

Pubblicato il 27/05/2026

N. 04278/2026REG.PROV.COLL.
N. 01551/2026 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1551 del 2026, proposto da

- omissis - s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Bellante e Luigi Ammirati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Noemi R. , rappresentata e difesa dall'avvocato Elio Errichiello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Ciavarella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Shellnet società in accomandita per azioni di Shellnet Gp s.r.l., Arpa Lazio – Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale del Lazio, Wind Tre s.p.a., Opnet s.r.l., non costituite in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta Quater) n. 1185/2026, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Noemi R. e di Roma Capitale; Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2026 il Cons. Giovanni Pascuzzi e uditi per le parti gli avvocati Marco Bellante, Elio Errichiello e Antonio Ciavarella;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società - omissis - s.p.a. propone appello avverso la sentenza del Tar per il Lazio n. 1185/2026 che ha accolto l'originario ricorso proposto dalla signora Noemi R. per ottenere:

«l'annullamento, previa concessione delle misure cautelari,

- del silenzio e/o del diniego tacito alla domanda di declaratoria di decadenza dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 44 ss. del Codice delle Comunicazioni Elettroniche (d.lgs. 259/03 s.m.i.) concessa dal Comune di Roma e ARPA Lazio per la realizzazione di una nuova

infrastruttura di telecomunicazione sita nel Comune di Roma in via Vigna Girelli, n. 87, foglio n°780, particella n. 209, sub. 519, nonché della comunicazione di fine lavori e l'istruttoria seguita da parte resistente circa la conclusione dei lavori, e di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, anche non conosciuto;

- del silenzio diniego parziale formatosi sull'istanza di accesso del 24/4/2025;

nonché per la condanna in forma specifica:

all'adozione di ogni misura opportuna, ivi compresa la pronuncia di decadenza del titolo e la rimozione dell'impianto e riduzione in pristino».

2. La sentenza impugnata così ha sintetizzato le premesse in fatto:

- con istanza congiunta – da parte di (...) s.p.a., (...) s.p.a. e - omissis - s.p.a. – assunta al protocollo di Roma Capitale con il n. QI 22466 del 7/2/2023 -è stata chiesta l'autorizzazione a installare una nuova Stazione Radio Base (SRB)nell'area censita in Catasto F. n. (...) – rispettivamente codice impianto (...);

- Roma Capitale – acquisiti, in proposito, tre pareri positivi da parte di Arpa Lazio - con nota n. QI 28154 del 16/2/2023, ha indetto apposita Conferenza di Servizi decisoria in modalità asincrona ex art. 14-*bis* l. 241/1990, chiedendo contestualmente d'integrare la documentazione utile, poi acquisita l'8/3/2023;

- successivamente, il competente ente locale (con nota n. QI 106765 del 15/6/2023) ha attestato l'avvenuta autorizzazione tacita ex art. 44 CCE per decorrenza dei termini previsti, in quanto *«né il Dipartimento PAU - l'Ufficio Autorizzazioni Paesaggistiche, né la Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio di Roma né l'ENAC hanno espresso il proprio parere»;*

- con nota inoltrata il 3/5/2024 - previo parere favorevole dell'ENAC - è stato comunicato l'avvio dei lavori - da parte degli operatori - all'Amministrazione locale;

- con istanza - prot. n. QI 248728 del 12/12/2024 - la signora Noemi R. ha chiesto a Roma Capitale l'accesso alla relativa documentazione, richiesta reiterata il 24/1/2025 - prot. n. QI 16707 – nell'interesse dell'istante, dal suo legale, successivamente riscontrata da Roma Capitale;
- il 19/2/2025, gli operatori hanno trasmesso la comunicazione di fine lavori;
- al riguardo, la signora R. , il 17/3/2025 – a mezzo del proprio legale -ha trasmesso una istanza di declaratoria di decadenza della (...), poi sollecitandone l'esito favorevole il successivo 23/4/2025 -con prot. QI 91038 – ma, invece, disattesa da Roma Capitale;
- pertanto, l'istante ha impugnato il silenzio serbato dal competente Ente locale sulla sua richiesta di decadenza dell'autorizzazione tacita ex art. 44 CCE nonché il silenzio- diniego parziale formatosi sulla sua richiesta del 24/4/2025 di accesso agli atti del procedimento amministrativo.

