RGA online
Rivista Giuridica dell' Ambiente

Numero 80 Novembre 2026

LA POTESTÀ REGOLAMENTARE DEI COMUNI IN TEMA DI LOCALIZZAZIONE DI INFRASTRUTTURE ELETTROMAGNETICHE: TRA NORME *SELF-EXECUTING* E NECESSITÀ DI VALUTAZIONI SITO-SPECIFICHE.

DI ROBERTO GUBELLO

Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 luglio 2026, n. 5612

In tema di installazione di infrastrutture per comunicazioni elettroniche, laddove l'Amministrazione comunale abbia adottato norme regolamentari che individuino criteri di priorità e aree preferenziali per la localizzazione degli impianti, è illegittima l'autorizzazione unica di cui all'art. 44 d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259 che sia stata rilasciata senza la previa verifica dell'eventuale impossibilità, inidoneità o insufficienza delle localizzazioni preferenziali rispetto al sito proposto dall'operatore; ciò in quanto, con le predette disposizioni regolamentari, pur in assenza di un piano di dettaglio, l'Amministrazione ha inteso auto-vincolare l'esercizio del potere discrezionale nell'adozione dell'autorizzazione unica.

Consiglio di Stato, Sez. VI, 23 giugno 2026, n. 4973

In tema di infrastrutture di telecomunicazione, il potere del Giudice amministrativo di disapplicare le norme di un regolamento comunale è ammesso solo ove sussista un contrasto diretto e palese tra queste e la normativa primaria, come nel caso in cui la norma regolamentare, anziché prevedere criteri di localizzazione preferenziali o prioritari, introduca divieti generalizzati alla installazione di impianti.

* * *

Con le sentenze in commento, il Consiglio di Stato torna ad occuparsi dei limiti entro cui le Amministrazioni comunali possono esercitare la propria potestà regolamentare in punto di criteri di localizzazione per le stazioni di telefonia mobile[i].

In particolare, nella prima delle due sentenze sopra annotate, tre società operanti nel settore della comunicazione elettronica - dopo avere concluso tra di loro un accordo di *site sharing* per la condivisione delle infrastrutture di rete esistenti nel territorio nazionale [ii] - presentavano all'amministrazione comunale un'istanza ai sensi dell'art. 44 d.lgs. n. 259/2003 per la realizzazione di una nuova infrastruttura per telecomunicazioni su un terreno di proprietà di una delle predette società, sul quale, poi, installare gli impianti di telefonia mobile anche degli altri due gestori.

All'esito della conferenza di servizi, acquisito l'assenso da parte dell'A.R.P.A., il parere favorevole della Commissione paesaggistica locale e l'accertamento di compatibilità paesaggistica, l'Amministrazione comunale rilasciava il provvedimento richiesto, abilitando la società all'installazione di un nuovo impianto di stazione radio base, con potenza superiore a 20W, su area di sua proprietà.

Dopo oltre quattro mesi dall'inizio dei lavori[iii], un gruppo di residenti in abitazioni limitrofe al sito di installazione presentava ricorso al T.A.R. territorialmente competente, chiedendo che, in via principale, fosse annullato il provvedimento autorizzatorio rilasciato e tutti gli atti ad esso presupposti e connessi e quindi, di conseguenza, che fosse rimosso l'impianto[iv].

E tanto facevano lamentando il fatto che, prima di rilasciare l'autorizzazione unica all'installazione, il Comune non avesse adeguatamente svolto alcuna specifica istruttoria in relazione ai criteri localizzativi enunciati nel regolamento adottato dalla medesima Amministrazione comunale proprio in tema di installazione, monitoraggio e controllo degli impianti di telecomunicazioni.

In particolare, il menzionato regolamento prevedeva specifici criteri di priorità per la localizzazione di impianti, riconoscendo preferenza alle aree industriali prevalentemente a bassa occupazione (discariche, depuratori, ecc.) e infrastrutture della viabilità (parcheggi, rotatorie)[v] e, tra queste, alle aree a destinazione non residenziale, di proprietà comunale o, laddove ciò non fosse possibile, anche di proprietà di altri soggetti pubblici o privati[vi].

