

ISTALLAZIONE DI ANTENNE 5G NEI CENTRI ABITATI

a cura di Walter Petese

La disciplina degli impianti 5G nei centri abitati rappresenta una materia complessa che interseca profili normativi, tecnici e sanitari, caratterizzata da un quadro regolamentare articolato e da un dibattito giurisprudenziale consolidato sui limiti delle competenze amministrative.

Il quadro normativo di riferimento

La normativa italiana sugli impianti di telecomunicazioni 5G si fonda principalmente sul [Codice delle comunicazioni elettroniche \(D.Lgs. 259/2003\)](#), che disciplina l'installazione e l'autorizzazione degli impianti radioelettrici. L'[articolo 44](#) stabilisce che l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici, incluse le stazioni radio base per reti di comunicazioni elettroniche mobili in qualunque tecnologia, deve essere autorizzata dagli enti locali previo accertamento della compatibilità con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità stabiliti dalla legge quadro n. 36/2001. Il procedimento autorizzatorio è stato significativamente semplificato dal [decreto "Semplificazioni bis" \(art. 40 D.L. 77/2021\)](#), che ha ridotto i termini procedurali a novanta giorni e introdotto il principio del silenzio-assenso qualora non intervengano provvedimenti di diniego o pareri negativi degli organismi competenti. La normativa prevede inoltre procedure semplificate per determinate tipologie di impianti, come disciplinato dall'[articolo 45 del Codice](#), che consente l'utilizzo della segnalazione certificata di inizio attività per l'installazione di apparati con tecnologia 4G e sue evoluzioni su infrastrutture preesistenti.

I limiti di esposizione e la competenza statale

Un aspetto fondamentale della disciplina riguarda la determinazione dei limiti di esposizione ai campi elettromagnetici, competenza riservata esclusivamente allo Stato dalla legge quadro n. 36/2001. Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, questa riserva di competenza impedisce agli enti locali di introdurre limitazioni ulteriori rispetto a quelle nazionali, anche attraverso strumenti apparentemente diversi come ordinanze contingibili e urgenti o regolamenti edilizi.

Il [Codice delle comunicazioni elettroniche](#) stabilisce inoltre che le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione sono assimilate alle opere di urbanizzazione primaria, risultando quindi compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e dovendo essere considerate essenziali per le fondamentali esigenze della collettività.

I poteri dei Comuni e i loro limiti

I Comuni mantengono comunque specifiche competenze in materia, principalmente attraverso la potestà regolamentare prevista dall'articolo 8, comma 6, della legge n. 36/2001. Tale potestà può essere esercitata esclusivamente per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici, ma solo con riferimento a siti sensibili specificamente individuati.

La giurisprudenza ha chiarito che questa competenza non può tradursi in divieti generalizzati di installazione basati su criteri distanziali generici, come evidenziato dal [Consiglio di Stato nella sentenza n. 5284/2022](#), che ha precisato come "i Comuni non

possono introdurre nei propri regolamenti limitazioni generalizzate alla localizzazione degli impianti in determinate zone del territorio comunale".

L'illegittimità delle ordinanze contingibili e urgenti

Un filone giurisprudenziale particolarmente consolidato riguarda l'illegittimità delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti volte a vietare o sospendere l'installazione di impianti 5G. Il [TAR Veneto, con sentenza n. 1607/2024](#), ha stabilito che "i Comuni non possono adottare ordinanze sindacali che dispongano la sospensione generalizzata dell'attivazione e diffusione di tali impianti sul territorio comunale, neppure invocando il principio di precauzione".

Analogamente, il [TAR Sicilia Catania, nella sentenza n. 2606/2024](#), ha precisato che "il potere del Sindaco di adottare ordinanze contingibili e urgenti deve essere esercitato nel rispetto dei presupposti di legge e dei limiti di competenza stabiliti dalla normativa di settore", richiedendo "un'adeguata istruttoria tecnico-scientifica che dimostri l'effettiva sussistenza di rischi per la salute pubblica".

Il principio di precauzione e la valutazione scientifica

Un aspetto ricorrente nelle controversie riguarda l'invocazione del principio di precauzione da parte delle amministrazioni locali per giustificare limitazioni agli impianti 5G. La giurisprudenza ha tuttavia chiarito che tale principio non può essere utilizzato per aggirare il riparto di competenze stabilito dalla legge. Il [TAR Sicilia Catania, nella sentenza n. 2936/2024](#), ha evidenziato che "il pericolo per la salute non è scientificamente accertato" e che "la valutazione dei rischi spetta in via esclusiva all'ARPA".

La tecnologia 5G, dal punto di vista tecnico, presenta caratteristiche che tendono a ridurre l'esposizione complessiva ai campi elettromagnetici, utilizzando antenne più piccole e meno potenti rispetto alle tecnologie precedenti, con una distribuzione più capillare che consente di operare a potenze inferiori per garantire la stessa copertura.

