

Per gli atti di pianificazione territoriale, il termine di impugnazione decorre dalla loro pubblicazione prevista dalla legge o in base alla legge?

di Eliana Benvegna

Data di pubblicazione: 31-7-2026

Il presente contributo si prefigge lo scopo di fare il punto in ordine alle questioni controverse in tema termine di impugnazione degli atti di pianificazione territoriale.

Guida alla lettura

1. Inquadramento generale.

La vicenda trae origine dall'impugnazione, da parte di una società titolare di un impianto di radiodiffusione FM sito nel Comune di Valdobbiadene, del piano comunale di localizzazione degli impianti radioelettrici e della successiva variante al Piano degli Interventi che, recependone le previsioni, classificava l'impianto come "incompatibile" e lo assoggettava a ricollocazione.

Il TAR Veneto, con sentenza n. 3032 del 23 dicembre 2024, aveva dichiarato improcedibile il ricorso principale ritenendo che il piano di localizzazione non fosse ancora efficace al momento dell'impugnazione, essendone l'entrata in vigore differita all'approvazione della variante di recepimento. Riteneva altresì irricevibile il ricorso per motivi aggiunti proposto avverso la variante sull'assunto che il termine decadenziale decorresse dalla pubblicazione all'albo pretorio e non dalla comunicazione individuale.

Il Consiglio di Stato riforma integralmente la sentenza di primo grado, accogliendo l'appello sotto il profilo processuale, con affermazioni di principio di notevole rilievo in tema di decorrenza del termine di impugnazione delle varianti urbanistiche, e accogliendo nel merito la censura di difetto di istruttoria e motivazione, con annullamento dei provvedimenti impugnati nella parte di interesse e salvezza del riesercizio del potere.

2. La decisione del giudice di prime cure. Le questioni processuali

Il TAR Veneto aveva articolato la propria decisione su due distinti capi.

Quanto al **ricorso principale**, aveva ritenuto che il piano di localizzazione, alla data della sua impugnazione, fosse privo di efficacia lesiva attuale poiché la delibera di approvazione ne subordinava espressamente l'entrata in vigore al recepimento nella variante al Piano degli Interventi. Da ciò il giudice di *prime cure* faceva discendere l'improcedibilità in quanto, si legge

nella sentenza di primo grado, “Ogni effetto lesivo è infatti ora esclusivamente riconducibile allo strumento pianificatorio, che ha fatto proprie (e reso giuridicamente efficaci) le previsioni del Piano comunale di localizzazione degli impianti di radiodiffusione.

7. Nemmeno può ritenersi che tra il Piano e la successiva Variante n. 15 che lo recepisce sussista un **rapporto di pregiudizialità-dipendenze, che renda il secondo atto strettamente consequenziale al primo e, quindi, tale da seguirne automaticamente le sorti** (secondo il modello della c.d. “invalidità caducante”), **senza necessità di un'autonoma impugnazione**. Un simile rapporto può, infatti, configurarsi **solamente quando il provvedimento successivo costituisca «inevitabile e ineluttabile conseguenza» del precedente, «senza la necessità di ulteriori valutazioni di interessi»** (Cons. Stato, sez. III, 12 febbraio 2024 n. 1367)”.

Il TAR escludeva quindi che tra piano di settore e variante sussistesse un rapporto di pregiudizialità-dipendenza tale da determinare l'effetto caducante invocato dalla ricorrente.

Quanto ai **motivi aggiunti**, il TAR li aveva dichiarati irricevibili per tardività, ritenendo che il termine di impugnazione della variante decorresse dalla scadenza della pubblicazione all'albo pretorio ex art. 124 TUEL e non dalla comunicazione individuale, non versandosi, ad avviso del primo giudice, in un'ipotesi di variante puntuale incidente su beni specifici con effetto equivalente al vincolo preordinato all'esproprio.

3. Riforma in appello. Variante puntuale e obbligo di comunicazione individuale.

Il Consiglio di Stato ribalta entrambe le statuizioni, con una motivazione che si segnala per chiarezza e rigore.

Il fulcro della decisione risiede nella **qualificazione della variante al Piano degli Interventi come atto a contenuto particolare e concreto, idoneo a incidere in modo diretto e specifico sull'impianto della ricorrente**. Il Collegio rileva che la classificazione di incompatibilità e l'assoggettamento a ricollocazione riguardavano, nella sostanza, il solo traliccio della società ricorrente. Unico impianto, pur legittimo perché munito di titolo abilitativo, ritenuto incompatibile con le previsioni di piano. Da ciò discende l'obbligo di comunicazione individuale.

