, il termine di conclusione del procedimento; e la giurisprudenza più recente, discostandosi da un precedente

[78] N. BERTI, *op. cit.*, 416-417, che richiama A. CASSATELLA, *L'attività di secondo grado*, in F. CARINGELLA-R. CHIEPPA-B.G. MATTARELLA (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II, *Attività*, Milano, 2025, 1126 s., nonché T.A.R. Veneto, Sez. II, 6 luglio 2023, n. 1003, in www.giustizia-amministrativa.it, relativa al mero ritiro, secondo la nozione accolta da Cons. Stato, Sez. II, 4 febbraio 2022, n. 790, ivi, di un provvedimento sottoposto dall'amministrazione a una condizione sospensiva rimasta inattuata per la mancata cooperazione dell'istante.

[79] S. VACCARI, *op. cit.*, § 3, secondo cui "*con riferimento alla categoria, di ampia applicazione giurisprudenziale, del c.d. mero ritiro, ci si può domandare se essa conservi ancora oggi un'effettiva efficacia euristica sul piano teorico-applicativo, alla luce della tipizzazione normativa dei poteri di secondo grado*".

[80] Né la vicenda decisa da T.A.R. Veneto, Sez. II, n. 1003/2023, cit., sembra assimilabile a quella della PAS. In quel caso la Regione aveva autorizzato l'apertura di una cava subordinando l'efficacia del provvedimento alla presentazione, da parte del titolare, della documentazione attestante la disponibilità dell'area; e soltanto dopo che la condizione sospensiva era definitivamente mancata, per l'inutile decorso del termine perentorio assegnato all'interessato, ne aveva disposto il ritiro, che il giudice amministrativo di primo grado, richiamando Cons. Stato, Sez. II, 4 febbraio 2022, n. 790, in www.giustizia-amministrativa.it, ha qualificato come atto vincolato, volto a eliminare la divergenza tra la situazione giuridica e quella materiale e, perciò, sottratto ai presupposti dell'annullamento d'ufficio. Nella PAS, invece, il titolo abilitativo si perfeziona per effetto del silenzio del Comune, al quale la legge ricollega l'accoglimento dell'istanza in mancanza di un diniego espresso comunicato nel termine (art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 190/2024), e senza che il Comune abbia espresso alcuna valutazione degli interessi coinvolti; la separazione tra il perfezionamento e l'efficacia del titolo non dipende da una condizione apposta dall'amministrazione, ma dalla legge (art. 8, comma 9), che fa discendere l'efficacia dalla pubblicazione dell'avviso richiesta dal proponente; e l'inefficacia del titolo non è definitiva finché il proponente può richiedere la pubblicazione, e cioè fino alla scadenza del termine di due anni dal perfezionamento entro il quale i lavori devono essere avviati, decorso il quale opera la decadenza prevista dall'art. 8, comma 11. Sicché la rimozione del titolo perfezionato, ma non ancora efficace, non si risolverebbe nella constatazione di un'inefficacia ormai definitiva, ma nella rimozione dell'assetto di interessi che la legge ha ricollegato al silenzio del Comune, e cioè nell'esercizio di un potere di riesame, che l'art. 8, comma 10, riconduce all'annullamento d'ufficio.

orientamento, ne ha tratto la conseguenza che, alla ripresa e alla scadenza del termine dopo la comunicazione *ex* art. 10-bis, si forma il silenzio assenso[81]. Nella PAS il titolo abilitativo si formerebbe, così, su un'istanza in ordine alla quale il Comune ha già individuato, con un atto endoprocedimentale, le ragioni che ne impedirebbero l'accoglimento. Quelle ragioni, non tradotte nel diniego entro il termine, sembrano poter essere fatte valere soltanto attraverso l'annullamento d'ufficio, nei limiti dell'art. 21-*nonies;* ma la circostanza che fossero già state comunicate al proponente prima della formazione del titolo potrebbe incidere sulla valutazione dell'affidamento, che difficilmente può dirsi consolidato su un titolo formatosi dopo la contestazione dei motivi ostativi.

6. Il difetto di coordinamento tra il termine per l'annullamento d'ufficio e l'efficacia del titolo: la posizione dei terzi e del proponente.

