

Le infrastrutture di comunicazione elettronica tra trasparenza e celerità: l'omessa pubblicizzazione dell'istanza autorizzatoria

di Giuseppe Di Giacinto

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'ambito giuridico e le problematiche affrontate – 3. Le modalità di pubblicizzazione e la loro rilevanza – 4. L'orientamento per il quale l'omessa pubblicizzazione è invalidante – 5. L'orientamento per il quale l'omessa pubblicizzazione non è invalidante – 6. La priorità della celerità e la responsabilità dell'amministrazione – 7. Questioni comuni ad altri settori: il procedimento per l'autorizzazione alla realizzazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili – 8. La novità legislativa e il superamento della controversia: la legge 2 dicembre 2025, n. 182 – 9. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Il tema delle conseguenze dell'omessa pubblicizzazione dell'istanza autorizzatoria per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ha assunto, specialmente dopo l'entrata in vigore della legge 2 dicembre 2025, n. 182, una posizione centrale nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale.

La rilevanza della questione consegue alla pluralità di interessi coinvolti dal relativo procedimento autorizzatorio, ivi compresa la tutela della salute degli abitanti dei territori interessati.

Il presente contributo, senza alcuna pretesa di esaustività, prendendo le mosse dalle recenti pronunce sul tema, si pone l'obiettivo di esporre le differenti tesi dottrinali che si sono sviluppate nel tempo. Si tratta, infatti, di una materia nella quale la dottrina ha dialogato – e continua a dialogare – con la giurisprudenza, così come quest'ultima, simmetricamente, nel motivare le proprie pronunce, fa propria l'una o l'altra ricostruzione dottrinale.

Un esempio recente è rappresentato dalla sentenza n. 2930 del 21.10.2025 (Tar Sicilia-Catania, sez. I, Presidente Savasta, Estensore Commandatore), la quale, pronunciandosi sul tema dell'omessa pubblicizzazione dell'istanza in commento, ha affermato che «(...) la violazione in questione sarebbe (in)sanabile ai sensi dell'art. 21 comma 2 l. n. 241/1990, giacché l'adempimento pubblicitario è previsto dalla legge come essenziale onde consentire di sensibilizzare la popolazione

coinvolta e di permettere la partecipazione degli interessati al processo decisionale».

La sentenza in commento si pone in linea con l'orientamento seguito nel tempo dai Giudici etnei, i quali, anche con riferimento all'ipotesi di inadeguata pubblicizzazione dell'istanza, hanno dichiarato l'illegittimità del provvedimento autorizzatorio.

L'orientamento seguito dal Tar Catania non è tuttavia pacifico in giurisprudenza.

Si consideri, infatti, il potenziale contrasto che si è venuto a creare tra l'orientamento del Giudice di primo grado e quello del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (d'ora innanzi, per brevità, C.G.A.S.) che, con ordinanza cautelare, in attesa della definizione della causa nel merito, ha sospeso l'esecutività di una precedente sentenza del Tar Catania in materia di inadeguata pubblicizzazione dell'istanza autorizzatoria.

La funzione del giudice amministrativo – e dell'interprete in generale – assume precipua rilevanza sulla tematica, prevedendo il legislatore il mero adempimento pubblicitario da parte dell'amministrazione, senza tuttavia esplicitare le modalità di pubblicizzazione in concreto e le conseguenze derivanti dall'eventuale inottemperanza, aprendo alle diverse – e contrastanti – interpretazioni che si registrano.

Il tema in questione assume altresì rilevanza con riferimento alle recenti modifiche apportate al codice delle comunicazioni elettroniche (legge 2 dicembre 2025, n. 182), le quali, come si avrà modo di vedere, hanno risolto definitivamente il contrasto giurisprudenziale in commento, assorbendo una delle due ricostruzioni della dottrina.

2. *L'ambito giuridico e le problematiche affrontate*

La ricostruzione del quadro normativo è d'obbligo per la comprensione del tema e delle questioni interpretative affrontate.

La disciplina positiva di riferimento è contenuta all'interno del codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259), un settore che, su impulso del diritto europeo, è stato interamente liberalizzato.¹

¹ V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo. Volume II*, Torino, 2024, p. 1688.

La *ratio* che ha ispirato la normativa *de qua* è quella di contemperamento delle «esigenze di semplificazione procedimentale con quelle di tutela del governo del territorio».²

Il titolo I, parte II, d.lgs. n. 259 del 2003, disciplina le modalità di ingresso nel mercato e diffusione.³

La normativa europea dispone che le procedure per l'installazione di nuove infrastrutture «debbano essere *“tempestive, non discriminatorie e trasparenti [...]”*»⁴

L'art. 44 co. 1 decreto cit., rubricato «Nuovi impianti – procedimenti autorizzativi relativi alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici», prevede che l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici «[...] viene autorizzata dagli Enti locali, previo accertamento da parte dell'Organismo competente ad effettuare i controlli [...] della compatibilità del progetto (tra gli altri) con i limiti di esposizione [...]».⁵

Il procedimento per l'installazione degli impianti cui trattasi si articola

La disciplina del codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259) «(...) ha recepito le direttive quadro del Parlamento europeo e del Consiglio [...] (ed è) stato incisivamente modificato dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, in attuazione della direttiva 2018/1972/UE, che ha approvato il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche».

F. BRUNO, G. NAVA, *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni. Radiotelevisione, comunicazioni elettroniche, editoria*, 2006, Milano, p. 53.

Il codice delle comunicazioni elettroniche del 2003 «[...] sostituisce sostanzialmente il D.Lgs. 4 settembre 2002 n. 198, dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 303/2003».

² V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1691.

Il legislatore ha inteso attribuire la tutela giurisdizionale in materia di comunicazioni elettroniche al Giudice amministrativo, facendola ricadere tra le materie di giurisdizione esclusiva (art. 133, co. 1, lett. m).

³ Il titolo in commento è stato sostituito dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 207/2021.

⁴ V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1689.

Nell'esaminare la domanda per la concessione del diritto di installare infrastrutture di comunicazione elettronica l'autorità competente deve agire «[...] “in base a procedure trasparenti e pubbliche, applicate senza discriminazioni né ritardi”».

⁵ M. CLARICH, G. CARTEI, *Il codice delle comunicazioni elettroniche*, Milano, 2004, p. 398.

Il richiedente, in calce all'istanza, deve rilasciare «[...] dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, con cui attesta, sulla base degli accertamenti da lui stesso compiuti, che l'impianto è conforme ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione e agli obiettivi di qualità stabiliti [...] dalla l. 36/2001 [...]».

in più fasi⁶, tra le quali rientra la pubblicizzazione dell'istanza da parte dello sportello unico competente.⁷

Le norme d'interesse, al fine dello sviluppo del seguente contributo, sono gli artt. 44 co. 5 e 45 del citato codice.

L'art. 44 co. 5 cit. prevede la pubblicizzazione dell'istanza di autorizzazione all'istallazione di infrastrutture (o della s.c.i.a.) ad opera dello sportello locale competente⁸; il successivo art. 45 prevede invece «procedure semplificate per determinate tipologie di impianti», disciplinando il caso di istallazione di infrastrutture «[...] con tecnologia 4G (e) sue evoluzioni».

Nell'esposto contesto normativo si inserisce il tema delle conseguenze derivanti dalla mancata pubblicizzazione dell'istanza o della s.c.i.a., nonché l'ulteriore della pubblicazione mediante strumenti ritenuti inidonei per un'efficiente conoscenza da parte dei cittadini interessati.

Da tale questione deriva l'interessante dibattito sulla natura del vizio

⁶ V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1691.

L'autorizzazione i) viene rilasciata dagli Enti locali previo accertamento da parte dell'Arpa della compatibilità del progetto; ii) copia dell'istanza o della scia viene trasmessa all'Arpa che si pronuncia entro trenta giorni; iii) lo sportello unico competente dell'ente locale provvede alla pubblicizzazione dell'istanza; iv) l'eventuale convocazione di una conferenza di servizi qualora un'amministrazione interessata dal procedimento abbia espresso motivato dissenso; v) la formazione del provvedimento per *silentium* qualora l'amministrazione non si sia espressa entro novanta giorni.