La sentenza si inserisce nel solco di un orientamento consolidato che distingue, ai fini dell'art. 41 c.p.a., tra **varianti a contenuto generale**, per le quali **il termine decorre dalla pubblicazione**, e **varianti particolari che incidono su beni specifici**, per le quali **è richiesta la notifica individuale e il termine decorre dalla ricezione dell'atto**.

Il principio è affermato con nettezza dal Consiglio di Stato, il quale ha affermato che **qualora si**

tratti di una variante specifica dello strumento urbanistico, deve necessariamente essere oggetto di notifica individuale ai proprietari dei terreni incisi dalle sue prescrizioni e, in mancanza di tale adempimento, può essere impugnata dagli interessati in ogni tempo, a prescindere dalla scadenza del termine di 60 giorni dall'avviso di pubblicazione (Consiglio di Stato, sez. IV, 8 settembre 2023, n. 8224). Tale principio è stato ribadito più di recente in un'altra sentenza del Supremo Consesso che ha limitato l'onere di comunicazione individuale ai *“proprietari di aree direttamente interessate dalla nuova destinazione”* (Consiglio di Stato, sez. VI, 8 aprile 2024, n. 3132).

L'elemento di novità della pronuncia in commento sta nell'**equiparazione**, ai fini della decorrenza del termine, **tra l'apposizione di un vincolo preordinato all'esproprio e la classificazione di incompatibilità con conseguente ordine di ricollocazione**.

Entrambe le fattispecie producono effetti ablatori reali su beni di proprietà privata, rendendo il titolare *“soggetto direttamente inciso dal piano territoriale e facilmente individuabile”*. L'argomentazione è tanto più significativa in quanto estende la categoria dei soggetti destinatari di comunicazione individuale oltre il tradizionale perimetro dei vincoli espropriativi, abbracciando ipotesi di incisione sostanzialmente equivalente della proprietà privata.

4. Invalidità caducante e invalidità viziante. Il rapporto tra piano di settore e variante urbanistica.

Sebbene la sentenza non affronti *funditus* il tema, avendo ritenuto assorbente la riforma del capo sulla ricevibilità dei motivi aggiunti, che fa venir meno la causa di improcedibilità del ricorso principale, la vicenda offre lo spunto per alcune considerazioni sul **rapporto tra piano di settore e strumento urbanistico di recepimento**.

La giurisprudenza amministrativa distingue tradizionalmente tra invalidità ad effetto caducante e invalidità ad effetto viziante.

Come chiarito dal Consiglio di Stato in presenza di vizi accertati dell'atto presupposto si ***“distingue fra invalidità ad effetto caducante ed invalidità ad effetto viziante, ammettendo per la prima che l'annullamento dell'atto presupposto si estenda automaticamente a quello consequenziale, anche ove quest'ultimo non venga impugnato, mentre la seconda renderebbe l'atto consequenziale annullabile, purché impugnato nei termini. Ai fini della concreta individuazione della predetta tipologia di effetti, è pacifico che si debba valutare l'intensità del rapporto di consequenzialità, con riconoscimento dell'effetto caducante ove tale rapporto sia immediato, diretto e necessario, nel senso che l'atto successivo si ponga, nell'ambito della stessa sequenza procedimentale, come inevitabile conseguenza di quello anteriore, senza necessità di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi”*** (Cons. Stato, sez. IV, 9 aprile 2023, n. 3272).

L'effetto caducante ricorre dunque solo in via eccezionale, quando l'atto successivo costituisce *"inevitabile conseguenza dell'atto anteriore, senza valutazioni aggiuntive"*, come affermato da TAR Lombardia, Milano, sez. II, 23 luglio 2020, n. 1432.

Nel caso di specie, il TAR aveva escluso l'effetto caducante proprio in applicazione di tale principio, valorizzando il fatto che la variante era stata approvata all'esito di un procedimento complesso ex art. 18 L.R. Veneto n. 11/2004, con acquisizione di pareri e autonoma ponderazione di interessi. Il Consiglio di Stato, senza smentire l'impostazione teorica del primo giudice, ha tuttavia ritenuto che la questione fosse superata dall'accoglimento del motivo sulla ricevibilità dei motivi aggiunti. Una volta riconosciuta la tempestività dell'impugnazione della variante, anche il ricorso principale, avente ad oggetto il piano di settore presupposto, ridiventa procedibile.