3. A sostegno dell'impugnativa, la signora R. formulava i seguenti motivi di ricorso:

I. Violazione e falsa applicazione dell'art. 44 del d.lgs. 259/2003. Violazione e/o falsa applicazione degli articoli 2, 2-bis, 3, 4, 9, 10 della legge n. 241/1990. Violazione di legge per inosservanza dei termini di conclusione del procedimento e decadenza. Omessa declaratoria di decadenza del titolo. Eccesso di potere, carenza di istruttoria e di motivazione. Omesso esame delle deduzioni.

II. Violazione dell'art. 32 Cost. Violazione del principio di precauzione. Eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza. Eccesso di potere per palese difetto di istruttoria. Omessa valutazione di ubicazioni alternative.

III. Illegittimità del diniego alla richiesta di accesso agli atti. violazione degli artt. 3, 97 e 111 della Costituzione. Violazione de falsa applicazione degli artt. 22, 23, 24 e 25 l. n. 241 del 1990. Violazione dei principi di trasparenza,

ragionevolezza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per difetto di motivazione, travisamento dei presupposti, sviamento, disparità di trattamento, manifesta illogicità, irragionevolezza ed ingiustizia.

4. Nel giudizio di primo grado si sono costituiti Roma Capitale, Shellnet s.p.a., - omissis - s.p.a., Opnet s.r.l. e Windtre s.p.a chiedendo il rigetto del ricorso.

5. Con sentenza n. 1185/2025 il Tar per il Lazio ha accolto il ricorso ordinando per l'effetto a Roma Capitale di provvedere ai sensi e nei termini indicati in motivazione.

5.1 Preliminarmente il Tar ha rigettato le eccezioni di rito formulate dalle società controinteressate, ovvero: (i) l'eccezione di inammissibilità del gravame per mancata instaurazione del contraddittorio; (ii) l'eccezione di tardività del gravame; (iii) l'inammissibilità del gravame introduttivo per difetto di legittimazione processuale attiva e dell'interesse a ricorrere.

5.2 Il Tar, in base al principio processuale della ragione più liquida, ha prioritariamente esaminato il mezzo di gravame che prospettava l'illegittimità del silenzio serbato dal competente ente locale sulla richiesta di declaratoria di decadenza dell'autorizzazione tacita ex art. 44 CCE, benché l'istante abbia formalmente evidenziato al competente ente locale sia il 19/3/2025 che il successivo 23/4/2025 come i lavori di costruzione della Stazione Radio Base a 12 mesi dal relativo inizio non fossero ancora conclusi.

Dopo aver riportato per esteso le posizioni esposte nelle rispettive memorie da Roma Capitale (secondo cui non doveva essere dichiarata la decadenza del titolo) e dalla ricorrente (secondo cui la decadenza si è verificata dopo 12 mesi dalla formazione del titolo per silenzio assenso, ossia in data 7/5/2024 per cui le opere sarebbero state realizzate dopo l'intervenuta decadenza) il Tar ha statuito quanto segue:

«In conclusione, il Collegio accoglie il ricorso ex art. 117 c.p.a. –ritenendo fondato il motivo esaminato e dichiarando assorbiti quelli residui – e - per l'effetto -condanna Roma Capitale a provvedere sull'istanza di declaratoria di decadenza, osservando il doveroso iter procedimentale ed emettendo – previa adeguata istruttoria – una decisione motivata».

6. Avverso la sentenza del Tar per il Lazio n. 1185/2025 ha proposto appello la società - omissis - s.p.a. per i motivi che saranno più avanti esaminati.

7. Si è costituita la signora R. chiedendo il rigetto dell'appello.

7.1 Si è costituita Roma Capitale aderendo ai motivi d'appello formulati dalla società appellante.

8. Alla camera di consiglio del 21 maggio 2026 l'appello è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Il primo motivo di appello è rubricato: *«Error in procedendo. Vizio di ultrapetizione. Violazione dell'art. 112 c.p.c. Riproposizione delle eccezioni di inammissibilità e infondatezza del ricorso ex art. 101 c.p.a.»*.

1.1 Sotto un primo profilo parte appellante sostiene che:

- è pacifico che la signora R. , con nota del 17.3.2025, ha chiesto al Comune di Roma di dichiarare la decadenza della citata autorizzazione alla realizzazione dell'impianto, per essere asseritamente trascorso invano il termine di 12 mesi per l'ultimazione dei lavori decorrente dal perfezionamento del detto titolo;
- tale richiesta di declaratoria di decadenza è stata riscontrata negativamente da Roma Capitale con nota Prot. QI/2025/0092021 del 24.4.2025, la quale si è quindi pronunciata a tal riguardo, rigettando l'istanza;
- di quanto precede dà atto la stessa ricorrente nel proprio ricorso introduttivo, lamentando non già un mancato riscontro alla sua istanza, ma un rigetto della medesima in termini di diniego [parte appellante riporta alcuni passaggi del ricorso di primo grado che danno corpo all'affermazione appena riportata];

