

In seguito alla formazione del giudicato, l'amministrazione può revocare in autotutela, per contrasto con sopravvenienze normative comunali o regionali, l'autorizzazione acquisita per silentium all'installazione di stazioni radio base per telefonia mobile

di Elena Cogo

Data di pubblicazione: 23-7-2026

- 1. Il silenzio-assenso previsto dall'art. 87 del d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 per l'installazione di stazioni radio base per telefonia mobile si forma decorso il termine di 90 giorni dalla presentazione dell'istanza corredata degli elementi necessari senza un provvedimento espresso della pubblica amministrazione, e non può essere invalidato dal contrasto della richiesta con pregressi regolamenti comunali o regionali (1).*
- 2. Il titolo autorizzatorio per l'installazione di una stazione radio base di telefonia mobile, formatosi per silentium ai sensi dell'art. 87 del codice delle comunicazioni elettroniche, può costituire oggetto di ritiro in autotutela nelle forme della revoca solo al ricorrere delle condizioni legittimanti di cui all'[art. 21-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241](#) e, in ogni caso, a condizione che l'esercizio del potere di secondo grado non sia surrettiziamente volto a un superamento della res iudicata che ignori il risultato della lite pregressa.*
- 3. Il giudice amministrativo, chiamato a pronunciarsi sulla impugnazione dell'atto di revoca del titolo autorizzatorio per l'installazione di una stazione radio base di telefonia mobile, ben può sindacare, anche attraverso il prisma della sua motivazione, la sussistenza dei presupposti del suo esercizio verificando se effettivamente ricorrano le ipotesi tassativamente individuate dal legislatore ex [art. 21-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241](#). Il che non equivale né a impingersi nel merito della scelta della pubblica amministrazione di operare il ritiro né a sostituire la propria valutazione di opportunità a quella dell'amministrazione.*

1. Conformi: Cons. Stato, Sez. VI, 23 dicembre 2024, n. 10314

Guida alla lettura

1. La vicenda

Con la sentenza che si annota il Consiglio di Stato torna ad affrontare la questione relativa

all'**autorizzazione tacita degli impianti di telefonia mobile**. L'installazione di antenne, torri, stazioni radio-base a servizio della telefonia mobile costituisce argomento di particolare rilevanza, poiché gli enti coinvolti devono provvedere al contemperamento di due esigenze contrapposte: la prima fondata sulla **localizzazione di impianti che soddisfino l'interesse nazionale alla costruzione di una rete infrastrutturale atta ad assicurare la copertura del servizio su tutto il territorio**; la seconda intesa alla **tutela di interessi di altra natura, urbanistici, paesaggistici, ambientali e sanitari**^[1]. L'attenzione del Consiglio di Stato è segnatamente rivolta al tema che ruota intorno al **ritiro dell'autorizzazione maturata per silentium in seguito alla formazione del giudicato e all'intervento di nova normativi**.

La vicenda sottesa alla sentenza attenzionata prende infatti le mosse dall'adozione di un **provvedimento di revoca** ai sensi dell'art. 21-quinquies della legge n. 241 del 1990 di un'**autorizzazione formatasi per silentium ex art. 87 ("Procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici [Testo ante riforma 2021]") del d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 (c.d. codice delle comunicazioni elettroniche)**, a due società per azioni - a una delle quali è in seguito subentrata una società a responsabilità limitata -, avente ad oggetto la **realizzazione di una stazione radio base a servizio della rete** di una via del comune calabro di Girifalco.

Invero, tale disposizione, nel disciplinare il rilascio dell'autorizzazione all'installazione di impianti di telecomunicazione in combinato disposto con l'art. 86, detta una normativa "super-speciale" sulla formazione del silenzio-assenso, al maturare dei 90 giorni dall'istanza, sempreché non vi sia stato il dissenso espresso di un'autorità tutoria^[2]. E ciò equivale a dire che, **ove il privato istante per l'autorizzazione non riceva nessuna comunicazione dall'amministrazione comunale nel termine di 90 giorni, dovrebbe essere senz'altro riconosciuta la maturazione del titolo per silentium**.

La norma, come già precisato dalla giurisprudenza amministrativa^[3], è **di maggior favore** – oltre che **prevalente** – rispetto alle altre normative sul silenzio assenso, vale a dire quella prevista dall'[art. 20 della l. 7 agosto 1990, n. 241](#) (norma generale sui procedimenti amministrativi) e quella dettata dall'[art. 20, comma 8 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380](#) (normativa speciale sugli interventi edilizi). Invero, è intesa a **semplificare e agevolare la diffusione delle infrastrutture a rete della comunicazione elettronica**.

A sostegno dell'atto di ritiro l'amministrazione comunale rappresentava che dopo la formazione del titolo per silenzio-assenso era sopravvenuta l'approvazione del regolamento comunale SRB n. 38/2021 sulla installazione e sull'esercizio degli impianti di telecomunicazione; inoltre, era intervenuta la l. reg. Calabria 3 ottobre 2023, n. 44, recante "*Disciplina regionale in materia di impianti radioelettrici ai fini di un efficace sviluppo delle reti di telecomunicazioni in osservanza della tutela ambientale e sanitaria della popolazione*"; infine, la Giunta comunale si era espressamente opposta alla realizzazione dell'impianto siccome contrastante con il corretto insediamento urbanistico e territoriale di telecomunicazione finalizzato a minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici per i siti sensibili presenti, facendo proprie le preoccupazioni della popolazione.

La **società a responsabilità limitata impugnava** il provvedimento di revoca dinnanzi al Tar

per la Calabria, sede di Catanzaro, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare, unitamente sia al provvedimento di avvio del procedimento di ritiro in autotutela dell'autorizzazione sia al regolamento per l'installazione e l'esercizio degli impianti di telecomunicazione sia all'ordinanza comunale di sospensione dei lavori. Lamentava, in particolare, la violazione degli articoli: 3, 6, 21-quinquies e 21-septies (nullità dei provvedimenti impugnati per elusione del giudicato) della l. 7 agosto 1990, n. 241; 43 ss. del codice delle comunicazioni elettroniche; 4 (*"Funzioni dello Stato"*) e [8](#) (*"Competenze delle regioni, delle province e dei comuni"*) della l. 22 febbraio 2001, n. 36 (*Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici"*).

Proponeva ricorso giurisdizionale anche **la prima società** impugnando i medesimi atti avanti al Tar calabro, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare.

Con **la sentenza 7 febbraio 2025, n. 277 il Tribunale Amministrativo Regionale** per la Calabria **accoglieva** i ricorsi, previa riunione dei medesimi, annullando il provvedimento di revoca in autotutela adottato dall'amministrazione comunale.

In particolare, riteneva fondati il primo motivo di ricorso della società a responsabilità limitata e il terzo motivo di ricorso della società per azioni, con cui si era dedotto che il provvedimento di autotutela impugnato sarebbe stato motivato alla stregua di motivi ulteriori rispetto a quelli indicati nel provvedimento finale, nonché il secondo motivo del ricorso della società a responsabilità limitata e il primo motivo del ricorso della società per azioni, con cui si censurava la motivazione del provvedimento di revoca in autotutela per violazione di legge e per eccesso di potere.

