IAIC MiBACT DGBIC CREDA

Diritto Mercato Tecnologia

FONDATA E DIRETTA DA
Alberto M. Gambino

COMITATO DI DIREZIONE
Valeria Falce, Giusella Finocchiaro, Oreste Pollicino,
Giorgio Resta, Salvatore Sica

9 maggio 2025

Il procedimento unico per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione nella prospettiva dell'operazione amministrativa

Mario Palma

COMITATO SCIENTIFICO
Guido Alpa, Fernando Bocchini, Giovanni Comandè, Gianluca Contaldi,
Vincenzo Di Cataldo, Giorgio Floridia, Gianpiero Gamaleri, Gustavo Ghidini,
Andrea Guaccero, Mario Libertini, Francesco Macario, Roberto Mastroianni,
Giorgio Meo, Cesare Mirabelli, Enrico Moscati, Alberto Musso, Luca Nivarra,
Gustavo Olivieri, Cristoforo Osti, Roberto Pardolesi, Giuliana Scognamiglio,
Giuseppe Sena, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini
E
Margarita Castilla Barea, Cristophe Geiger, Reto Hilty, Ian Kerr, Jay P. Kesan,
David Lametti, Fiona MacMillan, Maximiliano Marzetti, Ana Ramalho,
Maria Pàz Garcia Rubio, Patrick Van Eecke, Hong Xue

Nuova Editrice Universitaria

La rivista è stata fondata nel 2009 da Alberto M. Gambino ed è oggi pubblicata dall'Accademia Italiana del Codice di Internet (IAIC) sotto gli auspici del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Direzione generale biblioteche e istituti culturali (DGBIC) e dell'Università Europea di Roma con il Centro di Ricerca di Eccellenza del Diritto d'Autore (CREDA). Tutti i diritti sono dell'IAIC.

Comitato dei Valutazione Scientifica

EMANUELA AREZZO (Un. Teramo), EMANUELE BILOTTI (Un. Europea di Roma), FERNANDO BOCCHINI (Un. Federico II), ROBERTO BOCCHINI (Un. Parthenope), ORESTE CALLIANO (Un. Torino), LOREDANA CARPENTIERI (Un. Parthenope), LUCIANA D'ACUNTO (Un. Federico II), VIRGILIO D'ANTONIO (Un. Salerno), FRANCESCO DI CIOMMO (Luiss), MARILENA FILIPPELLI (Un. Tuscia), CESARE GALLI (Un. Parma), MARCO MAUGERI (Un. Europea di Roma), ENRICO MINERVINI (Seconda Un.), GILBERTO NAVA (Un. Europea di Roma), MARIA CECILIA PAGLIETTI (Un. Roma Tre), ANNA PAPA (Un. Parthenope), ANDREA RENDA (Un. Cattolica), ANNARITA RICCI (Un. Chieti), FRANCESCO RICCI (Un. LUM), GIOVANNI MARIA RICCIO (Un. Salerno), CRISTINA SCHEPISI (Un. Parthenope), BENEDETTA SIRGIOVANNI (Un. Tor Vergata), GIORGIO SPEDICATO (Un. Bologna), ANTONELLA TARTAGLIA POLCINI (Un. Sannio), RAFFAELE TREQUATTRINI (Un. Cassino), DANIELA VALENTINO (Un. Salerno), FILIPPO VARI (Un. Europea di Roma), ALESSIO ZACCARIA (Un. Verona).

Norme di autodisciplina

1. La pubblicazione dei contributi sulla rivista "Diritto Mercato Tecnologia" è subordinata alla presentazione da parte di almeno un membro del Comitato di Direzione o del Comitato Scientifico e al giudizio positivo di almeno un membro del Comitato per la Valutazione Scientifica, scelto per rotazione all'interno del medesimo, tenuto conto dell'area tematica del contributo. I contributi in lingua diversa dall'italiano potranno essere affidati per il referaggio ai componenti del Comitato Scientifico Internazionale. In caso di pareri contrastanti il Comitato di Direzione assume la responsabilità circa la pubblicazione.
2. Il singolo contributo è inviato al valutatore senza notizia dell'identità dell'autore.
3. L'identità del valutatore è coperta da anonimato.
4. Nel caso che il valutatore esprima un giudizio positivo condizionato a revisione o modifica del contributo, il Comitato di Direzione autorizza la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del saggio.

La Rivista adotta un Codice etico e di buone prassi della pubblicazione scientifica conforme agli standard elaborati dal Committee on Publication Ethics (COPE): Best Practice Guidelines for Journal Editors.

Comitato di Redazione – www.dimt.it – dimt@unier.it

ANTONINA ASTONE, MARCO BASSINI, CHANTAL BOMPREZZI, VALENTINA DI GREGORIO, GIORGIO GIANNONE CODIGLIONE, FERNANDA FAINI, MASSIMO FARINA, SILVIA MARTINELLI, DAVIDE MULA (Coordinatore), ALESSIO PERSIANI, MARTINA PROVENZANO (Vice-Coordinatore), MARIA PIA PIGNALOSA, MATILDE RATTI, ANDREA STAZI (Coordinatore)

Sede della Redazione

Accademia Italiana del Codice di Internet, Via dei Tre Orologi 14/a, 00197 Roma, tel. 06.8088855, fax 06.8070483, www.iaic.it, info@iaic.it

IL PROCEDIMENTO UNICO PER LA REALIZZAZIONE DI INFRASTRUTTURE DI COMUNICAZIONE NELLA PROSPETTIVA DELL'OPERAZIONE AMMINISTRATIVA

Mario Palma
Università Europea di Roma

ABSTRACT: la decisione della V sezione del Consiglio di Stato 11 marzo 2025 n. 1988 in commento ha riformato la decisione di primo grado che aveva annullato i provvedimenti di diniego relativi alle istanze per la realizzazione di una stazione di radiocomunicazione ai sensi del D. Lgs. n. 259 del 2003, recante il codice delle comunicazioni elettroniche, e per la costruzione di un passo carrabile per l'accesso all'area oggetto di intervento. Il Codice delle comunicazioni elettroniche prevede un procedimento unico di approvazione in riconoscimento del valore strategico degli impianti di comunicazione che obbliga la p.a. ad utilizzare lo strumento della conferenza di servizi ex art. 14 e ss. legge 241 del 1990. Il Consiglio di Stato ha ritenuto legittimi i citati atti di diniego, ritenendo corretta la valutazione della p.a. in ordine alla mancanza delle condizioni previste dalla legge per l'assenso. L'azione dell'amministrazione, tuttavia, non pare tenere conto del carattere strumentale dei due procedimenti avviati dall'azienda istante. I due procedimenti, avviati distintamente, andrebbero ricondotti nella nozione di operazione amministrativa elaborata da autorevole dottrina, l'amministrazione non pare avere rispettato il principio di leale collaborazione con il privato limitandosi a esaminare disgiuntamente i due procedimenti senza rappresentare la possibilità di presentazione della richiesta di passo carrabile nell'ambito della conferenza di servizi prima della determinazione negativa sulla SCIA presentata ex d. lgs 259 del 2003.