La pronuncia conferma dunque, sia pure in via implicita, l'orientamento restrittivo in materia di invalidità caducante tra strumenti di pianificazione che si collocano in sequenza procedimentale ma implicano distinte valutazioni di interessi, l'onere di impugnazione sussiste per ciascun atto. La peculiarità del caso risiede semmai nella scelta del Comune di differire l'efficacia del piano di settore al recepimento nella variante, creando un'insolita scansione temporale che ha indotto il TAR a ritenere il ricorso principale addirittura inammissibile, statuizione che il Consiglio di Stato ha implicitamente censurato, riconoscendone la procedibilità una volta ripristinata la ricevibilità dei motivi aggiunti.

Pubblicato il 03/06/2026

N. 04432/2026REG.PROV.COLL.

N. 02566/2025 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 2566 del 2025, proposto da

Konnetto S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore,

rappresentata e difesa dall'avvocato Francesca Mantovan, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Valdobbiadene, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Dal Bello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Veneto, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto,
Sezione Terza, n. 3032 del 23 dicembre 2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Valdobbiadene;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2026, il Cons. Roberto Caponigro e uditi per le parti l'avvocato Paolo Caruso, in dichiarata delega dell'avvocato Francesca Mantovan, e l'avvocato Federica Scafarelli, per delega dell'avvocato Alberto Dal Bello;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Società Konnetto s.r.l., proprietaria di un impianto radiofonico sito nel territorio del Comune di Valdobbiadene, ha agito dinanzi al Tar per il Veneto avverso gli atti del Comune di Valdobbiadene che, nell'ambito di un complessivo riordino delle postazioni di trasmissione radiofonica esistenti sul territorio comunale, hanno classificato l'impianto di proprietà della ricorrente come "incompatibile" con le previsioni del Piano e, quindi, "assoggettato a ricollocazione".

In particolare, ha impugnato, con ricorso introduttivo del giudizio, nella parte di interesse, il "piano di localizzazione degli impianti radioelettrici, Il stralcio, impianti di radiodiffusione FM", adottato ed approvato con deliberazioni del Consiglio Comunale, rispettivamente, n. 6 del 9 marzo 2021 e n. 23 del 28 aprile 2022, e, con motivi aggiunti, sempre nella parte di interesse, la variante al piano degli interventi n. 15, adottata ed approvata con deliberazione del Consiglio Comunale, rispettivamente, n. 69 del 29 novembre 2022 e n. 50 del 14 novembre 2023.

Il Tar per il Veneto, Sezione Terza, con la sentenza n. 3032 del 23 dicembre 2024, ha dichiarato improcedibile il ricorso principale ed irricevibile il ricorso per motivi aggiunti.

Di talché, la Konnetto s.r.l. ha interposto il presente appello, articolando i seguenti motivi

A) Quanto alla dichiarazione di improcedibilità del ricorso principale.

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 35, co. 1, lett. c), c.p.a.

L'annullamento del piano di localizzazione avrebbe un effetto caducante nei confronti della variante.

2. Violazione del principio della c.d. invalidità caducate,

Sussisterebbe un rapporto di pregiudizialità dipendenza tra il piano di localizzazione degli impianti (c.d. piano antenne) e la variante al piano degli interventi.

La deliberazione di approvazione della variante al piano interventi costituirebbe un atto meramente esecutivo della deliberazione di approvazione del piano di localizzazione degli impianti di radiodiffusione.

3. Errore di fatto. Motivazione errata e illogica.

La variante al piano interventi, nel caso di specie, sarebbe condizione per l'entrata in vigore del piano di localizzazione, ma non sarebbe espressione di alcun potere di pianificazione territoriale.

La ragione dichiarata del differimento del piano antenne sarebbe stata quella di consentire il recepimento formale delle previsioni del piano nella variante.

4. Violazione degli artt. 16 e 17 NN.TT.AA./P.I.

Il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado sarebbe stato altresì ammissibile, perché assistito da un interesse attuale e concreto sin dal momento della sua proposizione, oltre che procedibile.