Si è già rilevato che il termine per l'annullamento d'ufficio decorre dal perfezionamento del titolo abilitativo, mentre l'efficacia del titolo, la sua opponibilità ai terzi e i termini per impugnarlo decorrono dalla pubblicazione dell'avviso, la cui richiesta è rimessa al proponente e non è soggetta ad alcun termine, salvo quello che indirettamente deriva dall'obbligo di avviare i lavori entro due anni dal perfezionamento (art. 8, commi 9, 10 e 11, del d.lgs. n. 190/2024). Il potere di riesame del Comune e la conoscibilità del titolo da parte dei terzi seguono, perciò, tempi che possono non sovrapporsi affatto.

Tanto impone di affrontare almeno tre questioni. Occorre chiedersi, anzitutto, se il termine semestrale conservi la funzione di tutela dell'affidamento che gli è propria, quando decorre e si esaurisce mentre il titolo è ancora inefficace e noto soltanto al proponente e all'amministrazione. Occorre poi verificare quale tutela residui al terzo che apprende dell'esistenza del titolo soltanto dalla pubblicazione dell'avviso: questi non può più ottenere dal Comune il riesame del titolo e, nel ricorrere al giudice, deve scegliere il rimedio sulla base della formazione o della mancata formazione del titolo, che non è in grado di verificare, con il rischio che l'errore nella scelta del rimedio gli precluda ogni tutela. Resta, infine, da stabilire se il proponente, che pure dispone del titolo, ne consegua una certezza stabile; poiché gli strumenti che possono rendere certa l'esistenza del titolo, dall'attestazione dell'art. 20, comma 2-bis, della l. n. 241/1990 all'azione di accertamento, non sono collegati alla pubblicazione dell'avviso, dalla quale soltanto la legge fa decorrere i termini per l'impugnazione del titolo abilitativo da parte dei terzi.

Quanto alla prima questione, nulla impedisce al proponente di attendere la scadenza del termine semestrale e di chiedere soltanto allora la pubblicazione dell'avviso[82]: il titolo diviene conoscibile dai terzi quando il Comune non può più annullarlo d'ufficio. Il termine per l'annullamento d'ufficio è posto, però, a tutela dell'affidamento del destinatario del provvedimento; e un affidamento meritevole di tutela sembra presupporre che il titolo abilitativo sia divenuto efficace e che il proponente vi abbia fatto conto nelle proprie scelte, ad esempio avviando i lavori, che nella PAS non possono iniziare prima della pubblicazione dell'avviso[83]. Se il proponente chiede la pubblicazione dell'avviso soltanto dopo la

[81] Cons. Stato, Sez. IV, n. 7363/2025, cit., che si discosta da Cons. Stato, Sez. IV, 25 settembre 2024, n. 7768, in www.giustizia-amministrativa.it. In senso critico, S. TUCCILLO, *op. cit.*, §§ 2-3, che propone di qualificare l'inerzia successiva alla comunicazione dei motivi ostativi come silenzio inadempimento; sull'instabilità del silenzio assenso preceduto dal preavviso di rigetto, sia consentito rinviare ad A. DI CAGNO, *Tra semplificazione e certezze pubbliche*, cit., 60 ss.; sull'applicabilità dell'art. 10-bis alla PAS, N. BERTI, *op. cit.*, 413.

[82] La possibilità è segnalata da N. BERTI, *op. cit.*, 417 e nt. 41; l'Autore fa decorrere il termine dal perfezionamento, e non dalla pubblicazione dell'avviso, in coerenza con la sua funzione, che riconduce principalmente alla tutela dell'affidamento del destinatario, ivi, 416.

[83] Sull'affidamento nel rapporto amministrativo e sulla stabilità del titolo, A. TRAVI, *La tutela dell'affidamento del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 1, 121 ss.; M. TRIMARCHI,

scadenza del termine semestrale, il titolo abilitativo resta inefficace per tutto il periodo in cui il Comune potrebbe annullarlo d'ufficio; e il termine rischia di tutelare non l'affidamento del proponente, ma la sua scelta di sottrarre il titolo alla conoscenza dei terzi proprio in quel periodo. Appare, del resto, poco verosimile che il Comune, il quale non abbia rilevato l'illegittimità del titolo abilitativo nei trenta giorni previsti per provvedere sull'istanza, la rilevi nei mesi successivi in mancanza di sollecitazioni esterne; e i terzi, che ignorano l'esistenza del titolo, non sono in grado di sollecitare l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio.