I possibili danni e la valutazione del rischio

Quanto ai possibili danni derivanti dagli impianti 5G, la questione deve essere inquadrata nel contesto della valutazione scientifica internazionale. Gli organismi competenti, inclusa l'Organizzazione Mondiale della Sanità e l'Agenzia Internazionale per la Ricerca sul Cancro, hanno classificato i campi elettromagnetici a radiofrequenza come "possibilmente cancerogeni" (gruppo 2B), una categoria che include sostanze per le quali l'evidenza di cancerogenicità negli esseri umani è limitata e l'evidenza negli animali da esperimento è insufficiente o limitata.

Tuttavia, questa classificazione non implica un rischio accertato, ma piuttosto la necessità di ulteriori ricerche. I limiti di esposizione stabiliti dalla normativa italiana sono significativamente più restrittivi rispetto a quelli raccomandati dalle linee guida internazionali, incorporando già un ampio margine di sicurezza.

Le sanzioni e la tutela giurisdizionale

Il [Codice delle comunicazioni elettroniche prevede un articolato sistema sanzionatorio](#) per le violazioni della disciplina sugli impianti, con sanzioni che possono arrivare fino a 2.500.000 euro per l'installazione di impianti senza autorizzazione. La normativa prevede inoltre la possibilità di sequestro e rimozione degli impianti abusivi.

Dal punto di vista della tutela giurisdizionale, gli operatori del settore possono impugnare davanti al giudice amministrativo i provvedimenti comunali illegittimi, ottenendo non solo

l'annullamento degli atti viziati ma anche, in presenza dei presupposti, il risarcimento dei danni subiti per il ritardo nell'installazione degli impianti.

Prospettive evolutive

La disciplina degli impianti 5G è in continua evoluzione, sia per l'adeguamento alle direttive europee sia per le esigenze di sviluppo delle reti di nuova generazione. La recente modifica dell'articolo 8 della legge n. 36/2001, operata dall'articolo 38 del decreto-legge n. 76/2020, ha ulteriormente chiarito i limiti dei poteri comunali, escludendo espressamente la possibilità di introdurre limitazioni generalizzate e di incidere sui valori di esposizione mediante provvedimenti contingibili e urgenti.

In conclusione, la normativa italiana sugli impianti 5G nei centri abitati si caratterizza per un approccio che bilancia le esigenze di sviluppo delle infrastrutture digitali con la tutela della salute pubblica, riservando allo Stato la competenza sui profili sanitari e consentendo ai Comuni di intervenire solo sui profili urbanistici e territoriali, nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. La giurisprudenza amministrativa ha consolidato un orientamento rigoroso nel censurare i tentativi delle amministrazioni locali di aggirare questo riparto di competenze, garantendo così la realizzazione di una rete nazionale efficiente e omogenea.

Opposizione cittadina

La questione tocca il cuore del bilanciamento tra sviluppo delle infrastrutture digitali e tutela degli interessi locali, evidenziando come la normativa italiana abbia progressivamente limitato i poteri comunali in materia di telecomunicazioni, pur mantenendo spazi di intervento per la cittadinanza attraverso specifici strumenti procedimentali e di tutela.

I limiti all'intervento comunale

La sua osservazione è sostanzialmente corretta: un'antenna di 30 metri alle spalle di un supermercato in un comune di 5.000 abitanti non può essere genericamente "contenuta" attraverso divieti generalizzati. Come chiarito dal [Consiglio di Stato nella sentenza n. 1200/2024](#), i Comuni possono adottare regolamenti per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti, ma non possono introdurre limitazioni generalizzate alla localizzazione che impediscano la realizzazione di una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni.

Il [Codice delle comunicazioni elettroniche](#) stabilisce infatti che le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione sono assimilate alle opere di urbanizzazione primaria, risultando quindi compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica. Tuttavia, questo non significa che la cittadinanza sia priva di strumenti di tutela.

Gli obblighi di informazione e partecipazione

Il procedimento autorizzatorio prevede specifici obblighi di informazione e partecipazione che rappresentano il principale strumento di tutela per i cittadini. L'[articolo 44 del Codice](#) stabilisce che lo sportello locale competente deve pubblicizzare l'istanza, pur senza diffondere i dati caratteristici dell'impianto. Questa pubblicizzazione costituisce il momento fondamentale per l'attivazione della partecipazione cittadina.

Quando l'installazione è subordinata all'acquisizione di più provvedimenti, il responsabile del procedimento deve convocare una conferenza di servizi entro cinque giorni lavorativi dalla presentazione dell'istanza. A questa conferenza partecipano tutte le amministrazioni, gli enti e i gestori coinvolti, inclusi i rappresentanti degli organismi preposti ai controlli sui campi elettromagnetici.

La tutela paesaggistica come strumento di opposizione

Un aspetto particolarmente rilevante per la tutela cittadina riguarda la dimensione paesaggistica. Come evidenziato dal [Consiglio di Stato nella sentenza n. 7700/2024](#), il favor legislativo per la diffusione dell'infrastruttura di comunicazione elettronica non consente di derogare alle discipline poste a tutela degli interessi paesaggistici.

L'amministrazione comunale è tenuta a svolgere un'istruttoria che tenga conto non solo dell'eventuale vincolo paesaggistico, ma anche delle prescrizioni del Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico.