B) Quanto alla dichiarazione di irricevibilità dei motivi aggiunti:

5. Falsa applicazione dell'art. 41c.p.a.

Il piano di localizzazione degli impianti radioelettrici avrebbe un contenuto particolare e pregiudicherebbe in concreto una ben individuata infrastruttura per radiodiffusione esistente.

Solo il traliccio TV3-J, dell'appellante, pur legittimo perché munito di titolo abilitativo, sarebbe ritenuto incompatibile con le previsioni di piano.

La Konnetto, pertanto, sarebbe individuata quale proprietaria di un bene specifico, il traliccio TV3-J e sarebbe direttamente coinvolta da una specifica e particolare previsione di piano.

La variante presenterebbe in parte qua un contenuto particolare e concreto, tale da causa al proprietario del sito localizzativo e della infrastruttura ivi installata un pregiudizio diretto ed immediato, giuridicamente rilevante, sicché dell'approvazione della variante e, quindi, dell'entrata in vigore del piano la Konnetto avrebbe dovuto essere informata individualmente.

6. Violazione dell'art. 88, co. 2, c.p.a. carente esposizione dei motivi in diritto della decisione.

Il piano definisce l'impianto della società, alla quale il Comune di Valdobbiadene ha rilasciato il permesso di costruire, seppure in sanatoria, "incompatibile" e cioè in contrasto con il piano di localizzazione, da smantellare e comunque insuscettibile di qualsiasi intervento edilizio, salvo che di manutenzione ordinaria, per cui dovrebbe affermarsi che arrechi alla società un pregiudizio concreto ed attuale.

La dichiarazione di incompatibilità del sito avrebbe un effetto immediato, per cui, di fatto, con questa previsione sarebbe stata disposta la decadenza del permesso di costruire, nonostante i lavori per la realizzazione dell'intervento progettato siano stati ultimati da almeno 14 anni,

C) Riproposizione dei motivi del ricorso introduttivo non esaminati.

1. Violazione di legge. Violazione degli artt. 24 e 42 del d.lgs. n. 177 del 2005 nonché 25 e 50 d.lgs. n. 2081 del 2021. Incompetenza.

Ai singoli comuni non spetterebbe la formazione di alcun piano di settore per la radiodiffusione in modalità di frequenza, tantomeno la competenza a decidere la ricollocazione degli impianti esistenti in siti individuati unilateralmente ed arbitrariamente dal comune stesso.

2. Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione dell'art. 17 della L.R. n. 11 del 2004.

La individuazione dei siti localizzativi non potrebbe avvenire a mezzo di un piano di settore atipico, non corrispondente, quanto a presupposti e procedimento, allo schema determinato in via generale ed astratta dalle norme primarie dell'ordinamento.

3. Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione dell'art. 18 L.R. n. 11 del 2004.

L'art. 14 NTA delineerebbe una procedura per la formazione del piano di settore diverso da quella prevista dall'art. 18 L.R. n. 11 del 2004 per la formazione della variante al P.I. e la procedura in concreto seguita divergerebbe da quella indicata dal legislatore regionale per l'approvazione della necessaria variante.

4. Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione degli artt. 17 L.R. n. 11 del 2004 e 39 NTA/PAT.

Il piano di settore, per quanto concerne il sito localizzativo della ricorrente, sarebbe illegittimo perché in evidente contrasto con gli artt. 17, comma 2, lett. h) della L.R. n. 11 del 2004 e 39, comma 1, lett. b), e c) delle norme tecniche operative del PAT.

Non sarebbe comprensibile la classificazione del sito localizzativo della Konnetto come "Sito incompatibile soggetto a ricollocazione", sito munito di titolo abilitativo edilizio e preesistente alla adozione del piano di settore.

5. Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione degli artt. 11 D.P.R. n. 380 del 2001, 9 L. n. 36 del 2001 e 39 NTA/PAT. Difetto dei presupposti.

L'art. 11, comma 2, ultima parte, del d.P.R. n. 380 del 2001 sancisce che il permesso di costruire è irrevocabile.

6. Eccesso di potere per travisamento dei fatti.

La previsione del piano poggerebbe sull'erroneo convincimento che l'impianto in discorso sia abusivo.

7. Eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità manifesta.

Gli elaborati grafici 1a e 1b definirebbero il sito 5, su cui insiste l'impianto TV3-J "incompatibile soggetto a ricollocazione", nonostante l'impianto non sia abusivo perché munito di valido titolo abilitativo, per cui il sito, per la norma tecnica, sarebbe compatibile e, per l'elaborato grafico, sarebbe incompatibile.

8. Violazione di legge. Violazione dell'art. 3 L. n. 241 del 1990. Difetto di istruttoria e di motivazione.

La previsione di delocalizzazione del sito trasmissivo non sarebbe supportata da alcuna istruttoria e non sarebbe comunque motivata.

L'Amministrazione non avrebbe indicato i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche per cui ha ritenuto incongruo il sito localizzativo della Konnetto.

Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione degli artt. 13 e 17 L.R. n. 11 del 2004 nonché art. 44, 45 e 46 d.lgs. n. 259 del 2003.

Non si sarebbero potuto assoggettare alla stessa disciplina, come avvenuto nella fattispecie, la localizzazione degli impianti e gli interventi manutentori di questi ultimi.

D) Riproposizione dei motivi aggiunti non decisi.

Gli stessi motivi di cui sub c) sono riproposti come motivi aggiunti non decisi.

Il Comune di Valdobbiadene ha analiticamente contestato la fondatezza delle doglianze dedotte concludendo per il rigetto dell'appello.

Le parti hanno depositato altre memorie a sostegno delle rispettive ragioni.

All'udienza pubblica del 26 marzo 2026, la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. Il giudice di primo grado ha così motivato la decisione assunta:

“5. Il ricorso principale è improcedibile per sopravvenuta carenza di

interesse.

6. Con il provvedimento impugnato in principalità (delibera consiliare n. 23 del 28 aprile 2022) è stato approvato il Piano comunale di localizzazione degli impianti di radiodiffusione, al contempo disponendo – tanto nella motivazione, quanto nella parte dispositiva della delibera – che l'atto sarebbe entrato in vigore soltanto «15 giorni dopo la pubblicazione all' Albo pretorio della delibera di approvazione definitiva della variante al P.I. che ne

recepirà le previsioni».

6.1. Al momento della proposizione del ricorso, pertanto, il piano impugnato non era idoneo a ledere, in via immediata e diretta, la posizione della ricorrente, essendo i relativi effetti espressamente subordinati alla sua successiva trasposizione all'interno dello strumento di pianificazione territoriale. La circostanza induce anche a dubitare della stessa ammissibilità del ricorso, non assistito da un interesse attuale e concreto al

momento della sua proposizione.

6.2. Fermo restando quanto precede, il previsto recepimento è effettivamente intervenuto per effetto della Variante n. 15 al P.I. – adottata con deliberazione consiliare n. 69 del 29 novembre 2022 e approvata con deliberazione consiliare n. 50 del 14 novembre 2023 – e ciò induce, in ogni caso, a ritenere improcedibile l'originario ricorso. Ogni effetto lesivo è infatti ora esclusivamente riconducibile allo strumento pianificatorio, che ha fatto proprie (e reso giuridicamente efficaci) le previsioni del Piano comunale di

localizzazione degli impianti di radiodiffusione.

7. Nemmeno può ritenersi che tra il Piano e la successiva Variante n. 15 che lo recepisce sussista un rapporto di pregiudizialità-dipendenze, che renda il secondo atto strettamente consequenziale al primo e, quindi, tale da seguirne automaticamente le sorti (secondo il modello della c.d. “invalidità caducante”), senza necessità di un’autonoma impugnazione. Un simile rapporto può, infatti, configurarsi solamente quando il provvedimento successivo costituisca «inevitabile e ineluttabile conseguenza» del precedente, «senza la necessità di ulteriori valutazioni di

interessi» (Cons. Stato, sez. III, 12 febbraio 2024 n, 1367).

7.1. Nel caso di specie, invece, la predisposizione del piano di settore era inizialmente intervenuta “extra-ordinem”, al di fuori della procedura prescritta per gli atti di pianificazione territoriale dalla legge regionale del Veneto n. 11/2004, ferma la riconosciuta necessità di un successivo recepimento del piano all’interno del P.I. comunale. All’approvazione del Piano di localizzazione, non ancora efficace, ha fatto seguito l’iter di formazione della Variante al P.I., condotto ai sensi dell’articolo 18 della citata L.R. 11/2024, nel corso del quale sono stati acquisiti i pareri degli enti preposti e compiute tutte le ulteriori valutazioni sottese al potere di

7.2. La Variante, quindi, oltre a costituire condizione di efficacia del Piano, si colloca all'esito di un procedimento complesso e articolato, espressione di un potere – di pianificazione territoriale – diverso e più ampio di quello strettamente settoriale in materia di impianti, rispetto al quale non si pone in

rapporto di stretta e necessaria consequenzialità.

