



Diritto e Processo Amministrativo

Alcuni chiarimenti sul termine di decadenza per l'impugnazione dei provvedimenti autorizzatori all'installazione di impianti di telecomunicazione da parte dei vicini controinteressati

Nota a Cons. Stato, Sez. VI, 7 febbraio 2025, n. 953

di [Federica Campolo](#)

15 gennaio 2026

ABSTRACT

Warning: Undefined array key "abstract" in
`/var/www/vhosts/giustiziainsieme.it/httpdocs/print/articolo_pdf.php` on line 358

Warning: Undefined array key "sommario_indice" in /var/www/vhosts/giustiziainsieme.it/httpdocs/print/articolo_pdf.php on line 359

1. Il caso di specie

I signori Tizia e Tizio, proprietari di un immobile adibito a residenza estiva nel Comune di Arzachena (OT), presentavano ricorso al Capo dello Stato, poi trasposto innanzi al T.A.R Sardegna, avverso tre diversi provvedimenti con cui veniva autorizzata una società di telecomunicazioni alla realizzazione di due Stazioni Radio Base insistenti su un'area prospiciente all'edificio residenziale di loro proprietà.

A sostegno della domanda di annullamento di tali provvedimenti, Tizio e Tizia formulavano tre motivi di ricorso: con il primo motivo, veniva dedotta la violazione delle loro prerogative di partecipazione procedimentale, in ragione della mancata trasmissione della comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della l. n. 241/1990; attraverso un secondo motivo, i ricorrenti segnalavano la violazione del limite massimo d'intensità dei campi elettrici, dettato dall'art. 3 del d.p.c.m. 8 luglio 2003; con il terzo, infine, lamentavano il superamento dei limiti di altezza previsti dal Regolamento edilizio comunale, nonché la violazione del vincolo paesaggistico insistente sull'area.

Il T.A.R. Sardegna respingeva il ricorso, argomentando in merito all'infondatezza dei tre richiamati motivi [\[1\]](#).

I signori Tizia e Tizio, avverso la decisione del Giudice di prime cure, proponevano ricorso in appello.

Questo, attraverso la sentenza in commento, veniva respinto e, in riforma della pronuncia impugnata, veniva dichiarato irricevibile il ricorso proposto in primo grado per tardività.

In particolare, il Consiglio di Stato ha ritenuto tardivo il ricorso affermando che, avendo ad oggetto contestazioni riguardanti l'an dell'edificazione, il termine per l'impugnazione del titolo edilizio avrebbe dovuto decorrere dalla data di inizio dei lavori, termine che, nel caso di specie, era stato ampiamente superato [\[2\]](#).

La pronuncia in commento appare di particolare interesse per indagare in che modo la pacifica giurisprudenza relativa ai termini per l'impugnazione dei titoli edilizi sia applicabile anche alle autorizzazioni relative a infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici

ai sensi dell’art. 44 del d.lgs. n. 259/2003[\[3\]](#).

2. La soluzione adottata dal Consiglio di Stato

Nel dirimere la controversia in esame, il Consiglio di Stato ha fatto applicazione dei principi di diritto elaborati nella giurisprudenza amministrativa con specifico riferimento all’impugnazione dei titoli edilizi.

In particolare, con riferimento all’impugnazione dei titoli edilizi, viene richiamato un orientamento ormai pacifico per cui il termine di decadenza muta a seconda della circostanza che siano oggetto di contestazione vizi inerenti all’*an* dell’edificazione ovvero relativi al *quomodo*. Più precisamente, se si contesta l’*an* dell’edificazione, il termine di impugnazione decorre dall’inizio dei lavori, mentre se oggetto della contestazione è il *quomodo* dell’edificazione, il termine per impugnare inizia a decorrere dalla data di completamento dei lavori e, in ogni caso, quando sia resa palese l’esatta dimensione, consistenza e finalità del manufatto in costruzione[\[4\]](#).

Il Giudice dell’appello chiarisce, inoltre, che la “piena conoscenza” di cui all’art. 41, comma 2 c.p.a. non deve essere intesa quale conoscenza integrale dei provvedimenti lesivi, ma, più propriamente, come «*percezione dell’esistenza di aspetti che rendono evidente la lesività della propria sfera giuridica*»[\[5\]](#).

Ancora, il Collegio si sofferma sul concetto di *vicinitas*, non quale fondamento delle condizioni dell’azione per la proposizione del ricorso[\[6\]](#), ma come “elemento indiziario” circa l’effettiva conoscenza dell’andamento dei lavori, sempre in relazione al termine per proporre impugnazione[\[7\]](#).