Il Tar rammentava la giurisprudenza amministrativa a mente della quale:

- *"La previsione normativa dell'art. 21-quinquies, l. n. 241 del 1990 deve essere interpretata **alla luce anche dei principi generali dell'ordinamento della tutela della buona fede, della lealtà nei rapporti tra privati e p.a. e del buon andamento dell'azione amministrativa, che implicano il rispetto della imparzialità e della proporzionalità, per cui la revisione dell'assetto di interessi recato dall'atto originario deve essere preceduta da un confronto procedimentale con il destinatario dell'atto che si intende revocare"**[\[4\]](#);*
- *Per legittimare la revoca "non è sufficiente (...) un ripensamento tardivo e generico circa la convenienza dell'emanazione dell'atto originario; le ragioni addotte a sostegno della revoca devono rivelare la consistenza e l'intensità dell'interesse pubblico che si intende perseguire con il ritiro dell'atto originario; la motivazione della revoca deve esplicitare, non solo i contenuti della nuova valutazione dell'interesse pubblico, ma anche la prevalenza di tale interesse pubblico su quello del privato che aveva ricevuto vantaggi dal provvedimento originario a lui favorevole"[\[5\]](#);*
- **Il confronto procedimentale che precede l'adozione di un provvedimento di revoca** in autotutela deve essere dunque **sostanziale ed effettivo**, di tal che la comunicazione di avvio deve indicare tutte le ragioni che indicano la consistenza e l'intensità dell'interesse pubblico che si intende perseguire con il ritiro dell'atto originario;

- Il provvedimento finale può recare nuove motivazioni, che siano emerse proprio nella fase del contraddittorio procedimentale. Ma da ciò discende, al contrario, che le ragioni di fatto e di diritto già esistenti e conosciute al momento della comunicazione di avvio devono essere *ivi* indicate, venendo meno altrimenti il rispetto del buon andamento, della imparzialità e della proporzionalità dell'azione amministrativa.

Nello stesso senso – rammenta il Tar – si è affermato che:

- *“Un’esegesi e un’applicazione della disposizione di cui all’art. 21 quinquies, l. n. 241 del 1990 che siano coerenti con i principi generali dell’ordinamento di tutela della buona fede, di lealtà nei rapporti tra privati e P.A e del buon andamento dell’azione amministrativa (che ne implica, a sua volta, l’imparzialità e la proporzionalità) impongono la lettura e l’attuazione della norma secondo i canoni stringenti enunciati dalla giurisprudenza:*

a) la revisione dell’assetto di interessi recato dall’atto originario deve essere preceduta da un confronto procedimentale con il destinatario dell’atto che si intende revocare;

b) non è sufficiente, per legittimare la revoca, un ripensamento tardivo e generico circa la convenienza dell’emanazione dell’atto originario;

c) le ragioni addotte a sostegno della revoca devono rivelare la consistenza e l’intensità dell’interesse pubblico che si intende perseguire con il ritiro dell’atto originario;

d) la motivazione della revoca deve essere profonda e convincente, nell’esplicitare, non solo i contenuti della nuova valutazione dell’interesse pubblico, ma anche la sua prevalenza su quello del privato che aveva ricevuto vantaggi dal provvedimento originario a lui favorevole.

- A differenza del potere di annullamento d’ufficio, che postula l’illegittimità dell’atto rimosso d’ufficio, *quello di revoca esige, infatti, solo una valutazione di opportunità, seppur ancorata alle condizioni legittimanti dettagliate all’art. 21-quinquies sicché il valido esercizio dello stesso resta, comunque, rimesso a un apprezzamento ampiamente discrezionale dell’Amministrazione procedente*^[6].

Avverso la sentenza proponeva **appello** l’amministrazione comunale chiedendone la riforma previa sospensione dell’esecutività. Deduceva l’erroneità della pronuncia sia in relazione all’accoglimento della censura relativa alla comunicazione di avvio del procedimento di secondo grado sia con riguardo all’accoglimento della censura tesa a sindacare, nel merito, il provvedimento di revoca in autotutela.

All’esito dell’udienza in camera di consiglio la Sezione, con ordinanza cautelare n. 1844 del 19 maggio 2025, **respingeva l’istanza cautelare** rilevando anzitutto che:

- *“(…) non paiono sussistere i presupposti di concedibilità della tutela cautelare atteso che v’è un giudicato sul titolo ([CdS VI n. 10298 del 2023](#)) al quale l’amministrazione ha fatto seguire una **revoca del legittimo titolo maturato per silentium per***

sopravvenute esigenze di pubblico interesse sulla base di un nuovo regolamento comunale che - agli articoli 6, 7 ed 8 - **non appare in linea con gli insegnamenti della consolidata giurisprudenza del Consiglio** e sulla base di **deduzioni in fatto che non appaiono di pregnanza tale da consentire il superamento della res iudicata** non potendosi ammettere un riesercizio del potere che ignori lo svolgimento della lite pregressa”;

- in particolare, “la circostanza della vicinanza della S. di che trattasi ad alcune residenze ove abiterebbero persone con gravi patologie che potrebbero aggravarsi a causa delle esposizioni a campi elettromagnetici emessi dall’impianto **costituisce una situazione non sopravvenuta inidonea** a giustificare la revoca del provvedimento **e comunque dedotta in maniera generica** a fronte del rispetto dei limiti di esposizione predeterminati come standard dalla normativa statale (potendo poi azionarsi dagli interessati sul piano civilistico i rimedi relativi alla tutela del diritto alla salute individuale a fronte del rispetto del canone predeterminato per il rispetto della salute collettiva consistente nei limiti di esposizione)”;
- infine, “**il regolamento comunale sopravvenuto non appare essere di per sé motivo di caducazione o di necessaria revoca del provvedimento illo tempore adottato** e che **non pare assumere rilievo il richiamo all’[art. 25 del D.Lgs. n. 50 del 2016](#)** atteso che l’impianto de quo sorge vicino all’area oggetto di vincolo archeologico e non direttamente su di essa”.

Con la pronuncia in commento, la Sezione Sesta del Consiglio di Stato ha ritenuto infondato l’appello e l’ha dunque respinto.

2. Le questioni affrontate.

Nella vicenda testé illustrata, il Consiglio di Stato è chiamato a interrogarsi su quattro questioni:

1. la prima verte sulla **necessità della piena corrispondenza tra la comunicazione di avvio del procedimento e il successivo provvedimento finale**, nella specie, di revoca;
2. la seconda concerne **la possibilità che un titolo abilitativo alla realizzazione di una stazione radio base di telefonia mobile formatosi per silentium ai sensi dell’art. 87, comma 9, del codice delle comunicazioni elettroniche, sul quale risulta essersi formato un giudicato, costituisca oggetto di ritiro in autotutela nelle forme della revoca di cui all’art. 21-quinquies della l. 7 agosto 1990, n. 241;**
3. la terza attiene alla **possibilità per il giudice amministrativo**, chiamato a pronunciarsi sulla impugnazione dell’atto di revoca, **di sindacare, anche mediante il prisma della sua motivazione, la sussistenza dei presupposti dell’esercizio del potere di revoca**

di cui all'art. 21-quinquies della l. 7 agosto 1990, n. 241 ossia **di esaminare l'opportunità delle ragioni di revoca** poste a fondamento dell'atto di ritiro. E, precipuamente, alla **possibilità**:

- a. **per la sola entrata in vigore di una nuova regolamentazione di comportare** (o costituire di per sé) una **rivalutazione dell'interesse o un nuovo motivo di pubblico interesse**;
 - b. **per la motivazione della revoca di esaurirsi nel contrasto con la nuova normativa**, soprattutto ove vi sia coincidenza fra l'autorità che ha emanato l'atto di ritiro e quella che ha precedentemente adottato l'atto normativo posto alla base della revoca;
 - c. **per la motivazione di essere generica**, sotto un primo profilo, per non aver spiegato l'incidenza che le esposizioni ai campi elettromagnetici emessi dall'impianto potrebbero avere sulle abitazioni vicine in cui abitano persone con gravi patologie e, sotto un secondo profilo, per non aver chiarito in che modo la vicinanza a un sito con vincolo archeologico precluda la realizzazione dell'impianto;
4. La quarta attiene alla **idoneità dei siti alternativi** individuati nel provvedimento di revoca a garantire la copertura dell'area comunale interessata.