⁷ Dall'iter procedimentale è possibile scorgere la ratio di liberalizzazione e di semplificazione che ha animato il legislatore del 2003. Si pensi che le istanze in questione si intendono accolte se «entro novanta giorni dalla presentazione del progetto e della relativa domanda, fatta eccezione per il dissenso di cui al comma 8, non sia stato comunicato un provvedimento di diniego» (art. 87, co. 9 codice cit.; l'attuale art. 44, co. 10, prevede il più breve termine di sessanta giorni). Si pensi poi alla possibilità per gli enti locali di prevedere termini più brevi per la conclusione dei procedimenti, nonché forme ulteriori di semplificazione.

⁸ Art. 44, co. 5, d.lgs. 259/2003: «Copia dell'istanza ovvero della segnalazione viene inoltrata contestualmente all'Organismo di cui al comma 1, che si pronuncia entro trenta giorni dalla comunicazione. Lo sportello locale competente provvede a pubblicizzare l'istanza, pur senza diffondere i dati caratteristici dell'impianto. L'istanza ha valenza di istanza unica effettuata per tutti i profili connessi agli interventi e per tutte le amministrazioni o enti comunque coinvolti nel procedimento. Il soggetto richiedente dà notizia della presentazione dell'istanza a tutte le amministrazioni o enti coinvolti nel procedimento».

La disposizione corrisponde al pregresso art. 87 co. 4 del Codice del 2003, il quale prevedeva che «Lo sportello locale competente provvede a pubblicizzare l'istanza, pur senza diffondere i dati caratteristici dell'impianto».

de quo, e principalmente se la mancata pubblicizzazione dell'istanza presentata da un operatore economico per l'istallazione di un impianto di radiotrasmissione possa ritenersi vizio formale sanabile ai sensi dell'art. 21 octies l. 241/1990.

3. *Le modalità di pubblicizzazione e la loro rilevanza*

L'art. 44, co. 5, d.lgs. 259/2003 nulla prevede sulle modalità di pubblicizzazione, limitandosi a disporre che «Lo sportello locale competente provvede a pubblicizzare l'istanza, pur senza diffondere i dati caratteristici dell'impianto».

Nel silenzio del legislatore si sono contrapposte due ricostruzioni, ciascuna delle quali comporta delle conseguenze differenti in punto di legittimità del provvedimento autorizzatorio.

Una prima ricostruzione afferma che l'ente locale debba pubblicizzare l'istanza con mezzi idonei a perseguire il risultato della conoscenza, o quantomeno della conoscibilità della stessa, da parte della popolazione del luogo.

Tale tesi argomenta ricostruendo la ratio e il fine della pubblicizzazione in commento.

La ratio dell'istituto è la garanzia del principio di democraticità e, dunque, la partecipazione della popolazione interessata – potenzialmente lesa dalla futura istallazione – al relativo procedimento amministrativo.

L'orientamento in questione fa leva sulla ricostruzione che impiega il generico principio di democraticità dell'ordinamento come chiave di lettura dell'art. 97 Cost., dal quale ricavare «[...] vincoli giuridici sia [...] all'esigenza di acquisizione e valutazione di tutti gli interessi rilevanti per la determinazione, sia a quelle di obiettività, di pubblicità, di trasparenza [...]»⁹.

Il fine è la sollecitazione dell'attenzione e dell'interesse del maggior numero di abitanti, con la conseguenza che i mezzi pubblicitari impiegati devono essere adeguati al perseguimento del risultato: deve trattarsi, in altri termini, di strumenti di facile e frequente consultazione da parte dei cittadini, come, ad esempio, il sito istituzionale del comune, i quotidiani locali o regionali ecc.

In dottrina si è affermato che la trasparenza e la pubblicità, in quanto

⁹ R. VILLATA, G. SALA, *Procedimento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, Torino, 1996, p. 577.

principi dell'azione amministrativa, vincolano l'amministrazione pubblica nel «[...] suo modo di porsi verso tutti, a garanzia di tutti e di ciascun interessato»¹⁰.

La ricostruzione restrittiva in commento conclude per l'illegittimità del provvedimento autorizzatorio nell'ipotesi di pubblicità inadeguata o omessa.

Una seconda ricostruzione sostiene la libertà dei mezzi impiegabili per l'adempimento pubblicitario.

Il primo argomento a sostegno di tale teoria si basa sul silenzio della legge, da intendersi come apertura alle diverse forme di pubblicità.

Il risultato da perseguire è la pubblicità dell'istanza: l'interprete, dunque, non può richiedere un *quid* riducendo la portata del dato normativo che il legislatore ha voluto di ampio respiro (*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*).

Il secondo argomento fa leva sul fatto che la legge prevede che sia lo sportello locale competente a pubblicizzare l'istanza, e quindi in concreto ad individuare la modalità di pubblicizzazione ritenuta più adeguata. Soltanto la p.a., in altri termini, è responsabile per la modalità di pubblicizzazione individuata e attuata, e quindi l'unica a dover rispondere per le eventuali conseguenze pregiudizievoli al privato.

La ricostruzione in commento conclude per la legittimità del provvedimento autorizzatorio, laddove l'ente comunale abbia provveduto – a prescindere dalla modalità – a pubblicizzare l'istanza.

Nell'ambito di questa seconda tesi si colloca una ricostruzione che, oltre ad affermare il principio di libertà delle forme di pubblicizzazione, ritiene che l'adempimento in questione abbia natura meramente formale, con la conseguenza che, in caso di omessa pubblicizzazione, il provvedimento dovrà ritenersi legittimo.

4. *L'orientamento per il quale l'omessa pubblicizzazione è invalidante*

Un primo orientamento afferma che l'omessa pubblicazione dell'istanza autorizzatoria comporti l'invalidità del provvedimento.

Con la sentenza n. 2930 del 2025 la prima sezione del Tar Catania,

¹⁰ R. CAVALLO PERIN, Nullità e annullabilità dell'atto amministrativo, in Dig. disc. pubbl., Aggiornamento, Torino, 2017, pp. 551-558.

nell'occuparsi delle conseguenze derivanti dalla mancata pubblicizzazione dell'istanza – imputata dalla società controinteressata all'ente locale – sul provvedimento autorizzativo formatosi per *silentium*, ha aderito all'orientamento in commento.

Sulla base di tale impostazione ermeneutica non è sostenibile la sanabilità del provvedimento formatosi all'esito di tale deficit procedimentale, ai sensi dell'art. 21 co. 2 l. 241/1990, considerato che trattasi di un adempimento pubblicitario ritenuto essenziale dalle legge, in quanto volto a sensibilizzare la popolazione del luogo e di permettere alla stessa di partecipare al «[...] processo decisionale [...] in quanto esposti al futuro campo magnetico e incisi dalla costruzione dell'impianto sotto il profilo urbanistico ed edilizio (cfr. Corte cost., 21 giugno 2007, n. 232)»¹¹.

Nel dettaglio, l'orientamento in questione fa leva sulla considerazione che la pubblicità dell'istanza rappresenta uno strumento di garanzia per i terzi, considerato che dal provvedimento amministrativo autorizzatorio, formatosi espressamente o per silenzio, consegue l'installazione di un impianto di comunicazione potenzialmente lesivo del diritto alla salute.

Nell'ipotesi di formazione del provvedimento *per silentium*, inoltre, si sottolinea come l'omissione pubblicitaria non osti alla formazione del silenzio assenso, pur implicandone l'illegittimità.¹²

Il provvedimento così formatosi, dunque, in quanto illegittimo, è annullabile in sede giurisdizionale o amministrativa.¹³

L'essenzialità dell'efficiente pubblicizzazione dell'istanza autorizzatoria è stata altresì evidenziata con una precedente sentenza¹⁴, con la quale, sempre la prima sezione del Tar Catania, si è occupata dell'ipotesi in cui l'ente locale abbia ottemperato alla pubblicizzazione sul portale governativo «*impresainungiorno.gov*».