Date queste premesse, viene, infine, precisato che il termine per l’impugnazione di un titolo edilizio non può decorrere dalla data in cui è stata esibita dall’Amministrazione competente la relativa documentazione, a seguito di presentazione di istanza di accesso ai documenti e che, anzi, i vicini – ove l’attività edilizia appaia immediatamente illegittima – hanno l’onere di esercitare sollecitamente l’accesso documentale, «*ferma restando la possibilità, da parte di chi solleva l’eccezione di tardività, di provare, anche in via presuntiva, la concreta anteriore conoscenza del provvedimento lesivo in capo al ricorrente*»[\[8\]](#).

La descritta soluzione, come ricorda la sentenza in commento, è funzionale al principio di stabilità dei rapporti giuridici, nonché all’affidamento dei soggetti titolari dell’autorizzazione, poiché, l’interesse alla tutela in sede giurisdizionale deve essere bilanciato con «*l’interesse del titolare del permesso di costruire a che l’esercizio di detta tutela venga attivato senza indulgìo e non*

irragionevolmente differito nel tempo, determinando una situazione di incertezza delle situazioni giuridiche contraria ai principi ordinamentali»[\[9\]](#).

3. Oneri di pubblicità ai sensi dell'art. 44, comma 5 del d.lgs. n. 259 del 2003: l'interpretazione offerta dalla giurisprudenza

Il principio di diritto espresso dalla pronuncia in commento e sopra riassunto – e, dunque, gli sforzi giurisprudenziali finalizzati a trovare un bilanciamento tra il legittimo affidamento del soggetto titolare di un permesso di costruire e il diritto di difesa in giudizio del vicino – appaiono strettamente connessi all'impostazione interpretativa offerta dalla giurisprudenza in relazione agli obblighi di pubblicità in materia edilizia e, di conseguenza, alle garanzie partecipative in sede procedimentale dei soggetti controinteressati[\[10\]](#).

Come noto, secondo uniforme giurisprudenza amministrativa, i vicini controinteressati rispetto al rilascio di un titolo edilizio non sono annoverabili tra i soggetti destinatari, ai sensi dell'art. 7 della l. n. 241 del 1990[\[11\]](#), della comunicazione di avvio del procedimento, poiché «*l'invocata estensione ad essi della predetta comunicazione comporterebbe un aggravio procedimentale in contrasto con i principi di economicità e di efficienza dell'attività amministrativa*»[\[12\]](#). Tale principio, secondo il giudice amministrativo, non soffre deroghe neppure nel caso in cui il vicino risulti essersi opposto in precedenza all'attività edilizia del proprietario confinante[\[13\]](#).

Tale interpretazione giurisprudenziale è stata criticata da attenta dottrina[\[14\]](#), oltre che contestata da risalente giurisprudenza,[\[15\]](#) valorizzando l'istituto di cui all'art. 7 della l. n. 241 del 1990 quale principio generale dell'ordinamento giuridico, per cui eventuali disposizioni derogatorie andrebbero interpretate in senso necessariamente restrittivo.

È di interesse segnalare che la giurisprudenza che esclude l'obbligo di trasmissione della comunicazione di avvio del procedimento ai vicini controinteressati insiste nell'evidenziare che simile interpretazione non limiterebbe le loro garanzie partecipative, dal momento che tali soggetti potrebbero comunque prendere parte al procedimento ai sensi dell'art. 9 della l. n. 241 del 1990.

Simile lettura è stata ritenuta poco convincente ove rapportata alla realtà fattuale, primariamente poiché il vicino potrebbe non venire a conoscenza della presentazione dell'istanza e, quindi, dell'avvio del procedimento, risultando così frustrate le sue garanzie procedurali[\[16\]](#).

L'individuazione in via giurisprudenziale di precisi termini per proporre impugnazione avverso un titolo edilizio ritenuto illegittimo, per quanto detto, sembra funzionale all'esigenza di

determinare con certezza la “piena conoscenza dell’atto”, in relazione a una tipologia di procedimento in cui gli obblighi di pubblicità dell’azione amministrativa risultano sacrificati alle esigenze di non aggravio del procedimento.

È chiaro, infatti, che, se i vicini controinteressati fossero destinatari della comunicazione di cui all’art. 7 della l. n. 241 del 1990 e prendessero parte al procedimento volto al rilascio di un titolo edilizio, non vi sarebbero particolari dubbi ermeneutici in merito all’individuazione del momento in cui si è formata la “piena conoscenza” del provvedimento finale ai sensi dell’art. 41, comma 2 c.p.a[\[17\]](#).

Va ricordato che, con specifico riferimento al permesso di costruire, l’art. 20, comma 6 del d.P.R. n. 380 del 2001 prevede la sola pubblicazione sull’albo pretorio del titolo rilasciato, mentre gli estremi del permesso di costruire devono essere indicati nel cartello esposto presso il cantiere, secondo le modalità dettate dal Regolamento edilizio. Sul valore di questa forma di pubblicità ai fini dell’individuazione del termine per impugnare, in giurisprudenza ne è stata evidenziata l’irrilevanza, in quanto ritenuta una formalità insufficiente a garantire la piena conoscenza dell’atto da parte dei soggetti legittimati a dolersene[\[18\]](#).