- nel caso di specie non si verte in una ipotesi di inerzia dell'Amministrazione, contro la quale proporre l'azione avverso il silenzio per l'accertamento dell'obbligo di provvedere, bensì in quella - diversa - di un provvedimento che, per quanto asseritamente censurabile, la ricorrente era onerata di impugnare entro il termine decadenziale di legge;
- da ciò consegue, altresì, l'erroneità della sentenza con cui il Tar ha accolto un ricorso ex art. 117 c.p.a. mai proposto dalla ricorrente, con conseguente vizio di ultrapetizione;
- lo stesso passaggio del ricorso riportato tra virgolette nella sentenza impugnata (*«la ricorrente non ha impugnato l'autorizzazione ex art 44 CCE, chiedendone l'annullamento - nel qual caso, l'eccezione sarebbe stata condivisa dal Collegio – ma ha proposto ricorso ex art. 117 cpa avverso il silenzio serbato da Roma Capitale, chiedendo, invece, “l'accertamento dell'obbligo della P.A. di dichiarare la decadenza del titolo a fronte della sua istanza inoltrata per la prima volta il 17.3.2025”»*) neppure si riviene nel ricorso introduttivo, né peraltro, ad ulteriore conferma di quanto precede, il rito seguito è quello specificamente previsto per il ricorso avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a.

2. La difesa della signora Noemi R. contesta il fondamento di tale censura sostenendo che:

- Roma Capitale ha fornito riscontro esclusivamente con riferimento all'istanza di accesso agli atti, mentre ha serbato un completo silenzio in ordine alla distinta domanda di declaratoria di decadenza del titolo;
- nel caso di specie, il ricorso è stato espressamente incardinato quale azione avverso il silenzio della Pubblica Amministrazione, soggetta al termine decadenziale di un anno;
- né può ritenersi che la fattispecie rientri in una delle ipotesi tipizzate di silenzio-diniego previste dal legislatore, che avrebbero consentito la proposizione di un'azione di annullamento, posto che l'Amministrazione non si è mai pronunciata espressamente sulla domanda di decadenza;

- il silenzio dell'Amministrazione a fronte di una domanda di declaratoria di decadenza del titolo non è oggetto di una specifica tipizzazione legislativa: non si verte, infatti, in ipotesi di silenzio-assenso né di silenzio-rigetto;
- si tratta, più semplicemente, di un'ipotesi di inerzia amministrativa, atteso che l'Amministrazione non ha adottato alcuna determinazione espressa sulla domanda proposta, evitando di rispondere sul punto al privato istante.

3. Il primo motivo di appello è fondato.

3.1 Il 17 marzo 2025 la signora R. , il 17/3/2025 – a mezzo del proprio legale -ha trasmesso a Roma Capitale una istanza avente ad oggetto: «Domanda di declaratoria di decadenza ex art. 44, co. 11, d.lgs. N. 259 del 2003 - intervento ai sensi dell'art. 9 l. 241/90 – osservazioni ai sensi dell'art. 10 co. 1 lett. b) l. 241/90 - impianto di radio-trasmissione per rete di telefonia mobile sito nel Comune di Giugliano in Campania in Via Vicinale Recapito snc (Foglio n. 84 p.lla 590)» con la quale chiedeva «ai sensi degli artt. 44 ss. CCE Di dichiarare la decadenza dell'autorizzazione per l'impianto di cui sopra, precisando che ove le società volessero presentare una nuova domanda di installazione, essa dovrà essere sottoposta alla disciplina del nuovo regolamento comunale vigente. Nelle more, e in assenza di un titolo valido, le opere erette presso via Vigna Girelli 97 in Roma risultano essere abusive in quanto prive di un titolo valido, sicché comunque si chiede di ordinarne la rimozione e la riduzione in pristino».

Il 22 aprile 2025 la difesa della signora R. ha inviato a Roma Capitale una pec avente ad oggetto «Sollecito riscontro - Domanda di declaratoria di decadenza ex art. 44, co. 11, d.lgs. N. 259 del 2003 - intervento ai sensi dell'art. 9 l. 241/90 – osservazioni ai sensi dell'art. 10 co. 1 lett. b) l. 241/90 - impianto di radio-trasmissione per rete di telecomunicazioni» (prot. n. QI 16707) con la quale si chiedeva «un tempestivo riscontro entro 5 giorni dalla presente» alla istanza del 17 marzo 2025 prima citata.

