

Pubblicato il 17/04/2026

N. 06976/2026 REG.PROV.COLL.
N. 11774/2025 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 11774 del 2025,
proposto da

–OMISSIS–, rappresentati e difesi dall'avvocato Alfonso Torchia,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Guidonia Montecelio, in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso
dall'avvocato Antonella Auciello, con domicilio digitale come da
PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Infrastrutture Wireless Italiane S.p.A., rappresentata e difesa
dagli avvocati Francesco Saverio Cantella, Filippo Lattanzi e
Jacopo D'Auria, con domicilio digitale come da PEC da Registri
di Giustizia;

Vodafone Italia S.p.A., Fibercop S.p.A., non costituite in giudizio;

per l'annullamento

degli atti e dei provvedimenti con cui è stata asseritamente autorizzata l'installazione di una SRB per la telefonia mobile ex art. 44 CCE nel Comune di Guidonia Montecelio, in via Caio Plinio II e di ogni altro atto, conseguente, connesso o collegato;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Infrastrutture Wireless Italiane S.p.A. e di Città di Guidonia Montecelio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 aprile 2026 il dott. Giovanni Petroni e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con ricorso ritualmente notificato e depositato, gli odierni ricorrenti, trasponendo in sede giudiziaria il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica precedentemente proposto, hanno impugnato il provvedimento con il quale è stata autorizzata la realizzazione di una stazione radio base ("SRB") in un'area situata nel Comune di Guidonia Montecelio, in via Caio Plinio Secondo, snc, angolo via Eutropio.

A sostegno del ricorso, hanno dedotto, in punto di fatto:

(i) di essere tutti residenti o comunque domiciliati nelle immediate vicinanze dell'impianto di telecomunicazione;

(ii) che in data 18 novembre 2024 Infrastrutture Wireless Italiane S.p.A. (di seguito "Inwit"), in qualità di proprietario dell'infrastruttura, nonché società ospitante le antenne di

Vodafone e TIM, presentava istanza unica ai sensi degli artt. 43, 44 e 49 del d.lgs. n. 259/2003 per la realizzazione della suddetta SRB;

(iii) che, con avviso del 13 gennaio 2025, il Comune di Guidonia Montecelio – Area II SUAP, indiceva una conferenza di servizi decisoria ex art. 14 della l. n. 241/1990, in forma semplificata e asincrona, fissando il termine perentorio per le determinazioni al 5 febbraio 2025 e invitando le varie amministrazioni competenti a partecipare;

(iv) che, in data 3 febbraio 2025, l'Area IV Urbanistica – Rigenerazione urbana, Edilizia privata, pianificazione territoriale del Comune depositava un parere contrario, basato su: (a) la mancata collocazione del sito tra quelli preferenziali individuati dal “Piano antenne” comunale; (b) la vicinanza ad un sito sensibile (scuola I.C. Giuseppe Garibaldi, via Appiano 41, a 500 mt); (c) l'esistenza di altri siti preferenziali a breve distanza;

(v) che, nonostante la presenza del parere contrario, l'amministrazione precedente rimaneva inerte, mentre l'operatore, con comunicazione del 19 maggio 2025, avviava i lavori, dichiarando di agire in forza di autocertificazione e del supposto titolo perfezionato per silenzio assenso ex art. 44 del d.lgs. n. 259/2003;

(v) che con nota del 22 maggio 2025, l'Area IV Urbanistica – Edilizia privata, Rigenerazione urbana chiedeva all'Area II Suap «le motivazione per le quali si sia perfezionato il silenzio assenso pur essendo stato espresso parere negativo», senza ricevere riscontro;

(vi) che in data 10 luglio 2025 uno dei ricorrenti presentava istanza di accesso presso gli uffici comunali, ma la domanda rimaneva inevasa.

2. A sostegno del ricorso, i ricorrenti - dopo aver argomentato la propria titolarità di legittimazione ed interesse ad agire - hanno articolato due motivi di impugnazione, così rubricati:

(i) «Violazione degli artt. 3-97 Cost. Violazione dell'art. 44 d.lgs. 259/03. Violazione dell'art. 2 comma 9-ter, della legge 7 agosto 1990 n. 241. Irrazionalità e mancato rispetto del procedimento previsto dalle norme autorizzatorie»;

(ii) «Violazione degli artt. 3-9-97 Cost. Violazione dell'art. 3 L. 241/1990. Violazione dell'art. 44 d.lgs. 259/03. Irrazionalità sub specie di insufficiente tutela del territorio».

3. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Guidonia e Inwit, chiedendo il rigetto del ricorso.

All'udienza camerale del 2 dicembre 2025, i ricorrenti hanno rinunciato alla domanda cautelare. È seguito lo scambio di memorie e repliche ai sensi dell'art. 73, comma 1, c.p.a.

Infine, all'udienza pubblica del 14 aprile 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Tutto ciò premesso, ritiene il Collegio che il ricorso sia fondato, nei limiti di seguito esposti.

5. In primo luogo deve essere trattata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza delle condizioni dell'azione avanzata da Inwit. Essa è infondata.

Ed invero, i ricorrenti hanno dedotto di essere residenti e/o domiciliati in immobili adiacenti all'antenna, indicando i relativi indirizzi, ed affermato che la realizzazione e attivazione della

SRB potrebbe comportare conseguenze dannose per la loro salute e per l'ambiente circostante, a causa delle esposizioni alle emissioni elettromagnetiche, oltre che per i loro interessi patrimoniali, determinando una svalutazione degli immobili suddetti. Ciò risulta sufficiente per radicare in capo ad essi l'interesse al ricorso, considerato altresì che costituisce questione di merito, e non di rito, stabilire se sussistano o meno i pregiudizi dedotti (cfr. Cons. St., VI, 11203/2023).

6. Infondata è anche l'eccezione di inammissibilità per insussistenza dei presupposti per proporre un ricorso collettivo. Le domande dei ricorrenti presentano un identico oggetto e risultano rivolte contro gli stessi atti che vengono censurati per i medesimi motivi, senza che emergano profili di conflitto di interessi, neppure a livello potenziale, fra i ricorrenti.

È dunque possibile passare ad esaminare partitamente i motivi di ricorso.

7. Con un primo motivo di ricorso, i ricorrenti hanno denunciato la violazione dell'art. 44 del d.lgs. n. 256/2003 e dell'art. 2 comma 9 *ter* della l. n. 241/90, in quanto Inwit non avrebbe conseguito per silenzio assenso il titolo per installare la SRB, dato che nella conferenza di servizi l'Ufficio urbanistica comunale ha espresso parere contrario.

Il motivo non è fondato.

L'art. 44 del d.lgs. n. 256/2003, ai commi 7 e ss., stabilisce che: «7. Quando l'installazione dell'infrastruttura è subordinata all'acquisizione di uno o più provvedimenti, determinazioni, pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di concessione, autorizzazione o assenso, comunque denominati, ivi comprese

le autorizzazioni previste dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, da adottare a conclusione di distinti procedimenti di competenza di diverse amministrazioni o enti, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici, il responsabile del procedimento convoca, entro cinque giorni lavorativi dalla presentazione dell'istanza, una conferenza di servizi, alla quale prendono parte tutte le amministrazioni, gli enti e i gestori comunque coinvolti nel procedimento ed interessati dalla installazione, ivi inclusi le agenzie o i rappresentanti dei soggetti preposti ai controlli di cui all'articolo 14 della legge 22 febbraio 2001, n. 36. 8. La determinazione positiva della conferenza sostituisce ad ogni effetto tutti i provvedimenti, determinazioni, pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di concessione, autorizzazione o assenso, comunque denominati, necessari per l'installazione delle infrastrutture di cui al comma 1, di competenza di tutte le amministrazioni, enti e gestori di beni o servizi pubblici interessati, e vale, altresì, come dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori. 9. Alla predetta conferenza di servizi si applicano le disposizioni di cui agli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, con il dimezzamento dei termini ivi indicati, ad eccezione dei termini di cui al suddetto articolo 14-quinquies, e fermo restando l'obbligo di rispettare il termine perentorio finale di conclusione del presente procedimento indicato al comma 10. 10. Le istanze di autorizzazione si intendono accolte qualora, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla presentazione del progetto e della relativa domanda, non sia stata data comunicazione di una

determinazione decisoria della conferenza o di un parere negativo da parte dell'organismo competente ad effettuare i controlli, di cui all'articolo 14 della legge 22 febbraio 2001, n. 36, ove ne sia previsto l'intervento, e non sia stato espresso un dissenso, congruamente motivato, da parte di un'Amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o dei beni culturali. Nei già menzionati 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».

Ritiene il Collegio che il sopra riportato comma 10 dell'art. 44 del d.lgs. n. 256/2003, nell'individuare, tra le circostanze che ostano alla formazione del silenzio-assenso, la comunicazione di un dissenso motivato da parte di un'"amministrazione preposta alla tutela paesaggistico-territoriale", non sia applicabile al caso di specie.