Benché il procedimento per il rilascio di un’autorizzazione alla realizzazione di una Stazione Radio Base rientri, in termini generali, nell’attività edilizia[\[19\]](#), questo è retto da regole peculiari, che non ricalcano quelle dettate dal d.P.R. n. 380 del 2001. Più precisamente, l’art. 44 del d.lgs. n. 259 del 2003 individua un iter accelerato e semplificato, che si sostanzia in un procedimento autorizzatorio tendenzialmente unico, capace di assorbire ogni giudizio di conformità urbanistica, assolvendo anche alle funzioni del relativo titolo abilitativo edilizio[\[20\]](#).

Per quanto di interesse a queste riflessioni, si segnala che anche in relazione agli obblighi di pubblicità del procedimento, l’art. 44 del d.lgs. n. 259 del 2003 stabilisce una disciplina *ad hoc*, che non trova uguale nel T.U. Edilizia. In particolare, il suo comma 5 prevede che «*Lo sportello locale competente provvede a pubblicizzare l’istanza, pur senza diffondere i dati caratteristici dell’impianto. L’istanza ha valenza di istanza unica effettuata per tutti i profili connessi agli interventi e per tutte le amministrazioni o enti comunque coinvolti nel procedimento.*

Il soggetto richiedente dà notizia della presentazione dell’istanza a tutte le amministrazioni o enti coinvolti nel procedimento».

Uno specifico obbligo di pubblicità per i procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici trova la sua *ratio* nell’esigenza di portare a conoscenza della collettività l’avvio di un iter autorizzatorio che incide su interessi di rango

costituzionali, quali il diritto alla salute e a un ambiente salubre. Come per la materia edilizia, tuttavia, non è prevista la trasmissione della comunicazione personale di avvio del procedimento *ex art. 7 della l. n. 241 del 1990 ai vicini controinteressati*[\[21\]](#).

Di particolare interesse appare la giurisprudenza formatasi intorno a tale formalità procedimentale, atta a definire le concrete modalità di pubblicazione dell’istanza.

Tra le prime pronunce sul punto si ricorda Cons. Stato, Sez. VI, 18 aprile 2005, n. 1773[\[22\]](#), che ha interpretato la citata disposizione e, in particolare, l’espressione «*lo sportello locale competente provvede a pubblicizzare l’istanza*», nel senso che: «- *della proposizione della istanza va data notizia alla popolazione locale, mediante formalità diverse dalla mera sua acquisizione e visibilità ‘interna’ presso gli uffici comunali;*

- *l’Amministrazione di volta in volta deve determinare le modalità per rendere nota la proposizione dell’istanza ‘all’esterno’ degli uffici;*
- *le sue valutazioni (che si devono ispirare ai principi di trasparenza, di economicità, di efficacia e del buon andamento) possono anche non essere formalizzate in un provvedimento, poiché possono risultare dalla stessa esternazione delle forme di pubblicità (che, a titolo esemplificativo, possono consistere in pubblicazioni su giornali anche di rilievo locale, in affissione di manifesti, pubbliche riunioni istruttorie);*
- *in sede giurisdizionale, il giudice amministrativo può verificare se le valutazioni dell’Amministrazione – sulle effettuate modalità di pubblicizzazione – siano state coerenti con tali principi ovvero se, per la inidoneità delle attuate forme di pubblicità, l’Amministrazione non abbia concretamente consentito la partecipazione di eventuali interessati.*

La verifica del giudice amministrativo deve dunque riguardare l’idoneità delle forme stabilite in concreto, per rendere nota l’istanza “all’esterno” degli uffici comunali».

Nel caso oggetto della pronuncia del 2005 il Consiglio di Stato aveva ritenuto che la sola pubblicazione dell’istanza sull’albo pretorio non fosse sufficiente ad assolvere all’obbligo di pubblicità imposto dal d.lgs. n. 259 del 2003, dal momento che non costituirebbe una modalità tale da agevolare l’individuazione del procedimento pendente e la consultazione degli atti, o da comportare la conoscibilità dell’istanza all’esterno degli uffici[\[23\]](#).

Tale pronuncia è stata, negli anni successivi, presa a modello dal giudice amministrativo quale autorevole precedente, riportando i medesimi argomenti[\[24\]](#). Tra le più recenti si segnala la pronuncia Cons. Stato, 20 settembre 2023, n. 8436[\[25\]](#), che avalla un’interpretazione conforme al citato Consiglio di Stato n. 1173 del 2005, specificando che la *ratio* della forma di pubblicità prevista dall’art. 87, comma del d.lgs. n. 259 del 2003, *ratione temporis* applicabile, è da

individuarsi nell’esigenza di sensibilizzare la popolazione coinvolta e di consentire la partecipazione degli interessati al processo decisionale, in una materia così sensibile e delicata come l’installazione di infrastrutture per impianti elettromagnetici.

