

30 giugno 2026

I procedimenti autorizzatori di infrastrutture di comunicazione elettronica tra sviluppo tecnologico e approccio precauzionale*

TERESA ESPOSITO**

ABSTRACT (IT.): La presente riflessione ha ad oggetto la disciplina delle autorizzazioni relative ad infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici. Si tratta di un tema che, da una parte, si collega alla crescente esigenza di diffusione delle nuove tecnologie digitale e, dall'altra, al timore diffuso che questi impianti possano arrecare grave pregiudizio a beni costituzionalmente rilevanti come la salute e l'ambiente, stante l'incertezza scientifica che connota la questione. Il contributo cercherà di esaminare i principi e le regole della materia, anche di carattere sovranazionale ed internazionale, il ruolo dei soggetti pubblici e della giurisprudenza, in ispecie del giudice amministrativo che ha delineato gli elementi costitutivi di tali autorizzazioni, valorizzando la partecipazione al procedimento de quo dei cittadini (contro)interessati. Infine, si cercherà di riflettere su un recente intervento legislativo che sembra mettere in discussione l'assetto finora delineatosi con non pochi dubbi di legittimità costituzionale.

PAROLE CHIAVE: Infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici; procedimento di autorizzazione; partecipazione dei cittadini.

TITLE: *Authorization Procedures for Electronic Communications Infrastructure: Between Technological Development and the Precautionary Approach.*

ABSTRACT (ENG.): This paper examines the regulatory framework governing authorisations for electronic communications infrastructure relating to radio installations. This is an issue which, on the one hand, is linked to the growing need to roll out new digital technologies and, on the other, to concerns that these installations may cause serious harm to constitutionally protected interests such as health and the environment, given the scientific uncertainty surrounding the matter. This paper will seek to examine the principles and rules governing this

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della rivista.

** Dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università di Napoli "Federico II".

area, including those of a supranational and international nature, as well as the role of public bodies and case law, in particular that of the administrative courts, which have outlined the constituent elements of such authorisations. It has emphasised the importance of the participation of citizens with a (conflicting) interest in the proceedings in question. Finally, the paper will reflect on a recent legislative measure that appears to alter the current framework and to be contrary to the Constitution.

KEYWORDS: Electronic communications infrastructure relating to radio installations; authorisation procedure; citizen participation.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le comunicazioni elettroniche come ambito di operatività del principio di precauzione. – 3. Il ruolo del potere pubblico tra esigenze di innovazione tecnologica e timori per i rischi alla salute e all’ambiente. – 4. Il procedimento di autorizzazione e la giurisprudenza amministrativa sull’obbligo di pubblicizzazione dell’istanza autorizzatoria. – 5. La novella legislativa del 2025 e l’irrilevanza dell’omessa pubblicizzazione. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Oggetto della presente riflessione è la disciplina dei procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici.

Si tratta di un tema che acquisisce sempre maggiore rilevanza, intorno al quale orbitano e interagiscono interessi molteplici e non sempre convergenti. Da una parte le crescenti istanze di diffusione delle nuove tecnologie digitali e, in particolare, delle infrastrutture tecnologiche 5G (c.d. di quinta generazione) che si propongono come strumenti di innovazione sociale e, dall’altra, i timori della popolazione dinanzi all’incertezza scientifica sui rischi a cui potrebbero essere esposti beni costituzionalmente rilevanti come la salute, l’ambiente, la sicurezza e l’eguaglianza sostanziale¹.

Si cercherà di esaminare, senza alcuna pretesa di esaustività, l’insieme dei principi e delle regole che connotano questa peculiare materia e il ruolo del

¹ Al riguardo F. GASPARI, *Infrastrutture tecnologiche, inquinamento elettromagnetico ed esclusione sociale tra principio di precauzione e omissioni legislative*, in *Politica del diritto*, 2020, n. 4, p. 503 richiama P.P. PASOLINI, *Scritti corsari*, Milano, 1990 e, più precisamente la distinzione dello scrittore bolognese tra progresso e sviluppo. Il secondo, in quanto «fatto pragmatico ed economico», è perseguito concretamente dalla destra e dal ceto produttore a cui l’evoluzione tecnologica ha fornito una prospettiva di industrializzazione illimitata e dai caratteri ormai transnazionali. Il primo, invece, nella misura in cui rappresenta «una nozione ideale (sociale e politica)», è voluto dal ceto dei lavoratori sfruttati e dagli intellettuali di sinistra.

soggetto pubblico che, nelle sue diverse articolazioni territoriali, ha il compito di disciplinarla contemperando gli interessi in gioco.

La questione è, inoltre, un osservatorio privilegiato dell'interazione tra ordinamento interno e sovranazionale, con un'importante funzione svolta in tal senso dal principio di precauzione.

Una simile indagine, inoltre, non può prescindere dall'analisi dell'attività giurisprudenziale sul tema, in specie del giudice amministrativo, che ha contribuito a tracciare il perimetro di operatività e di legittimità delle autorizzazioni di tali infrastrutture valorizzando l'obbligo legislativo di pubblicizzazione dell'istanza autorizzatoria in quanto strumento atto a consentire la partecipazione al procedimento dei cittadini (contro)interessati.

Infine si cercherà di riflettere su un recente intervento legislativo che, modificando proprio la disposizione del codice delle comunicazioni elettroniche dedicata al procedimento di autorizzazione degli impianti *de quibus*, sembra mettere in discussione l'assetto finora delineatosi con non pochi dubbi di legittimità costituzionale.

2. Le comunicazioni elettroniche rappresentano un settore in cui «la struttura del diritto si intreccia con la tecnologia»² il che, da un lato, fa sì che la relativa disciplina sia fortemente influenzata dalle evoluzioni tecnologiche e, dall'altro, che tale regolamentazione sia sempre più demandata al livello sovranazionale.

Senza poter ripercorrere in questa sede tutto il processo evolutivo che ha segnato il passaggio dalla riserva allo Stato delle attività di telecomunicazione (ex art. 43 Cost.) alla definitiva apertura al mercato delle stesse, dal regime della concessione a quello della semplice autorizzazione³, si può evidenziare come la disciplina delle comunicazioni elettroniche, contenuta nel d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259 – c.d. codice delle comunicazioni elettroniche⁴ –, esprima la consapevolezza del superamento della tradizionale distinzione tra telecomunicazioni e radiotelevisione stante un processo di convergenza

² M. VILLONE, *La Costituzione e «il diritto alla tecnologia»*, in G. DE MINICO (a cura di), *Dalla tecnologia ai diritti. La banda larga e i servizi a rete a cura*, Napoli, 2010, p. 261.