Tale formulazione, infatti, rinvia a soggetti che esercitano una funzione di tutela del vincolo paesaggistico o territoriale in senso proprio, non alla generale funzione urbanistica comunale (si veda, in questo senso, TAR Trento, sentenza n. 58/2025, ove si legge che «[i]l dissenso espresso dal Comune di Ala nell'ambito del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica all'installazione di una stazione radio base (...) non è idoneo ad impedire la formazione del silenzio assenso ai sensi e per gli effetti dell'art. 2-septies, comma 5, della legge provinciale n. 9 del 1997, sia perché il Comune non è un'amministrazione preposta alla tutela paesaggistico-territoriale, sia perché il dissenso espresso comunque non è stato congruamente motivato limitandosi a richiamare il parere negativo reso sulla progettazione del 2021»).

Nel caso di specie, il parere negativo reso dall'Area Urbanistica del Comune di Guidonia Montecelio, dopo aver evidenziato l'assenza di vincoli paesaggistici, si è limitato ad esprimere una valutazione di compatibilità urbanistica, fondata su criteri localizzativi (piano antenne, siti preferenziali, presenza di edifici sensibili), senza alcun esercizio di poteri di tutela paesaggistica in senso proprio.

Ne consegue - come affermato da Inwit e dall'Amministrazione resistente - che il parere in esame, in ragione della sua natura e del suo contenuto, non è idoneo a impedire la formazione del titolo abilitativo *per silentium* ai sensi del citato art. 44, comma 10, del d.lgs. n. 256/2003

8. Con il secondo motivo di ricorso, i ricorrenti hanno sostenuto che, anche ammettendo la formazione del titolo per silenzio

assenso, l'autorizzazione tacita sarebbe comunque illegittima per violazione delle disposizioni poste a tutela del paesaggio e del territorio e per carenza di motivazione e di istruttoria.

Ciò in quanto il Comune, dopo essersi auto-vincolato con il c.d. "regolamento antenne" (approvato con DCC n. 22/2006), individuando siti preferenziali ove posizionare gli impianti, ed avere espresso, attraverso la sua Area Urbanistica, un parere negativo rispetto alla localizzazione della stazione radio base, avrebbe dovuto provvedere negativamente o quantomeno spiegare le ragioni della conclusione positiva del procedimento, considerate le criticità precedentemente emerse.

Ritiene il Collegio che il motivo in questione sia fondato. Il meccanismo del silenzio-assenso non consente di prescindere dal rispetto dei principi generali dell'azione amministrativa, tra cui quelli di completezza dell'attività istruttoria, di non contraddittorietà e di comprensibilità della decisione. È evidente dunque che, in presenza di un argomentato parere negativo vertente sulla localizzazione dell'impianto, l'amministrazione procedente avrebbe dovuto dar conto - non necessariamente nell'atto conclusivo, suscettibile anche di formazione *per silentium*, ma quantomeno in atti endo-procedimentali propri della fase istruttoria - delle ragioni per cui ha inteso superare i rilievi critici evidenziati dall'altro organo coinvolto nella conferenza di servizi (nel caso di specie peraltro facente parte della stessa amministrazione). Non può ammettersi, nell'ottica del rispetto del generale principio di ragionevolezza che informa l'ordinamento del diritto pubblico, che l'unica esternazione linguistica dell'ente procedente sul merito dell'autorizzazione

risieda in un parere negativo reso da un suo organo e, tuttavia, il procedimento si concluda con esito positivo senza necessità di altra attività istruttoria o di specifiche spiegazioni.

9. Per le ragioni esposte, si ritiene che il provvedimento impugnato debba essere annullato. È invece da respingere la domanda risarcitoria avanzata dai ricorrenti, in quanto priva di qualsiasi sostegno probatorio.

10. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- accoglie la domanda di annullamento del provvedimento formatosi *per silentium* con cui è stata autorizzata l'installazione di una SRB per la telefonia mobile ex art. 44 CCE nel Comune di Guidonia Montecelio, in via Caio Plinio II;
- rigetta la domanda risarcitoria;
- condanna l'Amministrazione resistente ed Inwit, in solido tra loro, al pagamento delle spese di lite in favore dei ricorrenti, che liquida forfettariamente in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00) oltre accessori come per legge e refusione del contributo unificato.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del

Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Arzillo, Presidente

Roberto Maria Giordano, Referendario

Giovanni Petroni, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Petroni

IL PRESIDENTE
Francesco Arzillo

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.