In termini analoghi si è espresso recentemente il T.A.R. Palermo [26], richiamando «*il consolidato orientamento del Consiglio di Stato*», per cui la pubblicazione dell’istanza volta alla realizzazione di un impianto di telecomunicazione deve essere svolta su canali idonei a garantire una reale e agevole accessibilità da parte della collettività – tra i quali non rientra l’albo pretorio *online* né il portale “*impresainun giorno.gov.it*” – trattandosi di un adempimento sostanziale, volto a consentire la consapevole partecipazione al procedimento in un ambito particolarmente sensibile, quale quello dell’impatto ambientale, paesaggistico e sanitario.

Si segnalano, in giurisprudenza, pronunce di segno contrario, come T.A.R. Puglia, Lecce, 20 marzo 2014, n. 807 in cui si precisa che la pubblicazione sull’albo pretorio *online* è da ritenersi in linea con gli obblighi di pubblicità previsti dal d.lgs. n. 259 del 2003, poiché «*tale modalità non solo garantisce il rispetto dei principi di economicità ed efficienza, ma è altresì tale da agevolare l’individuazione del procedimento pendente e la consultazione degli atti, o da comportare la conoscibilità dell’istanza all’esterno degli uffici*» [27].

Più recentemente si è espressa nel medesimo senso, cioè sull’idoneità della pubblicazione sull’albo pretorio *online*, la sentenza Cons. Stato, Sez. II, 28 settembre 2022, n. 8341 [28], valorizzando la quarta linea interpretativa che si trae dalla citata sentenza Cons. Stato n. 1775 del 2005, per cui «*la verifica dell’idoneità della forma di pubblicità prescelta che il giudice è chiamato a compiere, non può, ad avviso del Collegio, prescindere dalla valutazione della potenzialità del mezzo prescelto, per le sue caratteristiche, a raggiungere i destinatari dell’informazione*».

In disparte il contrasto interpretativo legato all’individuazione delle modalità di pubblicità che soddisfino la previsione di cui all’art. 44, comma 5 del d.lgs. n. 259 del 2003, appare evidente come tale previsione normativa e l’interpretazione che ne è stata offerta dalla giurisprudenza ponga in rilievo un’importante differenza tra i procedimenti volti all’installazione di impianti di telecomunicazioni e quelli finalizzati ad ottenere un ordinario titolo edilizio ai sensi del d.P.R. n. 380 del 2001.

La particolare struttura procedimentale dettata dall’art. 44 citato, che prevede un iter autorizzatorio semplificato, temperato dall’individuazione di un idoneo strumento di pubblicità, volto a informare la collettività dell’avvio di un procedimento potenzialmente impattante su ambiente e salute, si discosta da quella prevista per il rilascio degli ordinari titoli edilizi.

In questi ultimi, come accennato, non è prevista né una comunicazione individuale ai sensi dell'art. 7 della l. n. 241 del 1990 dell'avvio del procedimento ai vicini controinteressati né altra forma di pubblicità, che risulta posticipata alla fase integrativa dell'efficacia, quando l'iter procedimentale si è già concluso con il rilascio del titolo edilizio. Pertanto, normalmente, i vicini conoscono del procedimento solo quando questo si è già concretizzato nel rilascio di un provvedimento, al momento dell'inizio dei lavori.

4. Alcune riflessioni conclusive

L'applicazione del principio di diritto enunciato nella pronuncia in commento, in relazione al decorso del termine per proporre impugnazione, alla luce di quanto sopra evidenziato, genera riflessioni differenti a seconda che sia riferito ai procedimenti di cui al T.U. Edilizia ovvero al procedimento di cui all'art. 44 del d.lgs. n. 259 del 2003.

In quest'ultimo, l'ampliamento delle garanzie partecipative rende il bilanciamento tra diritto di difesa del vicino controinteressato e legittimo affidamento del soggetto cui è stato rilasciato il titolo abilitativo certamente più equilibrato. Dal potenziamento della pubblicità dell'istanza, volta a renderla accessibile alla comunità di riferimento, risultano altresì incrementati i doveri di diligenza in capo al vicino, affinché, ove dubiti della legittimità di un insediamento, si attivi senza indugio sia in sede procedimentale sia, eventualmente, processuale.

Diversamente, nel caso del rilascio di un permesso di costruire, come accennato, dove la conoscenza del procedimento il più delle volte avviene solo nel momento in cui il provvedimento è già stato rilasciato e, dunque, a seguito dell'inizio dei lavori, un'indagine che ometta di valutare l'effettiva conoscibilità del titolo edilizio da parte del vicino controinteressato appare forse eccessivamente sbilanciata a favore del principio di certezza delle situazioni giuridiche.