¹¹ Tar Sicilia – Catania, sentenza n. 2930 del 21.10.2025, in www.giustiziamministrativa.it.

¹² Cons. Stato, sez. VI, 4 ottobre 2024, n. 7976, in www.giustiziamministrativa.it.

¹³ G. B. GARRONE, *Silenzio della Pubblica Amministrazione (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in Dig. disc. pubbl., vol. XIV, Torino, 1999, p. 201.

«(...) la consumazione del potere dell'amministrazione di provvedere negativamente sulla domanda di parte dopo il consolidamento del silenzio-assenso non può precludere alla stessa l'esercizio del potere di autotutela mediante l'adozione di un successivo atto di annullamento d'ufficio, secondo quanto oggi anche formalmente codificato dall'art. 20 della legge 7-8-1990, n. 241 (C. St., Ad. gen., 6-2-1992, n. 27)».

¹⁴ Tar Sicilia – Catania, sentenza n. 526 del 10.02.2025 (Presidente Savasta, Estensore Caudullo), in www.giustiziamministrativa.it.

I Giudici etnei, nel ritenere la suindicata modalità pubblicitaria inidonea ad un'effettiva conoscenza da parte della collettività, hanno evidenziato come la *ratio* dell'obbligo pubblicitario sia funzionale a rendere edotti i cittadini potenzialmente interessati dall'intervento.

A tale funzione non si presterebbe, invece, la pubblicazione sul portale governativo «impresainungiorno.gov», il quale è finalizzato ad offrire servizi alle imprese, ma non a consentire la partecipazione al procedimento amministrativo dei cittadini interessati.¹⁵

Il portale governativo in questione, in altri termini, persegue l'obiettivo di consentire agli operatori economici di seguire lo stato di avanzamento dei procedimenti avviati, e non il differente – ricavabile dalla *ratio* dell'obbligo di pubblicizzazione di cui all'art. 44, comma 5 cit., di consentire la conoscenza del procedimento, e quindi la potenziale partecipazione allo stesso, della popolazione interessata.

La pubblicizzazione dell'istanza di autorizzazione, inoltre, deve avvenire in modo adeguato al perseguimento dell'obiettivo, ossia mediante strumenti facilmente consultabili dalla collettività, come la pubblicazione su quotidiani, sul sito istituzionale dell'Amministrazione, ovvero mediante differenti – ma adeguati – mezzi di diffusione.

I Giudici etnei evidenziano, dunque, l'assoluta inidoneità della pubblicazione sul citato portale governativo, in quanto funzionale ad esigenze imprenditoriali, e non alla conoscibilità dell'istanza e dell'avvio del relativo procedimento da parte dei cittadini: l'adempimento richiesto dall'art. 44 co. 5 cit., quindi, è «[...] adempimento di un obbligo di legge sostanziale, e non meramente formale [...]».

L'orientamento in questione ricava, dalla natura sostanziale della pubblicizzazione ex art. 44 co. 5 cit., il fine di «[...] *salvaguardia dei principi di democraticità e dell'interesse pubblico consistente nella concreta ed effettiva partecipazione, nel relativo procedimento decisionale, da parte dei numerosi cittadini direttamente*

¹⁵ Tar Sicilia – Catania, sent. n. 526/2025, cit.

Si evidenzia come l'introduzione del portale governativo è avvenuta con l'art. 38 del decreto legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008, ritenuto «preordinato a garantire il diritto di iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della Costituzione [...]». Il portale, in definitiva, prevedendo la pubblicazione solo degli estremi della pratica, è indirizzato alle imprese che hanno presentato l'istanza in un determinato Comune e che, conoscendo il relativo protocollo di deposito, possono seguire l'evoluzione del procedimento di proprio interesse».

coinvolti dalla localizzazione della nuova infrastruttura [...]», ritenuto prevalente rispetto all'interesse economico dell'impresa.

5. *L'orientamento per il quale l'omessa pubblicizzazione non è invalidante*

In antitesi all'orientamento seguito dai Giudici etnei (che richiamano *Cons. Stato, sez. VI, 20 settembre 2023, n. 8436*) si colloca l'orientamento dottrinale seguito da altra parte della giurisprudenza di primo e di secondo grado (Consiglio di Stato, sez. I, parere 10 febbraio 2023, n. 204; Tar Veneto, Venezia, sez. III, 3 febbraio 2025, n. 160).

La ricostruzione in questione si interroga prioritariamente sulla possibilità di ricondurre l'omessa pubblicazione dell'istanza nel novero dell'art. 21-octies co. 2, l. 241/1990.

Fornendo risposta favorevole tale orientamento afferma che il provvedimento adottato in violazione della regola ex art. 44 co. 5 cit. non è annullabile, considerata la funzione dell'istituto di sollecitare la partecipazione di tutti i soggetti interessati al relativo procedimento, qualora sia evidente che pur essendo stato omesso l'apporto partecipativo il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso.¹⁶

Tale conclusione varrebbe altresì per l'ipotesi di provvedimento formatosi *per silentium*, che, dunque, al pari di quello espresso, non potrebbe ritenersi illegittimo e quindi annullabile.

Il Tar Veneto riconduce l'ipotesi *de qua* nella seconda parte dell'art. 21 octies co. 2 cit., e giunge a tale affermazione effettuando una preliminare analisi volta ad accertare se «sia possibile assimilare le forme di pubblicità [...] (in questione) alla comunicazione di avvio del procedimento, previ-

¹⁶ Consiglio di Stato, sez. I, parere 10 febbraio 2023, n. 204, in www.rivistagiuridica-deicomuni.eu – Rivista di diritto ed economica dei comuni, *Infrastrutture di comunicazioni elettroniche e avvio del procedimento*. Tar Veneto, Venezia, sez. III, 3 febbraio 2025, n. 160.

L'art. 21 octies co. 2, l. 241/1990, afferma che «Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato».

sta e disciplinata dal combinato disposto degli artt. 7 e 8 legge n. 241 del 1990».¹⁷

Il Collegio valorizza, nel percorso argomentativo, il secondo periodo del comma 2 dell'art. 21 octies cit., riferendosi all'attività discrezionale (a differenza del primo periodo che si riferisce all'attività vincolata), e quindi potenzialmente applicabile al caso *de quo*.

La ricostruzione effettuata dal Tar Veneto pone in rapporto genus – species l'art. 8, comma 3, l. n. 241/1990 e l'art. 44, comma 5, d.lgs. n. 259 del 2003: si afferma infatti che l'art. 21 octies cit., pur riferendosi testualmente alla comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 l. 241 cit. (che a sua volta richiama le modalità previste dal successivo art. 8, ivi compresa la comunicazione da effettuare a un elevato numero di destinatari¹⁸) non può che applicarsi anche all'ipotesi speciale ex art. 44 co. 5 cit., rappresentando una mera riproposizione di quanto disciplinato in generale dall'art. 8 co. 3 cit.

In questi termini l'art. 44 co. 5 cit. è speciale rispetto al combinato disposto degli artt. 7 e 8 della legge n. 241 del 1990, volendosi propendere per una lettura unitaria e di totalità dinamica dell'ordinamento che porta a riconoscere una forma di specialità per specificazione.¹⁹

L'art. 8 co. 3 e l'art. 44 co. 5 sarebbero accomunati «[...] dall'esigenza di garantire ai soggetti potenzialmente interessati il contraddittorio pro-

¹⁷ Tar Veneto – Venezia, sez. III, 3 febbraio 2025, n. 160, in www.rivistagiuridica-deicomuni.eu, cit.

¹⁸ Il co. 3 dell'art. 8 della l. 241/1990 dispone che «Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede a rendere noti gli elementi di cui al comma 2 mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima».

Il dato normativo in questione si riferisce a idonee forme di pubblicità che, al pari di quanto previsto dall'art. 44 co. 5 cit., dovranno essere di volta in volta individuate dall'amministrazione.