In data 24 aprile 2026 Roma Capitale ha inviato al difensore della signora R. una nota (Prot. QI/2025/0092021) avente il ad oggetto «Riscontro alla domanda di declaratoria di decadenza SRB Via di Vigna Girelli. Progetto QI 22466/2023».

Tale nota aveva il seguente contenuto:

«In riscontro alla nota dell'Avvocato Errichiello pervenuta al prot. QI 58736 del 19.03.2025, s'informa che nell'oggetto della stessa ci sono elementi che si riferiscono ad un impianto sito in altro indirizzo e altro Comune.

Si rappresenta inoltre che anche le date riferite alla maturazione del titolo abilitativo e quindi alla sua scadenza sono anch'esse errate: infatti il progetto riguardante la SRB sita in via di Vigna Girelli in Roma, è stato presentato in data 6.02.2023, data dalla quale partono i termini per la formazione del titolo in silenzio assenso.

In data 15.06.2023 è stata attestata l'autorizzazione dallo scrivente Ufficio che al punto 13 delle condizioni generali si prescrive: "le opere devono essere realizzate, a pena di decadenza, nel termine perentorio di dodici mesi dalla ricezione del provvedimento autorizzatorio".

In data 3.05.2024 è pervenuta la comunicazione di inizio lavori.

In data 19.02.2025 è pervenuta la comunicazione di fine lavori.

Successivamente alla data della sua richiesta di accesso agli atti pervenuta in data 24.01.2025, è pervenuta la comunicazione di fine lavori all'intervento 19.02.2025, pertanto non è stata oggetto dell'attuale ostensione.

Si comunica che qualora intendesse ottenere copia anche di detta comunicazione di fine lavori, è necessario avviare un nuovo procedimento di accesso agli atti».

3.2 La giurisprudenza (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 26/05/2023, n. 5206) ha chiarito che la fattispecie del c.d. "silenzio-inadempimento" riguarda le ipotesi in cui, di fronte alla formale richiesta di un provvedimento da parte di un privato, costituente atto iniziale di una procedura amministrativa normativamente prevista per l'emanazione di una determinazione autoritativa su istanza di parte, l'Amministrazione, titolare della relativa competenza, omette di provvedere entro i termini stabiliti dalla legge; di conseguenza, l'omissione dell'adozione del provvedimento finale assume il valore di silenzio-inadempimento (o rifiuto) solo nel caso in cui sussisteva un obbligo giuridico di provvedere, cioè di esercitare una pubblica funzione attribuita normativamente alla competenza dell'organo amministrativo

destinatario della richiesta, attivando un procedimento amministrativo in funzione dell'adozione di un atto tipizzato nella sfera autoritativa del diritto pubblico; presupposto per l'azione avverso il silenzio è, dunque, l'esistenza di uno specifico obbligo (e non di una generica facoltà o di una mera potestà) in capo all'amministrazione di adottare un provvedimento amministrativo esplicito, volto ad incidere, positivamente o negativamente, sulla posizione giuridica e differenziata del ricorrente; i presupposti per l'attivazione del rito sono dunque sia l'esistenza di uno specifico obbligo di provvedere in capo all'amministrazione, sia la natura provvedimentale dell'attività oggetto della sollecitazione: il rito previsto dagli artt. 31 e 117 c.p.a. rappresenta infatti sul piano processuale lo strumento rimediale per la violazione della regola dell'obbligo di agire in via provvedimentale sancita dall'art. 2, l. n. 241 del 1990.

3.3 Nel caso specifico (premesso che non è stata dimostrata in maniera puntuale l'effettiva esistenza di un ulteriore obbligo di provvedere sull'istanza presentata dalla controinteressata) appare di tutta evidenza come l'Amministrazione non sia rimasta affatto in silenzio di fronte alla “Domanda di declaratoria di decadenza ex art. 44, co. 11, d.lgs. N. 259 del 2003” inoltrata dalla signora R. .

In data 24 aprile 2026 Roma Capitale ha inviato al difensore della signora R. una nota (Prot. QI/2025/0092021) che ha esplicitamente ad oggetto il «*Riscontro alla domanda di declaratoria di decadenza SRB Via di Vigna Girelli. Progetto QI 22466/2023*».

Siamo pertanto di fronte ad un atto dell'Amministrazione che (in ragione dell'oggetto, delle date, dei contenuti) oggettivamente si configura come risposta all'istanza avanzata dalla signora R. .

