

LA PUBBLICITÀ DELL'ISTANZA PER LE STAZIONI RADIO BASE TRA GIURISPRUDENZA CONSOLIDATA E NUOVO LEGISLATORE: UNA TUTELA SVUOTATA

DI PAOLA BRAMBILLA

TAR CAMPANIA, Napoli, Sez. VII - 11 febbraio 2026, n. 946

La mancata pubblicazione dell'avvio del procedimento di rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione di un'antenna prevista dall'art. 44, comma 5, del d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 (codice delle comunicazioni elettroniche) non è suscettibile di sanatoria giurisprudenziale ex art. 21-octies, comma 2, l. 7 agosto 1990, 241, poiché l'obbligo di pubblicazione non è meramente formale, ma funzionale al rispetto del principio democratico. Le modifiche introdotte dalla l. 2 dicembre 2025, n. 182, che impediscono l'annullamento del provvedimento in presenza di tale vizio, non incidono sui procedimenti pendenti che restano disciplinati dalla normativa precedente.

La sentenza in commento accoglie il ricorso proposto da alcuni cittadini avverso l'autorizzazione formatasi *per silentium* sulla realizzazione di una stazione radio base, annullandola per la violazione dell'obbligo di pubblicizzazione dell'istanza previsto dall'art. 44, comma 5, del D.Lgs. n. 259/2003 (Codice delle Comunicazioni Elettroniche), secondo il quale “lo sportello locale competente provvede a pubblicizzare l'istanza, pur senza diffondere i dati caratteristici dell'impianto”.

La pronuncia non sarebbe particolarmente rilevante, in quanto fa proprio un orientamento giurisprudenziale consolidato da tempo, se non fosse che la specifica disposizione volta a tutelare la partecipazione del pubblico quanto soprattutto alla localizzazione delle c.d. “antenne” nel frattempo è stata modificata con una riscrittura legislativa che ha stravolto le regole del gioco.

Da tempo, infatti, i giudici amministrativi avevano qualificato l'obbligo di pubblicità dell'istanza come adempimento essenziale e non meramente formale: questo stesso giudice aveva sottolineato il valore della partecipazione affermando che in una materia “sensibile” e “delicata” come quella dell'installazione di impianti radioelettrici, la pubblicità assolve allo scopo di “sensibilizzare la popolazione coinvolta e di consentire la partecipazione degli interessati al processo decisionale” attuando un “principio di democraticità del processo decisionale che non consente deroghe di sorta” (TAR Campania, sentenza n. 3523 del 2020).¹

Anche il Consiglio di Stato (cfr. sentenza n. 8436/203), tra l'altro confermando una analoga pronuncia di primo grado sempre del TAR campano, aveva insistito sulla specifica ratio dell'adempimento, ritenendola insuscettibile di equipollenti quali la pubblicazione sul portale governativo “impresainungiorno”: un conto è la funzione di questo sportello, di semplificare la possibilità per le imprese di seguire lo stato di avanzamento dei procedimenti dalle stesse avviati, altro quello della pubblicità e diffusione dell'istanza di autorizzazione e del relativo avvio del procedimento, che deve svolgersi attraverso canali che effettivamente possano “essere consultati, senza particolari difficoltà, come la pubblicazione su quotidiani locali o su altri siti dell'Amministrazione liberamente consultabili ed evidenziati, dai cittadini della zona, dello stesso Comune o di Comuni limitrofi.”

I giudici di merito, poi, quanto alle modalità informative del pubblico, hanno stabilito come il rispetto del precetto contenuto nella norma, in assenza di specifiche prescrizioni in ordine alle modalità delle forme pubblicitarie da adottare, deve essere adempiuto dall'Amministrazione prediligendo quella che

si riveli più idonea, nel caso concreto, a rendere nota la pendenza del procedimento ai cittadini che ne vogliano prendere parte. Non è stata ritenuta, ad esempio, sufficiente la sola pubblicazione all'albo pretorio, poiché non ne garantisce la conoscibilità all'esterno degli uffici comunali, non agevola l'individuazione del procedimento pendente e la consultazione degli atti (TAR Liguria, sentenza n. 198/2016; Consiglio di Stato, sentenza n. 1773/2005).

Ancora, la violazione dell'obbligo non è stata ritenuta suscettibile della c.d. sanatoria giurisprudenziale prevista dall'art. 21 octies, comma 2, l. n. 241/1990 (così anche TAR Puglia, Lecce, sentenza n. 3758/2008): non è possibile, si è detto, "formulare una sorta di prognosi postuma in ordine ai contenuti e alla valenza degli apporti partecipativi eventualmente garantiti da adeguate forme di pubblicità".

In questo contesto cala, come una ghigliottina, l'art. 27 della L. 2 dicembre 2025, n. 182, che novellando l'art. 44, comma 5, del Codice stabilisce che "tale pubblicizzazione non rileva ai fini della formazione del silenzio assenso e la mancata pubblicizzazione dell'istanza non è motivo di annullabilità del titolo autorizzativo espresso o tacito ottenuto ai sensi del presente articolo. Resta ferma la responsabilità del funzionario ai sensi dell'articolo 2, comma 9, della legge 7 agosto 1990, n. 241".

Il vizio viene degradato da causa di annullabilità a mera irregolarità procedimentale, con rilevanza esclusivamente interna, sul piano della responsabilità disciplinare e dirigenziale del dipendente inadempiente.

Ciò premesso, nella vicenda in oggetto il giudice amministrativo, facendo corretta applicazione del principio *tempus regit actum*, ritiene la modifica priva di efficacia retroattiva e decide la controversia applicando la disciplina previgente e dunque annullando il titolo formatosi per l'assenza dei poteri inibitori dell'ente.