2.1. Le soluzioni del Consiglio di Stato

2.1.1. La prima questione

Per quanto concerne **la prima *quaestio iuris***, parte appellante, con il primo motivo di appello, ha ritenuto erronea la sentenza del Tar calabro laddove ha accolto la censura afferente alla omessa totale corrispondenza tra la comunicazione di avvio del procedimento e il provvedimento di revoca, poiché quest'ultimo sarebbe stato adottato in base a ragioni ulteriori rispetto a quelle esplicate nel provvedimento finale.

In particolare, secondo il comune, **tra l'atto di avvio del procedimento e l'atto finale** intercorrerebbe un **rapporto di aderenza e non di totale corrispondenza**: invero, il primo deve limitarsi a recare gli elementi minimi utili a rendere edotto l'interessato del procedimento mentre il secondo deve contenere l'impianto motivazionale completo e dettagliato del provvedimento.

Assumerebbe rilievo determinante in tal senso l'[art. 8, comma 2, lett. b\)](#) della **l. 7 agosto 1990, n. 241**, che impone all'amministrazione, in sede di adozione della comunicazione di avvio del procedimento, di **indicare "l'oggetto del procedimento promosso"** attraverso il quale l'interessato può venire a conoscenza dell'intenzione dell'amministrazione ma non implicherebbe la conoscenza delle ragioni poste a sostegno del futuro provvedimento finale.

Nel caso di specie, la comunicazione di avvio avrebbe individuato correttamente l'oggetto del procedimento riguardante la revoca per ragioni di opportunità connesse a sopravvenienze normative mentre l'atto finale avrebbe approfondito le argomentazioni poste a fondamento

della decisione senza mutare l'oggetto del procedimento.

Per parte sua, il Consiglio di Stato **non si sofferma sulla questione** *de qua* limitandosi a evocarla nell'*iter* del proprio percorso argomentativo nei seguenti termini: “*a prescindere da ogni considerazione in ordine alla corrispondenza con quanto rappresentato in sede di comunicazione di avvio del procedimento (...)*”.

2.1.2. La seconda, la terza e la quarta questione

Le altre questioni che la fattispecie concreta in esame sottopone all'attenzione della Sezione Sesta del Consiglio di Stato sono strettamente connesse e, pertanto, pare opportuno esaminarle congiuntamente.

È chiaro infatti che nella vicenda *de qua* il tema relativo al sindacato ammesso sull'atto gravato presuppone - logicamente prima ancora che giuridicamente - il **legittimo esercizio da parte dell'amministrazione del potere di revoca di un provvedimento amministrativo**, tenendo presente che nel caso che occupa il **provvedimento** si è **formato per silentium ex art. 87, comma 9, del codice delle comunicazioni elettroniche e sulla formazione tacita è sceso il giudicato**. Prima ancora di interrogarsi sull'ampiezza del sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo sull'esercizio del potere di ritiro nelle forme della revoca occorre, dunque, interrogarsi sulla legittimità dell'esercizio del potere *de quo*, stante la presenza di un giudicato sulla formazione silente del titolo autorizzatorio per l'installazione di impianti per telecomunicazioni e radiodiffusione (stazioni radio base).

Parte appellante, con il secondo motivo di appello, ha sottoposto a critiche la sentenza impugnata nella parte in cui essa ha accolto la censura fondata sui vizi di violazione di legge ed eccesso di potere dell'atto di ritiro in autotutela. Ha precipuamente rilevato:

- quanto alla **sopravvenuta l. reg. Calabria 3 ottobre 2023, n. 44**, che “*non viene indicato in che misura la sola entrata in vigore di una nuova regolamentazione comporterebbe (o costituirebbe di per sé) una rivalutazione dell'interesse o un nuovo motivo di pubblico interesse; né sono indicate le precise norme o disposizioni della legge regionale in esame che si ritengono violate*”;
- in ordine al **sopravvenuto regolamento comunale**, che è “*necessario che la motivazione della revoca non si esaurisca nel contrasto con la nuova normativa, venendosi altrimenti a realizzare un aggiramento sia del principio tempus regit actum, che dei requisiti dettati dall'[art. 21 quinquies L. n. 241 del 1990](#), come interpretato dalla giurisprudenza sopra richiamata. Ciò assume particolare pregnanza laddove, come nel caso di specie, l'autorità che ha emanato il provvedimento di autotutela è la medesima che ha precedentemente emanato l'atto normativo posto alla base della revoca*”;

- con riguardo alle ulteriori ragioni a sostegno, che il Tar calabro ritiene che la **motivazione** del provvedimento di revoca sia **generica** poiché, sotto un primo profilo, non spiega l'incidenza che le esposizioni ai campi elettromagnetici emessi dall'impianto potrebbero avere sulle abitazioni vicine in cui abitano persone con gravi patologie e, sotto un ulteriore profilo, non chiarisce in che modo la vicinanza a un sito con vincolo archeologico precluda la realizzazione dell'impianto;
- infine, che secondo il Tar i siti alternativi individuati nel provvedimento di revoca non sono idonei a garantire la copertura dell'area comunale interessata.

Indi, parte appellante ha osservato che **il giudice di prime cure, anziché esaminare complessivamente l'opportunità delle ragioni di revoca poste a fondamento del provvedimento di ritiro, avrebbe finito per sindacare il merito del provvedimento**, concentrandosi sulla inesistenza di situazioni di illegittimità pregresse. Più precisamente, il comune avrebbe correttamente ritenuto opportuno procedere alla revoca del provvedimento di autorizzazione, alla luce delle seguenti ragioni:

1. Con riguardo alla **sopravvenuta l. reg. Calabria 3 ottobre 2023, n. 44**, mediante il provvedimento di revoca l'amministrazione avrebbe **applicato l'art. 5** che prevede che l'insediamento degli impianti debba avvenire minimizzando l'esposizione della popolazione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sulla base dei principi localizzativi di cui all'art. 9 così identificati:
 - a. collocazione degli impianti per le telecomunicazioni in via prioritaria su edifici o in aree di proprietà pubblica;
 - b. rispetto del criterio di minimizzazione delle esposizioni della popolazione, con particolare riferimento ai siti sensibili, quali, a titolo esemplificativo, gli ospedali, le case di cura e di riposo, le scuole di ogni ordine e grado, gli asili nido, i parchi gioco, le aree verdi attrezzate, gli impianti sportivi e altri siti classificati come tali da altri provvedimenti normativi regionali;
 - c. accorpamento degli impianti su strutture di supporto comuni o quantomeno all'interno di siti comuni;
 - d. armonizzazione nelle aree di interesse storico, monumentale, architettonico, paesaggistico e ambientale.
2. In ordine al **sopravvenuto regolamento comunale**, l'amministrazione avrebbe consentito la corretta attuazione dei criteri localizzativi tesi a privilegiare la realizzazione degli impianti di comunicazione in aree agricole, pubblico e industriali al fine di mantenere un'adequata distanza dalle abitazioni private e, al contempo, di garantire un'adequata copertura del territorio comunale.
3. Per quanto attiene alle **ulteriori ragioni a supporto del provvedimento di revoca**, l'amministrazione, al fine di far rafforzare l'opportunità di procedere all'annullamento dell'autorizzazione, avrebbe valorizzato la vicinanza dell'impianto alle residenze di persone con gravi patologie ed esposte a un aggravamento delle condizioni di salute a

causa delle esposizioni a campi elettromagnetici. Nella stessa prospettiva, l'amministrazione avrebbe evidenziato che **la vicinanza a siti di interesse archeologico potrebbe pregiudicare la tutela del vincolo**. Infine, l'amministrazione avrebbe consentito l'**individuazione di tre siti alternativi idonei a garantire in maniera analoga la copertura occorrente per soddisfare la pretesa delle società**.

Per parte sua, il Consiglio di Stato opina che le questioni sottoposte alla sua attenzione possano essere esaminate congiuntamente in quanto avvinte da una intima connessione.