ABSTRACT: The decision of Section V of the Council of State, no. 1988 of 11 March 2025, overturned the first instance ruling that had annulled the rejection measures concerning requests for the construction of a radio commu-

nication station under Legislative Decree no. 259 of 2003 (Electronic Communications Code), as well as for the construction of a driveway providing access to the intervention area. The Electronic Communications Code establishes a unified authorization procedure, recognizing the strategic importance of communication systems, which requires the public administration to employ the instrument of the "conference of services" pursuant to Articles 14 et seq. of Law no. 241 of 1990. The Council of State deemed the rejection measures legitimate, considering the administration's assessment—regarding the absence of the legal requirements for approval—to be correct. The administration's approach does not appear to have considered the instrumental connection between the two proceedings initiated by the applicant company. Although submitted separately, these proceedings fall within the notion of *administrative operation* as developed by authoritative doctrine. The administration seems to have failed to respect the principle of loyal cooperation with the private party, having examined the two requests in isolation without indicating the possibility of submitting the driveway access request within the framework of the conference of services, before issuing the negative decision on the SCIA submitted under Legislative Decree no. 259 of 2003.

MASSIME

È legittima la determinazione negativa della conferenza di servizi ed il conseguente rigetto della domanda di autorizzazione alla installazione di una stazione radio base di telefonia mobile che si fonda sulla carenza contenutistica dei documenti prodotti dalla società richiedente in relazione agli elementi tecnico-descrittivi, con specifico riferimento alla descrizione della accessibilità degli impianti da parte del personale incaricato che costituisce presupposto essenziale per l'esito favorevole del procedimento.

Il procedimento unico per l'autorizzazione alla installazione di una stazione radio base di telefonia mobile non comprende anche le opere (nella specie, realizzazione di un passo carrabile per collegare la pubblica via con l'area su cui deve essere realizzata la stazione) che, sia pure strumentali alla installazione, sono esterne e necessitano di un proprio titolo edilizio.

SOMMARIO: 1. La sentenza del Consiglio di Stato 11 marzo 2025 n. 1988 – 2. Il procedimento unico per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica nel codice delle comunicazioni – 3. Il procedimento di autorizzazione unica ex D. lgs. n. 259 del 2003 nell'ottica dell'operazione amministrativa

1. La sentenza del Consiglio di Stato 11 marzo 2025 n. 1988

La decisione del Consiglio di Stato della VI sezione del 11 marzo 2025 n. 1988 ha ad oggetto la riforma della sentenza del TAR Emilia-Romagna del 23 maggio 2023 n. 321 con cui erano stati annullati i provvedimenti di diniego relativi alla domanda presentata per la realizzazione di un impianto di comunicazione radio ai sensi di quanto disposto dal D. Lgs. 1° agosto 2003 n. 259, recante il Codice delle comunicazioni elettroniche.

In particolare, in primo grado erano stati annullati sia la determinazione conclusiva della conferenza di servizi decisoria (ex art. 14, comma 2, della legge 7 agosto 1990 n. 241), con cui era stata rigettata la SCIA per l'installazione di una stazione radio base, impugnata con il ricorso introduttivo, sia il successivo diniego di autorizzazione per la realizzazione di un passo carraio necessario all'accesso all'area oggetto dell'intervento, impugnato con motivi aggiunti.

La decisione assunta dal TAR Emilia-Romagna aveva accolto il ricorso presentato dall'azienda proponente l'intervento in quanto aveva ritenuto che l'amministrazione competente avesse erroneamente valutato la documentazione presentata dall'azienda istante che invece, a dire del giudice di primo grado, consentiva di desumere le informazioni necessarie a verificare la presenza delle vie di accesso all'area oggetto dell'intervento di costruzione al fine di garantire la futura manutenzione della realizzanda stazione radio, come previsto dall'art. 87 del D. Lgs. n. 259 del 2003, applicabile *ratione temporis* al caso di specie.

In merito alla richiesta di autorizzazione di passo carraio, il TAR aveva considerato il citato provvedimento illegittimo in quanto tale istanza appari-

va strumentale all'autorizzazione dell'impianto radio, e di conseguenza il diniego motivato sulla base di una presunta necessaria contestualità della richiesta di passo carraio con la SCIA presentata dalla ricorrente per installare la stazione radio base, sarebbe in violazione della disciplina di cui agli artt. 86 e 87 Codice delle Comunicazioni.

Secondo il TAR il procedimento unico dettato dalle disposizioni citate non richiede all'operatore economico che intende installare stazioni radio base, qualsivoglia permesso di costruire o altro titolo edilizio per le opere necessarie.

Il TAR inoltre ha precisato, sotto un diverso profilo, che il regolamento del Comune nel cui territorio l'intervento dovrebbe realizzarsi, all'art. 4, avrebbe previsto, per i terreni agricoli su cui non esistono edifici, l'esclusione dall'applicazione delle regole per l'autorizzazione dei passi carrai; tale esclusione sarebbe applicabile nel caso di specie in quanto: «gli impianti di telefonia mobile non sono assolutamente assimilabili agli "edifici", quali strutture edilizie aventi una propria specifica volumetria, di cui al citato art. 4 del Regolamento comunale, con conseguente evidente applicabilità, al caso in esame, dell'esclusione prevista dalla citata disposizione regolamentare».

Il Consiglio di Stato, invece, ribaltando la decisione assunta dal TAR Emilia-Romagna, ha riformato la sentenza di primo grado e confermato i provvedimenti impugnati in quanto ha ritenuto, che la documentazione presentata dalla azienda istante fosse effettivamente manchevole, in quanto non sufficiente a dimostrare l'esistenza di vie di accesso preesistenti per l'area oggetto di intervento; ciò renderebbe inapplicabile il citato art. 4 del regolamento comunale che in effetti prevede l'adeguamento dei passi carrai esistenti, escludendo l'applicazione delle norme relative all'autorizzazione, a condizione che siano stati realizzati prima del 31 dicembre 1998.

Né la società istante avrebbe richiesto, con la SCIA finalizzata a realizzare la stazione radio in parola, anche l'autorizzazione a realizzare un passo carraio, avendo invece proposto separata e successiva domanda a tale scopo.

Ciò implica che alla richiesta di autorizzazione per la realizzazione del passo carraio necessario per accedere all'area oggetto dell'intervento di costruzione della stazione di comunicazione oggetto della SCIA si applicherebbe l'art. 5 del regolamento comunale che prevede: «tutti i passi carrabili

che si immettono sulle strade indicate nell'art. 3, 1° comma, devono essere individuati con l'apposito segnale, previa autorizzazione rilasciata dalla Polizia Municipale, in conformità alle disposizioni vigenti».