È per queste ragioni che nel caso di procedimenti autorizzativi per nuovi impianti radioelettrici, come nel caso di specie, in ragione degli interessi particolarmente sensibili a questo sottesi, espressamente riconosciuti dal legislatore, l'accertamento giudiziale sull'idoneità del mezzo di pubblicità utilizzato per rendere conoscibili l'istanza alla collettività appare un passaggio preliminare indispensabile prima di giudicare circa l'eventuale irricevibilità per tardività di una impugnazione.

È di interesse segnalare che, nel caso oggetto della pronuncia, di tale accertamento non vi è alcuna menzione. Esaminando il giudizio di primo grado, invece, è possibile riscontrare che i ricorrenti, quale primo motivo di impugnazione, lamentavano la violazione dell'art. 7 della l. n. 241 del 1990, ritenendo di dover essere destinatari di una comunicazione personale, in qualità di

controinteressati facilmente individuabili. Il T.A.R. Sardegna, nel giudicare infondato tale motivo di ricorso, aveva segnalato come la pubblicazione dell’istanza ai sensi dell’art. 44 del d.lgs. n. 259 del 2003 – nel caso di specie effettuata sull’albo pretorio *online* – sostituisse la comunicazione personale dell’avvio del procedimento [29]. Tale decisione è stata, poi, contestata da Tizia e Tizio attraverso il primo motivo di appello, che non è però stato preso in esame dal Consiglio di Stato [30].

Vista la natura sensibile degli interessi in gioco nel procedimento di cui al citato art. 44 – e lo specifico meccanismo di pubblicità previsto essenzialmente ai fini della loro tutela – si crede che ogni pronuncia di irricevibilità dell’impugnazione dell’autorizzazione per tardività dovrebbe essere preceduta dall’accurata indagine circa l’effettivo adempimento di tali oneri di pubblicità. Se così non fosse, il sacrificio del diritto di difesa dei controinteressati risulterebbe difficilmente tollerabile [31].

Inoltre, sempre in ragione degli interessi sensibili intercettati, appare condivisibile l’orientamento giurisprudenziale maggiormente garantista, di cui si è fatta menzione nel paragrafo precedente, per cui caso per caso andrebbe indagata l’idoneità del mezzo di pubblicità prescelto a portare a conoscenza della collettività l’istanza, dubitando che la sola pubblicazione sull’albo pretorio *online*, in caso di controinteressati privati cittadini che non siano operativi nel settore di riferimento, possa ritenersi idonea ad assolvere al prescritto onere [32]. D’altronde, come sopra ricordato, anche alla pubblicazione dei permessi di costruire sull’albo pretorio la giurisprudenza non riconosce valore ai fini dell’accertamento della piena conoscenza del provvedimento.

In conclusione, si crede che l’applicazione dei principi di diritto elaborati dalla giurisprudenza in merito al *dies a quo* per l’impugnazione dei titoli edilizi anche ai procedimenti di cui all’art. 44 del d.lgs. n. 259 del 2003, per le anzidette ragioni, dovrebbe essere accompagnata da maggiori accortezze, legate alla verifica dell’idoneità dei mezzi di pubblicità di volta in volta adottati per rendere nota l’istanza alla collettività. È solo in questo modo che potrebbe ritenersi effettivamente svolto un adeguato bilanciamento tra il diritto di difesa del controinteressato e la tutela del legittimo affidamento del soggetto titolare dell’autorizzazione.

[1] Cfr. T.A.R. Sardegna, Sez. II, 19 dicembre 2022, n. 852, in www.giustizia-amministrativa.it.

[2] In particolare, «il più sostanzioso motivo di appello è costituito dalla considerazione secondo cui l’immobile di proprietà degli appellanti, secondo la planimetria allegato B predisposta da Iliad accolta da ARPAS, risulta esposto a valori di irradiazione superiori a 6 V/m, dovendo essere

rispettato il limite di intensità di campo elettrico, dall’altro, gli appellanti hanno sostenuto che le antenne sarebbero in contrasto con la tutela paesaggistica per violazione sia dell’art. 62 del regolamento edilizio del Comune di Arzachena, sia degli artt. 136 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004».

[3] Il Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 costituisce il «Codice delle comunicazioni elettroniche». Il citato articolo 44, attualmente vigente, ha sostituito l’abrogato art. 87, rubricato «Procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici», a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 207 del 2021, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018, che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione)».

[4] Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. I, 7 agosto 2024, n. 1014, in *Foro amm.*, 2024, 7-08, III, 1029; Id., Sez. VI, 6 agosto 2024, n. 6996, in *Riv. giur. ed.*, 2024, 6, 1138 ss.; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VI, 3 luglio 2023, n. 3997, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. IV, 19 ottobre 2021, n. 7019, *ivi*; Id., 7 febbraio 2020, n. 962, *ivi*.