Oltre ai predetti criteri localizzativi, le norme regolamentari prevedevano che il Comune avrebbe provveduto ad adottare il cd. "*Piano di installazione Comunale*" (c.d. Piano antenne, comunque non ancora adottato), nel quale avrebbero dovuto essere indicati specificamente i siti preferenziali identificati utilizzando i predetti criteri di priorità (le proprietà immobiliari del Comune o le zone ritenute idonee) e tenendo conto dei programmi di sviluppo degli operatori[vii].

Gli articolati motivi di ricorso e di appello formulati dalle parti pubbliche e private costituite nei procedimenti giudiziari di volta in volta interposti riguardavano due nuclei fondamentali:

- il primo, oggetto del ricorso incidentale condizionato promosso dalla destinataria del titolo autorizzativo, era diretto a sindacare la compatibilità del sistema di priorità localizzative adottato dall'Amministrazione comunale con il quadro normativo comunitario e statale[viii];
- il secondo verteva, invece, sulla possibilità di applicare i predetti criteri localizzativi pur in assenza del Piano antenne previsto dallo stesso regolamento[ix].

Il Giudice di primo grado concludeva nel senso che non potessero ravvisarsi contrasti di sorta tra le norme regolamentari sui criteri preferenziali e la normativa nazionale sulle comunicazioni elettroniche e che, parimenti, le prime fossero da intendersi come auto-esecutive, pur se non attuate e recepite in un c.d. Piano antenne.

A conferma della sentenza di primo grado, con la prima delle pronunce annotate, il Consiglio di Stato richiama espressamente il disposto dell'art. 8, comma 6, l. 36/2001[x] e conclude nel senso che le previsioni della normativa di rango secondario si collocano pienamente nel solco della fonte di rango primario, laddove prevede che "*i comuni possono adottare un regolamento nel rispetto delle vigenti disposizioni di legge e, in particolare, degli articoli 43, 44, 45, 46, 47 e 48 del D.Lgs. 1 agosto 2003, n. 259, per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici con riferimento a siti sensibili individuati in modo specifico, con esclusione della possibilità di introdurre limitazioni alla localizzazione in aree generalizzate del territorio di stazioni radio base per reti di comunicazioni elettroniche di qualsiasi tipologia e, in ogni caso, di incidere, anche in via indiretta o mediante provvedimenti contingibili e urgenti, sui limiti di esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sui valori di attenzione e sugli obiettivi di qualità, riservati allo Stato ai sensi dell'articolo 4*".

In considerazione di tanto, le norme di rango primario rilevano non solo quali norme espressamente attributive del potere regolamentare in capo alle amministrazioni comunali, portando così ad escludersi qualsivoglia profilo di contrasto tra i due livelli di normazione; le stesse assumono, inoltre, il ruolo di vera e propria guida per l'interpretazione delle norme secondarie, in modo da renderle coerenti con il sistema delle fonti superiori.

E così, in forza delle norme statali, i Comuni possono indubbiamente definire, in linea generale, criteri localizzativi - anche gradati secondo un preciso ordine di preferenza - nonché introdurre limiti specifici, ma solo con riferimento a siti sensibili espressamente individuati. Tuttavia, in ragione delle stesse e di quelle di derivazione comunitaria, andranno espunte dal sistema normativo eventuali norme di rango secondario che non possano essere interpretate se non come divieti generalizzati di localizzazione di stazioni radio base per reti di comunicazioni elettroniche di qualsiasi tipologia.

In questa direzione, il sistema regolatorio adottato dall'Ente comunale nel caso di specie (articolato in un sistema di criteri localizzativi via via ordinati secondo criteri preferenziali e con un rinvio al Piano antenne per l'individuazione di eventuali siti sensibili) può e deve funzionare a prescindere da una sua completa realizzazione e, quindi, pur ove il Piano antenne non sia stato ancora licenziato dal Comune.