³ Processo che, come è noto, si compie in due stagioni di liberalizzazione. La prima è inaugurata alla fine degli anni novante dalle direttive c.d. di prima generazione che introducono un nuovo regime in cui le telecomunicazioni «non costituiscono più un servizio pubblico essenziale a norma dell'art. 43 della Costituzione e non sono più sottoposte a un regime di riserva originaria», S. CASSESE, A. VALLI, *Il nuovo diritto delle telecomunicazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, p. 1112.

⁴ Adottato in base all'art. 41 della legge delega 1 agosto 2002, n. 166 rubricato «Riassetto in materia di telecomunicazioni». Cfr. F. DONATI, *Telecomunicazioni*, in *Enciclopedia del diritto*, 2010, pp. 1124-1157.

tecnologica che ha reso difficile distinguere tra le une e l'altra ed ha imposto la previsione di una normativa unica⁵.

Tale codice, inoltre, è il frutto del recepimento⁶ nel nostro ordinamento di un pacchetto di direttive europee del 2002⁷ tendenzialmente volte - specie quella in materia di autorizzazioni - alla semplificazione e deregolamentazione del settore e, soprattutto, dei titoli che consentono di accedervi. Si prescrive, infatti, l'adozione di un regime autorizzatorio generale che presupponga solo una mera notifica all'amministrazione da parte dell'interessato, con la possibilità, dunque, di prescindere da decisioni esplicite e/o provvedimenti amministrativi espressi da parte dell'ANR.

L'impianto codicistico appare pertanto ispirato alla regola della concorrenza e alla riduzione dei limiti alla libera competizione tra le imprese.

Cionondimeno, lo stretto collegamento della materia con l'evoluzione tecnologica ed economica abbisogna di una disciplina dinamica, in grado di recepirne i mutamenti e soddisfare le nuove e/o rinnovate esigenze che da essi derivano.

Le comunicazioni elettroniche integrano, infatti, una delle fattispecie in cui si manifesta con maggiore evidenza il tramonto dell'idea dell'infallibilità della scienza e della certezza dei suoi approdi⁸.

Ed invero non sono infatti ancora del tutto noti i rischi per la salute e l'ambiente derivanti dall'esposizione a sorgenti fisse e mobili di campi elettromagnetici (CEM).

In materia di elettrosmog, ossia di quella forma di inquinamento che non può essere percepito con l'utilizzo delle comuni abilità sensoriali umane e che è ascrivibile alle onde elettromagnetiche prodotte da tali impianti, si suole distinguere tra radiazioni c.d. ionizzanti (RI) e radiazioni non ionizzanti (RNI). Mentre le prime, aventi frequenze molto alte, sono pacificamente considerate pericolose, in relazione alle seconde si distingue ulteriormente tra quelle a bassa

⁵ G. GARDINI, *Comunicazioni elettroniche ed editoria*, in *Enciclopedia del diritto*, 2022, p. 259.

⁶ Sul tema cfr. G. DE MINICO, *Decreto di recepimento del pacchetto direttive CE in materia di comunicazioni elettroniche: conformità o difformità dal diritto comunitario?*, in *Politica del diritto*, 2003.

⁷ Il riferimento è alle direttive c.d. di seconda generazione che realizzano la seconda stagione del processo di liberalizzazione del settore. Si tratta delle direttive n. 2002/21/CE (c.d. direttiva quadro), n. 2002/19 (c.d. direttiva accesso), n. 2002/20/CE (c.d. direttiva autorizzazioni), n. 2002/22/CE (c.d. direttiva servizio universale), n. 2002/77/CE (c.d. direttiva concorrenza) nonché la n. 2002/58/CE (c.d. direttiva trattamento dati personali).

⁸ Cfr. in termini generali sul tema M. C. TALLACCHINI, *Scienza e potere*, in *Enciclopedia del diritto*, 2020, pp. 1059-1095; ID., *Il "giusto posto" della scienza nella società: dalla "scienza come democrazia" alle "società democratiche della conoscenza"*, in M. OSTINELLI (a cura di), *Modernità, scienza e democrazia*, Roma, 2020; Z. BAUMAN, *La società dell'incertezza*, Bologna, 1999.

frequenza (comprese tra 0 e 10 Hz) e quelle ad alta frequenza (ossia da 10 a 300 Hz)⁹.

Il rischio derivante dall'esposizione a queste ultime apparirebbe certo mentre lo stesso non potrebbe dirsi per il caso di CEM a bassa frequenza non essendo la letteratura scientifica pervenuta ad un generale e condiviso accertamento della tipologia e del livello di pericolo. Tale stato di incertezza è suffragato dall'esistenza di numerosi e qualificati studi sul tema. Ad esempio, a partire da gennaio 2023, l'IARC (Agenzia Internazionale per la Ricerca sul Cancro), nell'ambito del progetto *SEAWave - Scientific-Based Exposure and Risk Assessment of Radiofrequency and Millimetre-Wave Systems* - finanziato dall'UE, coordina uno studio sulla valutazione del rischio derivante dall'esposizione al 5G al fine di sviluppare «strumenti e apparecchiature per una valutazione affidabile dell'esposizione», condurre «studi sperimentali (in vitro, su animali e sull'uomo) sui potenziali rischi di cancro» e realizzare «materiali efficaci di comunicazione dei rischi per la salute»¹⁰. Lo stesso Servizio di ricerca del Parlamento europeo (EPSR), in uno studio del 2021 sullo «Stato attuale delle conoscenze sui rischi cancerogeni e per la riproduzione/lo sviluppo correlati al 5G quali emersi da studi epidemiologici e studi sperimentali in vivo», afferma che «La letteratura non contiene studi adeguati che escludano il rischio relativo alla possibile insorgenza di tumori ed effetti avversi sulla riproduzione e sullo sviluppo a seguito dell'esposizione alle MMW del 5G, o che escludano la possibilità di alcune interazioni sinergiche tra il 5G e altre frequenze già in uso. Ciò rende l'introduzione del 5G irta di incertezze sia per quanto riguarda gli aspetti legati alla salute che la previsione/il monitoraggio dell'effettiva esposizione della popolazione»¹¹.

La materia, dunque, costituisce ambito di applicazione del c.d. principio di precauzione¹² ossia di quel criterio di gestione del rischio che presuppone «condizioni di incertezza scientifica circa possibili effetti dannosi ipoteticamente collegati a determinate attività, installazioni, impianti, prodotti, sostanze»¹³. Ciò è evidentemente testimoniato anche dal fatto che il primo riferimento espresso al principio *de quo* nel nostro ordinamento si rinviene proprio nella legge 22

⁹ Per una compiuta descrizione del fenomeno e delle sue implicazioni cfr. T. FORTUNA, *L'inquinamento elettromagnetico e il diritto alla salute e il rimedio nell'approccio precauzionale*, in *Federalismi.it*, 2014, pp. 10 ss.