¹⁹ R. IANNOTTA, *Il principio cronologico, il principio di specialità, il principio gerarchico e il principio di competenza, come corollari del principio di unità e totalità dell'ordinamento*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXIV, Roma, 1991, p. 6. «principio di specialità [...] principio di adeguazione tra norme incongruenti o disarmoniche e lo stesso più problematico principio di adeguatezza di ogni norma alla sua ratio [...] non sono che corollari e specificazioni di quell'imprescindibile principio più ampio di unità e totalità dinamica dell'ordinamento, che richiede che ad ogni mutamento temporale di parti segua una ricostruzione che garantisca la coerenza del tutto, colmando la lacuna di collisione tra le discrepanti valutazioni legislative vecchie e nuove».

cedimentale, con le modalità ritenute in concreto più idonee, perché l'art. 44, comma 5, d.lgs. n. 259 del 2003 si limita a riaffermare (con una disposizione che tiene conto della specialità del procedimento previsto per gli impianti di telefonia mobile) quanto già previsto in termini generali dal combinato disposto degli artt. 7 e 8, comma 3, legge n. 241 del 1990». ²⁰

La conclusione di tale argomentazione è, come anticipato, l'applicazione dell'art. 21 octies, co. 2, secondo periodo, all'ipotesi di provvedimento autorizzativo formatosi a seguito di mancata pubblicizzazione dell'istanza da parte del Comune. ²¹

Considerate le suesposte conclusioni (l'applicazione dell'art. 21 octies, co. 2, cit.), per la giurisprudenza che segue tale orientamento appare *a fortiori* irragionevole l'annullamento del provvedimento per (inidonea) pubblicizzazione dell'istanza sul sito «impresainungiorno.gov.it» (Tar Catania, sent. n. 526 del 2025 cit.).

In tale ipotesi, infatti, si farebbero ricadere sul privato le conseguenze di un comportamento della p.a., la quale, nell'ambito del procedimento volto al rilascio del provvedimento autorizzativo, abbia deciso di adempiere all'obbligo ex art. 44 co. 5 cit. con la pubblicazione dell'istanza sul sito governativo.

La scelta della modalità attraverso la quale rendere nota la presentazione dell'istanza, infatti, è autonomamente effettuata dal Comune, senza alcuna possibilità per il privato di condizionarla.

Si consideri inoltre che appare del tutto irrilevante per l'impresa la modalità di pubblicizzazione, la cui scelta è rimessa alla p.a., essendo interessata la prima al perseguimento del solo bene della vita.

Una ricostruzione del genere, volta a far ricadere sul privato le conseguenze di una scelta della p.a., cozza con la ratio di semplificazione che anima l'intero procedimento per l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici.

Emblematica è la previsione della formazione del provvedimento di

²⁰ Tar Veneto – Venezia, sez. III, 3 febbraio 2025, n. 160, in www.rivistagiuridica-deicomuni.eu, cit.

²¹ *Ibidem*.

«Ne consegue che l'art. 21-octies, comma 2, secondo periodo, si presta ad essere interpretato nel senso che – proprio in virtù del rinvio operato dall'art. 7 legge n. 241 del 1990 all'art. 8, comma 3, della medesima legge – esso si applica anche nel caso in cui il Comune non provveda a pubblicizzare l'istanza, in violazione dell'art. 44, comma 5, d.lgs. n. 259 del 2003».

autorizzazione come conseguenza del silenzio assenso qualora, entro il termine di sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza correlata dal progetto, «non sia stata data comunicazione di una determinazione decisoria [...]» (art. 44, co. 10, cit.).

Tale previsione, ferma la possibilità per gli enti locali di stabilire termini più brevi o ulteriori forme di semplificazione amministrativa²², si inserisce nel ribaltamento del rapporto, a partire dal 2005, tra silenzio inadempimento e silenzio assenso.

Come è noto, prima del 2005 la regola animante il procedimento ad istanza di parte era il silenzio inadempimento, rappresentando il silenzio assenso l'eccezione.

Il legislatore del 2005 ha deciso di ribaltare questa impostazione, stabilendo come regola – nei procedimenti ad istanza di parte – il silenzio assenso e, come eccezione, il silenzio inadempimento, in un'ottica di efficienza amministrativa e di *favor* per il privato.²³

Un'ulteriore considerazione va effettuata sul comportamento processuale del comune, il quale, nell'ambito della causa che ha condotto alla sentenza del Tar Catania, n. 526 cit., ha valorizzato la pubblicizzazione sul sito governato al fine di giustificare il successivo intervento in autotutela.

Nella suindicata vicenda il comune aveva provveduto a pubblicizzare l'istanza sul sito «impresainungiorno.gov.it», pur non essendosi successivamente espresso con provvedimento favorevole.

Il comportamento omissivo dell'amministrazione comunale aveva comportato la formazione del provvedimento per *silentium*, poi annullato

²² Il comma 10 cit. prevede espressamente che «Gli Enti locali possono prevedere termini più brevi per la conclusione dei relativi procedimenti ovvero ulteriori forme di semplificazione amministrativa, nel rispetto delle disposizioni stabilite dal presente comma».

²³ F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2022, p. 1086.

Si v. altresì R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Bari, 2024, p. 611.

La dottrina ha sottolineato come l'esigenza che ha animato l'inversione in commento è stata quella di andare incontro alle esigenze dei privati.

Dal 2005, dunque, bisogna chiedersi quando non opera l'istituto del silenzio assenso, ossia quali sono le eccezioni alla regola di cui all'art. 20 l. 241/1990.

M. CLARICH, G. CARTEI, *Il codice delle comunicazioni elettroniche*, cit., pp. 399-400.

L'istituto di semplificazione cui trattasi, in materia di comunicazioni elettroniche, oltre ad agevolare i privati, «(...) risponde all'esigenza di rendere più semplice e celere la realizzazione di reti ed impianti considerati di interesse generale».

in autotutela dal comune per “[...] incompletezza della documentazione prodotta dalla ricorrente che avrebbe impedito la formazione del silenzio assenso [...]”²⁴”, nonché per omessa pubblicità dell’istanza prevista dall’art. 44, ex art. 84 co. 4, d.lgs. 259/2003.

La difesa dell’operatore economico (un R.T.I.) ha osservato come l’adempimento pubblicitario *de quo* sia posto esclusivamente a carico del comune, e che comunque in concreto la pubblicità sia stata garantita tramite il portale governativo, facilmente accessibile dalla collettività mediante link informativi.²⁵

Inoltre – ed è questo un aspetto centrale della difesa del RTI – l’inservanza del suindicato adempimento, in quanto posto a carico dell’amministrazione, non precluderebbe la formazione del silenzio assenso, del tutto legittimo, essendo la presunta omissione imputabile al comune.

Si potrebbe ritenere contraddittorio il comportamento dell’amministrazione comunale che nel corso del procedimento provveda all’adempimento pubblicitario sul sito «impresainungiorno.gov.it», per poi impiegare in sede processuale l’argomento della sua inidoneità per giustificare la legittimità dell’intervento in autotutela.

Si tratterebbe di una violazione del divieto di «*venire contra factum proprium*», il quale, pur non essendo stato recepito nel sistema del diritto scritto, è stato nel tempo impiegato «come argomento persuasivo utile a giustificare l’applicazione della clausola di buona fede in varie tipologie di casi», ricollegandolo altresì al principio della tutela degli affidamenti.²⁶

Inoltre, si consideri che la pubblicazione dell’istanza sul portale governativo è idonea a ingenerare un legittimo affidamento, nei confronti del privato, sulla regolare prosecuzione del procedimento amministrativo, trattandosi di un adempimento disciplinato dalla legge e posto a carico della p.a.

La tutela del legittimo affidamento nei rapporti tra privato e Ammi-

²⁴ La ricorrente, nel contestare l’assunto, ha evidenziato la sua totale infondatezza e incomprensibilità, «non essendo chiarito quale sarebbe la documentazione mancante».

²⁵ Ci si riferisce, nel dettaglio, al link “[infòmati](#)”, finalizzato a rendere note alla collettività informazioni sulle istanze presentate.