Con l'adozione del regolamento, l'Amministrazione pubblica si è di fatto auto-vincolata ad effettuare, prima del rilascio dell'autorizzazione unica, una adeguata istruttoria volta a verificare se il sito proposto per l'installazione della stazione radio base sia conforme alle misure di cautela nella individuazione del sito suggerite dalla fonte secondaria oppure si manifesti preferibile la collocazione in altra area territoriale; ciò in disparte e anche in assenza dell'adozione del Piano antenne, attesa la puntuale individuazione già nel regolamento menzionato dei criteri di priorità da tenere in considerazione per la localizzazione degli impianti qui in rilievo e l'elencazione delle aree preferenziali.

Non solo. Nel momento in cui l'Amministrazione comunale dovesse adottare - nell'esercizio del potere puramente discrezionale quale è, appunto, quello di pianificazione - il Piano antenne, lo stesso andrà interpretato nel senso che i siti eventualmente ivi individuati costituiranno anch'essi siti preferenziali, come tali non automaticamente ostativi al rilascio dell'autorizzazione in altro sito individuato e richiesto dall'operatore privato.

Alla stessa logica di utilizzare le norme primarie come criterio interpretativo delle norme regolamentari può certamente essere ascritta la conclusione cui giunge la seconda pronuncia in commento (Cons. Stato, sent. n. 4973/2026). Qui, il regolamento comunale richiedeva che gli operatori di telecomunicazione proponessero annualmente dei cd. Piani di Sviluppo, sotto sanzione, in difetto, di non poter realizzare nuovi impianti che non fossero contemplati in programmi già presentati, salvo accordo con il Comune.

Il Consiglio di Stato afferma come tali programmi, sovente imposti dalla regolamentazione comunale, non possano essere ritenuti in alcun modo vincolanti ai fini di determinare l'ammissibilità o legittimità di una istanza di nuova installazione. In tali casi, i principi di tassatività delle condizioni procedimentali descritte nell'art. 44 d.lgs. n. 259/2003 e della semplificazione accelerata del procedimento di rilascio dell'autorizzazione alla installazione portano ad escludere che l'Amministrazione comunale possa imporre oneri procedimentali o documentali aggiuntivi rispetto a quelli fissati dalla norma primaria.

Sicché, la mancanza di tali piani o il fatto che l'istanza non sia conforme a un piano non può – per ciò solo ed in alcun modo - fondare un provvedimento di diniego[xi].

Richiamando principi enucleati in altri suoi precedenti pronunciamenti[xii], entrambe le sentenze in commento: sottolineano la complessità delle verifiche necessarie, in uno con la delicatezza degli interessi coinvolti; ribadiscono l'obbligo dell'Amministrazione comunale di valutare la possibilità e l'idoneità della localizzazione individuata a ospitare il manufatto da installarsi, ovvero di ricercare un diverso sito più adatto; per l'effetto, ove ritenuta insufficiente l'istruttoria svolta dal Comune in punto di verifica della compatibilità del sito proposto con i criteri dettati dalla norma secondaria e di auto-vincolo per l'ente, ordinano all'Amministrazione di rinnovare "ora per allora"[xiii] tutte le attività necessarie ai fini di una eventuale autorizzazione all'installazione.

Le predette conclusioni in punto di rapporti tra normative di diverso rango finiscono, poi, per avere importanti ricadute anche sotto il profilo processuale, sia in termini di effetti della pronuncia del Giudice amministrativo che in riferimento agli stessi poteri del Giudice amministrativo.