La risposta può essere considerata stringata e laconica, ma c'è stata e può qualificarsi come diniego implicito.

Non ci sono gli estremi perché si possa dirsi formato il silenzio sull'istanza, laddove l'interessata avrebbe avuto l'onere di impugnare tempestivamente il diniego implicito.

3.4 Erroneamente, pertanto, il Tar ha ritenuto di accogliere il ricorso il ricorso di primo grado dopo averlo qualificato come proposto ex art. 117 c.p.a. (anche se detta norma, nel ridetto ricorso di primo grado non viene mai esplicitamente richiamata).

3.5 Conviene, peraltro, precisare un dato.

Come chiarito, ad esempio, da Cons. Stato, sez. V, 16/05/2025, n. 4204, l'azione avverso il silenzio serbato dall'Amministrazione assume una natura giuridica mista, tendendo ad ottenere sia l'accertamento dell'obbligo di definire il procedimento nel termine prescritto dalla disciplina di riferimento, sia la condanna della stessa Amministrazione inadempiente all'adozione di un provvedimento esplicito, con possibilità di formulare in sede giurisdizionale un giudizio di spettanza del bene della vita agognato dal ricorrente, qualora si controverta in tema di azione vincolata ed emerga la fondatezza sostanziale della pretesa azionata in giudizio; segnatamente l'articolo 31 c.p.a., in ossequio al principio costituzionale di separazione dei poteri, dispone che, in presenza di attività discrezionale, il giudice amministrativo si deve limitare ad una condanna a provvedere dell'Amministrazione, la quale, nella fase di ri-esercizio del potere, potrebbe anche ritenere che non sussistano i presupposti per attribuire alla parte il bene della vita; soltanto in presenza di « *attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori* », il giudice amministrativo, pronunciandosi sulla fondatezza della pretesa azionata, può anche condannare l'Amministrazione ad adottare la determinazione richiesta dalla parte.

Nel ricorso di primo grado la signora R. così ha individuato il bene della vita alla quale la stessa aveva interesse: la pronuncia di decadenza del titolo e la rimozione dell'impianto e riduzione in pristino.

Ma tale obiettivo avrebbe dovuto essere perseguito in primo luogo attraverso la strada maestra rappresentata dall'impugnazione dell'autorizzazione tacita alla realizzazione dell'impianto ex art. 44 CCE dimostrando, così come per

l'eventuale impugnazione del diniego sull'istanza proposta, l'esistenza delle condizioni soggettive dell'azione.

4. Il primo motivo di appello contiene anche censure che fanno leva sull'insussistenza dei presupposti per accogliere nel merito la richiesta di decadenza dell'autorizzazione tacita alla realizzazione dell'impianto ex art. 44 CCE.

Tale seconda parte del primo motivo d'appello, che contiene argomentazioni plausibili in ordine all'individuazione del dies a quo di inizio lavori e del relativo dies ad quem, risulta assorbita dall'accoglimento della prima parte del motivo.

5. Il secondo motivo di appello è rubricato: *«Error in procedendo. Inammissibilità/irricevibilità del ricorso per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 41, co. 2, c.p.a. – Omessa notifica ad almeno uno dei controinteressati – Omessa notifica ai beneficiari del titolo autorizzativo – Tardività del ricorso»*.

Parte appellante censura la sentenza nella parte in cui ha disatteso le eccezioni preliminari proposte da Cellnex.

5.1 Il motivo deve ritenersi assorbito.

6. Il terzo motivo di ricorso è rubricato: *«Error in procedendo. Inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire»*.

Parte appellante sostiene che il ricorso è altresì inammissibile per carenza di interesse ad agire, avendo la ricorrente dedotto a fondamento della propria istanza di decadenza presunti e non provati danni patrimoniali e alla salute asseritamente dovuti alla sola vicinitas dell'impianto.

6.1 Il motivo deve ritenersi parimenti assorbito.

7. Per le ragioni esposte l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata deve essere rigettato il ricorso di primo grado.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata rigetta il ricorso di primo grado.

Condanna Noemi R. al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio in favore di - omissis - s.p.a., liquidate in complessivi euro 2.000,00 (duemila\00), oltre accessori dovuti per legge.

Condanna Noemi R. al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio in favore di Roma Capitale, liquidate in complessivi euro 2.000,00 (duemila\00), oltre accessori dovuti per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Caponigro, Presidente FF

Giovanni Gallone, Consigliere

Marco Poppi, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

Giovanni Pascuzzi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Pascuzzi

IL PRESIDENTE
Roberto Caponigro

IL SEGRETARIO