¹⁰ Consultabile al link: <https://www.iarc.who.int/news-events/iarc-to-coordinate-production-of-a-risk-assessment-on-5g-exposures-as-part-of-the-eu-funded-seawave-project/>. Cfr. altresì Relazione OMS, *Campi elettromagnetici e salute pubblica: proprietà fisica ed effetti sui sistemi biologici*, consultabile al link: <http://www.who.ch>.

¹¹ Consultabile al link: <https://www.europarl.europa.eu>.

¹² Cfr. F. D'ALESSANDRO, *Precauzione (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, 2021, pp. 975 – 1004.

¹³ D. CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza. La logica precauzionale come fattore espansivo del “penale” nella giurisprudenza della Cassazione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2011, p. 2.

febbraio 2001, n. 36 ossia la «Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici».

Come è noto il principio in questione ha origini internazionali essendo stato riconosciuto per la prima volta, in materia precipuamente ambientale, nella Carta mondiale della natura adottata con la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 37/7 del 29 ottobre 1982¹⁴. Tuttavia solo con la Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo del 14 giugno 1992 esso assurge al rango di vera e propria fonte del diritto. Più precisamente il principio n. 15 della Dichiarazione prevede che «al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il principio di precauzione» in quanto «in caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale».

Con il Trattato di Maastricht del 1992 il principio di precauzione è stato recepito anche dal diritto sovranazionale che, con l'art. 130R comma 2 del titolo XVI del Trattato CEE – oggi art. 191, par. 2 TFUE –, lo riferisce espressamente alla politica della Comunità in materia di ambiente.

Ne deriva che, anche in ambito eurounitario, il principio di precauzione abbia una matrice ambientale dalla quale però si emancipa già a partire dalla Comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2000 ad esso dedicata, che gli riconosce una valenza che trascende l'ambiente e un ambito di applicazione esteso a tutte le ipotesi in cui, da una valutazione scientifica preliminare, emergano «ragionevoli motivi di temere che i possibili effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possano essere incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dalla Comunità»¹⁵.

Ciò fa sì che anche nel nostro ordinamento il principio di precauzione – che trova codificazione espressa nel testo unico sull'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) – rivesta una portata più ampia, divenendo uno dei principi generali dell'azione amministrativa ancorché non espressamente menzionato tra quelli di

¹⁴ Par. 11, Carta mondiale della natura (A/RES/37/7, 28 ottobre 1982) «*activities which might have an impact on nature shall be controlled, and the best available technologies that minimize significant risks to nature or other adverse effects shall be used. In particular: (a) Activities which are likely to cause irreversible damage to nature shall be avoided; (b) Activities which are likely to pose a significant risk to nature shall be preceded by an exhaustive examination; their proponents shall demonstrate that expected benefits outweigh potential damage to nature, and where potential adverse effects are not fully understood, the activities should not proceed; (c) Activities which may disturb nature shall be preceded by assessment of their consequences, and environmental impact studies of development projects shall be conducted sufficiently in advance, and if they are to be undertaken, such activities shall be planned and carried out so as to minimize potential adverse effects [...]*».

¹⁵ Comunicazione della Commissione europea 2 febbraio 2000, COM(2000) 1 final. V.

cui all'art. 1, comma 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241¹⁶. Di ciò costituisce riprova, tra l'altro, quanto accaduto durante la pandemia da Sars-CoV2¹⁷ laddove esso ha avuto un ruolo fondamentale, soprattutto nei primi momenti in cui le conseguenze del contagio erano del tutto ignote.

Tale principio è espressione di «un atteggiamento critico, che, nel ventaglio delle possibili posizioni [...] rappresenta una strada mediana e di moderazione»¹⁸, uno strumento con cui gli ordinamenti cercano di far fronte all'incrinarsi del mito della certezza della scienza, che tramonta proprio a partire dagli anni sessanta dello scorso secolo dinanzi ai danni che l'innovazione scientifica e tecnologica avevano provocato alla salute e all'ambiente¹⁹.

Non mancano tuttavia atteggiamenti di diffidenza rispetto ad una applicazione generalizzata di questo principio il cui presupposto, come evidenziato, è la mancanza di assiomi scientifici. Si teme, in particolare, che l'approccio precauzionale possa far prevalere estremismi di carattere antiscientifico e condizionare l'azione pubblica che diverrebbe succube degli impeti irrazionali delle masse non sempre adeguatamente (in)formate²⁰.

In merito al contenuto del principio di precauzione e, in particolare, delle misure che ne costituiscono l'attuazione, si può utilizzare come parametro di riferimento la già menzionata comunicazione della Commissione europea del 2000 laddove si prescrive che l'azione precauzionale, per ritenersi legittima, debba essere: proporzionata al livello di protezione - nella piena consapevolezza che l'azzeramento del rischio rappresenta un obiettivo solo raramente realizzabile -; non discriminatoria nei confronti dei diversi destinatari della stessa;

¹⁶ Cfr. F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione dell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005 che individua il formale inserimento del principio *de quo* tra quelli generali dell'azione amministrativa alla legge 11 febbraio 2005, n. 15. Cfr. altresì M. A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, nonché A. NAPOLITANO, *L'evoluzione del principio di precauzione nel panorama giuridico nazionale ed europeo*, in *De Iustitia*, 2019, n. 1, pp. 64-82.

¹⁷ Cfr. sul tema, tra gli altri, A. LAMBERTI, *Pandemia, approccio precauzionale e diritti fondamentali: normativa emergenziale e giurisprudenza costituzionale tra punti fermi e criticità diffuse*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 2023, n. 2, pp. 1 – 36.

¹⁸ G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico*, in *Diritto pubblico*, 2004, n. 3, p. 1091.

¹⁹ Cfr. M. C. TALLACCHINI, *Scienza e diritto. Verso una nuova disciplina, Introduzione a S. Jasanoff, La scienza davanti ai giudici. L'incontro di scienza e diritto in America*, Milano 2001, pp. VII-XXII; U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2001.

²⁰ Cfr. G. D. COMPORTI, *Amministrazioni e giudici sull'onda dell'elettrosmog*, in *Foro amministrativo*, 2001, pp. 1460 ss.; M. CONSITO, *Il potere regolamentare comunale in materia di inquinamento elettromagnetico*, in *Foro amministrativo-Consiglio di Stato*, 2003, pp. 680 ss.; G. MANFREDI, *Principio di cautela e poteri comunali in tema di campi elettromagnetici*, in *Urbanistica e appalti*, 2003, n. 13, pp. 1455 – 1459. Cfr. altresì M. ALLENA, *Il principio di precauzione: tutela anticipata v. legalità-prevedibilità dell'azione amministrativa*, in *Il diritto dell'economia*, 2016, n. 90, pp. 411-446,

coerente con altre misure adottate in passato in situazioni analoghe; contenente un'analisi costi-benefici delle misure da mettere in campo ed infine aggiornata all'evoluzione dei dati scientifici.