Quanto alla posizione dei terzi, essi possono impugnare il titolo abilitativo entro sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso; ma, scaduto il termine semestrale, non possono più ottenerne il riesame, né il Comune è tenuto a pronunciarsi sulla loro istanza di annullamento d'ufficio[84]. La valutazione dell'illegittimità del titolo, che la legge affida all'amministrazione attraverso il potere di annullamento d'ufficio, sembra così trasferirsi interamente in sede processuale. Il terzo deve, inoltre, scegliere il rimedio sulla base della formazione o della mancata formazione del titolo, che non è in grado di verificare. Se il titolo si è formato, deve impugnarlo nel termine decorrente dalla pubblicazione dell'avviso; se non si è formato, l'avviso non sembra idoneo a far decorrere alcun termine, e la tutela del terzo passa per strumenti diversi dall'impugnazione del titolo[85]. Ove il terzo, ritenendo il titolo non formato, non lo impugni e il giudice ne accerti, invece, la formazione, il termine per impugnarlo potrebbe essere già scaduto, salva la possibilità che il giudice disponga, in via eccezionale, la rimessione in termini per errore scusabile ai sensi dell'art. 37 c.p.a.

L'incertezza sulla formazione del titolo abilitativo, che grava sul terzo nella scelta del rimedio, investe anche la posizione del proponente, benché questi sia il beneficiario del titolo. L'attestazione dell'art. 20, comma 2-bis, della l. n. 241/1990, generata in via automatica nei procedimenti telematizzati, potrebbe non estendersi alla riconducibilità dell'intervento all'Allegato B, alla localizzazione dell'impianto in area idonea e alla completezza della documentazione; l'azione di accertamento presuppone che il Comune abbia contestato la formazione del titolo e consegue la certezza soltanto nei tempi del giudizio[86]. Nessuno dei due strumenti è, peraltro, collegato alla pubblicazione dell'avviso, dalla quale soltanto la legge fa decorrere i termini per l'impugnazione del titolo da parte dei terzi. Sicché l'attestazione, anche quando sia preceduta da una verifica dei presupposti, non sembra precludere ai terzi l'impugnazione del titolo; e l'inoppugnabilità che consegue alla scadenza di quei termini riguarda un titolo la cui esistenza, in mancanza di un'attestazione resa all'esito di una verifica, è affermata soltanto dal proponente nella richiesta di pubblicazione.

7. Riflessioni conclusive.

Si è rilevato, in apertura, che nella disciplina previgente la PAS era ricondotta, per lo più, alla segnalazione certificata di inizio attività: l'art. 6 del d.lgs. n. 28/2011 consentiva di avviare i lavori in

Stabilità del provvedimento e certezze dei mercati, in *Dir. amm.*, 2016, 3, 321 ss.

[84] T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, n. 7451/2025, cit., che ha dichiarato inammissibile l'azione avverso il silenzio serbato dal Comune sull'istanza di annullamento d'ufficio di una PAS presentata dai terzi, rilevando che il termine per l'annullamento decorre dal perfezionamento della procedura.

[85] Nel senso che la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale regionale presuppone la formazione del titolo e non può supplirvi, con riferimento alla disciplina previgente, T.A.R. Molise, Sez. I, n. 162/2026, cit., punto 11.2.