8. Quanto all'atto di approvazione della Variante n. 15 (con delibera consiliare n. 50 del 14 novembre 2023), invece, l'impugnazione per mezzo

di motivi aggiunti è tardiva e quindi irricevibile.

8.1. Le delibere consiliari sono, infatti, oggetto di pubblicazione ex lege nell'albo pretorio comunale ai sensi dell'art. 124, comma 1 del T.U.E.L. (d.lgs. 267/2000). Rispetto a tali atti, non soggetti a comunicazione individuale, il termine di proposizione della domanda di annullamento decorre quindi "dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione"

8.2. *Non risulta applicabile alla vicenda la giurisprudenza (Cons. Stato, sez. V, 30 novembre 2015, n. 5398) citata dalla ricorrente nella memoria di replica, secondo la quale per i soggetti «direttamente contemplati» dall'atto e «direttamente incisi» dai suoi effetti il termine di impugnazione inizierebbe a decorrere solo dell'effettiva conoscenza dell'atto medesimo, anche se*

oggetto di pubblicazione a norma di legge.

8.3. *In materia urbanistica, la predetta categoria soggettiva corrisponde, tipicamente, ai proprietari delle aree sulle quali lo strumento pianificatorio apponga un vincolo preordinato all'esproprio. Solo questi soggetti, infatti, subiscono dall'atto – che presenta, in parte qua, contenuto particolare e concreto – un pregiudizio diretto e immediato, giuridicamente rilevante e sono quindi resi destinatari di notifica individuale. La categoria non comprende, invece, i «terzi appartenenti all'indifferenziata collettività che dalla variante assumono subire un danno» (Cons. Stato, sez. VI, 3 marzo 2014, n. 965). In particolare, «gli effetti eventualmente pregiudizievoli prodotti dalla variante in capo al soggetto, se assumono indubbia rilevanza ai fini della sussistenza dell'interesse a ricorrere, non possono aprire la strada all'obbligo di notifica individuale, non solo perché ciò non trova alcun univoco addentellato normativo, ma anche tenuto conto dell'incertezza che si determinerebbe per le amministrazioni comunali chiamate a perimetrare l'area dei soggetti destinatari di notifica in relazione ad un elemento sfuggente e suscettibile di apprezzamento soggettivo come quello correlato agli effetti negativi prodotti dalla variante in una determinata*

8.4. Ad avviso del Collegio, la qualificazione di incompatibilità assegnata dalla Variante n. 15 all'impianto della ricorrente – nell'ambito di una pianificazione generale riferita a tutti gli impianti di radiodiffusione esistenti sul territorio comunale – mentre è idonea a identificare la società come soggetto differenziato e pregiudicato dall'atto, dotato di legittimazione e interesse alla sua impugnazione, non la rende altresì soggetto

«direttamente inciso» dall'atto medesimo.

8.5. Pertanto, la delibera consiliare di approvazione della variante non doveva essere notificata individualmente alla ricorrente, per cui vale l'ordinaria presunzione di conoscenza correlata alla scadenza del termine di pubblicazione di cui all'art. 124, comma 1 del T.U.E.L. (intervenuta in data 3 dicembre 2023). Ne consegue che il ricorso per motivi aggiunti, notificato al Comune in data 14 ottobre 2024, ossia ben oltre i 60 giorni

dalla data predetta, è tardivo".

3. Il Collegio, diversamente da quanto statuito dal Tar, ritiene che

l'impugnazione proposta con i motivi aggiunti sia ricevibile e che, di conseguenza, l'impugnazione proposta con il ricorso introduttivo del giudizio sia, oltre che ammissibile, anche procedibile.

3.1. Per gli atti di pianificazione territoriale, il termine di impugnazione decorre dalla loro pubblicazione prevista dalla legge o in base alla legge.

Tuttavia, necessita la comunicazione individuale per le varianti puntuali e, in tal caso, il termine decadenziale di impugnazione dell'atto decorre dalla data in cui l'interessato riceve la notifica dell'atto.