Le misure concretamente adottabili sono molteplici. Tra esse possono menzionarsi il finanziamento di programmi di ricerca, la divulgazione del sapere acquisito, l'inversione dell'onere della prova in forza della quale chi intende svolgere una determinata attività di cui non si conoscono ancora gli effetti è tenuto a dimostrare che dalla stessa non derivino danni e/o pericoli per l'ambiente e la salute²¹ ed infine, per ciò che più ci interessa in questa sede, la determinazione di *standards* per l'emissione di determinate sostanze inquinanti, come espressamente previsto dalla legge quadro n. 36 del 2001.

L'attribuzione al legislatore statale del compito di individuare tali livelli è volta ad evitare il proliferare di misure (generalmente adottate a livello locale) ritenute eccessivamente protezionistiche, sproporzionate, nonché tali da pregiudicare interessi economici e di sviluppo²². Si è ritenuto, pertanto, che la previsione di interventi precisi e puntuali del legislatore centrale possa limitare le eventuali esternalità negative dell'applicazione del principio di precauzione in materia di comunicazioni elettroniche²³.

Ai fini questa analisi si rivela particolarmente interessante uno dei recenti approdi della giurisprudenza amministrativa che ha ricondotto la partecipazione al procedimento amministrativo alle misure di attuazione del principio di precauzione. Ad avviso del giudice amministrativo, infatti, in presenza di situazioni connotate da incertezza scientifica sulle conseguenze per la salute umana e/o per l'ambiente, la partecipazione dei cittadini interessati può fungere da misura precauzionale. Come chiarito «il principio di precauzione risponde ad esigenze di buon senso, prima ancora che strettamente giuridiche, e lo stesso trova un sufficiente paradigma di realizzazione anche solo nel rispetto delle regole di partecipazione amministrativa [...]»²⁴. Si ritiene quindi che «La partecipazione procedimentale, ove garantita ed effettuata dalla Amministrazione pubblica responsabile dell'adozione di un provvedimento finale, può invero ottimamente servire – facendo emergere le visioni giuridiche, tecniche e pratiche di contrapposti interessi – per far conseguire quel grado di

²¹ Cfr. V. ROSSI, F. JANNUZZI, *Considerazioni sul principio di precauzione nel diritto internazionale dell'ambiente*, in *Diritto e Gestione dell'Ambiente*, 2001, n. 2, pp. 91 – 113.

²² Cfr. Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307.

²³ Cfr. F. MERUSI, *Dal fatto incerto alla precauzione: la legge sull'elettrosmog*, in *Foro amministrativo*, 2001, p. 225.

²⁴ Tar Lazio, sez. I ter, 5 maggio 2016, n. 5274. Per un commento della pronuncia cfr. L. FORNABIO, M. POTO, *La partecipazione che fa bene all'ambiente: oltre Aarhus per una scienza di comunità*, in *Giurisprudenza italiana*, 2016, pp. 2487-2491. In termini più generali cfr. F. GIGLIONI, S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini*, in *Enciclopedia del diritto*, 2010, pp. 943 – 979.

consapevolezza, nella regolamentazione puntuale di un caso di specie, necessario a soddisfare altresì le esigenze precauzionali che il caso stesso implica»²⁵.

Inoltre lo stesso codice europeo delle comunicazioni elettroniche istituito con la direttiva UE 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 ritiene che la garanzia dei cittadini dall'esposizione a campi elettromagnetici costituisca una «esigenza imperativa» che impone alle autorità competenti di adoperarsi «per conciliare le pertinenti considerazioni ambientali e sanitarie, tenendo in debito conto il principio di precauzione di cui alla raccomandazione 1999/519/CE»²⁶.

3. Il ruolo del potere pubblico in ordine alla complessa questione delle comunicazioni elettroniche viene delineato nella legge n. 36 del 2001 che, come già osservato, costituisce la legge quadro sull'elettrosmog.

Essa disciplina le competenze in materia di Stato, regioni ed enti locali. Al primo assegna la determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità in ottemperanza al «preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee» (art. 4, comma 1, lett. a), legge n. 36 del 2001). Alle seconde l'individuazione dei siti di trasmissione, degli impianti per telefonia mobile, radioelettrici e per radiodiffusione (art. 8, comma 1, lett. a), legge n. 36 del 2001), mentre ai comuni attribuisce il potere di «adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici» (art. 8, comma 6, legge n. 36 del 2001).

Proprio tale ultima disposizione riveste un ruolo centrale nella disamina che ci occupa.

In un primo momento l'art. 8, comma 6 della legge n. 36 del 2001 è stato interpretato in senso restrittivo. Da un lato si era, infatti, affermato il principio secondo cui i regolamenti comunali non potessero prescindere da un previo intervento regionale indicante i criteri generali di localizzazione dei siti in cui collocare gli impianti²⁷. Dall'altro si escludeva che tali regolamenti potessero avere ad oggetto la tutela della salute, ritenuta di competenza esclusiva dello Stato, e si confinava pertanto il potere regolatorio dell'ente locale ai soli aspetti urbanistici e territoriali²⁸ nonché strettamente sanitari²⁹.

Successivamente il giudice amministrativo ha mutato il proprio orientamento asserendo, *in primis*, che il potere regolamentare dell'ente comunale non è subordinato alla sussistenza di una preesistente disciplina regionale poiché una simile limitazione avrebbe necessitato di una previsione legislativa espressa che,

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Direttiva 2018/1972/UE.

²⁷ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 1 marzo 2005, n. 813.

²⁸ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 26 luglio 2005, n. 4000.

²⁹ Cfr. T.A.R. Lazio, sez. II-*bis*, 15 gennaio 2004, n. 5186.

tuttavia, non è dato rinvenire nell'impianto di cui alla legge quadro del 2001. Inoltre, diversamente opinando, la disposizione di cui all'art. 8, comma 6 sarebbe stata privata della sua portata immediatamente precettiva e, di conseguenza, della possibilità effettiva di minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici³⁰.