Nel merito, ritiene non vi siano ragioni per discostarsi da quanto statuito dalla Sezione con l'ordinanza cautelare n. 1844 del 19 maggio 2025 e che, dunque, i motivi dedotti da parte appellante non colgano nel segno.

Preliminarmente rileva che sulla **formazione per silentium del titolo abilitativo ai sensi dell'art. 87, comma 9, del codice delle comunicazioni elettroniche** (secondo cui *"Le istanze di autorizzazione si intendono accolte qualora, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla presentazione del progetto e della relativa domanda non sia stato comunicato un provvedimento di diniego o un parere negativo da parte dell'organismo competente ad effettuare i controlli, di cui all'articolo 14 della legge 22 febbraio 2001, n. 36, e non sia stato espresso un dissenso, congruamente motivato, da parte di un'Amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o dei beni culturali. Nei predetti casi di dissenso congruamente motivato, ove non sia stata adottata la determinazione decisoria finale nel termine di cui al primo periodo, si applica l'articolo 2, comma 9-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241. 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. Decorso il suddetto termine, l'amministrazione procedente comunica, entro il termine perentorio di sette giorni, l'attestazione di avvenuta autorizzazione, scaduto il quale è sufficiente l'autocertificazione del richiedente. Sono fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi"*) **risulta essersi formato un giudicato** in forza della sentenza della medesima Sezione del 29 novembre 2023, n. 10298.

Ne deriva che esso **può costituire oggetto di ritiro in autotutela nelle forme della revoca solo in presenza dei presupposti** di cui all'**art. 21-quinquies** della legge 7 agosto 1990, n. 241 e, in ogni caso, **a condizione che** l'esercizio del potere di secondo grado **non sia surrettiziamente diretto a un superamento della res iudicata** che ignori il risultato della lite pregressa.

In questo senso è appena il caso di rammentare che la revoca del provvedimento può essere disposta unicamente in caso di sopravvenienza di motivi di interesse pubblico, mutamento di situazioni di fatto - purché imprevedibili al momento dell'adozione del provvedimento - ovvero di esercizio del c.d. *ius poenitendi* ossia, salvo che per i provvedimenti autorizzatori o attributivi di vantaggi economici, in caso di rinnovata valutazione dell'interesse pubblico originario.

Il Collegio aggiunge che **il giudice amministrativo** chiamato a pronunciarsi sulla impugnazione dell'atto di revoca **ben può sindacare, anche attraverso il prisma della sua**

motivazione, la sussistenza dei presupposti del suo esercizio verificando se ricorrano le ipotesi tassativamente individuate dal legislatore ex art. 21-quinquies della legge n. 241 del 1990. **Il che non equivale a impingersi nel merito della scelta della pubblica amministrazione** di operare il ritiro né a sostituire la propria valutazione di opportunità a quella dell'amministrazione.

Ebbene, nel caso di specie, come correttamente rilevato dal Tar, il provvedimento di revoca, a giudizio del Consiglio di Stato **non risulta sorretto da adeguata motivazione** circa la sussistenza delle condizioni ex art. 21-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241.

In particolare, l'amministrazione comunale ha inteso dare rilievo all'intervenuta adozione di un **nuovo regolamento comunale e alla sopravvenuta entrata in vigore della legge regionale**. Questi, tuttavia, **costituiscono nova normativi non rilevanti rispetto al titolo già formato per silentium** e da cui non sono neppure evincibili sopravvenute esigenze di pubblico interesse in grado di mettere in discussione l'assetto in essere.

Nel dettaglio, il comune di Girifalco si è limitato a citare, con un **generico rinvio**, la **sopravvenienza normativa della l. reg. Calabria 3 ottobre 2023, n. 44**, recante "*Disciplina regionale in materia di impianti radioelettrici ai fini di un efficace sviluppo delle reti di telecomunicazione in osservanza della tutela ambientale e sanitaria della popolazione*"), **senza approfondirne l'incidenza sulla vicenda** concreta. Solo in sede processuale - in via postuma e quindi inammissibile - la difesa comunale ha indicato le disposizioni della ricordata legge regionale (artt. 5 e 9) in tesi rilevanti, non spiegando tuttavia perché il sito di realizzazione *de quo* sarebbe da reputarsi inidoneo alla luce delle stesse.

Per quanto attiene **agli articoli 6** (che individua le aree su cui è consentita l'installazione di stazioni radio base) **e 8** (secondo cui "*è consentito installare gli impianti nelle aree o siti puntuali previsti ed indicati nel presente regolamento*") del nuovo regolamento comunale n. 38 del 28 dicembre 2021 - pure valorizzati nella motivazione dell'atto di ritiro da parte dell'amministrazione - essi, oltre a non costituire ex se motivo di caducazione del provvedimento *illo tempore* adottato in applicazione del principio del *tempus regit actum*, non appaiono in linea con gli insegnamenti della consolidata giurisprudenza di questo Consiglio *in subiecta materia*, secondo cui **la disciplina comunale**, in forza dell'art. 8, comma 6 della l. 22 febbraio 2001, n. 36 **non può predeterminare, individuandole puntualmente, le aree su cui è consentita l'installazione** degli impianti per telecomunicazioni e radiodiffusione^[7]. Di tal che, **vanno in ogni caso disapplicati nella vicenda che occupa**.

A *latere* del percorso argomentativo seguito dalla Sesta Sezione merita soffermarsi sulla richiamata **pronuncia** della medesima Sezione **13 marzo 2023, n. 2621**, che ha richiamato i consolidati principi della giurisprudenza di questo Consiglio nella materia *de qua*.

Invero, la Sezione ha ritenuto in argomento che:

- il **regolamento comunale** previsto dall'art. 8, comma 6 della l. 22 febbraio 2001, n. 36 nel disciplinare il corretto insediamento nel territorio degli impianti, può contenere regole a tutela di particolari zone e beni di pregio paesaggistico o ambientale o storico artistico, o anche per la

protezione dall'esposizione ai campi elettromagnetici di zone sensibili (scuole, ospedali etc.), **ma non può imporre limiti generalizzati all'installazione degli impianti** se tali limiti siano **incompatibili con l'interesse pubblico alla copertura di rete del territorio nazionale**[\[8\]](#);

- **è consentito ai comuni**, nell'esercizio dei loro poteri di pianificazione territoriale, di **raccordare le esigenze urbanistiche con quelle di minimizzazione dell'impatto elettromagnetico**, ai sensi dell'ultimo inciso del comma 6 dell'art. 8 della l. 22 febbraio 2001, n. 36 prevedendo con regolamento anche limiti di carattere generale all'installazione degli impianti, purché sia comunque garantita una possibile localizzazione alternativa degli stessi, in modo da rendere possibile la copertura di rete del territorio[\[9\]](#);

- possono ritenersi **legittime anche disposizioni che non consentano (in generale) la localizzazione degli impianti nell'area del centro storico** (o in determinate aree del centro storico) o nelle adiacenze di siti sensibili (come scuole ed ospedali), **purché sia garantita la copertura di rete**, anche nel centro storico e nei siti sensibili, con impianti collocati in altre aree[\[10\]](#);

- l'art. 8 della l. 22 febbraio 2001, n. 36 permette ai comuni di individuare siti nel territorio comunale in cui è vietata l'installazione dei predetti impianti, per la protezione della popolazione dall'esposizione ai campi elettromagnetici, ma tale potere regolamentare incontra il limite che esso non può sostanziarsi in divieti generalizzati di installazione degli impianti in intere zone urbanistiche predefinite e, in quest'ultimo caso deve comunque salvaguardare una possibile localizzazione alternativa degli impianti, così da permettere una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni. Detto altrimenti, **il divieto di posizionare gli impianti in determinate aree deve comunque consentire la localizzazione degli impianti in aree alternative**, ponendosi, in caso contrario, in contrasto con l'interesse pubblico alla capillare distribuzione del servizio di telecomunicazioni sul territorio[\[11\]](#).