Sotto il primo profilo, Cons. Stato n. 5612/2026 precisa che, laddove la stazione radio base risultasse già installata, gli effetti di una pronuncia di accoglimento da parte del Giudice amministrativo dovranno ritenersi limitati ai soli effetti conformativi del successivo esercizio della funzione pubblica e non, anche, estesi ai consueti effetti *ex tunc* di annullamento, demolitori degli effetti già prodotti dagli atti impugnati[xiv].

Questi ultimi potranno pienamente dispiegarsi solo ed esclusivamente laddove, a seguito del riesercizio del potere, così come conformato dalla sentenza, l'amministrazione comunale pervenga ad un provvedimento di rigetto della domanda.

Quanto, invece, ai poteri concretamente esercitabili dal Giudice amministrativo, Cons. Stato n. 4973/2026 puntualizza l'impossibilità per lo stesso di disapplicare eventuali norme regolamentari che prevedano criteri localizzativi per le infrastrutture elettromagnetiche. E ciò sempre e soltanto nella misura in cui siano interpretate alla luce ed in coerenza con le fonti di rango primario, ovvero fintanto che le stesse non si pongano in contrasto frontale e palese con la norma statale, come nel caso in cui pretendano invece di introdurre divieti generalizzati di installazione sul proprio territorio.

---

[i] Sull'argomento, si veda U. FANTIGROSSI, *Il governo delle antenne per la telefonia mobile: la porta stretta dei regolamenti comunali*, in questa Rivista, nov. 2022, nota a commento di Cons. Stato, Sez. VI, n. 5283 del 27 giugno 2022 e Cons. Stato, Sez. VI, n. 5629 del 6 luglio 2022.

[ii] E ciò con la finalità di ridurre i costi ambientali per lo sviluppo delle infrastrutture e promuovere un uso efficiente dello spettro elettromagnetico.

[iii] Quanto alla eccezione di tardività dell'impugnazione, notificata a distanza di oltre quattro mesi dal rilascio del titolo autorizzativo, il Giudice amministrativo, sia di primo grado che di appello, fa applicazione dei canoni utilizzati, anche in epoca molto recente (conf. Cons. Stato, Sez. VI, 30 aprile 2026 n. 3400), per l'individuazione del *dies a quo* per l'impugnazione dei titoli edilizi, "*con riferimento ai quali la realizzazione di una stazione radio base costituisce indubbiamente una* species". In questa direzione, come si legge nella sentenza, "*costituisce requisito di sufficienza idoneo a definire la nozione di "piena conoscenza"* […]*, la percezione (ovvero la potenziale percepibilità) dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e degli aspetti che ne rendono evidente la lesività della sfera giuridica del potenziale ricorrente, in modo da rendere avvertibile l'attualità dell'interesse ad agire contro di esso. Ed infatti, mentre la consapevolezza dell'esistenza del provvedimento e della sua lesività integra la sussistenza di una condizione dell'azione (rimuovendo, in tal modo, ogni ostacolo all' impugnazione dell'atto), la conoscenza "integrale" del provvedimento (o di altri atti del procedimento) influisce sul contenuto del ricorso e sulla concreta definizione delle ragioni di impugnazione, e quindi sulla* causa petendi*. Tale interpretazione risulta confermata dall'istituto dei "motivi aggiunti", per il tramite dei quali il ricorrente può proporre ulteriori motivi di ricorso derivanti dalla conoscenza di atti (già esistenti al momento di proposizione del ricorso ma ignoti) o dalla conoscenza integrale di atti prima non pienamente conosciuti e ciò entro il (nuovo) termine decadenziale di sessanta giorni decorrente da tale conoscenza sopravvenuta (cfr., ad esempio, Cons. Stato, Sez. VI, 16 settembre 2022 n. 7740)*". Applicando i suddetti approdi giurisprudenziali al caso di specie, la piena conoscenza della realizzazione dell'opera viene fatta coincidere con il momento in cui è stato concretamente eretto il traliccio, attesa l'assenza di elementi o riscontri idonei a poter affermare che i ricorrenti avessero potuto prima di quell'epoca avere cognizione dell'intervento edilizio.