In altri termini, se il piano incide in modo diretto e specifico su un singolo immobile, l'amministrazione è tenuta a una comunicazione o notifica individuale al proprietario ed il termine per impugnare, ai sensi dell'art. 41 c.p.a., decorre dal giorno in cui il proprietario riceve l'atto.

Nella fattispecie in esame, l'adozione della variante al piano interventi n. 15, ai sensi dell'art. 18 della L.R. n. 11 del 2004, ha inciso in modo diretto e specifico sull'impianto in proprietà dell'appellante, per cui l'Amministrazione avrebbe dovuto procedere alla comunicazione o notifica individuale dell'atto.

Infatti, la deliberazione consiliare n. 6 del 9 marzo 2021, di adozione del Piano di localizzazione degli impianti radioelettrici nel territorio comunale, Il stralcio, impianti di radiodiffusione FM, ha dato atto che sono pervenute osservazioni presentate da quattro società, tra cui Konnetto s.r.l.

La Konnetto ha presentato cinque osservazioni, tre delle quali non sono state accolte in sede di controdeduzioni, una è stata accolta ed un'altra parzialmente accolta.

La variante al Piano degli Interventi n. 15 ha come oggetto anche il detto Piano di localizzazione degli impianti radioelettrici ed è stata adottata, tra l'altro, per il recepimento cartografico e normativo del Piano di localizzazione.

Nello specifico, il sito di installazione TV3-J, di proprietà Konnetto, è stato

classificato come incompatibile con le previsioni e prescrizioni del piano di settore, consentendo solo interventi di manutenzione ordinaria.

Pertanto, l'appellante può ritenersi, nella sostanza, soggetto direttamente inciso dal piano territoriale e facilmente individuabile, atteso che il traliccio TV3-J si identifica con il suo proprietario.

D'altra parte, la sentenza appellata ha specificato come, in materia urbanistica, la categoria dei soggetti "direttamente contemplati" dall'atto e "direttamente incisi" dai suoi effetti, per i quali il termine di impugnazione inizierebbe a decorrere solo dall'effettiva conoscenza dell'atto medesimo, corrisponda tipicamente ai proprietari delle aree sulle quali lo strumento pianificatorio apponga un vincolo preordinato all'esproprio.

In proposito, coglie nel segno la considerazione dell'appellante, secondo cui le fattispecie dell'apposizione su un bene di un vincolo preordinato all'esproprio e quella in esame, ai fini della decorrenza del termine di impugnazione, sono sovrapponibili, in quanto anche l'appellante ha subito effetti ablatori reali da uno strumento urbanistico che incide su specifici beni di proprietà privata.

3.2. La ricevibilità del ricorso proposto in primo grado per motivi aggiunti determina il venire meno della causa di improcedibilità dell'azione di annullamento proposta avverso il piano di localizzazione degli impianti (c.d. piano antenne) con il ricorso introduttivo del giudizio e ciò esime dall'esame delle relative doglianze.

4. Il Collegio, peraltro, ritiene che non sussistano i presupposti per la rimessione della questione al giudice di primo grado in quanto - a prescindere dalla considerazione che la presente sentenza riforma, oltre la declaratoria di improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio, anche la declaratoria di irricevibilità dei motivi aggiunti, su cui l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato non si è ancora espressa – non sussiste il "palese" errore cui l'Adunanza Plenaria n. 10 del 2025 subordina la dichiarazione di nullità della sentenza impugnata con conseguente applicabilità dell'art. 105, comma 1, c.p.a.