²⁶ F. ASTONE, *Venire contra factum proprium*, Napoli, 2006, p. 158.

Parte della dottrina ha tuttavia affermato, in chiave critica, che «L’applicazione del divieto non può infatti essere giustificata semplicemente richiamando la buona fede ed anche il principio della tutela degli affidamenti può apportare, a questo riguardo, un’utilità piuttosto limitata».

nistrazione è ricavabile dall'art. 1 della legge 241 del 1990, nella parte in cui richiama i principi dell'ordinamento comunitario²⁷, nonché, dal 2020, dall'introdotta comma 2-bis, art. 1 cit., che espressamente dispone che «I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede».

L'affidamento in questione è da intendersi quale fiducia nel corretto esercizio dell'azione amministrativa e, comunque, in caso di formazione del provvedimento per silenzio assenso, fiducia nel non vedersi contestare, in sede processuale, un fatto posto dalla stessa amministrazione.²⁸

6. *La priorità della celerità e la responsabilità dell'amministrazione*

Il fenomeno dell'omessa (o inidonea) pubblicizzazione dell'istanza ex art. 44 co. 5 cit., e in generale il 'non provvedere' o il 'non provvedere adeguatamente' sulla stessa, si inserisce all'interno dell'ampio tema dell'inerzia, dei ritardi e delle inefficienze della p.a.

Considerati gli interessi economici e sociali che vengono in rilievo, il legislatore ha fornito risposta, allineandosi alle previsioni generali della l. 241/1990, con lo strumento di semplificazione del silenzio assenso (art. 44 co. 10 cit.).

L'assenza di tale previsione, infatti, avrebbe creato una stasi amministrativa idonea a pregiudicare le imprese istanti (piano microeconomico) e, al contempo, la collettività (considerata l'utilità sociale derivante dall'istal-

²⁷ M. IMMORDINO, *Tempo ed efficienza nella decisione amministrativa*, in *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione* (a cura di A. CONTIERI, F. FRANCIOSI, M. IMMORDINO, A. ZITO), Napoli, 2010, pp. 63-64.

²⁸ Si noti come il comportamento processuale dell'amministrazione, incoerente rispetto a quello posto in sede procedimentale, è idoneo a creare una lesione della legittima aspettativa del privato.

Il principio *venire contra factum proprium*, riconducibile al più generale principio di buona fede oggettiva, trova fondamento nell'art. 2 cost.

V. ROPPO, *Il contratto*, Milano, 2025, p. 149.

La buona fede in senso oggettivo va intesa «[...] come regola di condotta: dunque come sinonimo di correttezza».

In senso analogo M. BIANCA, *Il contratto*, Milano, 2019, p. 454.

lazione di tali impianti) e il sistema economico nazionale (contribuendo allo sviluppo tecnologico del paese – piano macroeconomico).

La mancata pubblicizzazione dell'istanza da parte dell'ente locale, dunque, viene assorbita dal silenzio assenso, in un'ottica di sviluppo e di semplificazione, in linea con la «transizione dalla fase della “necessità” alla fase dell'assoluta “urgenza” di de-burocratizzare (e quindi di semplificare) il sistema».²⁹

La questione principe è rappresentata dalla legittimità o meno del provvedimento così formatosi, considerata la mancata (o inidonea) pubblicità, nonché dell'eventuale provvedimento di autotutela.

Il C.G.A.S., valorizzando il comportamento dell'amministrazione e il dato economico, nell'attesa della definizione della causa nel merito, ha sospeso l'esecutività della sentenza n. 526/2025 cit. con ordinanza n. 207 del 07.07.2025 (Presidente de Francisco, Estensore Chinè).

Nell'accogliere l'istanza cautelare il supremo consesso della Giustizia Amministrativa siciliana ha riconosciuto la sussistenza del *fumus*, considerato che la modalità di pubblicità sul sito «impresainungiorno.it» è stata decisa dall'Amministrazione e, al contempo, «[...] il provvedimento di autotutela, recante rilievo del vizio di violazione dell'art. 44, comma 5, del d. lgs. n. 259/2003, appare privo di una adeguata motivazione, affatto necessaria ai sensi dell'art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990 e certamente non integrata dal mero richiamo al ripristino della legalità violata».

Sul *periculum in mora*, invece, i Giudici del capoluogo siciliano hanno motivato in termini di strategicità dell'intervento e di rischio per la perdita dei finanziamenti pubblici, ritenuto che l'intervento in questione è stato finanziato con fondi del P.N.R.R., con la rilevante conseguenza che «[...] il ritardo nella realizzazione dell'impianto mette a rischio i finanziamenti pubblici e, conseguentemente, impedisce alla collettività residente nel territorio di giovare nei tempi previsti dei servizi di comunicazione elettronica inerenti la copertura con segnale “5G” (cfr. ord. Cons. Stato, sez. VI, n. 3040 del 2024), altresì ostacolando la realizzazione degli obiettivi programmatici».

Il C.G.A.S., dunque, nell'accogliere l'istanza di sospensione dell'esecutività della sentenza 526 cit., ha argomentato evidenziando l'autonomia della scelta dell'amministrazione sulla modalità di pubblicità dell'istanza

²⁹ F. MONCERI, *Complessità e semplificazione amministrativa*, Torino, 2020, p. 4.

(non condizionata e non condizionabile dal privato, rientrando nell'esclusiva competenza della p.a.).

I Giudici di secondo grado, seppur in sede cautelare, hanno valorizzato il divieto di *venire contra factum proprium*, ossia la contraddittorietà che risiede nella difesa dell'amministrazione che abbia eccepito l'inidoneità della pubblicizzazione.

La sola pubblicizzazione 'inidonea', inoltre, non può essere motivazione sufficiente da porre a fondamento del provvedimento di autotutela, non bastando, al fine di integrare il requisito ex art. 21-*nonies*, l. 241/90, il mero richiamo al «ripristino della legalità violata».

Particolarmente interessante è la motivazione dell'ordinanza in punto di *periculum in mora*.

Il C.G.A.S. evidenzia come il ritardo nella conclusione dell'impianto avrebbe quale conseguenza la privazione per la popolazione locale, nei tempi prestabiliti, dei benefici derivanti dall'utilizzo del c.d. 5G; inoltre, i giudici di appello sottolineano il rischio di perdita dei finanziamenti per la realizzazione degli impianti, rientrando all'interno degli interventi per i quali il P.N.R.R. scandisce delle tempistiche stringenti.

L'ordinanza in commento si pone in linea con i contributi dottrinali che hanno auspicato l'affermazione di interpretazioni volte al contrasto dei ritardi e delle inefficienze della p.a., a beneficio dei singoli operatori economici, della collettività e dell'economia nazionale, spesso disattesi da parte della giurisprudenza.³⁰

Tale orientamento viene criticato valorizzando la funzione della pubblicizzazione dell'istanza, ossia il garantire l'effettiva partecipazione degli abitanti del luogo al procedimento amministrativo, a tutela del preminente diritto di opporsi all'installazione di impianti che potrebbero nuocere alla propria salute (diritto di vivere in un ambiente salubre).

Il diritto partecipativo così tutelato sarebbe, dunque, funzionale alla tutela del diritto alla salute degli abitanti del luogo, potenzialmente lesi dagli interventi di telecomunicazioni.

Ad ogni modo, sembrerebbe particolarmente difficile ammettere una tesi del genere, considerati gli altrettanti preminenti interessi che vengo-

³⁰ Ci si riferisce, tra gli altri, all'interpretazione della l. n. 69 del 2009, nella parte in cui, garantendo la presenza di un sistema certo dei termini di conclusione del procedimento (art. 2, l. n. 241 del 1990), ha voluto introdurre all'interno della legge sul procedimento amministrativo l'art. 2-*bis*, volto a disciplinare le «*Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento*».

no in rilievo, nonché la presenza di istituti di semplificazione, senz'altro applicabili alla materia in commento, che sarebbero privati di rilevanza e funzione.