Con riferimento ai contenuti di tali regolamenti comunali è stata chiamata ad esprimersi anche la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 307 del 2003, ha ritenuto costituzionalmente legittima una disposizione legislativa regionale che vietava l'installazione, tra l'altro, di stazioni radio base per telefonia mobile su «ospedali, case di cura e di riposo, scuole e asili nido» ritenendo che «il divieto in questione, riferito a specifici edifici» non eccedeva «l'ambito di un "criterio di localizzazione", in negativo, degli impianti, e dunque [...] degli "obiettivi di qualità" consistenti in criteri localizzativi, la cui definizione è rimessa alle regioni [...]» né pregiudicava «la realizzazione delle reti»³¹.

Con la successiva sentenza n. 331 del 2003 la Consulta ha ridato vigore al potere di governo del territorio di regioni ed enti locali statuendo che la legittimità dei criteri localizzativi di tali infrastrutture deve essere valutata in base al contenuto delle disposizioni che li prevedono. In particolare, la prescrizione di distanze, altezze, localizzazioni etc. può ritenersi conforme al riparto costituzionale delle materie di cui all'art. 117 Cost. se appare ragionevole e sufficientemente motivata e purché non si traduca in un divieto generalizzato tale da non consentire alcuna localizzazione alternativa³².

Di recente la questione è stata anche oggetto di una pronuncia del Consiglio di Stato che ha ben ricostruito il perimetro di legittimità dell'esercizio del potere regolatorio dell'ente comunale. In particolare il Giudice d'appello della giustizia amministrativa ha asserito che i regolamenti comunali di cui all'art. 8, comma 6 della legge n. 36 del 2001 possono stabilire criteri di insediamento delle stazioni radio base individuando regole volte a tutelare zone peculiari, rilevanti dal punto di vista ambientale, storico o paesaggistico nonché zone sensibili come scuole, ospedali, asili nido etc. e ciò anche se formulati in termini generali, purché sia sempre garantita una localizzazione alternativa in grado di soddisfare l'interesse pubblico alla copertura di rete nel territorio nazionale³³. Pertanto il comune può

³⁰ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 2006, n. 3452.

³¹ Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307.

³² Cfr. Corte cost., 7 novembre 2003, n. 331. Per una disamina delle diverse pronunce della Corte costituzionale in materia cfr. R. CHIEPPA, *Inquinamento elettromagnetico ed installazione di infrastrutture per comunicazioni: è finita l'incertezza dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in www.giustizia-amministrativa.it.

³³ Con d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 – convertito in legge 21 aprile 2023, n. 41 – il testo dell'art. 8, comma 6 della legge n. 36 del 2001 è stato modificato nella seguente formulazione «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 decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259) per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi

legittimamente disporre un divieto di realizzazione di tali impianti, ad esempio, in prossimità di scuole e/o ospedali, purché sia comunque garantita la copertura di rete anche nell'ambito di queste ultime attraverso strutture ubicate in luoghi diversi da quelli ritenuti sensibili e che non richiedano il medesimo grado di tutela³⁴.

Nel caso sottoposto all'attenzione del Consiglio di Stato il regolamento comunale aveva previsto che l'impianto fosse collocato ad una distanza maggiore di 150 metri da una determinata scuola elementare e, delineando un criterio preciso e specifico, è stato giudicato conforme al divieto di imporre limiti generalizzati all'installazione delle stazioni radio base.

Occorre osservare che in precedenza proprio il Consiglio di Stato aveva sollecitato, con rinvio pregiudiziale³⁵, l'intervento della Corte di giustizia chiedendo «se il diritto dell'Unione europea osti a una normativa nazionale [...] intesa ed applicata nel senso di consentire alle singole amministrazioni locali criteri localizzativi degli impianti di telefonia mobile, anche espressi sotto forma di divieto, quali il divieto di collocare antenne in determinate aree ovvero ad una determinata distanza da edifici appartenenti ad una data tipologia»³⁶. In particolare il giudice amministrativo dubitava, tra l'altro, che la normativa nazionale fosse compatibile con la direttiva 2002/22/CE (c.d. direttiva «servizio universale») che, per come interpretata dal diritto vivente³⁷, avrebbe precluso agli Stati membri di imporre alle imprese erogatrici di simili servizi obblighi diversi da quelli previsti dalla direttiva medesima.

Il Giudice dell'Unione, nel ritenere il rinvio manifestamente irricevibile, ha chiarito che, come risulta dall'art. 8 della direttiva richiamata, essa riguarda solo le imprese che forniscono un servizio universale e che, al contrario, i servizi di comunicazione mobile sono stati espressamente esclusi da tale ambito³⁸.

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».

³⁴ Cons. di Stato, sez. VI, 28 ottobre 2025, n. 8345.

³⁵ Il caso sottoposto al Consiglio di Stato e da cui origina l'ordinanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia aveva ad oggetto diverse disposizioni del regolamento del Comune di Roma Capitale sulla «localizzazione, l'installazione e la modifica degli impianti di telefonia mobile» e ritenute limitative dell'allocazione degli stessi. Cfr. Cons. di Stato, sez. VI, 27 marzo 2019, n. 2033.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Il riferimento del Consiglio di Stato è alla sentenza CGUE, C-16/10, *The Number (UK) e Conduit Enterprises contro Office of Communications e British Telecommunications* (2011).

³⁸ CGUE, C-368/19, *Telecom Italia SpA e altri contro Roma Capitale e altri* (2020).

Il tema del potere dell'ente comunale di individuare criteri di allocazione degli impianti di comunicazione elettronica riveste un rilievo centrale soprattutto nelle ipotesi in cui, come spesso accade, l'autorizzazione alla realizzazione e/o modifica di tali infrastrutture non soddisfa i requisiti prescritti dalla legge e, in particolare, viola l'obbligo pubblicitario intorno al quale orbita la presente disamina.

Invero un'autorizzazione adottata in spregio dell'onere procedimentale, specie se effetto di *silentium*, si presenta ancora più grave laddove manchi del tutto una regolamentazione della materia. In tali casi infatti vengono completamente ignorati gli eventuali interessi e le sensibilità di alcune aree in quanto non solo manca, a monte, un regolamento che individui criteri di localizzazione tali da contemperare l'interesse pubblico alla copertura della rete con quelli ambientali e/o di salute dei soggetti controinteressati, ma viene anche sottratta a questi ultimi la possibilità di partecipare, a valle, al procedimento autorizzatorio. È in questa sede, infatti, che essi potrebbero non solo porre in rilievo le proprie esigenze ma anche evidenziare che, in realtà (come spesso si verifica), la zona interessata dall'impianto risulta già coperta³⁹.

4. In merito allo specifico procedimento di autorizzazione, il nostro codice delle comunicazioni elettroniche prevede che la realizzazione di infrastrutture per impianti radioelettrici (nonché la modifica delle caratteristiche di emissione degli stessi) debba essere autorizzata dall'ente locale «previo accertamento, da parte dell'Organismo competente ad effettuare i controlli [...] della compatibilità del progetto con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità, stabiliti uniformemente a livello nazionale».