Orbene, secondo l'amministrazione il presupposto per l'autorizzazione al passo carraio sarebbe la realizzazione di lavori edili; di conseguenza, per certi versi in modo paradossale, nel caso di specie l'amministrazione ha affermato, che per ottenere l'autorizzazione si richiede il previo rilascio dell'autorizzazione per realizzare l'impianto per comunicazioni radio.

Allo stesso tempo, il rigetto dell'intervento richiesto con la SCIA ai sensi del codice delle comunicazioni viene motivato con la mancanza di elementi per verificare l'esistenza di un accesso all'area per i veicoli.

Secondo il giudice di appello, ai sensi di quanto disposto dalla disciplina legislativa in materia, nella versione applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in esame, il procedimento di autorizzazione unica per la realizzazione di una stazione radio ai sensi del codice delle comunicazioni non potrebbe includere anche l'autorizzazione per la realizzazione delle vie di accesso, in quanto: «dal concetto di installazione e dal relativo procedimento unico fuoriesce la realizzazione di opere come l'accesso dalla pubblica via all'area di insediamento della stazione radio base e la realizzazione del relativo passo carrabile che, invece, necessitano di un proprio titolo edilizio». Di conseguenza, secondo il Consiglio di Stato: «sia pure non propriamente nello stesso procedimento unico per l'installazione dell'antenna attesa la differenza tra le opere, sarebbe stato necessario il contestuale svolgimento dei due procedimenti».

Il giudice di appello, di conseguenza, con la decisione in commento ritiene di legittimo l'operato dell'amministrazione in riforma di quanto concluso dal Tar.

La sentenza in commento presenta diversi profili che meritano una riflessione in particolare in ordine alla valutazione circa l'applicazione della disciplina di autorizzazione unica prevista per le strutture di comunicazione elettronica nel Codice delle comunicazioni del 2003, e dall'applicazione dei principi generali in materia di semplificazione amministrativa e perseguimento del risultato.

2. Il procedimento unico per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica nel codice delle comunicazioni

Il procedimento unico di autorizzazione per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici applicabile nel caso di specie *ratione temporis* è contenuto nell'art. 87 del codice delle comunicazioni del 2003, oggi abrogato; la disciplina vigente, contenuta nell'art. 44 del Codice, ha ripreso la disciplina di cui all'art. 87, con una serie di modificazioni non particolarmente incidenti sul regime di applicazione delle disposizioni.

Preliminarmente, va posto in rilievo che il Codice delle comunicazioni elettroniche è stato oggetto nel tempo di numerose modifiche e aggiornamenti, in parte dovuti alla necessità di adeguare le disposizioni interne alla disciplina dell'Unione Europea in materia di comunicazioni.

La disciplina originaria prevista dal Codice nel 2003 in materia di autorizzazione per gli impianti radio di comunicazione era notevolmente diversa da quella poi evolutasi nel tempo[1] e prevedeva il ricorso alla conferenza di servizi[2] solo in caso di dissenso di una delle amministrazioni coinvolte[3].

---

[1] Per quanto di interesse, si segnala che la disposizione contenuta nell'art. 87 comma 6, nel suo testo originale approvato nel 2003, prevedeva che nel caso una amministrazione interessata avesse espresso motivato dissenso, il responsabile del procedimento dovesse convocare, entro trenta giorni dalla data di ricezione della domanda, una conferenza di servizi, alla quale prendevano parte i rappresentanti delle amministrazioni degli enti locali interessati, nonché dei soggetti preposti ai controlli di cui all'art. 14 della legge 22 febbraio 2001 n. 36, ed un rappresentante dell' amministrazione dissenziente.

[2] Sulla conferenza di servizi si rinvia, senza pretese di completezza, a: L. Torchia, *La Conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, p. 675 ss.; G. Comporti, *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, in *Diritto Amministrativo*, 1998, p. 203 ss.; F.G. Scoca, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Diritto amministrativo*, 1999, p. 255 ss.; D. D'orsogna, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002; Id. *Note su conferenza di servizi, semplificazione, operazione*, in *Nuove auton.*, 2008, p. 583 ss.; M. Santini, *La nuova conferenza di servizi dopo la Riforma Madia*, Roma, 2016; R. Dipace, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Federalismi*, 2016; M. Cocconi, *La nuova Conferenza di servizi*, in *Giustamm*, 2016; G. Vesperini, *La nuova conferenza di servizi*, in *Giorn. dir. amm*, 2016, p. 578 ss.; S. Battini, *La trasformazione della conferenza di servizi e il sogno di Chuange-Tzu,* in S. Battini (a cura di*), La nuova conferenza di servizi*, Roma, 2016, p. 49 ss.; E. Scotti, *La*

L'attuale quadro regolatorio, nei suoi elementi fondamentali, è quello espresso dal decreto-legge maggio 2021, n. 77, convertito nella legge 29 luglio 2021 n. 108, che, all'art 40, comma 2, lett. b, ha sostituito i commi 6,7,8 e 9 dell'allora vigente art. 87 del Codice delle comunicazioni elettroniche del 2003.

La disciplina sopra indicata è quella applicabile *ratione temporis* al caso di specie; tale disciplina, è precedente al riordino che il legislatore ha apportato con l'entrata in vigore del decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 207, che, in attuazione della direttiva UE 2018/1972, che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, ha sostituto gli articoli dall'1 al 98 del decreto legislativo n. 259 del 2003.

La disciplina dettata dall'abrogato articolo 87 è stata sostituita con quella, sostanzialmente sovrapponibile per quanto di interesse, contenuta nel nuovo articolo 44.

Le ulteriori modifiche apportate alla disciplina vigente sono dovute all'art. 7 *septies* del decreto legislativo 21 marzo 2022, n. 21, che è intervenuto sul comma 3 del citato art. 44, e al decreto legislativo 24 marzo 2024, n. 48, che è intervenuto sul codice delle comunicazioni con una serie di ulteriori modificazioni e aggiornamenti.

Il citato decreto del 2024, in relazione alla questione oggetto della decisione in commento, ha introdotto il nuovo allegato 12-*bis* nel codice delle comunicazioni elettroniche, relativo alla modulistica per la presentazione

---

nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo, in *Federalismi,* 2016; M. Benedetti, *L'attuazione della nuova conferenza di servizi*, in *Giorn. dir. amm*, 2017, p. 297 ss.; R. Leonardi, *Condizioni e limiti del dissenso nella conferenza di servizi: la corsa alla semplificazione non si può arrestare*, in *Giustiziainsieme*, 2024.