Per i procedimenti avviati dopo l'entrata in vigore della L. 182/2025, però, si apre uno scenario di drastica dequotazione del valore della partecipazione, in stridente contrasto con i principi che ne fanno un cardine in tutti i procedimenti ambientali.

In particolare, forti dubbi sorgono sulla coerenza di questa norma draconiana, che annichisce, unitamente all'apporto procedimentale, la *political voice*ⁱⁱ, anche l'accesso alla giustizia ambientale, quanto ai profili di sindacato attivabili, e ciò sia con riferimento al quadro costituzionale che sul piano del diritto internazionale e sovranazionale. Tralasciando i temi del novellato art.9 della Costituzione e i profili del buon andamento della PA di cui all'art. 97, innervato anche dai principi eurounitari attenti alla partecipazione come strumento di cooperazione, sussidiarietà, condivisione comunitaria delle scelte territoriali. Ci si riferisce, in particolare, alla Convenzione di Aarhus del 1998, ratificata dall'Italia con L. 108/2001, il pilastro della partecipazione del pubblico ai processi decisionali ambientali che ne fa un diritto sostanziale, e non già una mera formalità. La partecipazione che le amministrazioni, ad ogni livello, devono assicurare ai portatori di interesse, deve essere tempestiva ed effettiva, recita l'art. 6 della Convenzione. Questi due requisiti sono i razionali della pubblicità dell'istanza: senza pubblicità, infatti, i cittadini potenzialmente interessati dagli impatti di un impianto radioelettrico non sanno neppure dell'esistenza del procedimento. Ed è evidente che privare questa omissione di conseguenze giuridiche sull'atto finale, fino a renderla non viziante, significa ridurre la partecipazione a un adempimento facoltativo, a un accessorio privo di ricadute sulla validità del titolo, nonostante la violazione dell'obbligo di pubblicità incida sulla possibilità stessa di partecipare al procedimento, di formulare alternative localizzative, misure mitigative, insomma di concorrere alla risoluzione anche del conflitto ambientale attraverso il confronto e il contraddittorio procedimentale.

La logica del legislatore è più che palese: garantire certezza ai titoli autorizzativi e accelerare la realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica, considerate strategiche, evitando di annullare un'autorizzazione per un vizio procedimentale, dopo che l'operatore ha già effettuato investimenti, genera incertezza e rallenta lo sviluppo della rete.

Il primo problema sta nel vizio di questo ragionamento, che banalizza la pubblicità dell'iter riducendola a mero orpello democratico, quando invece la trasparenza, la pubblicità e la partecipazione ai procedimenti decisionali in materia ambientale non sono forma, ma sostanza. Assicurano fiducia verso le istituzioni, consentono di superare le sindromi *nimby* e di fugare le logiche del sospetto, e spesso, al livello comunale, si generano sinergie positive nell'individuazione della scelta localizzativa, precludendo soluzioni di comodo non ponderate, a beneficio dell'intera comunità e della preservazione dei paesaggi locali, che costituiscono *topos* identitario ed elemento di affezione e cura civica del territorio.

La seconda criticità sta inoltre nel fatto che un obbligo giuridico privo di conseguenze sull'atto si svuota, di fatto, anche di contenuto giuridico, posto che il diritto di agire in giudizio che assicura tutela anche all'interesse legittimo non ha più senso. Inoltre si tratta di un obbligo, a ben vedere, dell'amministrazione, a cui non corrisponde più una speculare posizione giuridica pretensiva, con consistenza quanto meno di interesse legittimo, in capo ai destinatari degli effetti del provvedimentoⁱⁱⁱ: questa posizione è degradata a un mero auspicio, o, per dirla con la dottrina, a un interesse di fatto.

Il risultato, rinvii di costituzionalità o pregiudiziali in sede europea a parte, è che lungi dall'ottenere semplificazione e fluidità, si travolge la fiducia nelle istituzioni e in un nuovo modo di far impresa e innovazione, alla base della *social licence to operate*. Il conflitto si inasprisce, non viene affatto azzerato, e l'investimento rischia, anche in termini reputazionali, di venir travolto per altre vie.^{iv}

ⁱ Cfr. per una trattazione del tema, U. Fantigrossi, *Antenne per la telefonia: complesso il bilanciamento tra ambiente e telecomunicazioni*, in questa Rivista, n. 52/2024, https://rgaonline.it/wp-content/uploads/2024/03/Fantigrossi_Antenne-per-la-telefonia-complesso-il-bilanciamento-tra-ambiente-e-telecomunicazioni-UF-18.3.24.pdf

ⁱⁱ McGarry A. *What Is Political Voice?*, in *Political Voice: Protest, Democracy, and Marginalised Groups* New York, 2024, Oxford Academic, <https://doi.org/10.1093/oso/9780197778241.003.0002>

ⁱⁱⁱ De Nardis F, Petrillo A., Simone, A. *Sociologia di posizione*, Studi e ricerche 5, in particolare per il concetto di ecologia politica e per la dimensione territoriale dell'ingiustizia di riconoscimento, che “*si manifesta spesso nei conflitti di localizzazione, la variegata fenomenologia di controversie locali in opposizione a opere pubbliche, nuovi insediamenti industriali o altri interventi percepiti sia come rischiosi, sia come avulsi dal contesto e privi di legami di senso con le storie territoriali*”, p. 47.

^{iv} Breakey, H., Wood, G., & Sampford, C. (2025). *Three types of social licence to operate: The ethical and operational risks of authentic, deceptive, and default SLO approaches*.