La conseguenza di fatto del fenomeno in commento è, come visto, il blocco delle attività degli operatori economici e, quindi, il rischio di non riuscire a perseguire gli obiettivi richiesti dal PNRR nei tempi predefiniti.

Si tratta di una realtà che, come anticipato, crea un danno microeconomico all'impresa, lede il diritto degli abitanti del luogo di giovare delle nuove tecnologie e, al contempo, comporta il pericolo di un rallentamento produttivo, con conseguenti ripercussioni economiche.

La responsabilità per il danno da ritardo nell'emanazione del provvedimento autorizzatorio è riferibile all'amministrazione e, nel dettaglio, imputabile al funzionario che abbia ommesso di pubblicizzare l'istanza, e comunque di concludere il procedimento amministrativo nei termini di legge: è ragionevole affermare che i danni conseguenti ai ritardi amministrativi ricadano sulla p.a., specialmente se si considera che si tratta di attività che non contempla alcun intervento partecipativo del privato.

In linea con quanto affermato in materia di responsabilità civile dell'amministrazione, il legislatore ha di recente introdotto un rinvio, per il caso di omessa pubblicizzazione dell'istanza, alla responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente, cui all'art. 2, co. 9, l. 241/1990.

7. *Questioni comuni ad altri settori: il procedimento per l'autorizzazione alla realizzazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili*

L'esigenza di 'conoscibilità' degli abitanti dei luoghi interessati dall'installazione di nuove infrastrutture, la tutela degli interessi sensibili coinvolti e, più in generale, il bilanciamento degli interessi rilevanti, rappresenta tema comune ad altri settori.

Tra questi rientra quello della produzione di energie rinnovabili e, in particolare, il procedimento per la realizzazione di nuovi impianti.

Il tema delle fonti di energia rinnovabile e della realizzazione degli impianti per la loro produzione è stato da sempre al centro del dibattito pubblico, considerato l'intrinseco legame con la tutela dell'ambiente.

L'impiego delle fonti energetiche rinnovabili è punto nodale della

politica energetica europea, nonché un settore nel quale l'art. 194 TFUE «tende a garantire la tutela della concorrenza nel mercato».³¹

La prima grande analogia tra i due settori è rappresentata dall'esigenza di semplificazione dei procedimenti autorizzatori per la realizzazione degli impianti: più nel dettaglio, in materia di energie rinnovabili, il legislatore – per far fronte a queste esigenze di semplificazione – ha introdotto la c.d. autorizzazione unitaria, rilasciata all'esito di un procedimento unico.³²

Alle suindicate istanze di semplificazione si è data risposta – tra gli altri – con il c.d. 'Decreto semplificazioni' e il c.d. 'Decreto energia'.³³

In dottrina si è tuttavia evidenziato come tali interventi risultino privati di senso laddove «le varianti qualificabili come non sostanziali sul piano autorizzativo possano invece essere considerate sostanziali sul piano ambientale, così riducendo o se non addirittura vanificando la semplificazione degli iter autorizzativi».³⁴

Tale rischio è analogo a quello che si verifica nell'ambito della pubblicizzazione dell'istanza per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica, ove la pubblicizzazione dell'istanza, variante certamente non sostanziale sul piano autorizzativo, è stata considerata sostanziale da una parte della giurisprudenza, in un'ottica di tutela partecipativa degli abitanti del luogo al relativo procedimento, a garanzia del superiore diritto alla salute.

I due settori sono altresì accomunati dall'esigenza di tutela di interessi sensibili, in un'ottica di contemperamento con i diversi interessi economi-

³¹ A. DI GIOVANNI, *La semplificazione delle procedure per l'autorizzazione alla realizzazione di impianti a fonte rinnovabile (IAFR)*, in *Il potenziale del settore idroelettrico. Atti del Convegno di Bolzano Camera di Commercio, 29 aprile 2022* (a cura di S. DORIGONI, V. PARISIO, E. QUADRI, A. DI GIOVANNI, L. CAPPELLO, F. MELLAIA), Torino, 2023, p. 108.

Si evidenzia che «Il processo di liberalizzazione del settore è stato avviato con la direttiva 2001/77/CE modificata dalla direttiva 2009/28/CE, che hanno dettato, a livello comunitario, il quadro generale della disciplina per la produzione di energia rinnovabile».

³² A. DI GIOVANNI, *La semplificazione delle procedure per l'autorizzazione alla realizzazione di impianti a fonte rinnovabile (IAFR)*, cit., p. 109.

³³ Si tratta del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, modificato dalla legge di conversione 11 novembre 2020, n. 120 (c.d. decreto semplificazioni), del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108 (c.d. decreto semplificazioni bis) e del d.l. 1 marzo 2022, n. 17, convertito in legge 27 aprile 2022, n. 34 (c.d. decreto energia).

³⁴ A. DI GIOVANNI, *La semplificazione delle procedure per l'autorizzazione alla realizzazione di impianti a fonte rinnovabile (IAFR)*, cit., p. 119.

ci, anch'essi bisognosi di tutela: in sintesi, si richiede il bilanciamento degli interessi primari e secondari coinvolti.

Mentre in passato il tema della produzione di energia da fonti rinnovabili doveva interfacciarsi con quello della tutela del paesaggio, gli sviluppi successivi hanno condotto all'esigenza di aggiungere, ai fini del giudizio di bilanciamento, gli interessi ambientali.

Come evidenziato dalla Corte costituzionale, sent. 5 aprile 2018, n. 69, la massima diffusione delle infrastrutture per la produzione di energie rinnovabili, a tutela dell'uomo di oggi e di quello di domani (cc.dd. diritti delle generazioni future) «può trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico – ambientale e dell'assetto urbanistico del territorio, ma la compresenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo [...], poiché in tale sede può avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici [...] a confronto con gli interessi privati di singoli e comunità [...]».³⁵

Un'importanza centrale ha assunto il principio dello sviluppo sostenibile, ritenuto 'ago della bilancia' del bilanciamento degli interessi rilevanti.

Tale principio interessa la tutela ambientale, ma anche il rapporto tra quest'ultima e il patrimonio culturale.

La dottrina in questione ha evidenziato come l'interesse ambientale vada oggi inteso nel significato più ampio di «interesse alla transizione

³⁵ A. DI GIOVANNI, *La semplificazione delle procedure per l'autorizzazione alla realizzazione di impianti a fonte rinnovabile (IAFR)*, cit., pp. 121-122.

¹ In chiave critica, si v. F. G. ALBISINNI, *Il bilanciamento tra produzione di energia rinnovabile e tutela del paesaggio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2025, p. 476.

Evidenzia l'Autore come «Oggi [...] si assiste ad un fenomeno ancora diverso di gerarchizzazione degli interessi in senso strumentale alla massima diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, che altera i termini del bilanciamento e che incide significativamente sulla loro ponderazione».

L'individuazione, da parte della Corte costituzionale, della sede procedimentale come luogo di composizione degli interessi coinvolti, quantomeno per la materia in analisi, rappresenta una «prospettiva oramai non più sufficiente, tenuto conto del contesto di riferimento entro cui la ponderazione e il bilanciamento devono essere svolti.

ecologica»³⁶, che comunque non può prescindere da quella tecnologica.

Il bilanciamento che ciascuna amministrazione è chiamata ad effettuare, comunque, non può prescindere dalla considerazione dell'iniziativa economica privata.

Da qui l'intuizione di ricorrere al principio dello sviluppo sostenibile, ritenuto «la chiave per effettuare il continuo vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, tutti meritevoli di tutela, anche di rango costituzionale, nel nostro ordinamento».³⁷

8. *La novità legislativa e il superamento della controversia: la legge 2 dicembre 2025, n. 182*

La legge 2 dicembre 2025, n. 182 (Disposizioni per la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 3 dicembre 2025, n. 281, ha inciso sul Codice delle comunicazioni elettroniche, dirimendo il contrasto giurisprudenziale oggetto di trattazione.

L'art. 27 della l. n. 182/2025 cit. ha infatti modificato l'art. 44 del codice, con l'intento di semplificare e chiarire la modalità di pubblicizzazione dell'istanza di autorizzazione per le nuove infrastrutture di comunicazione.