[3] Cfr. Cons. giust. amm. Sicilia, Sez. giurisd., 7 maggio 2014, n.227, in *Foro amm.,* 2014, p.1477: «*l'art. 87, comma 6, d.lg. n. 259/2003, recante il codice delle comunicazioni elettroniche, dispone che nel caso una amministrazione interessata abbia espresso motivato dissenso, il responsabile del procedimento convoca, entro trenta giorni dalla data di ricezione della domanda, una conferenza di servizi, alla quale prendono parte i rappresentanti delle amministrazioni degli enti locali interessati, nonché dei soggetti preposti ai controlli di cui all'art. 14 l. 22 febbraio 2001 n. 36, ed un rappresentante dell' amministrazione dissenziente: la convocazione della conferenza di servizi costituisce un evento cronologicamente successivo alla acquisizione dell'eventuale, motivato, dissenso di una delle amministrazioni interessate e partecipano i soggetti predeterminati dal legislatore, inclusa l'autorità che abbia espresso un motivato dissenso*».

delle istanze per la realizzazione dei nuovi impianti di radio comunicazione, e ha posto una serie di modifiche alla disposizione di cui all'art. 44[4].

Per quanto concerne la disciplina applicabile al caso in commento, relativa al procedimento di autorizzazione degli impianti, va rilevato come la disposizione di cui all'art. 87 comma 6, ora trasposta nell'art. 44, comma 7, del Codice delle comunicazioni del 2003 abbia previsto che quando l'installazione di una infrastruttura di telecomunicazioni 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, comprese le autorizzazioni previste dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, da adottare a conclusione di distinti procedimenti di competenza di diverse amministrazioni, è necessario fare ricorso alla conferenza di servizi ex art. 14 della legge n. 241 del 1990[5].

La disciplina in parola costruisce un tipico modello semplificatorio, mediante lo strumento della conferenza di servizi si intende prevedere un unico momento di valutazione e verifica di tutti gli elementi necessari per la decisione in ordine agli interventi di realizzazione di strutture radio di telecomunicazioni. Il quadro delineato dalla disciplina suddetta ricostruisce un modello che, in ossequio alle disposizioni in materia di semplificazione amministrativa, prevede l'applicazione dello strumento della conferenza di servizi decisoria ai sensi degli artt. 14 e ss. della legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990[6], .

---

[4] L'art. 1, comma 19, del decreto legislativo n. 48 del 2024 ha modificato il procedimento di cui all'art. 44 del codice delle comunicazioni elettroniche, introducendo nella disposizione citata i commi dall'1-*ter* all'1-*septies* e il comma 6-*bis*, sostituendo il comma 2, e modificando i commi 3,10 e 11.

[5] Sul punto, cfr. Corte cost., sent. n. 62 del 1993, in *Riv. giur. ambiente,* 1994, p. 639; Secondo tale decisione la conferenza di servizi è finalizzata «*non tanto ad eliminare uno o più atti del procedimento, quanto a rendere contestuale quell'esame da parte di amministrazioni diverse che, nella procedura ordinaria, sarebbe destinato, invece, a svolgersi secondo una sequenza temporale scomposta in fasi distinte*».

[6] Sulla semplificazione amministrativa, la letteratura è molto ampia, si rinvia a G. Corso, *Attività economica privata e "deregulation"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 629 ss.; A. Travi, La *liberalizzazione*, *ivi*, p. 645 ss.; G. Vesperini, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, *ivi*, p. 655 ss.; M. Clarich, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, *ivi*, p. 679 ss.; S. Cassese, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, *ivi*, p. 699 ss.; R. Ferrara, *Procedimento amministrativo, semplifi-*

Le norme citate sono, tuttavia, integrate, in base a quanto indicato dall'87 commi 6,7,8, e 9, applicabile *ratione temporis*, (ora art. 44 commi 7, 8,9 e 10) del codice delle comunicazioni.

In particolare, la disciplina applicabile al caso di specie, che non appare modificata nei suoi fondamentali per l'effetto delle modifiche apportate successivamente, prevede, al comma 6, che 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, 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 debba convocare, entro cinque giorni lavorativi dalla presentazione dell'istanza, una conferenza di servizi, alla quale prendono parte tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento.

La natura decisoria della conferenza di servizi prevista in base al comma 6 dell'art. 87 (ora comma 7 del citato art. 44) si rinviene dal successivo comma 7 (ora comma 8 dell'art. 44), che stabilisce che la determinazione positiva del-

---

cazione e realizzazione del risultato: dalla «libertà dall'amministrazione» alla libertà dell'amministrazione? in *Dir. e soc.*, 2000, p. 101 ss.; F. Manganaro, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa. 1. Profili critici e principi ricostruttivi*, Napoli, 2000; R. Ferrara*, Le «complicazioni» della semplificazione*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, II, Napoli, 2001, p. 647 ss.; M.A. Sandulli, *Semplificazione, certezza del diritto e braccia legate*, in *Giustamm*, 2005; A. Police*, I principi generali dell'azione amministrativa*, in N. Paolantonio; A. Police; A. Zito (a cura di) *La pubblica amministrazione e la sua azione*, Torino, 2005, p. 49 ss.; G. Vesperini, *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa*?, Milano, 2006; L. Vandelli, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa*, in *Nuove auton.*, 2008, p. 417 ss.; M. Immordino, La difficile attuazione degli istituti di semplificazione documentale. Il caso dell'autocertificazione, in *Nuove auton.*, 2008, p. 603 ss.; F.G. Scoca, *Accordi e semplificazione*, in *Nuove auton.*, 2008, p. 557 ss.; F. Merusi, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo*, in *Nuove auton.*, 2008, p. 335 ss.; M.R. Spasiano, *Riflessioni sparse in tema di semplificazione amministrativa*, in *Nuove auton.*, 2009, p. 75 ss.; Id. *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2010, p. 3041 ss.; G. Vesperini, *Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, p. 203 ss.; C. Videtta, *Semplificazione amministrativa e interessi sensibili. Una prospettiva di analisi*, in *Dir. ec.*, 2013, p. 557 ss.; A. Travi, *La semplificazione amministrativa come strumento per far fronte alla crisi economica*, in *Giustamm*, 2016; P.M. Vipiana, *Considerazioni in tema di semplificazione amministrativa procedimentale,* in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Bassi*, I, Napoli, 2015, p. 367 ss.

la 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 e vale, altresì, come dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori. Il comma 8 (oggi comma 9 dell'art. 44) prevede che alla conferenza di servizi si applichino gli articolo 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinquies della legge sul procedimento amministrativo.

La disposizione in parola prevede il dimezzamento dei termini procedurali previsti dalla legge n. 241 del 1990; fanno, tuttavia, eccezione i termini disposti dall'art. 14-quinquies in materia di opposizione alla conclusione assunta in sede di conferenza.

Infine, il comma 9 dell'art. 87 (ora comma 10 dell'art 44) dispone che 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 stata data comunicazione di 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.

La disposizione di cui al comma 9 dell'art. 87 è quella in cui si possono rilevare le maggiori differenze rispetto alla disciplina attualmente in vigore dell'art. 44 comma 10 del Codice delle comunicazioni; nella disposizione vigente, infatti, il termine perentorio per assumere la decisione che comporta in caso di decorso la formazione del silenzio assenso è ridotto a sessanta giorni.