[5] Cfr., ad esempio, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. V, 11 aprile 2025, n. 7147; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II, 4 gennaio 2023, n. 13; Cons. Stato Sez. IV, 18 dicembre 2020, n. 8149 e Id., 7 febbraio 2020, n. 962, tutte in www.giustizia-amministrativa.it.

[6] Sulla *vicinitas* quale condizione dell’azione si rimanda, ad esempio, a A. Longo, *La legittimazione dei terzi ad impugnare gli atti amministrativi in materia edilizia ed urbanistica: vicinitas e ulteriori condizioni di accesso alla tutela processuale*, in *Riv. giur. ed.*, 4, 2016, 516; E. Travi, *Vicinitas e interesse a ricorrere*, in *Foro it.*, 2018, III, 216 (nota a Cons. Stato, sez. IV, nn. 706/2018 e 707/2018); M.G. Della Scala, *Abusi edilizi e criterio della vicinitas. L’interesse al ricorso del terzo avverso provvedimenti edilizi tra prerogative proprietarie e tutela dell’interesse legittimo* (Cons. St., Sez. II, 17 ottobre 2022, n. 8841), in www.giustiziainsieme.it; F. Clarizio, *L’inidoneità della vicinitas a configurare da sola l’interesse al ricorso: ricognizione giurisprudenziale e (possibili) scenari futuri*, in *Urb. e app.*, 1° maggio 2022, 307 ss.

[7] Di seguito le parole utilizzate nella pronuncia in esame: «*La vicinitas di un soggetto rispetto all’area e alle opere e edilizie contestate, oltre ad incidere sull’interesse ad agire, induce a ritenere che lo stesso abbia potuto avere più facilmente conoscenza della loro entità anche prima della conclusione dei lavori [...]*». Nel caso di cui si discute è di interesse segnalare come il Consiglio di Stato abbia ritenuto irrilevante, per potere rimettere in termini i ricorrenti, che la casa per cui si applica il concetto di *vicinitas* non rappresenta la loro residenza abituale, ma quella estiva. In proposito ha affermato che «*rientra nella comune diligenza del proprietario di un immobile che, in*

caso di reiterata e prolungata assenza, possa e debba investire un altro soggetto dei compiti destinati alla manutenzione e alla conservazione del bene».

In dottrina si rimanda al commento di E. Pellegrino, *Vicinitas e dies a quo del termine di impugnazione: tra potenzialità e attualità della lesione (nota a Tar Lecce, sez. I, n. 1665/2022)*, in www.giustiziainsieme.it, 22 marzo 2023.

[8] Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 16 maggio 2025, n. 4215, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 15 luglio 2020, n. 1017, in *Foro amm.*, 2020, 7-08, 1559; Cons. Stato, Sez. IV, 21 marzo 2016 in www.giustizia-amministrativa.it;

[9] Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 13 agosto 2020, n. 5034, in www.giustizia-amministrativa.it e Id., Sez. IV, 23 maggio 2018, n. 3075.

[10] Cfr. M. Ramajoli, *Riflessioni critiche sulla ragionevolezza della disciplina dei termini per ricorrere nel processo amministrativo*, in www.federalismi.it, 12 settembre 2018, riconferma, con tono critico, l’interpretazione offerta dalla giurisprudenza alla “piena conoscibilità” di cui all’art. 41, comma 2 c.p.a., con l’esigenza concreta di «*sgravare di oneri notiziali l’amministrazione, laddove si ritenga che essa sia tenuta solo a comunicare gli estremi essenziali del provvedimento ritenuto lesivo (quali, ad esempio, il numero di pratica edilizia e il tipo di opere da eseguire). Con l’aggravante che al diverso onere del ricorrente di attivarsi immediatamente presso gli uffici comunali per prendere visione del progetto e conoscerlo così nella sua completezza non si accompagna alcun effetto sospensivo, dal momento che la richiesta d’accesso non è idonea a differire i termini di proposizione del ricorso*».

[11] Sulla comunicazione di avvio del procedimento si rimanda, tra tutti, a P. Chirulli, *La partecipazione al procedimento (artt. 7 e 8 l. n. 241 del 1990 s.m.i.)*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Principi e regole dell’azione amministrativa*, Milano, 2023, 399 ss. e alla dottrina ivi richiamata.

[12] Cfr., ad esempio, T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 21 novembre 2022, n. 3166; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, Sez. I, 4 aprile 2017, n. 127, in *Foro Amm.*, 2017, 4, 928.