L'art. 27 cit. ha disposto l'inserimento, all'interno dell'art. 44 co. 5 cit., dopo le parole «a pubblicizzare l'istanza», delle seguenti: «anche sul portale web dedicato»; e, dopo le parole «caratteristici dell'impianto», del periodo seguente: «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»³⁸.

La modifica legislativa di dicembre 2025 si inserisce all'interno degli interventi di semplificazione amministrativa.

³⁶ A. DI GIOVANNI, *La semplificazione delle procedure per l'autorizzazione alla realizzazione di impianti a fonte rinnovabile (IAFR)*, cit., pp. 122-123.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Art. 27, legge 2 dicembre 2025, n. 182, in www.normattiva.it

Il legislatore, preso atto del contrasto giurisprudenziale e della stasi amministrativa dallo stesso creata, ha inteso esplicitare il significato dell'art. 44 co. 5 cit., di fatto recependo l'orientamento che afferma l'invalidità invalidante dell'omessa pubblicizzazione.

Pur non trattandosi di una legge di interpretazione autentica, l'obiettivo che il legislatore ha inteso perseguire con l'intervento *de quo* è sicuramente quello di chiarire la ratio e il fine dell'adempimento pubblicitario, facendo prevalere il preminente interesse dell'efficienza amministrativa, la quale – come evidenziato da autorevole dottrina – non può prescindere dalla tempestività dell'azione.³⁹

Con la prima modifica si è potenzialmente superato il dubbio dell'invalidità della pubblicizzazione sul portale governativo, prevedendosi espressamente che l'adempimento pubblicitario vada effettuato «anche sul portale web dedicato».

Con la seconda e più rilevante modifica si è affermato il fine meramente informativo dell'adempimento, evidenziandosi che lo stesso non incide sulla formazione del silenzio assenso e che la sua omissione non è motivo di annullabilità del provvedimento.

In altri termini, l'intervento legislativo in commento ha cristallizzato l'orientamento secondo il quale si tratta di un mero adempimento formale, con la conseguenza che la mancata pubblicizzazione dell'istanza non è motivo di annullabilità del titolo autorizzativo espresso o tacito.

In sintesi, l'omessa pubblicizzazione dell'istanza autorizzatoria è stata qualificata espressamente dal legislatore come vizio 'non invalidante' il provvedimento.

³⁹ M. IMMORDINO, *Tempo ed efficienza nella decisione amministrativa*, cit., p. 65.

«[...] l'attività amministrativa, alla quale l'organizzazione è preordinata, colta nel suo momento dinamico, deve tendere a soddisfare l'interesse pubblico nel modo più veloce, più appropriato e più adeguato possibile [...]. Riferita all'Amministrazione l'efficienza, ricondotta al buon andamento, si declina nell'obbligo giuridico di curare al meglio i bisogni concreti dei cittadini, di farlo tempestivamente, bene ed economicamente oltre che in modo trasparente».

9. Conclusioni

Le brevi considerazioni svolte hanno permesso di far emergere una questione oggetto di attuale dibattito, destinato a svilupparsi nei prossimi tempi, anche alla luce del recedente intervento legislativo.

Come ogni altra questione dibattuta in dottrina e in giurisprudenza, la via maestra per l'individuazione dell'interpretazione preferibile deve muovere dalla *ratio* dell'istituto e dai principi allo stesso sottesi.

Le conseguenze derivanti dall'omessa o inidonea pubblicizzazione dell'istanza per l'istallazione di impianti di radiotrasmissione, prescritta dall'art. 44 co. 5 del Codice delle comunicazioni elettroniche, assumono un significato meno incerto qualora si prendano in considerazione le ripercussioni micro e macroeconomiche derivanti dall'aggravamento del procedimento amministrativo (e del conseguente processo), che, come visto, già il legislatore del 2003 intendeva snellire e semplificare.

Analogamente, tali incertezze tendono a sfumare ponendo lo sguardo – in chiave sistematica – a questioni comuni ad altri settori: primo fra tutti, quello degli impianti per la produzione di energie rinnovabili.

In tale ambito, come visto, al pari di quanto avvenuto in tema di comunicazioni elettroniche, le esigenze di semplificazione hanno rappresentato – e rappresentano – aspetti irrinunciabili, specialmente per quanto concerne l'iter autorizzativo, inducendo il legislatore a prevedere il rilascio di un'autorizzazione unica.

Di contro, con riferimento al procedimento per la realizzazione di impianti di fonte rinnovabile, si è evidenziato il rischio «che la semplificazione sia ostacolata, se non vanificata, dalle procedure previste in materia ambientale [...]»⁴⁰, rischio ravvisabile anche in materia di impianti di comunicazione elettronica ove l'omesso (o inidoneo) adempimento pubblicitario è stato ritenuto da parte della giurisprudenza obbligo di legge sostanziale, e non meramente formale, funzionale alla tutela dei diritti partecipativi degli abitanti dei luoghi interessati, a garanzia del preminente diritto alla salute.

Tale pericolo, per il settore delle infrastrutture di comunicazione elettronica, sembrerebbe essere stato superato con la più volte citata novella di dicembre 2025.

⁴⁰ A. DI GIOVANNI, *La semplificazione delle procedure per l'autorizzazione alla realizzazione di impianti a fonte rinnovabile (LAFR)*, cit., p. 119.

Di certo, le problematiche sottese al tema in commento, comuni al settore degli impianti per la produzione di energie rinnovabili e ad altri, andrebbero in radice risolti mediante il bilanciamento che l'Amministrazione, in sede procedimentale, è tenuta ad effettuare tra la tutela di interessi 'sensibili' (tra gli altri, per ciò che qui interessa, l'ambiente e la salute)⁴¹ e il valore dell'iniziativa economica privata.⁴²

Sul punto un ruolo preminente può essere assunto dagli enti territoriali, in primis le regioni e gli enti locali, i quali, sia in materia di realizzazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili, sia in tema di installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica, potrebbero contribuire al superamento della 'tensione' tra interessi sensibili attraverso l'esercizio delle funzioni di pianificazione assegnate loro dall'ordinamento: «Il riferimento è per prima cosa alla pianificazione paesaggistica, che potrebbe essere anche declinata in chiave di "guida" per le strategie localizzative degli impianti [...]».⁴³

Gli enti territoriali, in altri termini, rappresentano il fulcro di diffusione delle nuove tecnologie, essendo «responsabili del "governo" dell'allocatione degli impianti attraverso il fondamentale ruolo di pianificazione e valutazione delle necessità del territorio».⁴⁴

Il suindicato tema di settore, come osservato, può essere altresì ricondotto all'interno del più ampio – e sistematico – tema dei ritardi e delle scorrettezze della pubblica amministrazione, ritenuto dai più la vera causa ostativa allo sviluppo economico del Paese.

Il legislatore italiano ha colto la rilevanza del problema ed ha avviato, ormai da più di un ventennio, una stagione di interventi di contrasto,

⁴¹ F. G. ALBISINNI, *Il bilanciamento tra produzione di energia rinnovabile e tutela del paesaggio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2025, p. 476-477.

A parere dell'Autore «Le spinte sempre più pressanti delle politiche di semplificazione [...] incidono "sul trattamento procedimentale degli interessi sensibili", che da limite alla semplificazione ne diventano l'oggetto, rendendo sempre più esigui i margini per realizzare un bilanciamento, determinando effetti contraddittori».

⁴² A. DI GIOVANNI, *La semplificazione delle procedure per l'autorizzazione alla realizzazione di impianti a fonte rinnovabile (IAFR)*, cit., p. 123.

⁴³ G. PIPERATA, *Territori da tutelare e transazioni ecologiche da promuovere: armonizzazione degli interessi e ruolo dei poteri regionali e locali*, in *Le Regioni*, fascicolo n. 5, ottobre 2023, p. 926.