[86] Né sembra mutare il quadro il meccanismo di risoluzione extragiudiziale delle controversie previsto dall'art. 12-ter del d.lgs. n. 190/2024, inserito dall'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 178/2025, che, ove attuato, potrebbe abbreviare i tempi dell'accertamento, ma resterebbe anch'esso privo di collegamento con la pubblicazione dell'avviso.

mancanza di un ordine motivato di non effettuare l'intervento, sicché il decorso del termine rendeva lecita l'attività dichiarata, senza far sorgere un titolo equiparabile al provvedimento di accoglimento. L'art. 8 del d.lgs. n. 190/2024 sembra aver spostato l'istituto verso il modello provvedimentale, poiché stabilisce che, in mancanza di un diniego espresso comunicato nel termine, «il titolo abilitativo si intende perfezionato» (comma 6), e rinvia ai poteri dell'art. 21-*nonies* della l. n. 241/1990, che presuppongono un provvedimento, sia pure tacito, da annullare (comma 10); e ha collegato l'efficacia del titolo abilitativo alla pubblicazione dell'avviso (comma 9). Lo spostamento della PAS verso il modello provvedimentale non sembra, tuttavia, compiuto, come la dottrina non ha mancato di segnalare[87]. Né la natura provvedimentale del titolo sembra, di per sé, renderne certa la formazione. Questa consegue al decorso del termine, l'efficacia alla richiesta di pubblicazione rimessa al proponente, la sottrazione al riesame alla scadenza del termine semestrale; e nessuno di questi fatti presuppone che l'amministrazione abbia accertato la sussistenza dei presupposti. L'avviso dal quale dipende l'efficacia del titolo resta una dichiarazione del proponente, e la valutazione circa l'esistenza del titolo, ai fini della pubblicazione dell'avviso, sembra compiuta dal solo proponente. Le modifiche dell'art. 20 della l. n. 241/1990 introdotte dal d.l. n. 19/2026 non sembrano aver mutato questo assetto, pur avendo reso l'attestazione dovuta d'ufficio. La delimitazione dei casi di mancata formazione del silenzio assenso consente di distinguere l'istanza che non può dar luogo al titolo da quella soltanto incompleta, ma lascia aperte le questioni, emerse nell'esame dell'art. 8, comma 4, e dell'Allegato B, se l'omissione di uno dei documenti prescritti e la localizzazione dell'impianto in un'area non idonea impediscano la formazione del titolo o lo rendano soltanto illegittimo. E l'attestazione, che nella ricostruzione proposta in altra sede ha natura di accertamento[88], non è condizione né della formazione né dell'efficacia del titolo e, nella forma automatica, potrebbe non estendersi alla riconducibilità dell'intervento all'Allegato B, alla qualificazione dell'area e alla completezza della documentazione.

Se così è, la semplificazione realizzata dalla PAS non sembra esaurirsi nella sostituzione del provvedimento espresso con il silenzio. Fermo restando il dovere del Comune di provvedere sull'istanza entro il termine, la legge consente che il titolo abilitativo si formi e divenga efficace senza che la sussistenza dei suoi presupposti sia stata accertata con un atto espresso; e l'incertezza che ne deriva sembra distribuirsi su soggetti diversi dall'amministrazione procedente, ciascuno dei quali la sopporta in forme differenti. Il proponente, nel richiedere la pubblicazione dell'avviso, nel quale deve indicare la data di perfezionamento del titolo, ne afferma la formazione e ne sopporta il rischio, poiché il titolo può non essersi mai formato. I terzi devono scegliere il rimedio sulla base di quella stessa affermazione, che non sono in grado di verificare, con il rischio che, ove qualifichino erroneamente la fattispecie, il termine per impugnare il titolo decorra senza che se ne siano avvalsi. Al giudice finisce per essere rimessa la decisione sull'esistenza del titolo, per lo più in giudizi il cui oggetto formale è la legittimità di atti del Comune tra loro alternativi, come il diniego dell'istanza e l'annullamento d'ufficio disposto in via subordinata, al quale il Comune sembra indotto proprio dalla mancanza di un atto tipico di accertamento della mancata formazione del titolo. Il Comune, invece, che pure dispone degli elementi per compiere l'accertamento, una volta decorso il termine è tenuto soltanto a un'attestazione che, nella forma