Lo stesso codice, all'art. 44, comma 5 (ex art. 87, comma 4 del medesimo d.lgs. n. 259 del 2003), pone a carico dell'ente locale l'obbligo di pubblicizzare tali istanze attraverso lo sportello locale «pur senza diffondere i dati caratteristici dell'impianto».

³⁹ Come risulta dai dati del Catasto ARPAC, pubblicato sul sito dell'Agenzia, secondo cui al 30 aprile 2024 «il numero di postazioni SRB presenti [...] (registrate come attive, da collaudare o in progetto) risulta pari a 6391 rispetto alle 5444 del 2023» e che le densità più elevate di impianti SRB per popolazione si hanno in corrispondenza delle province di Caserta, Avellino e Napoli (<https://rsa.arpacampania.it/-/stazioni-radio-televisive-rtv-e-radio-base-srb?redirect=%2Ffind2024-agenti-fisici&callerPage=/ind2024-agenti-fisici>). Dunque, nonostante l'evidente sussistenza di un'adeguata copertura, si continuano ad autorizzare infrastrutture per SRB attraverso provvedimenti autorizzatori adottati in violazione dell'obbligo pubblicitario di cui all'art. 44 del d.lgs. n. 259 del 2003, come dimostra la copiosa giurisprudenza amministrativa regionale sollecitata dall'impugnazione di tali atti dai cittadini interessati, spesso affetti da patologie oncologiche che imporrebbero, in ottemperanza al principio di precauzione, un più attento contemperamento dei beni e interessi coinvolti.

Al comma 10 del medesimo art. 44 del d.lgs. n. 259 del 2003, inoltre, il legislatore prevede espressamente l'applicazione dell'istituto del silenzio assenso allorché prescrive che le istanze *de quibus* si intendono accolte laddove, nel termine perentorio di sessanta giorni dalla presentazione delle stesse, «non sia stata data comunicazione di una determinazione decisoria della conferenza o di un parere negativo da parte dell'organismo competente ad effettuare i controlli, di cui all'articolo 14 della legge 22 febbraio 2001, n. 36, ove ne sia previsto l'intervento, e non sia stato espresso un dissenso, congruamente motivato, da parte di un'Amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o dei beni culturali»⁴⁰.

Questo obbligo e, soprattutto, le ipotesi di inosservanza dello stesso, hanno dato il via ad una giurisprudenza amministrativa che, a partire dall'identificazione della *ratio* della norma, ne ha delineato i tratti essenziali e le conseguenze della difformità dal paradigma legale.

Invero, a fronte della mancata o inadeguata pubblicizzazione delle istanze di autorizzazione di tali infrastrutture, i cittadini hanno adito i tribunali amministrativi regionali impugnando i provvedimenti espressi o taciti con cui le amministrazioni locali ne avevano consentito la realizzazione.

Il primo elemento chiarito dal giudice amministrativo riguarda il piano dell'ammissibilità di una simile impugnativa.

Al riguardo si ritiene che, pur rimanendo imprescindibile la sussistenza di entrambe le condizioni dell'azione, ossia legittimazione e interesse a ricorrere, l'accertamento di quest'ultimo non debba essere confuso con il merito della decisione.

Più precisamente, se è comunque necessaria l'allegazione di uno specifico, illegittimo pregiudizio derivante dalla trasformazione territoriale, la verifica dello stesso deve essere effettuata in base agli elementi che si desumono dall'atto introduttivo della controversia in quanto l'accertamento effettivo «della (sussistenza della situazione giuridica e della) lesione che il ricorrente afferma di aver subito [...] attiene al merito della lite»⁴¹.

Pertanto se la legittimazione deriva dalla circostanza di risiedere nei pressi dell'impianto (c.d. *vicinitas*), l'interesse al ricorso, ossia l'utilità che si ricaverebbe dall'annullamento e dal ripristino dello *status quo ante* e che è speculare al

⁴⁰ Sulla formazione del silenzio assenso in materia si veda Cons. Stato, sez. VI, 22 gennaio 2021, n. 666 secondo cui «la formazione del silenzio assenso presuppone, quale condizione imprescindibile, non solo il decorso dalla presentazione della domanda senza che sia presa in esame e sia intervenuta risposta dall'Amministrazione, ma la contestuale presenza di tutte le condizioni, i requisiti e i presupposti richiesti dalla legge, ossia degli elementi costitutivi della fattispecie di cui si deduce l'avvenuto perfezionamento, con la conseguenza che il silenzio assenso non si forma nel caso in cui la fattispecie rappresentata non sia conforme a quella normativamente prevista». Per un commento cfr. L. MURGOLO, *L'arduo silenzio assenso tacito alle infrastrutture di telefonia mobile*, in *Urbanistica e appalti*, 2021, n. 3, pp. 364 – 371.

⁴¹ Cons. Stato, sez. VI, 6 febbraio 2024, n. 1200.

pregiudizio sofferto dal ricorrente, viene individuato dalla giurisprudenza prevalente nella «compromissione dei beni della salute e dell'ambiente in danno di coloro che sono in durevole rapporto con la zona interessata»⁴².

Il punto nodale delle pronunce in materia è tuttavia rappresentato dalla ricostruzione dell'obbligo dell'ente comunale di pubblicizzare l'istanza autorizzatoria, della relativa natura, degli elementi essenziali ai fini di un effettivo adempimento e delle conseguenze della sua violazione.

Con riferimento al primo dei fattori menzionati la giurisprudenza amministrativa ha più volte ribadito che quello prescritto dall'art. 44, comma 5 del d.lgs. n. 259 del 2003 è un obbligo procedimentale che deve precedere il provvedimento abilitativo e che non costituisce un «adempimento meramente formale, ma è funzionale all'attuazione di un principio di democraticità del processo decisionale che non consente deroghe di sorta»⁴³.

La funzione assegnata a tale onere procedimentale ha indotto a ritenere inidonea la sola pubblicazione dell'istanza di autorizzazione sull'albo pretorio poiché in tal modo non si garantisce l'effettiva conoscibilità da parte dei cittadini e non si agevola la partecipazione degli stessi al procedimento⁴⁴.

Né può trovare applicazione il disposto di cui all'art. 21 *octies*, comma 2 della legge n. 241 del 1990 che esclude l'annullabilità del provvedimento adottato in violazione di norme procedurali laddove «sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato».

Ed infatti non si può escludere la rilevanza viziante dell'omissione poiché non è possibile effettuare una prognosi postuma sui contenuti e sugli effetti dell'apporto partecipativo.