Il silenzio assenso[7] si forma per la scadenza del temine[8], a meno che non vi sia una determinazione decisoria della conferenza o un parere negativo da

[7] Sul silenzio assenso si rinvia a: M. Bruno; C. Cappabianca, *Il silenzio assenso nella formazione del permesso di costruire e dell'autorizzazione paesaggistica: fra incertezza dei rapporti e sbilanciamento degli interessi pubblici. La semplificazione che non giova*, in *Nuove auton.*, 2024, p. 189 ss.; P. Marzaro, *Il silenzio assenso e l''infinito' della semplificazione. La scomposizione dell'ordinamento nella giurisprudenza sui procedimenti autorizzatori semplificati,* in *Riv. giur. urb.*, 2022, p. 558 ss.; M. Ramajoli, *I silenzi amministrativi nelle recenti "semplificazioni",* in *Riv. giur. urb.,* 2022, p. 38 ss.; G. Corso, *Silenzio-assenso: il significato costituzionale*, in *Nuove auton.*, 2021, p. 9 ss.; E. Bosco-

parte dell'organismo competente ad effettuare i controlli, o non sia stato espresso un dissenso, da parte di un'Amministrazione preposta alla tutela di beni ambientali, paesaggistici o culturali[9].

Nei casi di dissenso congruamente motivato, ove non sia stata adottata la determinazione decisoria finale nel già menzionato termine di sessanta giorni, deve essere esercitato da parte degli organi competenti, su iniziativa d'ufficio o su istanza di parte, il potere sostitutivo per la conclusione del procedimento ai sensi dell'articolo 2, comma 9-*ter*, della legge 7 agosto 1990 n. 241.

Le disposizioni citate riprendono in parte quanto disposto dalla legge sul procedimento amministrativo in quanto prevedono, in coerenza con l'art. 14, comma 2, della legge n. 241 del 1990, il ricorso alla conferenza di servizi

---

lo, I*l silenzio-assenso in materia di telecomunicazioni*, in *Giur. it.,* 2021, p. 1928 ss.; M. Calabrò, *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, in *Federalismi*, 2020; A. Police, *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio inadempimento*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, p. 285 ss.; M. Bombardelli, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e il rischio di eccesso di velocità nelle accelerazioni procedimentali*, in *Urb. e app.*, 2016, p. 758 ss.; M. A. Sandulli, *L'istituto del silenzio assenso tra semplificazione e incertezza* in *Nuove auton.*, 2012, p. 435 ss.; L. Giani, *Art. 20*, *Silenzio assenso*, in N. Paolantonio; A. Police; A. Zito, (a cura di) *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, cit., p. 411 ss.; A. Cioffi, *Dovere di provvedere e silenzio-assenso della pubblica amministrazione dopo la legge 14 maggio 2005, n. 80*, in *Dir. amm.*, 2006, 99 ss.; V. Parisio, *I silenzi della pubblica amministrazione. La rinuncia alla garanzia dell'atto scritto*, Milano, 1996; F.G. Scoca – M. D'Orsogna, *Silenzio, clamori di novità* in *Dir. proc. amm.*, 1995, p. 393 ss.; A. Travi, *Silenzio assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, Padova, 1985; A.M. Sandulli, *Il silenzio della pubblica amministrazione oggi: aspetti sostanziali e processuali,* in *Dir. e soc.*, 1982, p. 715 ss.; F. G. Scoca, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, 1971.

[8] Sul punto, cfr. Cons. St., Sez. II, 22 maggio 2023, n. 5072, in *Riv. giur. ed.,* 2023, p. 583: «*il meccanismo del "silenzio-assenso" risponde infatti ad una valutazione legale tipica in forza della quale l'inerzia equivale a provvedimento di accoglimento, nel senso che gli effetti promananti dalla fattispecie sono sottoposti al medesimo regime dell'atto amministrativo. Con il corollario che, ove ne sussistano i requisiti di formazione, il titolo abilitativo può perfezionarsi anche con riguardo ad una domanda non conforme a legge*».

[9] La disposizione di cui all'art. 44, comma 10, citata, tuttavia, prevede che gli Enti locali possano prevedere termini più brevi per la conclusione dei relativi procedimenti ovvero ulteriori forme di semplificazione amministrativa, nel rispetto delle disposizioni stabilite dal presente comma.

decisoria nell'ipotesi in cui sia necessario acquisire più atti di assenso da parte delle amministrazioni competenti per il rilascio di un provvedimento autorizzatorio; per altro verso, pur se le modalità per l'indizione e lo svolgimento della conferenza di servizi applicabili sono esplicitamente quelle dettate dagli artt. 14-*bis* e seguenti della legge n. 241 del 1990, i termini previsti sono dimezzati e, in caso di mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento, si prevede il silenzio assenso[10].

Ciò non significa che la disposizione abbia consentito una generale liberalizzazione del settore degli impianti di radio comunicazione ove l'amministrazione non risponda nei termini; ciò in quanto in applicazione dei principi generali in materia di silenzio assenso, nella circostanza in cui l'istanza presentata dal soggetto privato non sia completa in ogni sua parte e siano evidenziate dalla p.a. mancanze documentali, il silenzio assenso non trova applicazione.

Ai fini della formazione del silenzio assenso, infatti, i termini decorreranno solo a partire dall'integrazione da parte del privato dei documenti mancanti[11].

L'applicazione della disciplina dettata dagli artt. 14 e ss. della legge n. 241 del 1990 comporta anche il rinvio alla disciplina di cui all'art. 10-*bis* della legge sul procedimento amministrativo in quanto la determinazione conclusiva negativa della conferenza su un procedimento avviato su istanza di parte ha, ai sensi di quanto disposto dall'art. 14-*bis*, comma 5, della legge sul procedimento amministrativo, effetti di preavviso di diniego ex art. 10-*bis*[12]; l'applicazione della disciplina di cui all'art. 10-*bis* nell'ambito della

---

[10] Cfr. Cons. St., Sez. VI, 2021 n. 6140 in *Quot. giur*., 2021: «*il Codice delle comunicazioni elettroniche, con riferimento alle infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione, prevede pertanto la confluenza in un solo procedimento di tutte le tematiche rilevanti, con finale rilascio (in forma espressa o tacita) di un titolo abilitativo, qualificato come autorizzazione. La fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica è considerata dal legislatore di preminente interesse generale, oltre che libera*».

[11] In merito si rinvia, in giurisprudenza, a Cons. St., Sez. VI, 27 dicembre 2023, n. 11203 in *Foro it.,* 2024, p. 106: «*L'istanza idonea a far decorrere il termine per la formazione del silenzio-assenso è esclusivamente quella corredata dalla dichiarazione di sussistenza dei presupposti e requisiti di legge previsti e dalla documentazione necessaria al corretto espletamento dell'attività istruttoria da parte dell'amministrazione*».