5. I motivi di merito riproposti in appello sono in buona parte infondati, in quanto:

- i Comuni, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge n. 36 del 2001 possono adottare un regolamento nel rispetto delle vigenti disposizioni di legge e, in particolare, degli articoli 43, 44, 45, 46, 47 e 48 del d.lgs. n. 259 del 2003, per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici, sicché, avendo agito per il perseguimento dei fini indicati, il Comune di Valdobbiadene ha esercitato un potere di cui è competente per legge;
- il piano di localizzazione degli impianti radioelettrici ed il relativo piano di settore, proprio in virtù del citato art. 8 della legge n. 36 del 2001, devono ritenersi tipizzati dalla norma primaria e necessitano di essere coordinati con la pianificazione urbanistica;
- l'approvazione del c.d. Piano Antenne è stata preceduta da un ampio segmento partecipativo, nel cui ambito la Konnetto s.r.l. ha proposto articolate osservazioni oggetto di apposite controdeduzioni, e la sua efficacia è stata differita all'approvazione definitiva del Piano degli interventi che lo ha recepito;
- l'art. 39, lett. a), delle norme tecniche del P.A.T. del Comune di Valdobbiadene prevede che il Piano Interventi puntualizza e "verifica" gli impianti e le infrastrutture funzionali alle reti e servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico ai sensi del d.lgs. n. 259 del 2003 e della legge n. 35 del 2001, per cui nel concetto di "verifica" rientra la valutazione di compatibilità con l'assetto urbanistico e territoriale sia di nuovi impianti sia di impianti già esistenti;
- nella valutazione di compatibilità può comportare anche la delocalizzazione di impianti non abusivi, ma assistiti da titolo abilitativo sia pure in sanatoria;
- tale valutazione può legittimamente risentire dalla esigenza di riqualificazione del territorio a seguito del vincolo paesaggistico

recentemente apposto su buona parte del territorio comunale;

- la valutazione di compatibilità dell'impianto a seguito della verifica che tenga conto delle esigenze del territorio e degli inquinamenti elettromagnetici può legittimamente determinare una prescrizione di rilocalizzazione dell'impianto stesso;
- il concetto che guida l'attività amministrativa nella fattispecie, quindi, è la valutazione di compatibilità tra gli impianti e gli obiettivi del piano, per cui la circostanza che il sito di Konnetto sia stato, sia pure a seguito di sanatoria, autorizzato non incide sui termini della questione;
- come emerge dalle controdeduzioni alle osservazioni presentate in ordine al piano di localizzazione degli impianti, uno degli obiettivi del Piano è quello di razionalizzare e riordinare gli impianti esistenti per diminuire l'impatto visivo di queste strutture;
- in altri termini, non può ritenersi che l'impianto in discorso, in quanto munito di titolo abilitativo, fosse da considerare automaticamente compatibile con l'assetto urbanistico e territoriale e con le finalità di tutela perseguite dal Piano Antenne.

In definitiva, il Comune di Valdobbiadene ha agito nell'esercizio di un potere espressamente attribuito dalla legge per finalità anch'esse espressamente individuate, per il perseguimento delle quali l'Amministrazione è competente a valutare la compatibilità dei siti esistenti, anche se autorizzati.

6. Viceversa, risulta fondato il motivo con cui l'appellante sostiene che l'azione amministrativa sia stata caratterizzata da deficit di istruttoria e di motivazione.

I provvedimenti ed i relativi atti endoprocedimentali, infatti, non indicano le ragioni giuridiche ed i presupposti di fatto in base ai quali il sito in cui è attualmente localizzato l'impianto della Konnetto sia incompatibile con le finalità sottese al Piano, per cui deve rilevarsi un difetto di motivazione conseguente ad un difetto di istruttoria.

7. La parziale fondatezza dell'appello nel merito determina il suo accoglimento, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, devono essere accolti il ricorso e i motivi aggiunti proposti in primo grado dalla Konnetto s.r.l. ed annullati i provvedimenti impugnati nella parte di interesse, salvo il riesercizio del potere amministrativo in materia.

8. Le spese del doppio grado di giudizio, considerate la peculiarità e la complessità della fattispecie, possono essere integralmente compensate tra le parti.

9. Va da sé che, in relazione alle molteplici specificazioni e puntualizzazioni delle doglianze contenute nel ricorso in appello e nelle successive memorie, così come alle molteplici argomentazioni sviluppate nelle difese del Comune di Valdobbiadene, il Collegio ha preso in considerazione, nella motivazione della presente sentenza, solo quelle ritenute pertinenti ai fini della definizione del giudizio, per cui i profili eventualmente non menzionati si intendono ritenuti privi di sostanziale interesse.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando, accoglie, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, l'appello in epigrafe (R.G. n. 2566 del 2025) e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso e i motivi aggiunti proposti in primo grado dalla Konnetto s.r.l. ed annulla i provvedimenti impugnati nella parte di interesse, salvo il riesercizio del potere amministrativo in materia.

Compensa le spese del giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2026, con l'intervento dei magistrati:

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

Giovanni Gallone, Consigliere

Stefano Lorenzo Vitale, Consigliere