- in linea generale, il procedimento di installazione delle infrastrutture per impianti radioelettrici disciplinato dal codice delle comunicazioni elettroniche costituisce un procedimento unico[\[12\]](#), nell'ambito del quale devono confluire anche le valutazioni edilizie e non solo, in conformità delle esigenze di semplificazione procedimentale[\[13\]](#);

- sempre in linea generale, occorre tener presente che la normativa applicabile alla materia esprime un **particolare favor, cui si è già fatto cenno, per la realizzazione di reti e servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico**[\[14\]](#). La disciplina prevede infatti che *“Le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione, di cui agli articoli 87 e 88, e le opere di infrastrutturazione per la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica ad alta velocità in fibra ottica...sono assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria di cui all'art. 16, comma 7 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, pur restando di proprietà dei rispettivi operatori, e ad esse si applica la normativa vigente in materia”*;

- in termini procedurali si prevedono *iter* semplificati per determinate tipologie di impianti, nel senso che *“Gli impianti di reti di comunicazione elettronica ad uso pubblico, ovvero esercitati dallo Stato, e le opere accessorie occorrenti per la funzionalità di detti impianti hanno carattere di pubblica utilità, ai sensi degli articoli 12 e seguenti del D.P.R. 8 giugno 2001, n.*

327”.

Tornando al ragionamento del Consiglio di Stato nella vicenda *de qua*, con riferimento all'ulteriore motivo di revoca individuato dall'amministrazione comunale nella **vicinanza dell'impianto a residenze ove abitano persone affette da gravi patologie** che potrebbero aggravarsi a causa delle esposizioni a campi elettromagnetici emessi dall'impianto, si è dinanzi a una situazione di fatto dedotta in maniera generica (non riferendosi a situazioni specifiche e documentate), specie a fronte dell'assenso espresso dall'A.R.P.A., e, in ogni caso, non sopravvenuta ma coeva alla spendita del potere primario.

Per analoghe ragioni non vale a integrare motivo di revoca **neppure la vicinanza a siti di interesse archeologico**. E ciò in quanto:

- a. non si indica il sito in questione nè quanto sia “vicino”;
- b. il richiamo all'art. 25 del codice De Lise appare inconferente atteso che l'impianto *de quo* sorge vicino all'area oggetto di vincolo archeologico e non direttamente su di essa;
- c. tale vincolo archeologico è stato apposto con decreto del Ministero dei Beni e delle attività Culturali 8 luglio 2019 n. 128, di tal che esso sussisteva al momento dell'adozione dell'autorizzazione.

Non avendo l'amministrazione indicato a supporto della revoca idonee ragioni di opportunità rimane, infine, del tutto **irrelevante che la stessa abbia individuato**, in via postuma rispetto alla formazione del titolo tacito e in ogni caso tardivamente, **nuovi siti alternativi di localizzazione**. Il che, peraltro, rende superflui gli approfondimenti istruttori richiesti nell'atto di appello e segnatamente l'effettuazione di una verifica o di una consulenza tecnica d'ufficio sul punto.

Pubblicato il 13/05/2026

N. 03791/2026REG.PROV.COLL.

N. 03193/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3193 del 2025, proposto da
Comune di Girifalco, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato
Demetrio Verbaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Zefiro Net S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa
dall'avvocato Giovanni Mangialardi, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via
Matteo Bandello, 5;
Cellnex Italia S.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa
dall'avvocato Salvatore Abramo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Wind Tre S.p.A., non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Sezione Seconda, n.
277/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Zefiro Net S.r.l. e di Cellnex Italia S.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2026 il Cons. Giovanni Gallone e udito per
la parte appellante l'avv. Andrea Manzi in dichiarata delega dell'avvocato Demetrio Verbaro;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con provvedimento prot. n. 3022 datato 8 marzo 2024 il Comune di Girifalco ha revocato ai sensi dell'art. 21-quinquies della l. n. 241/1990 l'autorizzazione rilasciata, ai sensi dell'art. 87 del d.lgs. n. 259/2003, a Wind Tre S.p.a. (a cui è, successivamente, subentrata Zefiro Net S.r.l.) e a Cellnex Italia S.p.a. avente ad oggetto la realizzazione di una stazione radio base a servizio della rete WindTre in Via Boccaccio su terreno identificato al NCT del Comune di Girifalco al foglio 10 particella 142.

1.1 Nel dettaglio, a fondamento del provvedimento di revoca il Comune ha posto i seguenti motivi:

- la sopravvenuta approvazione del Regolamento SRB n. 38/2021 concernente l'installazione e l'esercizio degli impianti di telecomunicazione, successivamente alla formazione del titolo per silenzio assenso;

- l'intervento della L.R. n. 44/2023 avente ad oggetto "Disciplina regionale in materia di impianti radioelettrici ai fini di un efficace sviluppo delle reti di telecomunicazioni in osservanza della tutela ambientale e sanitaria della popolazione";

- l'opposizione espressa mediante deliberazione della Giunta Comunale n. 47 del 22 febbraio 2024 alla realizzazione dell'impianto in quanto in contrasto con il corretto insediamento urbanistico e territoriale di telecomunicazione finalizzato a minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici per i siti sensibili presenti, recependo così le preoccupazioni della popolazione.

2. Con ricorso di cui al n. R.G. 757/2024, notificato l'8 aprile 2024 e depositato il 29 aprile 2024, Zefiro Net S.r.l. ha impugnato detto provvedimento di revoca dinanzi al T.A.R. per la Calabria- sede di Catanzaro, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare, unitamente ai seguenti atti:

- il provvedimento prot. 1758 del 9 febbraio 2024, con il quale il Comune ha avviato il procedimento di revoca in autotutela della predetta autorizzazione;

- ove necessario, il Regolamento per l'installazione e l'esercizio degli impianti di telecomunicazione, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 38 in data 11 novembre 2021 e pubblicato il 28 dicembre 2021, in particolare degli artt. 6 e 8;

- l'ordinanza n. 33 del 9 febbraio 2024 con la quale il Comune ha disposto la sospensione dei lavori;

- ogni altro atto presupposto, collegato e/o consequenziale, ancorché non noto, ivi compresa la nota dell'Ufficio Tecnico del Comune n. 1399 del 30 dicembre 2021 e la deliberazione della Giunta comunale n. 47 del 22 febbraio 2024.

2.1 A sostegno del ricorso introduttivo ha dedotto le censure così rubricate:

- 1) *Violazione degli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 21-quinquies della legge 241/1990;*
- 2) *Violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; dell'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale; degli artt. 3, 6 e 21-quinquies della legge 241/1990; artt. 43 e segg. del d.lgs 259/2003; dell'art. 8 della legge 36/2001. Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza ed illogicità e sviamento dalla causa tipica;*
- 3) *Violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; degli artt. 3 e 6 della legge 241/1990; degli artt. 43 e segg. del d.lgs 259/2003; degli artt. 4 e 8 della legge 36/2001; del d.p.c.m. 8 luglio 2003;*
- 4) *Sulla violazione degli artt. 3 e 97 Cost., degli artt. 3, 6 e 21-septies della legge 241/1990. Sulla nullità dei provvedimenti impugnati per elusione del giudicato.*

3. Con ricorso di cui al n. R.G. 758/2024, notificato e depositato il 29 aprile 2024, Cellnex Italia S.p.a. ha impugnato i medesimi atti dinnanzi al T.A.R. per la Calabria- sede di Catanzaro, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare.