Ne deriva un quadro in cui l'obbligo in questione costituisce un presupposto imprescindibile per la partecipazione dei cittadini interessati a procedimenti i cui atti conclusivi dovrebbero, *recte* devono tenere conto di eventuali circostanze peculiari (specie se afferenti alla tutela della salute) che solo quelli sono in grado di porre in rilievo.

Come osservato nella seppur breve ricostruzione precedente, l'attività amministrativa deve essere informata al principio di precauzione che, in casi come quello che ci occupa, può essere attuato attraverso istituti partecipativi che consentono ai soggetti interessati, potenzialmente pregiudicati dai provvedimenti adottandi, di sottoporre all'attenzione dell'autorità procedente le peculiari caratteristiche ed esigenze del caso concreto.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Cons. Stato, sez. VI, 20 settembre 2023, n. 8436.

⁴⁴ Cons. Stato, sez. VI, 18 aprile 2005, n. 1773.

5. Da ultimo, con l'art. 27⁴⁵ della legge 2 dicembre 2025, n. 182⁴⁶, il legislatore ha modificato l'art. 44 del codice delle comunicazioni elettroniche prevedendo, tra l'altro, che la pubblicizzazione dell'istanza di realizzazione delle infrastrutture di comunicazione «non rileva ai fini della formazione del silenzio assenso» e che «la mancata pubblicizzazione [...] non è motivo di annullabilità del titolo autorizzativo espresso o tacito ottenuto ai sensi del presente articolo».

Come si è avuto modo di osservare l'obbligo pubblicitario in questione non costituisce un mero adempimento formale ma è uno strumento che può consentire di sottoporre all'attenzione dell'amministrazione procedente la sussistenza di interessi meritevoli di protezione come nel caso in cui in prossimità dei costruendi impianti risiedano soggetti in condizioni di salute delicate che non possono essere trascurate stante l'incertezza attuale sui rischi che l'esposizione a tali emissioni potrebbero provocare.

In tal modo il legislatore ha sottratto all'amministrazione qualsivoglia valutazione sull'opportunità di autorizzare o meno tali impianti, determinando *ex ante*, con legge, un contemperamento degli interessi in gioco del tutto sbilanciato in favore degli operatori economici.

Si tratta di una scelta che richiama il fenomeno della c.d. «amministrazione per legge» e la figura della «legge-provvedimento»⁴⁷, ossia quelle ipotesi in cui la potestà legislativa è utilizzata per l'esercizio di attività sostanzialmente amministrative.

Come ormai noto la questione non può essere letta secondo la logica dei rapporti tra poteri, legislativo ed amministrativo, in quanto l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana segna, da una parte, l'affermazione di una concezione puramente formale della legge che rende inconferente ogni rilievo critico sulla mancanza di generalità ed astrattezza nella legislazione provvedimentale e, dall'altra, l'assegnazione proprio al potere legislativo del compito di realizzare gli obiettivi di eguaglianza sostanziale indicati dalla Carta⁴⁸.

⁴⁵ Rubricato «Modifica all'articolo 44 del codice delle comunicazioni elettroniche, per la semplificazione della pubblicazione dell'istanza di autorizzazione per le nuove infrastrutture di comunicazione».

⁴⁶ Recante «Disposizioni per la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese».

⁴⁷ Mentre, in generale, il termine legge è accompagnato da aggettivi che ne specificano talune caratteristiche come “statale”, “regionale”, “ordinaria”, “costituzionale”, nel caso della legge “provvedimento”, esso si accompagna di un sostantivo che anticipa che si tratta di un «atto formalmente legislativo, ma concretamente amministrativo [...] che, in quanto legge, è generale e astratto, ma che in realtà “concretamente provvede” assumendo il contenuto di un atto amministrativo», F. ZAMMARTINO, *Le leggi provvedimento nelle giurisprudenze delle corti nazionali ed europee tra formalismo interpretativo e tutela dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 4, p. 5.

⁴⁸ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, *Relazione esposta al 53° convegno degli studi amministrativi di Varenna – 22 settembre 2007*, pubblicato successivamente in *Diritto pubblico*, 2007, n. 2, pp. 319 ss.;

Pertanto nell'ordinamento costituzionale il fenomeno del provvedere con legge assume contorni di legittimità nuovi il cui rispetto deve essere accertato attraverso un giudizio di «stretta costituzionalità»⁴⁹. In particolare la valutazione sulla compatibilità con la Costituzione delle leggi-provvedimento implica un controllo approfondito del contenuto di tali atti in termini di ragionevolezza e non arbitrarietà⁵⁰, *in primis* in relazione all'idoneità dello strumento legislativo al fine che si intendeva perseguire.

Il rischio insito in questa tipologia di leggi, infatti, non è la violazione di una c.d. «riserva di amministrazione» che, ad avviso della Consulta⁵¹, non è contemplata dalla nostra Carta costituzionale, ma che per il loro tramite si possa arrecare pregiudizio a determinati soggetti, sottrarre i provvedimenti al sindacato del giudice amministrativo, orientare vicende giudiziarie specifiche, rovesciare decisioni e orientamenti consolidati⁵².

Traslando le considerazioni brevemente riportate nell'ambito della questione che ci occupa, appare utile riflettere sulla compatibilità di tale scelta legislativa con l'assetto costituzionale e con il menzionato diritto europeo⁵³.

In primo luogo essa appare ispirata unicamente alla logica della semplificazione e dell'agevolazione degli investimenti nel settore delle comunicazioni elettroniche in contrasto con il menzionato principio di precauzione, principio generale dell'azione amministrativa che, come osservato, può essere attuato anche attraverso gli istituti di partecipazione dei soggetti interessati dai provvedimenti amministrativi.

In secondo luogo essa appare anacronistica rispetto all'evoluzione che ha interessato il diritto europeo e, in particolare, al codice europeo delle comunicazioni elettroniche – di cui dovrebbe costituire attuazione – che fa

L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, pp. 873 ss.

⁴⁹ A. CERRI, *Scrutinio più o meno rigoroso con riguardo a leggi provvedimento di sanatoria ed alla garanzia dei principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, pp. 1137 ss.; F. RIGANO, *Scrutinio stretto di ragionevolezza sulle leggi provvedimento e riserva di amministrazione*, in *Le Regioni*, 1996; C. PINELLI, *In tema di scrutinio stretto sulle leggi-provvedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pp. 3236 ss.; ID., *Cronaca di uno scrutinio stretto annunciato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 3270 ss.;

⁵⁰ Corte cost., 20 novembre 2013, n. 275 che richiama altre pronunce della medesima Consulta tra cui Corte cost. 9 maggio 2013, n. 85; 21 marzo 1989, n. 143; 15 luglio 1991, n. 346 e 12 settembre 1995, n. 429.