[87] Cfr. N. BERTI, *op. cit.*, 402 e 418, che ravvisa nella nuova disciplina il riconoscimento della natura provvedimentale del titolo; M. FAZIO, *op. cit.*, 133-134, che, pur individuando numerosi indici di un titolo di natura provvedimentale, rileva la permanenza di elementi riconducibili alla logica della segnalazione; A. MALTONI, *op. cit.*, 239-241, secondo cui le nuove disposizioni hanno accentuato il carattere ibrido dell'istituto.
[88] A. DI CAGNO, *Tra semplificazione e certezze pubbliche*, cit., 113 ss. e 149, ove si osserva che l'attestazione accerta l'esistenza del titolo, e non la sua legittimità, e non produce effetti abilitativi autonomi.

automatica, potrebbe non estendersi alla riconducibilità dell'intervento all'Allegato B, alla qualificazione dell'area e alla completezza della documentazione. La consumazione del potere di provvedere, che la legge ricollega all'inerzia del Comune, finisce per esonerarlo da una valutazione espressa dei presupposti del titolo, senza che il rischio dell'incertezza che ne deriva ricada su di esso. Né l'incertezza sembra attenuarsi quando deve essere convocata la conferenza di servizi: resta dubbio se il dissenso congruamente motivato di un'amministrazione preposta alla tutela di un interesse sensibile basti, di per sé, a impedire la formazione del titolo abilitativo, o se debba essere recepito nella determinazione di conclusione negativa comunicata al proponente [89].

Le questioni esaminate, pur eterogenee, sembrano condurre a un medesimo punto. In ciascuna occorre stabilire se il titolo abilitativo si sia formato; e la legge non affida necessariamente questa valutazione a un atto dell'amministrazione anteriore all'efficacia del titolo, e questa valutazione, quando sia contestata, finisce per essere compiuta dal giudice. Non è chiaro se ciò dipenda da un difetto di coordinamento o da una scelta del legislatore. La preferenza accordata dal d.l. n. 19/2026 all'attestazione generata in via automatica potrebbe, infatti, spiegarsi con l'intento di non subordinare la certezza sul titolo a una nuova valutazione dei presupposti, che riprodurrebbe, dopo la formazione del titolo, il controllo che il silenzio assenso mira a superare. In questa prospettiva, l'incertezza sull'esistenza del titolo non deriverebbe soltanto da un difetto di coordinamento, ma dalla struttura stessa della PAS. Occorrerebbe, allora, chiedersi se una simile struttura sia compatibile con la tutela dei terzi, che, in mancanza di un accertamento dell'amministrazione, restano esposti alle conseguenze dell'affermazione del proponente circa l'avvenuta formazione del titolo, senza essere in grado di verificarla.

Se l'incertezza dipende dalla struttura della PAS, resta da verificare se la disciplina vigente offra comunque un criterio per distinguere i presupposti dalla cui mancanza dipende l'inesistenza del titolo da quelli dalla cui mancanza dipende soltanto la sua invalidità. Un simile criterio sembra potersi ricavare dal nuovo art. 20, comma 1, della l. n. 241/1990, che circoscrive ai «soli casi» ivi indicati le ipotesi di mancata formazione del silenzio assenso, letto alla luce della giurisprudenza che riconduce la formazione del titolo ai soli requisiti formali della domanda. Quanto ai requisiti della domanda, presupposti di esistenza del titolo sembrerebbero, allora, soltanto la legittimazione del proponente, che dipende dalla disponibilità delle superfici; la competenza dell'amministrazione alla quale la domanda è presentata, che manca quando l'intervento, perché estraneo all'Allegato B o localizzato in un'area non idonea, sia soggetto all'autorizzazione unica; la presenza degli elementi indispensabili per individuare l'oggetto e le ragioni del provvedimento richiesto, e cioè del progetto, della dichiarazione di disponibilità delle superfici e delle asseverazioni. Restano distinti i casi in cui il titolo non si forma perché manca lo stesso presupposto del silenzio, e cioè il decorso del termine senza un diniego espresso o, nella conferenza di servizi, senza il dissenso congruamente motivato previsto dall'art. 8, comma 8, lett. c), del d.lgs. n. 190/2024, nonché quello, discusso, delle dichiarazioni mendaci, per il quale l'art. 21, comma 1, della l. n. 241/1990 detta una regola propria. Ogni altro difetto della domanda, compresi la non