[13] Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 25 giugno 2025, n. 5539; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 17 febbraio 2025, n. 1302; T.A.R. Marche, Ancona, Sez. II, 4 dicembre 2024, n. 930, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 4 settembre 2020, n. 3166; id. 4 settembre 2020, n. 1643 tutte in www.giustizia-amministrativa.it. Da queste si evince, in particolare, come non vi sia identità tra i soggetti legittimati a impugnare il provvedimento finale e coloro che hanno titolo a ricevere l’avviso di avvio del procedimento. In tal senso si richiama, ad esempio, l’ultima pronuncia citata, per cui «*Il vicino controinteressato non è un soggetto contemplato tra quelli a cui va inviata la*

comunicazione di avvio del procedimento per il rilascio di un titolo edilizio, ai sensi dell'art. 7, l. n. 241 del 1990, pur se lo stesso già risulti essersi opposto in precedenti occasioni all'attività edilizia dell'altro soggetto confinante. Non vi è, infatti, identità tra le posizioni di coloro che sono legittimati ad impugnare il provvedimento finale di concessione e coloro che possono intervenire o hanno titolo a ricevere l'avviso di avvio del procedimento. Infatti, ove sia stata proposta una domanda di concessione edilizia, il vicino del richiedente o il soggetto legittimato possono intervenire nel procedimento ed impugnare il provvedimento che accoglie l'istanza, ma non hanno titolo a ricevere l'avviso di avvio del procedimento. Il vicino, infatti, anche se ha provocato interventi repressivi, non assume la veste di controinteressato nei procedimenti per il rilascio della concessione edilizia; di conseguenza, non esiste alcun obbligo nei suoi confronti di comunicazione di avvio del procedimento, che comporterebbe solo un aggravio procedimentale in contrasto con i principi di economicità e di efficienza dell'attività amministrativa».

[14] C. Pagliaroli, *I destinatari della comunicazione di avvio del procedimento: la figura del proprietario di immobile confinante*, in *Riv. giur. ed.*, 3, 2020, 229 ss.

[15] Con specifico riferimento al caso in cui il vicino controinteressato risulti già essersi opposto, in altre occasioni, all'attività edilizia avviata dal confinante. Per i richiami giurisprudenziali si rimanda alle molte pronunce richiamate alla nota n. 15 da C. Pagliaroli, *I destinatari della comunicazione di avvio del procedimento*, cit.

[16] Si veda, nuovamente, C. Pagliaroli, *I destinatari della comunicazione di avvio del procedimento*, cit.

[17] Sull'indeterminatezza della nozione di piena conoscenza si veda M. Ramajoli, *Riflessioni critiche sulla ragionevolezza della disciplina dei termini per ricorrere nel processo amministrativo*, cit., 21 ss.

[18] Cfr., M. Tiberi, *Commento all'art. 20*, in *Testo Unico dell'Edilizia*, Milano, 2015, 493 ss. Di interesse talune pronunce del giudice amministrativo per cui «Ai fini della decorrenza del termine di impugnazione, non è sufficiente né la pubblicazione del titolo abilitativo all'albo pretorio del Comune né il mero inizio delle opere edilizie, dovendosi, piuttosto, tenere conto del momento in cui sia stato effettivamente percepito l'effetto concretamente lesivo per i terzi interessati. È stato, quindi, affermato che per l'impugnazione di un permesso di costruire occorra che sia conosciuta la reale consistenza delle opere e le loro caratteristiche, ciò solo consentendo di apprezzare l'entità delle violazioni urbanistiche e della lesione eventualmente derivante dal provvedimento contestato ». Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 13 dicembre 2016, n. 2348 e Id., 18 ottobre 2021, n. 2267,

in www.giustizia-amministrativa.it. Si vedano altresì Cons. Stato, Sez. IV, 21 ottobre 2019, n. 7151 e T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 3 maggio 2018, n. 2965; Id., Sez. VIII, 23 agosto 2016, n. 4049, *ivi*.

[19] In proposito non va però dimenticata il «*granitico orientamento, secondo cui gli impianti trasmissivi, in ragione delle loro caratteristiche, non sono assimilabili alle strutture e ai manufatti edilizi e, conseguentemente, non possono essere soggetti all’applicazione di limiti generalmente previsti per queste costruzioni, quali distanze minime, altezze massime*» Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 3 marzo 2016, n. 1146 ; TAR Basilicata, Sez. I, 27 marzo 2019, n. 321; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II, 6 aprile 2019, n. 312, in www.giustizia-amministrativa.it.