⁵¹ Corte cost., 16 luglio 1956, n. 20.

⁵² Cfr. M. LOSANA, *Questioni ambientali e «amministrazione per (atti aventi forza di) legge» (nota a Tar Campania, sentenza n. 1471/2016)*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, n. 2, pp. 1-12.

⁵³ Si esprime in termini di illegittimità costituzionale della novella legislativa in questione G. TEODORO, *Elettrosmog. L'art. 27 l. 182-2025 legge semplificazioni configura una lesione dei diritti fondamentali, ecco perché va impugnato alla Corte costituzionale*, in www.lexambiente.it, 29 dicembre 2025.

espressa menzione delle esigenze di carattere ambientale, della salute umana e della conseguente necessità di adottare un approccio precauzionale.

Inoltre tale soluzione normativa sembrerebbe anche lesiva del riparto di competenze tra Stato, regioni ed enti locali in materia di inquinamento elettromagnetico. Come chiarito dalla Consulta già nel 2003 con la sentenza n. 307⁵⁴, la potestà esclusiva statale è limitata alla determinazione degli *standards* di protezione ambientale in quanto «principi fondamentali» che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale. Il legislatore regionale, pertanto, pur non potendo in alcun modo – neppure *in melius* – derogare agli *standards* stabiliti a livello centrale può, ex art. 117 comma 3 Cost., perseguire finalità di «tutela della salute» e di «governo del territorio» individuando criteri localizzativi degli impianti che sono legittimi nei limiti in cui non si traducano in divieti generalizzati e tali da impedire qualsivoglia collocazione delle infrastrutture in questione. Con specifico riferimento al procedimento autorizzatorio, inoltre, la Consulta ha chiarito che il legislatore statale è competente nella determinazione dei principi fondamentali del procedimento. Cionondimeno spetta alle regioni il compito di disciplinare le «modalità di rilascio delle autorizzazioni» all'installazione degli impianti, come sancito anche dall'art. 8, comma 1 della legge n. 36 del 2001 e agli enti comunali la funzione precipuamente amministrativa di localizzazione e autorizzazione degli stessi. Ed invero, come già chiarito dal Consiglio di Stato⁵⁵ neppure l'assimilazione degli impianti di telefonia alle opere di urbanizzazione primaria (ex art. 43, comma 4 del d.lgs. 259 del 2003) può essere intesa come fattore di esclusione del potere comunale di localizzazione⁵⁶.

Infine, come è evidente, la determinazione *ex lege* dell'irrilevanza – ai fini della validità del provvedimento autorizzatorio – della violazione dell'obbligo pubblicitario priva i cittadini interessati della possibilità di adire il giudice amministrativo.

Al riguardo, se è vero – come giurisprudenza costituzionale ormai risalente ritiene – che il privato non sarebbe privato della tutela giurisdizionale ma solo

⁵⁴ Cfr. E. BOSCOLO, *La riattribuzione di spazi al governo del territorio nella localizzazione degli impianti di telefonia mobile*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, n. 1, pp. 40 ss.

⁵⁵ Cons. Stato, sez. VI, 9 gennaio 2004, n. 1612.

⁵⁶ Come chiarito dal Consiglio di stato «nonostante il riconoscimento del carattere di opere di pubblica utilità e malgrado l'assimilazione ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria, le predette infrastrutture non possono essere evidentemente localizzate indiscriminatamente in ogni sito del territorio comunale, perché, al cospetto di rilevanti interessi di natura pubblica l'esigenza della realizzazione dell'opera di pubblica utilità può risultare cedevole. [...] A questi fini, l'installazione di infrastrutture "viene autorizzata dagli enti locali, previo accertamento, [...] della compatibilità del progetto con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità, stabiliti uniformemente a livello nazionale in relazione al disposto della legge 22 febbraio 2001, n. 36 e relativi provvedimenti di attuazione" (art. 87, comma 1, del d.lgs. n. 259 del 2003)», Cons. Stato, sez. VI, 21 novembre 2022, n. 10228.

destinatario di un passaggio «dalla giurisdizione amministrativa alla giurisdizione costituzionale»⁵⁷, è altresì vero che «il livello di tutela riconosciuto avverso le leggi provvedimento è sicuramente inferiore rispetto al livello di tutela riconosciuto avverso gli atti amministrativi. Basti rilevare che mentre la tutela eliminativa è il massimo che il cittadino possa aspettarsi nell'ipotesi di esercizio di funzioni amministrative in forma di legge, ben variegata e maggiormente effettive sono le garanzie riconosciutegli nel caso che tali funzioni vengano esercitate nelle loro forme ordinarie»⁵⁸.

6. Quanto sinteticamente esposto consente di osservare la complessa posizione del potere pubblico nel bilanciamento tra esigenze di sviluppo tecnologico e istanze di tutela ambientale e della salute.

In questo scenario ha svolto un ruolo molto importante la giurisprudenza amministrativa che, sulla base del principio di precauzione e dell'evoluzione del diritto europeo in materia, ha cercato di equilibrare gli interessi in gioco attribuendo una funzione centrale all'obbligo pubblicitario di cui all'art. 44 del d.lgs. 259 del 2003. A partire dalla delineazione dello stesso come misura precauzionale inderogabile, funzionale alla partecipazione al procedimento dei cittadini (contro)interessati, il giudice amministrativo ha annullato numerose autorizzazioni di nuove stazioni radio base e ritenuto finanche inapplicabile l'art. 21 *octies*, comma 2 della legge n. 241 del 1990⁵⁹. Il recente intervento legislativo, tuttavia, si pone in controtendenza rispetto al richiamato orientamento e, come sommariamente osservato, ai principi della nostra Costituzione. Si auspica, pertanto, che la questione sia rimessa all'attenzione della Consulta affinché valuti la legittimità costituzionale, nel metodo e nel merito, di tale scelta.

⁵⁷ Cfr. Corte cost., 8 febbraio 1993, n. 62.

⁵⁸ F. ZAMMARTINO, *Le leggi provvedimento nelle giurisprudenze delle corti nazionali ed europee tra formalismo interpretativo e tutela dei diritti*, cit., p. 34 che richiama, tra l'altro, il doppio grado di giurisdizione, la tutela cautelare che consente la sospensione *medio tempore* del provvedimento, nonché il rimedio risarcitorio. Sulla partecipazione nel processo costituzionale cfr. S. LIETO, *Processo e partecipazione nel controllo di costituzionalità*, Napoli, 2020.

⁵⁹ Cfr. tra le altre Tar Campania, sez. VII, 15 luglio 2020, n. 3523; Id., 8 maggio 2024, n. 3064.