[12] Sull'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990 si rinvia a F. De Leonardis, *Il preavviso di provvedimento negativo: la dimensione dell'urgenza tra profili sostanziali e profili processuali*, in *Diritto amministrativo*, 2024, p. 497ss.; F. Trimarchi Banfi, *La funzione amministrativa dopo la riforma del preavviso di diniego*, in *Diritto processuale ammini-*

procedura dettata dall'art. 87 (ora art. 44) del codice delle comunicazioni appare accolta nella giurisprudenza amministrativa[13].

La disciplina applicabile al caso in commento non si discosta in modo sostanziale rispetto a quella vigente e consente alcune riflessioni di carattere più generale in ordine all'applicazione di disposizioni che hanno l'evidente scopo di consentire la semplificazione e la relativa celerità delle procedure di autorizzazione in un settore di rilevanza strategica quale quello delle telecomunicazioni.

3. Il procedimento di autorizzazione unica ex D. lgs. n. 259 del 2003 nell'ottica dell'operazione amministrativa

Un aspetto problematico in relazione al caso di specie è rappresentato dalla perimetrazione dell'oggetto del procedimento unico di autorizzazione degli impianti di radio comunicazione.

---

strativo, 2023, p. 809 e ss; ID., *L'istruttoria procedimentale dopo l'articolo 10-bis della legge sul procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2011, p. 353 ss.; M. R. Calderaro, Il preavviso di rigetto ai tempi della semplificazione amministrativa, in *Federalismi*, 2022; N. Paolantonio, *Osservazioni sulla preclusione procedimentale al riesercizio del potere*, in *Dir. ec., 2022*, p. 11 ss.; M. Ramajoli, *Preavviso di rigetto, preclusioni, giusto procedimento e giusto processo*, in *Dir. proc. amm.*, 2022, p. 595 ss.; L. Ferrara, *La preclusione procedimentale dopo la novella del preavviso di diniego: alla ricerca di un modello di rapporto e di giustizia*, in *Dir. amm.*, 2021, p. 578 ss.; M. Calabrò, *L'inefficacia del provvedimento tardivo di cui al nuovo art. 2, co. 8-bis della L. n. 241/1990 e gli effetti sulla disciplina del silenzio assenso, primi passi nell'ottica della certezza del diritto*, in *AmbienteDirititto,* 2021; M. Cerreto, *Il novellato preavviso di rigetto ex art. 10 bis l. 241/90: un nuovo punto di equilibrio nel percorso di parificazione tra p.a. e privato (Modifiche apportate con d.l. n.76/2020 convertito con legge n. 120/20),* in *Giustamm*, 2020; G. Mari, *Primarietà degli interessi sensibili e relativa garanzia nel silenzio assenso tra pp.AA. e nella conferenza di servizi*, in *Riv. giur. ed.*, 2017, p. 305 ss.; P. Lazzara, *Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza*, in A. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, p. 382 ss.; S. Tarullo, *Preavviso di rigetto fra garanzia partecipativa e collaborazione istruttoria*, in *Giustamm*, 2005.

[13] Sul punto, si richiama, Cons. St. Sez. VI, 21 novembre 2019, n.7929, in senso analogo si esprime Cons. St., Sez. III, 5 novembre 2014, n.5455 in *Riv. giur. ed.,* 2014, p. 1258: «*la speciale disciplina procedimentale di cui all'art. 87, d.lg. n. 259 del 2003 è compatibile con la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, ex art. 10 bis, l. n. 241 del 1990*».

Infatti, nel caso di specie uno degli elementi fondamentali al fine della decisione del Consiglio di Stato nella sentenza in commento è rappresentato dall'avere escluso che la autorizzazione in ordine alla realizzazione del passo carraio di accesso all'area oggetto di intervento di insediamento di un apparato di radio comunicazione ricadesse nell'ambito di operatività della conferenza di servizi indetta dall'amministrazione procedente per il rilascio dell'autorizzazione unica.

Sul punto, per il vero, la posizione espressa dal giudice di appello suscita alcune perplessità; la posizione del giudice di appello, che ha accolto il motivo di parte appellante che sosteneva che l'art. 87 e seguenti del D. Lgs. n. 259 del 2003 consentirebbe di concentrare all'interno di un unico procedimento l'istruttoria e il rilascio della SCIA utile alla sola realizzazione e messa in opera della struttura radio non appare condivisibile.

Il procedimento unico, secondo il Consiglio di Stato, non sarebbe idoneo ad ottenere il titolo legittimante opere edilizie diverse, quali il passo carraio e le strade necessarie per l'accesso al sito di intervento; tali opere edilizie, ulteriori rispetto alla struttura di comunicazione, richiederebbero un idoneo titolo edilizio e un autonomo procedimento.

Sul punto, il Consiglio di Stato rileva che l'istanza di autorizzazione presentata dal privato, ai sensi dell'art. 87, comma 3, dovesse essere conforme all'allegato n. 13 del codice delle comunicazioni[14], applicabile *ratione temporis* e oggi sostituto dall'allegato n. 12-bis, il quale disponeva espressamente che nella descrizione dell'impianto e delle aree circostanti il fosse descritta la accessibilità da parte del personale incaricato degli impianti che si vogliono realizzare.

Peraltro, il giudice di appello sottolinea come anche l'allegato n. 12-bis vigente prevede simili disposizioni.

Secondo il Consiglio di Stato, in accoglimento della prospettazione di parte appellante, la società istante non avrebbe effettivamente fornito nel

[14] In merito la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che i requisiti previsti dalla disciplina di legge sono tassativi; non è possibile, per le amministrazioni procedenti, imporre ai privati oneri procedimentali o documenti ulteriori rispetto a quelli previsti dall'art. 87 (ora 44) del Codice delle comunicazioni elettroniche per la presentazione delle domande di autorizzazione. In merito si richiama Cons. St., Sez. VI, 26 settembre 2022, n. 8259; Cons. St., Sez. VI, 2 gennaio 2024 n. 15.

procedimento di autorizzazione la documentazione comprovante la esistenza di preesistenti opere di accesso né il possesso di titolo idoneo per la loro successiva realizzazione sulle aree confinanti quella su cui dovrebbe essere insediata la struttura di comunicazione da autorizzare.

Il problema, tuttavia, non sta nella valutazione di merito posta dal giudice di appello, ma nella considerazione del Consiglio di Stato che il procedimento ai sensi dell'art 87 del codice delle comunicazioni non consentirebbe di sussumere in sede di conferenza di servizi anche il procedimento di autorizzazione per le opere strumentali per la realizzazione delle strutture di comunicazione, quali la realizzazione di vie di accesso e di passi carrai.

Il giudice di appello, infatti, precisa che: «il diniego all'installazione di una stazione radio base per telefonia mobile, in altri termini, ha avuto il suo fondamento nell'incompletezza documentale relativa ad una essenziale opera, diversa dall'impianto, e cioè le vie di accesso al sito ed il passo carrabile necessario per accedere dalla pubblica via, la quale, ai sensi della normativa vigente ratione temporis, costituisce presupposto essenziale per l'esito favorevole del procedimento».