[iv] Per un inquadramento complessivo sulle molteplici questioni sottese alla normativa di settore, si veda A.L. DE CESARIS, *Inquinamento elettromagnetico e impianti di comunicazione: un bilanciamento possibile?*, in questa Rivista, gen 2023, nota in commento a Cons.St., Sez. II, 28 settembre 2022, n. 8341 e Cons.St., Sez. VI, 26 settembre 2022, n. 8259.

[v] In particolare, l'art. 6, comma 1, del richiamato regolamento comunale prevedeva, in ordine di priorità: "*a. Aree industriali prevalentemente a bassa occupazione (discariche, depuratori, ecc.) e infrastrutture della viabilità (parcheggi, rotatorie, ecc.); b. Aree agricole, boschive o comunque verdi non abitative e non attrezzate, ad esclusione di aree sottoposte a particolari vincoli e prescrizioni per l'impatto ambientale e paesaggistico; c. Aree di rispetto cimiteriale; d.*

Ogni altra area, solo se tutte le precedenti localizzazioni sono impossibili, inidonee o insufficienti a garantire la copertura dei servizi e comunque nel rispetto dei criteri di tutela relative alle aree sensibili".

[vi] Così, al comma 2 del predetto art. 6, il regolamento comunale precisava che "*gli impianti devono prioritariamente essere collocati su aree e/o su immobili a destinazione non residenziale di proprietà comunale; ove ciò non sia possibile, possono essere richiesti su aree e/o su immobili, preferibilmente a destinazione non residenziale, di proprietà di altri soggetti pubblici o privati*".

[vii] Al successivo comma 8 il ridetto regolamento puntualizza che "*1. Il Comune a seguito dell'approvazione del presente Regolamento, provvede ad adottare il "Piano di installazione Comunale", individuando le proprietà immobiliari del Comune o le zone ritenute idonee ad ospitare gli impianti seguendo i criteri dell'Art.6. Le concessioni di aree comunali all' interno del "Piano di installazione comunale" saranno regolate da apposita convenzione e prevedranno la corresponsione di un canone annuale, calcolato in base ai prezzi di mercato, che sarà prioritariamente destinato per misure di controllo o divulgative di natura ambientale o sanitaria in materia di inquinamento elettromagnetico, nonché al funzionamento dei Siti Web comunali di divulgazione e monitoraggio. 2. E' consentito installare gli impianti nelle aree o siti puntuali previsti ed indicati nel "Piano di installazione comunale", il cui aggiornamento avviene anche tenuto conto dei piani di sviluppo annuali presentati dai gestori*".