3.1 A sostegno del ricorso introduttivo ha dedotto le censure così rubricate:

- 1) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 21 nonies della l. 241 del 1990: carenza dei requisiti. Violazione dell'art. 97 della costituzione: violazione e/o falsa applicazione del principio di buon andamento dell'agere amministrativo. Eccesso di potere. Arbitrarietà e ingiustizia manifesta. Irragionevolezza. Violazione del principio del tempus regit actum;*
- 2) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 86, 87 e 90 del d.lgs. n. 259 del 2003. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 82 del D.L n. 18/2020, convertito, con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 4 e 8 Legge quadro n. 36 del 2001: incompetenza. Violazione dell'art. 97 della Costituzione: violazione dei principi di buon andamento, trasparenza ed efficienza dell'agere amministrativo. Violazione dell'art. 3 della L. 241 del 1990. Eccesso di potere: difetto di motivazione. Arbitrarietà ed ingiustizia manifesta. Sviamento di potere. Difetto di istruttoria. Violazione del principio di proporzionalità e di libertà di iniziativa economica. Omesso contemperamento degli interessi pubblici in gioco. Illegittimità, per la parte di interesse, del Regolamento comunale approvato con deliberazione di C.C. del Comune di Girifalco, n. 38 del 11 dicembre 2021. Illegittimità derivata del provvedimento di revoca;*
- 3) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 86 e ss. (ratione temporis applicabili) del d.lgs. n. 259 del 2003. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 82 del D.L n. 18/2020, convertito, con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, 3, 10, 10bis della L. 241 del 1990. Violazione dell'art. 97 della Costituzione: violazione dei principi di buon andamento, trasparenza ed efficienza dell'agere amministrativo. Eccesso di potere: difetto di motivazione. Arbitrarietà ed ingiustizia manifesta. Violazione dei principi del giusto procedimento.*

4. Ad esito del giudizio di primo grado, con la sentenza indicata in epigrafe, il T.A.R. per la Calabria- sede di Catanzaro, previa riunione dei suddetti ricorsi ex art. 70 c.p.a., ha accolto gli

stessi e, per l'effetto, ha annullato il provvedimento di revoca adottato dal Comune di Girifalco prot. n. 3022 dell'8 marzo 2024.

4.1 In particolare ha ritenuto fondati:

- il primo motivo di ricorso di Zefiro Net ed il terzo motivo di ricorso di Cellnex con cui si è dedotto che il provvedimento di autotutela gravato sarebbe motivato sulla base di circostanze ulteriori rispetto a quelle indicati nel provvedimento finale;
- il secondo motivo del ricorso di Zefiro Net ed il primo motivo del ricorso di Cellnex con cui si è censurata, per violazione di legge e per eccesso di potere, la motivazione del provvedimento di revoca.

5. Con ricorso notificato l'8 aprile 2025 e depositato il 18 aprile 2025, il Comune di Girifalco ha proposto appello avverso la suddetta sentenza chiedendone, previa sospensione dell'esecutività ex art. 98 c.p.a., la riforma.

5.1 Ha affidato il gravame ad un unico motivo così rubricato:

- 1) *Erroneità della sentenza in relazione all'accoglimento della censura relativa alla comunicazione di avvio del procedimento;*
- 2) *La sentenza ha errato nell'accogliere la censura tesa a sindacare, nel merito, il provvedimento di revoca.*

6. In data 22 aprile 2025 si è costituita Zefiro Net S.r.l. per resistere avverso l'appello.

6.1 La stessa parte appellata ha, poi, depositato in data 9 maggio 2025 memorie difensive insistendo per l'infondatezza dell'appello e della domanda cautelare.

7. In data 9 maggio 2025 si è costituita Cellnex Italia S.p.a. chiedendo la reiezione dell'appello e riproponendo i motivi di diritto non esaminati dal giudice di primo grado ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a.

8. In data 12 maggio 2025 il Comune di Girifalco ha depositato memorie difensive.

9. Ad esito dell'udienza in camera di consiglio del 15 maggio 2025 questa Sezione, con ordinanza cautelare n. 1844 del 19 maggio 2025, ha respinto la domanda cautelare proposta da parte appellante rilevando quanto segue:

-“ad una sommaria cognizione propria della presente fase cautelare, non paiono sussistere i presupposti di concedibilità della tutela cautelare atteso che v'è un giudicato sul titolo (CdS VI n. 10298 del 2023) al quale l'amministrazione ha fatto seguire una revoca del legittimo titolo maturato per silentium per sopravvenute esigenze di pubblico interesse sulla base di un nuovo regolamento comunale che - agli articoli 6 , 7 ed 8 - non appare in linea con gli insegnamenti della consolidata giurisprudenza del Consiglio e sulla base di deduzioni in fatto che non

appaiono di gravidanza tale da consentire il superamento della res iudicata non potendosi ammettere un riesercizio del potere che ignori lo svolgimento della lite pregressa”;

-in particolare “la circostanza della vicinanza della S.R.B. di che trattasi ad alcune residenze ove abiterebbero persone con gravi patologie che potrebbero aggravarsi a causa delle esposizioni a campi elettromagnetici emessi dall'impianto costituisce una situazione non sopravvenuta inidonea a giustificare la revoca del provvedimento e comunque dedotta in maniera generica a fronte del rispetto dei limiti di esposizione predeterminati come standard dalla normativa statale (potendo poi azionarsi dagli interessati sul piano civilistico i rimedi relativi alla tutela del diritto alla salute individuale a fronte del rispetto del canone predeterminato per il rispetto della salute collettiva consistente nei limiti di esposizione)”;

- “il regolamento comunale sopravvenuto non appare essere di per sé motivo di caducazione o di necessaria revoca del provvedimento illo tempore adottato e che non pare assumere rilievo il richiamo all’art. 25 del d.lgs. n. 50/2016 atteso che l’impianto de quo sorge vicino all’area oggetto di vincolo archeologico e non direttamente su di essa”.

10. In data 20 marzo 2026 Zefiro Net S.r.l. ha depositato memoria di replica.

11. In data 23 marzo 2026 il Comune di Girifalco ha depositato memoria difensiva.

12. Nelle date rispettivamente del 24 marzo 2026 e del 2 aprile 2026, parte appellante e Zefiro Net S.r.l. hanno depositato memorie di replica.

13. All’udienza pubblica del 23 aprile 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. L’appello, a prescindere da ogni considerazione in ordine alla sua procedibilità (per quanto eccepito nella memoria di replica da Zefiro Net con riguardo all’intervenuta adozione del provvedimento di decadenza prot. n. 11421 del 16 settembre 2025), è infondato nel merito e va respinto.

2. Con il primo motivo di appello si ritiene erronea la sentenza impugnata laddove ha accolto la censura relativa all’omessa piena corrispondenza tra la comunicazione di avvio del procedimento ed il successivo provvedimento di revoca in quanto quest’ultimo sarebbe stato adottato sulla base di circostanze ulteriori rispetto a quelle esplicate nel provvedimento finale.

In particolare, parte appellante osserva che tra l’atto di avvio del procedimento e l’atto finale intercorrerebbe un rapporto di aderenza e non di totale corrispondenza atteso che il primo deve contenere soltanto gli elementi minimi per informare l’interessato del procedimento mentre il secondo deve contenere l’impianto motivazionale completo e dettagliato del provvedimento.

In questo senso assumerebbe rilievo assorbente l’art. 8, comma 2, lett. b) della legge n. 241 del 1990 che impone all’amministrazione, in sede di adozione della comunicazione di avvio

del procedimento, di indicare “l’oggetto del procedimento promosso” attraverso il quale l’interessato può venire a conoscenza dell’intenzione dell’amministrazione ma non implicherebbe la conoscenza delle motivazioni a sostegno del futuro provvedimento finale.

Nel caso di specie la comunicazione di avvio del procedimento avrebbe correttamente individuato l’oggetto del procedimento riguardante la revoca per ragioni di opportunità connesse a sopravvenienze normative mentre l’atto finale avrebbe approfondito le argomentazioni a sostegno della decisione senza mutare l’oggetto del procedimento.