Da tale circostanza si evince che ben poteva l'amministrazione valutare l'eventuale rilascio del permesso per la realizzazione delle vie di accesso in sede di conferenza di servizi.

Tuttavia, il Consiglio di Stato, nella decisione in commento, nell'esaminare i capi della sentenza di primo grado relativi all'accoglimento dei motivi aggiunti avverso il diniego di permesso di passo carraio, ha affermato che «la realizzazione del passo carrabile per collegare la pubblica via con l'area su cui deve essere installata la stazione radio base costituisce un'opera diversa da quella a cui si riferisce l'art. 87 del d.lgs. n. 239 del 2003, la quale, quindi, necessita di un proprio titolo edilizio autorizzativo, vale a dire che il procedimento unico, a differenza di quanto ritenuto in primo grado, non comprende anche le opere, come la realizzazione del passo carrabile, che, sia pure strumentali all'installazione, sono opere "esterne" e dotate di una loro motivazione».

In merito, va precisato che, in relazione ai motivi attinenti alla violazione delle norme regolamentari vigenti nel Comune in cui dovrebbe realizzarsi l'intervento di costruzione delle strutture di comunicazione, preso atto che il giudice di appello non ritiene, a differenza del giudice di primo grado, che

la società istante abbia provato la preesistenza di un passo carraio in sede di conferenza di servizi, si può comprende come il Consiglio di Stato abbia ritenuto di dover applicare le disposizioni del regolamento comunale per l'autorizzazione di nuovo accesso (art. 5 del regolamento) invece della disciplina relativa alla regolarizzazione di un accesso già presente (art. 4).

Tuttavia, secondo il Consiglio di Stato, nella decisione in commento, in ragione dell'autonomia delle opere di viabilità rispetto a quelle oggetto di autorizzazione unica «sia pure non propriamente nello stesso procedimento unico per l'installazione dell'antenna attesa la differenza tra le opere, sarebbe stato necessario il contestuale svolgimento dei due procedimenti».

Tale conclusione sembra andare in senso contrario con precedenti orientamenti giurisprudenziali in materia; secondo la giurisprudenza «*il procedimento di installazione delle infrastrutture per impianti radioelettrici, disciplinato dall'art. 87 d.lg. n. 259/2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche), 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*»[15].

Dalla giurisprudenza citata si evince che è ben possibile esaminare profili urbanistici nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'art. 87 del D. lgs. n. 259 del 2003.

Si potrebbe affermare, seguendo l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato nella decisione in commento, che il riferimento alle valutazioni edilizie è riferibile alle sole opere di radio comunicazione e non anche alle strutture strumentali rispetto agli impianti che dovrebbero essere soggette a autonomi procedimenti di autorizzazione.

In merito, tuttavia, sotto un profilo generale, va posto in rilievo che l'ordinamento contempla la categoria degli atti a contenuto plurimo, caratterizzati da un'unitarietà solo formale ma non sostanziale; questi provvedimenti possono essere suddivisi in più atti se si considera il loro contenuto, ma non possono esserlo rispetto ai destinatari a cui sono rivolti[16].

---

[15] Cons. St., Sez. VI, 9 giugno 2021, n.3019, in *Foro amm.,* 2021, p, 982.
[16] Cfr. Cons. St., Sez. II, 28 agosto 2020, n. 5288, in *Riv. giur. ed.,* 2020, p. 1363.

In giurisprudenza si è affermato che, mediante una simile esplicazione dell'attività amministrativa, in osservanza dei fondamentali canoni di economicità e di efficacia di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990, è possibile, analogamente a quanto avviene attraverso la conferenza di servizi, «*tramite unico ed organico atto sintetizzare valutazioni e incidere su situazioni tra loro funzionalmente intrecciate, ancorché teleologicamente distinte, e ciò soprattutto quando i profili valutativi in gioco si trovino in stretta interrelazione reciproca, tale per cui l'incidenza positiva o negativa dell'uno si rifletta inevitabilmente sull'apprezzamento dell'altro*»[17].

Va inoltre osservato, con riferimento alla specifica disciplina dettata dal Codice delle comunicazioni elettroniche del 2003, che il procedimento unico di autorizzazione è stato imposto dal legislatore proprio in ragione del carattere strategico riconosciuto alle opere di telecomunicazione; lo stesso giudice amministrativo ha ritenuto che tali interventi andassero assimilati ad opere di urbanizzazione primaria e di conseguenza risultino, in generale «*compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e, dunque, con ogni zona del territorio comunale, poiché dall'articolo 86, comma 3, del d.lgs. n. 259/1993 si desume il principio della necessaria capillarità della localizzazione degli impianti relativi ad infrastrutture di reti pubbliche di comunicazioni*»[18].

Le disposizioni applicabili *ratione temporis* non sembrano escludere le opere strumentali rispetto agli interventi di realizzazione di stazioni di comunicazione dal procedimento unico di cui al codice delle comunicazioni, in quanto il citato comma 6 dell'art. 87 precisa come la conferenza di servizi debba essere indetta quando devono essere assunti provvedimenti, determinazioni, pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di concessione, autorizzazione o assenso, comunque denominati, necessari per l'installazione delle infrastrutture, di competenza di tutte le amministrazioni, enti e gestori di beni o servizi pubblici interessati.

Peraltro, ciò è effettivamente avvenuto nel caso di specie, in quanto le motivazioni del diniego rispetto alla SCIA presentata ai fini della realizza-

[17] Cons. St., Sez. II, 4 aprile 2024 n. 3105, in *Riv. giur. ed.* 2024, p. 498.
[18] Cons. St., Sez. VI, 6 febbraio 2024, n. 1200.

zione degli impianti di telecomunicazione è motivato proprio sulla base della carenza di tali opere di urbanizzazione.

L'esame delle circostanze di fatto esposte nella decisione in commento sembrano consentire conclusioni diverse da quelle del giudice di appello, in quanto sembra che la valutazione in ordine alla presenza di idonee vie di accesso al sito su cui va realizzato l'impianto di telecomunicazione sia stata oggetto della conferenza di servizi; la stessa amministrazione comunale ha affermato, come risulta dalla sentenza in commento, che l'istanza di realizzazione di nuovo passo carraio sarebbe dovuta essere presentata nel procedimento in conferenza di servizi.

Se si parte dal presupposto che il rilascio dell'autorizzazione per il passo carraio sia subordinata all'esistenza di opere già realizzate o all'esistenza di idoneo titolo per la realizzazione di opere su una certa area (proprietà o altro diritto reale idoneo, contratto di locazione ecc.), la connessione tra i procedimenti, in ragione della strumentalità delle opere di viabilità rispetto alle strutture di comunicazione, appare evidente, come rilevato dal giudice di primo grado.

Nel caso di specie, l'attività della pubblica amministrazione, che era vincolata dalla legge al modulo della conferenza di servizi, trova il proprio fondamento nella nozione di operazione amministrativa[19], quale momento di sintesi di procedimenti diversi finalizzati al raggiungimento di un determinato risultato, che coincide con l'interesse pubblico[20].