[89] A. MALTONI, *op. cit.*, 241-243 e 246-247, il quale ravvisa nella disciplina della conferenza di servizi nella PAS un'eterogenesi dei fini rispetto all'obiettivo di semplificazione perseguito dal legislatore e una tutela del proponente deteriore rispetto a quella assicurata nel procedimento di autorizzazione unica, difficilmente conciliabile con la riconduzione delle regole sulla conferenza di servizi ai livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 29, comma 2-ter, della l. n. 241/1990. Sulla sufficienza del dissenso a escludere la formazione del titolo, anche in mancanza della determinazione di conclusione negativa, T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, n. 975/2026, cit., punto 2.6.

conformità dell'intervento alle prescrizioni urbanistico-edilizie e l'insufficienza dei documenti presentati, inciderebbe soltanto sulla validità del titolo.

Il criterio sembra trovare riscontro nel dato positivo, poiché si limita a riferire alla PAS le ipotesi che l'art. 20, comma 1, tipizza e che la giurisprudenza riconduce ai requisiti formali della domanda; e trova un argomento di conferma nel principio di autoresponsabilità del dichiarante, giacché i presupposti di esistenza così individuati dipendono da dichiarazioni o da scelte del proponente, che ne afferma la sussistenza anche nell'avviso[90]. Dalla qualificazione del presupposto mancante come requisito di esistenza o di validità dipenderebbero, allora, i poteri esercitabili dal Comune e i rimedi esperibili dai terzi. Il difetto dei presupposti di esistenza impedirebbe la formazione del titolo e potrebbe essere fatto valere dal Comune, senza i limiti dell'art. 21-*nonies* della l. n. 241/1990, con il diniego dell'istanza e, ove l'intervento sia stato avviato, con le sanzioni previste dall'art. 11 del d.lgs. n. 190/2024; ogni altro difetto renderebbe il titolo soltanto annullabile, entro il termine semestrale e previa ponderazione degli interessi. Il terzo, a sua volta, potrebbe ricavare dalla natura del vizio dedotto il rimedio esperibile: l'impugnazione del titolo, nel termine decorrente dalla pubblicazione dell'avviso, per i vizi di validità; gli strumenti volti a far accertare l'inesistenza del titolo o a sollecitare l'esercizio dei poteri repressivi, per il difetto dei presupposti di esistenza. Il criterio non elimina le incertezze sottese alla PAS: la riconduzione dell'intervento estraneo all'Allegato B all'incompetenza dell'amministrazione resta esposta all'obiezione per cui il Comune è comunque competente a ricevere la PAS; il difetto di coordinamento tra la decorrenza del termine semestrale e la pubblicazione dell'avviso rimane irrisolto; e la qualificazione dell'area resta esposta alle controversie interpretative alimentate dall'art. 11-bis del d.lgs. n. 190/2024 e dalle leggi regionali. Sembra, tuttavia, consentire di ricondurre a un dato normativo la distinzione tra requisiti di esistenza e requisiti di validità del titolo, che la giurisprudenza ha finora tracciato caso per caso.

Il quadro che l'indagine ha delineato resta, comunque, problematico. Nella PAS il titolo abilitativo si forma in assenza di un accertamento dei suoi presupposti, acquista efficacia per effetto di una dichiarazione del proponente e può sottrarsi al riesame prima di divenire opponibile ai terzi. Alla brevità del termine per provvedere non corrisponde, così, un momento normativamente determinato a partire dal quale l'esistenza del titolo possa dirsi certa, che rischia di coincidere con il passaggio in giudicato della sentenza che ne accerta la formazione o la mancata formazione. È dubbio, allora, che la PAS abbrevi davvero il tempo necessario a rendere certa l'esistenza del titolo abilitativo, poiché l'accertamento dei suoi presupposti, che il procedimento non ha compiuto, sembra soltanto spostarsi in sede processuale.

[90] Sul principio di autoresponsabilità del dichiarante quanto alla completezza dell'istanza, T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, n. 194/2025, cit., punti 9.2-9.3; sulla riconduzione dell'avviso a una dichiarazione resa dal proponente ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. n. 445/2000, N. BERTI, *op. cit.*, 414.