2.1 Con il secondo motivo di appello si censura, poi, la sentenza impugnata nella parte in cui ha accolto la censura fondata sui vizi di violazione di legge ed eccesso di potere del provvedimento di revoca, rilevando in particolare che:

-in relazione alla sopravvenuta l.r. n. 44 del 2023 “non viene indicato in che misura la sola entrata in vigore di una nuova regolamentazione comporterebbe (o costituirebbe di per sé) una rivalutazione dell’interesse o un nuovo motivo di pubblico interesse; né sono indicate le precise norme o disposizioni della legge regionale in esame che si ritengono violate”;

-in relazione al sopravvenuto Regolamento comunale, approvato con deliberazione n. 38 del 2021 è “necessario che la motivazione della revoca non si esaurisca nel contrasto con la nuova normativa, venendosi altrimenti a realizzare un aggiramento sia del principio tempus regit actum, che dei requisiti dettati dall’art. 21 quinquies l.n. 241/1990, come interpretato dalla giurisprudenza sopra richiamata. Ciò assume particolare pregnanza laddove, come nel caso di specie, l’autorità che ha emanato il provvedimento di autotutela è la medesima che ha precedentemente emanato l’atto normativo posto alla base della revoca”;

-in relazione alle ulteriori ragioni a supporto, il T.A.R. ritiene che la motivazione del provvedimento di revoca sia generica in quanto, sotto un primo profilo, non spiega l’incidenza che le esposizioni ai campi elettromagnetici emessi dall’impianto potrebbero avere sulle abitazioni vicine in cui abitano persone con gravi patologie e, sotto un ulteriore profilo, non chiarisce in che modo la vicinanza ad un sito con vincolo archeologico precluda la realizzazione dell’impianto.

Infine, secondo il T.A.R. i siti alternativi individuati nel provvedimento di revoca non sono idonei a garantire la copertura dell’area comunale interessata.

Osserva parte appellante che il giudice di primo grado, anziché esaminare complessivamente l’opportunità delle ragioni di revoca poste a fondamento del provvedimento, avrebbe finito per sindacare il merito del provvedimento, concentrandosi sull’inesistenza di situazioni di illegittimità pregresse.

Più in particolare, secondo parte appellante il Comune avrebbe correttamente ritenuto opportuno procedere alla revoca del provvedimento di autorizzazione, alla luce delle seguenti ragioni:

- in relazione alla sopravvenuta l. r. Calabria n. 44 del 2023, mediante il provvedimento di

revoca l'amministrazione avrebbe applicato l'art. 5 che prevede che l'insediamento degli impianti debba avvenire minimizzando l'esposizione della popolazione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sulla base dei principi localizzativi di cui all'art. 9 così individuati: collocazione degli impianti per le telecomunicazioni in via prioritaria su edifici o in aree di proprietà pubblica; rispetto del criterio di minimizzazione delle esposizioni della popolazione, con particolare riferimento ai siti sensibili, quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli ospedali, le case di cura e di riposo, le scuole di ogni ordine e grado, gli asili nido, i parchi gioco, le aree verdi attrezzate, gli impianti sportivi e altri siti classificati come tali da altri provvedimenti normativi regionali; l'accorpamento degli impianti su strutture di supporto comuni o quantomeno all'interno di siti comuni; armonizzazione nelle aree di interesse storico, monumentale, architettonico, paesaggistico e ambientale.

- in relazione al sopravvenuto Regolamento comunale, approvato con deliberazione n. 38 del 2021, l'amministrazione avrebbe consentito la corretta attuazione dei criteri localizzativi tesi a privilegiare la realizzazione degli impianti di comunicazione in aree agricole, pubblico e industriali al fine di mantenere un'adeguata distanza dalle abitazioni private e, al contempo, di garantire un'adeguata copertura del territorio comunale;

- in relazione alle ulteriori ragioni a supporto del provvedimento di revoca, l'amministrazione, al fine di far rafforzare l'opportunità di procedere all'annullamento dell'autorizzazione, avrebbe valorizzato la vicinanza dell'impianto alle residenze dove abitano persone con gravi patologie ed esposte ad un aggravamento delle condizioni di salute a causa delle esposizioni a campi elettromagnetici. Nella stessa prospettiva, l'amministrazione avrebbe messo in evidenza come la vicinanza a siti di interesse archeologico potrebbe pregiudicare la tutela del vincolo.

Infine l'amministrazione avrebbe consentito l'individuazione di tre siti alternativi idonei a garantire in maniera analoga la copertura occorrente per soddisfare la pretesa delle società.

3. I suddetti motivi, che possono essere esaminati congiuntamente stante l'intima connessione che li avvince, non colgono nel segno.

Non vi sono, infatti ragioni per discostarsi da quanto già statuito da questa Sezione in sede di cautela con l'ordinanza cautelare n. 1844 del 19 maggio 2025.

3.1 Anzitutto va rilevato che sulla formazione *per silentium* del titolo abilitativo ai sensi dell'art. 87, comma 9, del d.lgs. n. 259 del 2003 risulta essersi formato un giudicato in forza della sentenza di questa Sezione del 29 novembre 2023, n. 10298.

Ne discende che esso può costituire oggetto di ritiro in autotutela nelle forme della revoca solo al ricorrere dei presupposti di cui all'art. 21-quinquies della l. n. 241 del 1990 e, in ogni caso, a condizione che l'esercizio del potere di secondo grado non sia surrettiziamente volto ad un superamento della *res iudicata* che ignori l'esito della lite pregressa.

In questo senso è appena il caso di rammentare la revoca del provvedimento può essere disposta unicamente in caso di sopravvenienza di motivi di interesse pubblico, mutamento di

situazioni di fatto (purché imprevedibili al momento dell'adozione del provvedimento) ovvero di esercizio del c.d. *ius poenitendi* (cioè, salvo che per i provvedimenti autorizzatori o attributivi di vantaggi economici, in caso di rinnovata valutazione dell'interesse pubblico originario).

Deve aggiungersi che il giudice amministrativo chiamato a pronunciarsi sull'impugnazione dell'atto di revoca ben può sindacare, anche attraverso il prisma della sua motivazione, la sussistenza dei presupposti del suo esercizio verificando se effettivamente ricorrano le ipotesi tassativamente individuate dal legislatore ex art. 21-*quinquies* della l. n. 241 del 1990. Ciò non equivale, invero, ad impingersi nel merito della scelta dell'amministrazione di operare il ritiro né a sostituire la propria valutazione di opportunità a quella dell'amministrazione.

3.2 Ebbene, nel caso di specie, come correttamente rilevato dal T.A.R., il provvedimento di revoca, a prescindere da ogni considerazione in ordine alla corrispondenza con quanto rappresentato in sede di comunicazione di avvio del procedimento, non risulta sorretto da adeguata motivazione in ordine alla sussistenza delle condizioni ex art. 21-*quinquies* della l. n. 241 del 1990.

In particolare, l'amministrazione comunale ha anzitutto inteso dare rilievo all'intervenuta adozione di un nuovo regolamento comunale ed alla sopravvenuta entrata in vigore della l. r. Calabria n. 44 del 2023, Questi, tuttavia, costituiscono *nova* normativi irrilevanti rispetto al titolo già formato *per silentium* e da cui non sono neppure ricavabili sopravvenute esigenze di pubblico interesse in grado di mettere in discussione l'assetto in essere.

Nel dettaglio, il Comune di Girifalco si è limitato a citare, con un generico rinvio, la sopravvenienza normativa della l. r. Calabria n. 44 del 2023 ("Disciplina regionale in materia di impianti radioelettrici ai fini di un efficace sviluppo delle reti di telecomunicazione in osservanza della tutela ambientale e sanitaria della popolazione"), senza approfondirne tuttavia l'incidenza sulla vicenda concreta. Solo in sede processuale, in via postuma e quindi inammissibile, la difesa comunale ha indicato le disposizioni della ricordata legge regionale (artt. 5 e 9) in tesi rilevanti, non spiegando tuttavia perché il sito di realizzazione *de quo* sarebbe da reputarsi inidoneo alla luce delle stesse.