[20] Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 9 gennaio 2023, n. 222; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II, 17 ottobre 2023, n. 764; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 10 maggio 2021, n. 1157, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui il procedimento di installazione delle infrastrutture per impianti radioelettrici costituisce un procedimento unico, nell’ambito del quale devono confluire anche le valutazioni edilizie, senza che debba essere attivato un secondo autonomo procedimento edilizio, in conformità delle esigenze di semplificazione procedimentale. In tale prospettiva, Cons. Stato, Sez. VII, 14 aprile 2023, n. 3820, in www.giustizia-amministrativa.it, ha emblematicamente affermato che «*la disciplina dettata dal D.Lgs. n. 259 del 2003 costituisce, in definitiva, normativa speciale e compiuta, per cui prevale sulla disciplina generale dettata dal T.u. dell’edilizia approvato nel 2001, che, per gli interventi in questione, richiedeva il permesso di costruire. La compiutezza della disciplina di cui al D.Lgs. n. 259 del 2003, fa ritenere, dunque, che i titoli abilitativi da esso previsti (autorizzazione e denuncia di inizio attività) malgrado la identità del nomen con gli istituti previsti dal T.U dell’edilizia sono provvedimenti del tutto autonomi che assolvono integralmente le esigenze proprie delle telecomunicazioni e le esigenze territoriali alla cura degli enti locali; il che è desumibile, d’altronde, dalla singolarità del procedimento, dalla qualificazione di opere di urbanizzazione primaria, nonché dalla necessità cui è finalizzata la disciplina del D.Lgs. n. 259 del 2003, di semplificare l’attività edilizia relativa alle infrastrutture di comunicazione elettronica*».

[21] Cfr., ad esempio, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 10 maggio 2021, n. 1157, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. VI, 15 ottobre 2019, n. 7017, *ivi*; Id., 30 settembre 2015, n. 4582, *ivi* e Id., 28 febbraio 2006, n. 889, in *Foro amm. – CdS*, 2006, 2, 575.

[22] Cfr., Cons. Stato, Sez. VI, 18 aprile 2005, n. 1773, in www.giustizia-amministrativa.it.

[23] Così come evidenziato per il permesso di costruire, in relazione alla sua pubblicazione sull’albo pretorio ai sensi dell’art. 20, comma 6 del d.P.R. n. 380 del 2001. Si veda la

giurisprudenza richiamata alla nota n. 16 di questo commento.

[24] Cfr. T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 29 gennaio 2014, n. 1615; Id., 24 febbraio 2016, n. 198 e T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 31 dicembre 2018, n. 7430, in www.giustizia-amministrativa.it.

[25] Cfr., Cons. Stato, 20 settembre 2023, n. 8436, in www.giustizia-amministrativa.it.

[26] Cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. V, 13 maggio 2025, n. 1041, in www.giustizia-amministrativa.it.

[27] Cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 20 marzo 2014, n. 807, in www.giustizia-amministrativa.it.

[28] Nel caso di specie, il Consiglio di Stato aveva posto l’attenzione sugli obblighi di diligenza ricadenti sulle imprese operative nel settore «*poiché la società appellata opera nel territorio del Municipio che ha provveduto alla pubblicazione on line, essa dovrebbe essere interessata ad acquisirne con continuità e immediatezza le notizie attraverso il sito istituzionale*».

[29] Anziché soffermarsi sulla natura sensibile degli interessi in gioco nel caso di procedimento volto all’installazione di impianti di telecomunicazioni, il T.A.R. Sardegna sottolineava l’esigenza di semplificazione insita in tale procedimento, che giustificherebbe il venir meno dell’obbligo di comunicazione personale ai potenziali controinteressati.

[30] Si riporta di seguito il primo motivo di appello: «*Il primo giudice avrebbe errato nel ritenere che le pubblicazioni all’Albo Pretorio soddisfaccressero le esigenze partecipative anche degli odierni appellanti che, invece, avrebbero dovuto essere singolarmente coinvolti in quanto direttamente interessati. Infatti, proprio rispetto all’immobile degli appellati, l’Amministrazione ha ordinato precipue indagini. I provvedimenti impugnati, per tale motivo, si paleserebbero illegittimi per violazione degli artt. 7 e 8 L. 241/1990 e dell’art. 87, comma 4, del d.lgs. 259/2003 per omessa comunicazione di avvio del procedimento e omessa pubblicità*».

[31] Specialmente in un’ipotesi come quella in esame in cui la *vicinitas* non è effettiva, dal momento che l’immobile collocato in prossimità della Stazione Radio Base è una casa vacanze frequentata solo nei mesi estivi.

[32] Come evidenziato da M. Ramajoli, *Riflessioni critiche sulla ragionevolezza della disciplina dei termini per ricorrere nel processo amministrativo*, cit., in materia di impugnazione degli atti di una procedura ad evidenzia pubblica, «*se l’onere di pubblicazione introdotto dal legislatore in capo alla parte pubblica viene alleggerito se non addirittura svuotato dalla giurisprudenza la disciplina complessiva difetta di ragionevolezza e nello specifico si traduce in una violazione del principio costituzionale della parità delle parti. Ciò accade nel momento in cui il giudice*

amministrativo afferma che la mancanza delle pubblicazioni o comunicazioni prescritte per legge non impedisce la decorrenza del termine per ricorrere e con essa l'onere d'immediata impugnativa, essendo sufficiente ai fini della decorrenza che sia intervenuta la piena conoscenza dell'atto, quest'ultima interpretata, come visto, come mera conoscenza degli elementi essenziali».