⁴⁴ M. BATTISTELLI, *La competenza legislativa regionale in materia di energie rinnovabili al vaglio dei limiti statali e delle competenze trasversali*, in *federalismi.it*, n. 28/2024, p. 15.

attraverso l'introduzione di normative specifiche e di principi da seguire nell'attività ermeneutica.

Non sempre, tuttavia, al neo introdotto dato normativo sono seguite coerenti prese di posizione giurisprudenziali: si pensi, *ex multis*, all'annoso tema della risarcibilità del c.d. mero danno da ritardo della p.a. (art. 2-*bis*, l. n. 241/1990)⁴⁵.

All'interno degli interventi legislativi di semplificazione amministrativa si inserisce la recedente modifica dell'art. 44 co. 5 cit., la quale, come detto, chiarisce definitivamente la *ratio* meramente informativa della pubblicizzazione dell'istanza autorizzatoria per l'istallazione di infrastrutture di comunicazione elettronica, nonché l'assenza di conseguenze, in caso di omessa pubblicizzazione, ai fini della formazione di un provvedimento amministrativo legittimo (espreso o tacito).

Il legislatore di dicembre 2025, *a fortiori*, sembra aver affermato l'idoneità della pubblicazione nel «portale web dedicato», ritenendola esaustiva per il perseguimento del fine informativo.

Particolarmente interessanti sono le conseguenze derivanti dall'omessa pubblicizzazione, le quali, essendo imputate all'amministrazione, non vengono più fatte ricadere sul privato (come affermato da parte della giurisprudenza, ivi compreso nella sentenza del Tar Catania n. 2930 cit.), ma sul funzionario.

L'art. 44 co. 5 cit., nella versione da ultimo modificata, dispone infatti che «Resta ferma la responsabilità del funzionario ai sensi dell'articolo 2, comma 9, della legge 7 agosto 1990, n. 241»⁴⁶.

⁴⁵ Quest'ultima disposizione normativa, chiara negli intenti e nella formulazione letterale, è stata snaturata dalla giurisprudenza (oggi) maggioritaria, la quale non considera i più ampi obiettivi che il legislatore intende perseguire.

Si v., in argomento, E. GIARDINO, *La responsabilità per inosservanza del termine di conclusione del procedimento*, in M. IMMORDINO, C. CELONE (a cura di), *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia. Atti del convegno internazionale. Palermo, 6-7 giugno 2019*, 2020, p. 193.

La risarcibilità del danno subito dal privato come conseguenza del mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento, inoltre, trova un'importante conferma nel comma 1 dell'art. 2 della l. n. 241 del 1990, «daddove il legislatore, nell'imporre, rispetto alle domande ritenute manifestamente irricevibili, inammissibili, improcedibili o infondate, l'adozione, in ogni caso, di un provvedimento espresso, ha, in tal guisa, inteso elevare a bene della vita la pretesa all'osservanza del termine di conclusione del procedimento, rendendola, così, meritevole di autonoma tutela risarcitoria».

⁴⁶ L'art. 2, co. 9, l. n. 241 del 1990 dispone che «La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale,

In conclusione, i Tribunali amministrativi regionali dovranno affrontare, già nel primo semestre del 2026, due questioni di rilievo: in primo luogo, se ritenere invalidante l'omessa pubblicizzazione dell'istanza; in secondo luogo, dovranno valutare l'incidenza della modifica legislativa sulle cause pendenti.

Sul primo piano, le modifiche legislative limitano l'attività dell'interprete, considerato che la legge ha previsto che la mancata pubblicizzazione non osta alla formazione del silenzio assenso e che, comunque, non è motivo di annullabilità del provvedimento autorizzatorio.

Sul secondo piano, la modifica legislativa non è qualificata come legge di interpretazione autentica (pur chiarendo, in concreto, la portata del previgente dato normativo): il G.A. sarà chiamato ad applicare le modifiche normative intervenute, in ossequio al principio *tempus regit actum*, non essendo rinvenibili i presupposti elaborati dalla giurisprudenza per applicare il differente principio *tempus regit actionem*.

Considerato che «quanto è maggiore la libertà tanto è minore il potere»⁴⁷, ed essendo pacifico che il mercato raggiunge il massimo livello degli scambi nel momento in cui «lo si lascia fare» (il c.d. *laissez faire* teorizzato da A. Smith)⁴⁸, una crescita economica – che da più parti si auspica – non può prescindere dalla riduzione delle 'scorrettezze' amministrative nei rapporti con i privati.

Il disattendere il dato normativo e, principalmente, la ratio allo stesso sottesa, contribuisce a creare «[...] -rievocando A.O. Hirschman- uno stato di “insoddisfazione rispetto al risultato”, che, a sua volta, genererebbe “la disillusione e il conseguente allontanamento dall'area pubblica”».⁴⁹

nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente».

⁴⁷ N. BOBBIO, *Prefazione*, in L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Bari, p. VIII.

⁴⁸ Cfr. N. G. MANKIW, M. P. TAYLOR, *Principi di economia. Settima edizione italiana a cura di M. Merelli*, Bologna, 2018, p. 7.

Cfr., altresì, M. FRIEDMAN, R. FRIEDMAN, *Free to Choose*, 1980, trad. it. G. BARILE, *Liberi di scegliere*, Milano, 1981, pp. 7-18.

⁴⁹ E. GIARDINO, *La responsabilità per inosservanza del termine di conclusione del procedimento*, cit., p. 193.

Abstract

Il tema delle conseguenze dell'omessa pubblicizzazione dell'istanza autorizzatoria per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ha assunto, specialmente dopo l'entrata in vigore della legge 2 dicembre 2025, n. 182, una posizione centrale nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale.

La rilevanza della questione consegue alla pluralità di interessi coinvolti dal relativo procedimento autorizzatorio, ivi compresa la tutela della salute degli abitanti dei territori interessati.

Il presente contributo, senza alcuna pretesa di esaustività, prendendo le mosse dalle recenti pronunce sul tema, si pone l'obiettivo di analizzare le differenti tesi dottrinali che si sono sviluppate nel tempo: da un lato l'orientamento che, con riferimento all'ipotesi di omessa o inadeguata pubblicizzazione dell'istanza, asserisce l'illegittimità del provvedimento autorizzatorio; dall'altro l'opposto orientamento che nega l'illegittimità provvedimentale in caso di omessa pubblicizzazione e, *a fortiori*, nell'ipotesi di pubblicizzazione 'inidonea'.

L'analisi consentirà di tracciare questioni comuni ad altri settori e, in particolare, a quello degli impianti per la produzione di energie rinnovabili.

Il tema in questione assume altresì rilevanza con riferimento alle recenti modifiche apportate al codice delle comunicazioni elettroniche (legge 2 dicembre 2025, n. 182), le quali, come si avrà modo di vedere, hanno risolto definitivamente il contrasto giurisprudenziale in commento, assorbendo una delle due ricostruzioni della dottrina.

Electronic communication infrastructures between transparency and speed: the omission publicizing the authorization request

The issue of the consequences of the failure to publicize the authorization request for the installation of electronic communications infrastructure has assumed a central position in doctrinal and jurisprudential debate, especially since the entry into force of Law No. 182 of December 2, 2025.

The relevance of the issue follows from the plurality of interests involved in the relevant authorization procedure, including the protection of the health of the inhabitants of the territories concerned.

This contribution, without any claim to exhaustiveness, drawing on recent pronouncements on the topic, aims to analyze the different doctrinal theses that have developed over time: on the one hand, the orientation that, with reference to the hypothesis of failure to publicize or inadequate publicity of the request, asserts the illegitimacy of the authorization provision; on the other, the opposite orientation that denies the illegitimacy of the provision in the event of failure to publicize and, *a fortiori*, in the ‘unsuitable’ advertising hypothesis.

The analysis will allow us to trace issues common to other sectors and, in particular, to that of renewable energy production plants.

The issue in question also takes on relevance with reference to the recent amendments made to the Electronic Communications Code (Law No. 182 of 2 December 2025), which, as we will see, have definitively resolved the jurisprudential conflict in the commentary, absorbing one of the two reconstructions of the doctrine.