Quanto agli articoli 6 (che individua le aree su cui è consentita l'installazione di stazioni radio base) ed 8 (secondo cui "è consentito installare gli impianti nelle aree o siti puntuali previsti ed indicati nel presente regolamento") del nuovo regolamento comunale n. 38 del 28 dicembre 2021, pure valorizzati nella motivazione dell'atto di ritiro da parte dell'amministrazione, essi, oltre a non costituire di per sé motivo di caducazione del provvedimento *illo tempore* adottato in applicazione del principio del *tempus regit actum*, non appaiono in linea con gli insegnamenti della consolidata giurisprudenza di questo Consiglio *in subiecta materia* (secondo cui la disciplina comunale, in forza dell'art. 8, comma 6, della l. n. 36/2001, non può predeterminare, individuandole puntualmente, le aree su cui è consentita l'installazione degli impianti per telecomunicazioni e radiodiffusione – cfr. ex *multis* Cons. Stato, VI, 13 marzo 2023, n. 2621) sicché vanno in ogni caso disapplicati nel caso di specie.

3.3 Con riferimento, poi, all'ulteriore motivo di revoca individuato dall'amministrazione comunale nella vicinanza dell'impianto ad alcune residenze ove abitano persone con gravi

patologie che potrebbero aggravarsi a causa delle esposizioni a campi elettromagnetici emessi dall'impianto, si è dinanzi ad una situazione di fatto dedotta in maniera generica (non riferendosi a situazioni specifiche e documentate), specie a fronte dell'assenso espresso da A.R.P.A., e, in ogni caso, non sopravvenuta ma coeva alla spendita del potere primario.

3.4 Per analoghe ragioni non vale a integrare motivo di revoca neppure la vicinanza a siti di interesse archeologico. E ciò in quanto:

- non si indica quale sia il sito in questione e quanto sia "vicino";
- il richiamo all'art. 25 del d.lgs. n. 50/2016 appare inconferente atteso che l'impianto *de quo* sorge vicino all'area oggetto di vincolo archeologico e non direttamente su di essa;
- tale vincolo archeologico è stato apposto con decreto del Ministero dei Beni e delle attività Culturali n. 128 dell'8 luglio 2019 sicché esso sussisteva al momento dell'adozione della autorizzazione.

3.5 Non avendo l'amministrazione indicato a supporto della revoca idonee ragioni di opportunità rimane, infine, del tutto irrilevante che la stessa abbia individuato, in via postuma rispetto alla formazione del titolo tacito e comunque tardivamente, nuovi siti alternativi di localizzazione. Il che, peraltro, rende superflui gli approfondimenti istruttori pure richiesti nell'atto di appello (e segnatamente l'effettuazione di una verifica ovvero di una consulenza tecnica d'ufficio sul punto).

4. Per le ragioni esposte, l'appello è infondato e va respinto.

4.1 L'accerta infondatezza dell'appello esime questo giudice dallo scrutinare i motivi riproposti ex art. 101, comma 2, c.p.a. da parte appellata.

5. Sussistono nondimeno, alla luce delle peculiarità della vicenda in esame, giustificati motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere, Estensore

Marco Poppi, Consigliere

Giovanni Pascuzzi, Consigliere

[1]Cfr. F. Peres, [Direttiva 2004/40/Ce](#) e ordinamento nazionale: insieme contro i rischi dei campi elettromagnetici, in *Ambiente&Sicurezza*, 2004, 14, 62 ss.; S. Maglia, *Regolamento comunale per l'insediamento di impianti di telecomunicazione a tecnologia cellulare*, in *RivistAmbiente*, 2001, 07- 08, 822 ss.; S. Maglia - M.A. Labarile, *Inquinamento elettromagnetico: il punto a 10 anni dalla Legge quadro*, in *Ambiente e sviluppo*, 2010, 6, 531.

[2] Cons. Stato, Sez. VI, 3 settembre 2018, n. 5168, in *giustizia-amministrativa.it*.

[3] Lo afferma Cons. Stato, Sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4557, in *giustizia-amministrativa.it*; ma lo afferma anche Cons. Stato, Sez. VI, 22 gennaio 2021, n. 666.

[4] [Cons. Stato, Sez. II, 14 marzo 2020, n. 1837](#); sempre sulla necessità di un confronto procedimentale cfr. anche Tar Salerno, Campania, Sez. II, 13 gennaio 2023, n. 75; Tar, Lazio, Roma, Sez. I, 3 aprile 2018, n. 3646; Tar Trentino-Alto Adige, Trento, Sez. I, 3 gennaio 2018, n. 2.

[5] [Cons. Stato, Sez. II, 14 marzo 2020, n. 1837](#).

[6] Tar Lazio, Roma, Sez. I, 3 aprile 2018, n. 3646.

[7] Cfr., *ex multis*, [Cons. Stato, Sez. VI, 13 marzo 2023, n. 2621](#).

[8] Cons. Stato, Sez. III, 14 febbraio 2014, n. 723. I principi in argomento sono stati ripetutamente statuiti dalla giurisprudenza amministrativa meno recente: cfr. Cons. di Stato, Sez. III, parere n° 4280 del 3 marzo 2010; [Cons. Stato, Sez. VI, 19 giugno 2009](#), n. 4056;

[Cons. Stato, Sez. VI, l 21 giugno 2006](#), n. 3735; [Cons. Stato, Sez. IV, 14 febbraio 2005](#), n. 450; Tar Trentino Alto Adige 11 giugno 2010, n. 160; Tar Campania, Napoli, 3.4.2009, n. 1721; Tar Campania Napoli 7 maggio 2008 n. 3524; [Tar Toscana, Firenze, 19 settembre 2007](#), n. 2686.

[\[9\]](#)Cons. Stato, Sez. III, 23 gennaio 2015 n. 306.

[\[10\]](#)Cons. Stato, Sez. III, 18 giugno 2015, n. 3085.

[\[11\]](#)Si veda tra le più recenti, [Cons. Stato, Sez. VI, 3 giugno 2019, n. 3679](#).

[\[12\]](#)Cfr. Tar Lazio, Roma, Sez. V-quater, 18 agosto 2025, n. 15562.

[\[13\]](#)Cfr. ad es. Cons. Stato, Sez. VI, 9 giugno 2021, n. 3019, [22 gennaio 2021, n. 666](#), [21 gennaio 2020, n. 506](#).

[\[14\]](#)Su tale profilo si veda Cons. Stato, Sez. VI, 29 novembre 2023, n. 10298, che evidenzia che la normativa in materia ispirata a indubbio *favor* per le imprese operanti nel settore delle comunicazioni elettroniche, sicché si deve ritenere eccezionalmente preclusa l'installazione in determinate aree, gravate da vincoli di inedificabilità assoluta in cui sia esclusa qualunque attività di trasformazione del territorio, inclusa la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria? ([Cons. Stato, Sez. VI, 28 febbraio 2006, n. 894](#)). In tali casi serve la dimostrazione da

parte della società interessata dell'esistenza di ragioni tecniche impeditive" in *modo assoluto*" di qualsiasi localizzazione alternativa; ciò può comportare la convocazione di una conferenza di servizi al fine di bilanciare gli interessi pubblici e privati confliggenti. Nel caso di specie, con specifico riferimento al vincolo di inedificabilità assoluta nella fascia di rispetto cimiteriale si ritiene non applicabile alla costruzione di stazioni radio base?(Cons. Stato, Sez. VI, ord. 24 febbraio 2010, n. 877).