---

[19] L'elaborazione della nozione moderna di operazione amministrativa si deve a F. G. Scoca, *Attività amministrativa* (voce) in *Enc. dir.*, Agg. VI, 2000, p. 84, l'Autore definisce l'operazione amministrativa come «*l'insieme delle attività necessarie per conseguire un risultato concreto*»; successivamente, in dottrina sul tema si sono soffermati diversi autorevoli studiosi, in merito si rinvia a D. D'Orsogna, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005; ID., *Una terapia sistemico-relazionale per la pubblica amministrazione: l'operazione amministrativa* in A. Police; M. Immordino (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, Torino, 2004, p. 287 ss.; L. Giani, *L'operazione amministrativa nella prospettiva del risultato: nel procedimento e nel processo*, in *Nuove auton.*, 2012, p. 197 ss.

[20] In merito, si rinvia alle recenti considerazioni di A. Zito, *La funzione amministrativa nella riflessione giuridica: una nozione meramente descrittiva o connotativa?*, in *Ceridap*, 2024, p. 242 ss., che soffermandosi sull'interesse pubblico, ha osservato che nella generale difficoltà che la scienza, giuridica e non solo, ha affrontato nella definizione della nozione, «*è posizione comune quella che vede nell'interesse pubblico fissato dalla*

Se da un lato tale considerazione avvalora quanto anche il Consiglio di Stato afferma in ordine alla necessità di esaminare in via contestuale l'istanza di realizzazione degli impianti e quella di realizzazione del passo carraio per l'accesso all'area oggetto di intervento, non può non porsi in evidenza come l'agire dell'amministrazione si caratterizzi per un apprezzamento di tale circostanze solo in negativo, rilevando la mancanza di elementi per l'assenso nei singoli procedimenti, senza attivarsi per integrarli alla luce dell'obiettivo strategico individuato dal codice delle comunicazioni elettroniche.

Sotto questo profilo, le argomentazioni del giudice di primo grado, riportate nella decisione in commento, relative all'esistenza di un rapporto di strumentalità tra i procedimenti, pur se avviati separatamente, che non è stato preso in considerazione dall'amministrazione, appaiono condivisibili.

La decisione del Consiglio di Stato appare, tuttavia, corretta se si prendono in considerazione i singoli, separati procedimenti che, effettivamente, dalla lettura della sentenza in commento, non sembrano essere stati avviati contestualmente; sotto altro profilo, se si guarda ai procedimenti nell'ottica dell'operazione amministrativa[21], non pare che l'amministrazione abbia rispettato il principio di leale collaborazione[22] che deve improntare i reciproci rap-

---

legge niente più che un riferimento generale, una sorta di indicazione di massima, che funge da momento iniziale per la sua progressiva specificazione in relazione al caso di realtà che impegna la pubblica amministrazione».

[21] Sul punto, si richiama D. D'orsogna, *Coalescenze della funzione amministrativa*, in *Ceridap*, 2024, p. 11; l'Autore sottolinea come nel prisma dell'operazione amministrativa «*trova posto il fenomeno, giuridicamente rilevante nella sua globalità, della collaborazione giuridica di più figure giuridiche soggettive alla dinamica di produzione di diritto amministrativo. In essa si realizza quell'obiettiva unificazione relazionale e teleologica di atti e di figure soggettive che razionalizza l'agire amministrativo secondo il principio del buon andamento e comprova come nell'amministrazione contemporanea l'unità vada ricercata sul piano concreto dell'attività e dei risultati giuridici (valutabili in termini di assetti di interessi) cui essa mira*».

[22] Sul principio di collaborazione sotto il profilo del rapporto tra amministrazione e privati, si rinvia a S. Cimini, *Collaborazione e buona fede nei rapporti tra amministrazione e privati*, in *Scritti in onore di M. Immordino*, I, Napoli, 2022, 683 ss.; S. Tarullo, *Il principio di collaborazione procedimentale. Solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Torino, 2008; L. Giani, *Funzione amministrativa e obbligo di correttezza. Profili di tutela del privato*, Napoli, 2005; in giurisprudenza, si richiama Cons. St., Ad. plen. 29 novembre 2021 n. 19, in *Foro it.* 2022, p. 69: «*il procedimento necessita [...] dell'apporto dei soggetti a vario titolo interessati, nelle forme previste dal-*

porti tra p.a. e cittadino ex art., 1, comma 2-bis, della legge n. 241 del 1990, e costituisce, nella giurisprudenza, un parametro di validità dell'azione amministrativa[23].

Nel rispetto del richiamato principio, l'amministrazione avrebbe potuto chiedere una integrazione della domanda proposta con la SCIA per la realizzazione dell'impianto di comunicazione una volta rilevato l'errore in ordine all'esistenza di un passo carraio preesistente per l'accesso all'area oggetto di intervento, e ciò prima di adottare una determinazione negativa di conclusione della conferenza di servizi.

---

la legge sul procedimento del 7 agosto 1990, n. 241. Concepito in questi termini, il dovere di collaborazione e di comportarsi secondo buona fede ha quindi portata bilaterale, perché sorge nell'ambito di una relazione che, sebbene asimmetrica, è nondimeno partecipata ed in ragione di ciò esso si rivolge all'amministrazione e ai soggetti che a vario titolo intervengono nel procedimento».

[23] Cons. St., Sez. VI, 26 febbraio 2025, n.1668. Nei medesimi termini: Cons. St., Sez. VI, 22 novembre 2023, n.9986 in *Giorn. dir. amm*., 2024, p. 527.

Diritto Mercato Tecnologia

Numeri Speciali

2016 Lo Stauto Etico Giuridico dei Campioni Biologici Umani
a cura di Dario Farace

2017 Il Mercato Unico Digitale
a cura di Gianluca Contaldi

2018 La Ricerca su Materiali Biologici di Origine Umana:
Giuristi e Scienziati a confronto
a cura di Alberto M. Gambino, Carlo Petrini e Giorgio Resta

2019 La Tassazione dell'Economia Digitale tra Sviluppi Recenti
e Prospettive Future
a cura di Alessio Persiani

La rivista "Diritto Mercato Tecnologia" intende fornire un costante supporto di aggiornamento agli studiosi e agli operatori professionali nel nuovo scenario socio-economico originato dall'interrelazione tra diritto, mercato e tecnologia, in prospettiva interdisciplinare e comparatistica. A tal fine approfondisce, attraverso studi nei settori privatistici e comparatistici, tematiche afferenti in particolare alla proprietà intellettuale, al diritto antitrust e della concorrenza, alle pratiche commerciali e alla tutela dei consumatori, al biodiritto e alle biotecnologie, al diritto delle comunicazioni elettroniche, ai diritti della persona e alle responsabilità in rete.

ISSN (Online Edition): 2239 -7442