[viii] Più specificatamente, quanto alla normativa nazionale, con gli articoli 8, 43, 44 e 51 del Codice delle Comunicazioni Elettroniche (d.lg. 1 agosto 2003, n. 259) e con l'art. 8, comma 6, l. 28 febbraio 2021, n. 36 e, quanto alla normativa comunitaria, con il Codice Europeo delle comunicazioni elettroniche, di cui alla direttiva UE/2018/1972. A parere degli appellanti, l'evoluzione normativa che (con)segue al recepimento in Italia con il d.lg. 8 novembre 2021, n. 207 del Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche, condurrebbe ad una diversa impostazione, rispetto al passato, dell'allocazione delle stazioni radio base sul territorio, riducendo il campo di limitazione territoriale e funzionale alla installazione da parte dei comuni, ai quali sarebbe consentito di dettare al massimo criteri preferenziali, che però non potrebbero considerarsi vincolanti per gli operatori, i quali non dovrebbero, per l'effetto, dimostrare la funzionalità del sito che hanno scelto per potervi derogare, essendo – semmai – onere di chi suggerisce un'altra area provare l'equipollenza tecnica di tale possibile diversa localizzazione. In altri termini, stigmatizzando la scelta operata dal giudice di prime cure di voler ancorare la propria decisione a orientamenti giurisprudenziali ormai superati, gli appellanti ribadivano la portata innovativa delle modifiche intervenute, a seguito dell' introduzione del Codice europeo e delle norme contenute nella l. n. 36/2021, incidenti sul Codice delle comunicazioni elettroniche e implicando un cambio di rotta nella regolamentazione delle comunicazioni elettroniche, essendo ora focalizzata a favorire *in primis* le reti, l'infrastrutturazione e le cd risorse correlate, ovvero tutte quelle strutture, come le SRB, per le reti a banda ultralarga, senza le quali è impossibile diffondere i servizi sull' intero territorio nazionale, con la conseguenza che, essendo le frequenze radio mobili risorse scarse (per le quali sarebbe imposto agli Stati membri e agli operatori un uso efficiente e una gestione efficace, nel rispetto del principio di neutralità tecnologica), sarebbe fatto divieto ai comuni di declinare previsioni regolamentari che, in concreto e di fatto, si traducono in limiti generalizzati alla localizzazione, lasciando loro la possibilità di individuare, in negativo, i siti presso i quali limitare le localizzazioni. Sarebbe, viceversa, contrario alle norme disciplinanti oggi il settore, sostenere che l'autorizzazione all' installazione di una SRB in un determinato sito, risultato tecnicamente idoneo, debba essere necessariamente subordinata alla prova dell'infungibilità di tutte le possibili aree alternative identificabili.

[ix] Con la conseguenza che l'omessa effettuazione di ulteriori approfondimenti istruttori non avrebbe potuto comunque invalidare il titolo autorizzatorio rilasciato, anche perché siti preferenziali nell'area di interesse ai fini della copertura non erano stati fino a quel momento individuati da alcun atto comunale.

[x] Come modificata dal d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

[xi] Conf. Cons. Stato, sez. VI, 26 settembre 2022, n.8259; Cons. Stato, Sez. VI, 2 gennaio 2024, n. 15.

[xii] In altre recenti sentenze, il Consiglio di Stato, richiamando l'attenzione sulla necessità di una preliminare valutazione sito-specifica, ha chiarito che: "*una simile istruttoria non può (...) ridursi ad un mero carteggio tra le parti, privo di puntuali e analitiche verifiche sul punto. Né un simile* modus procedendi *può essere avallato dalle esigenze di semplificazioni di cui al D.Lgs. n. 259 del 2003, che non oblitera, integralmente, il potere del Comune di gestione del territorio*" (Cons. Stato, Sez. VI, sentenze n. 210/2021 e n. 10318/2022); ove il potere pianificatorio sia stato effettivamente esercitato dal Comune con l'emanazione di un regolamento, lo stesso non può essere successivamente denegato in sede di applicazione (Cons. Stato, Sez. VI, 18 giugno 2025 n. 5301).

[xiii] Come si legge chiaramente in Cons. Stato n. 4973/2026 qui commentata, "*non si tratta quindi di una "sanatoria" di un'opera realizzata* ab origine sine titulo*. Sul punto il Collegio precisa di non condividere quanto affermato dal primo giudice circa il fatto che i titoli autorizzativi in sanatoria sono sempre possibili nel nostro ordinamento: è vero anzi il contrario, poiché le fattispecie di sanatoria sono solo quelle espressamente disciplinate dal legislatore. Tuttavia, in questo caso non è neppure necessario evocare una forma di sanatoria. Infatti per il principio sopra richiamato - secondo cui la rinnovazione dell'azione amministrativa a seguito di annullamento giurisdizionale deve essere effettuata "ora per allora" - gli atti istruttori compiuti in sede di rinnovazione dell'azione e la determinazione finale della conferenza di servizi devono intendersi effettuati "allora", cioè subito dopo la presentazione della istanza, risultando quindi giuridicamente perfezionati prima della realizzazione dell'opera*".

[xiv] Sul punto, si veda Cons Stato, Sez. VI, sent. 10 maggio 2011 n. 2755.