Per un'antenna di 30 metri, particolarmente visibile e impattante, la valutazione paesaggistica assume rilevanza cruciale. L'[articolo 44, comma 10](#) prevede espressamente che il silenzio-assenso non si forma in caso di dissenso congruamente motivato da parte di un'amministrazione preposta alla tutela paesaggistico-territoriale.

Gli strumenti di partecipazione procedimentale

La cittadinanza può intervenire nel procedimento attraverso diversi canali. Innanzitutto, la [legge sul procedimento amministrativo](#) garantisce il diritto di accesso agli atti e di presentazione di osservazioni. Nel caso di conferenza di servizi, i cittadini possono sollecitare le amministrazioni competenti affinché esprimano le proprie valutazioni tecniche.

Particolare importanza assume il coinvolgimento dell'ARPA (Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale), che deve pronunciarsi entro trenta giorni sulla compatibilità dell'impianto con i limiti di esposizione ai campi elettromagnetici. Un parere negativo dell'ARPA impedisce la formazione del silenzio-assenso e costituisce un valido strumento di opposizione tecnica all'installazione.

La regolamentazione comunale dei siti sensibili

Sebbene i Comuni non possano introdurre divieti generalizzati, mantengono la facoltà di individuare specifici siti sensibili da tutelare. Come chiarito dal [TAR Campania nella sentenza n. 2467/2024](#), i Comuni possono individuare specifici siti sensibili da proteggere, ma la perimetrazione deve avvenire in modo rigoroso e puntuale, senza estendere il divieto ad aree individuate sulla base di meri criteri distanziali.

Un supermercato in un centro abitato potrebbe essere considerato sito sensibile se frequentato abitualmente dalla popolazione, ma tale qualificazione deve essere supportata da una valutazione tecnica specifica e non da generiche preoccupazioni sanitarie.

Le procedure di valutazione ambientale

Per impianti di particolare rilevanza, può essere necessaria una valutazione di impatto ambientale. L'[articolo 29-quater del Codice dell'ambiente](#) prevede specifiche procedure di consultazione pubblica, con la possibilità per i soggetti interessati di presentare osservazioni scritte entro trenta giorni dalla pubblicazione dell'annuncio.

Le azioni di tutela giurisdizionale

Qualora il procedimento autorizzatorio non tenga adeguatamente conto delle istanze cittadine, rimane aperta la strada della tutela giurisdizionale. I cittadini possono impugnare davanti al TAR il provvedimento di autorizzazione, facendo valere vizi di legittimità quali l'eccesso di potere per insufficiente istruttoria, la violazione delle norme procedurali o il mancato rispetto delle prescrizioni paesaggistiche.

Particolare attenzione deve essere posta alla tempestività dell'impugnazione, che deve avvenire entro sessanta giorni dalla conoscenza del provvedimento. In caso di formazione del silenzio-assenso, il termine decorre dalla scadenza del termine procedimentale.

Le strategie di opposizione cittadina

Dal punto di vista pratico, la cittadinanza può organizzare un'efficace opposizione attraverso diverse strategie coordinate. Innanzitutto, è fondamentale monitorare le pubblicazioni comunali per individuare tempestivamente le istanze di autorizzazione. Una volta individuata l'istanza, è possibile richiedere l'accesso agli atti per esaminare la documentazione tecnica e verificare la completezza dell'istruttoria.

L'intervento di associazioni ambientaliste o comitati di cittadini può rafforzare l'efficacia dell'opposizione, sia attraverso la presentazione di osservazioni tecniche sia mediante la sollecitazione degli enti competenti. È inoltre opportuno coinvolgere professionisti qualificati per la valutazione degli aspetti tecnici e paesaggistici dell'intervento.

La tutela del paesaggio urbano

Un aspetto spesso sottovalutato riguarda la tutela del paesaggio urbano, che può costituire un valido strumento di opposizione anche in assenza di specifici vincoli. Come evidenziato dalla giurisprudenza, l'amministrazione comunale deve valutare l'impatto paesaggistico dell'antenna anche in relazione al contesto urbano circostante e alla presenza di altri impianti.

Per un'antenna di 30 metri in un comune di 5.000 abitanti, l'impatto visivo può essere particolarmente significativo, giustificando una valutazione approfondita delle alternative localizzative. Il principio del minor impatto paesaggistico può essere invocato per richiedere soluzioni tecniche alternative o localizzazioni meno invasive.

Conclusioni operative

In sintesi, sebbene la normativa limiti significativamente i poteri comunali di opposizione agli impianti di telecomunicazioni, la cittadinanza dispone di strumenti procedurali e di tutela che, se utilizzati correttamente e tempestivamente, possono risultare efficaci. La chiave del successo risiede nella capacità di articolare un'opposizione tecnicamente fondata, che faccia leva sui profili paesaggistici, ambientali e procedurali piuttosto che su generiche preoccupazioni sanitarie.

L'informazione e la partecipazione procedimentale rappresentano i pilastri fondamentali di questa strategia, richiedendo un impegno costante nel monitoraggio delle procedure amministrative e nella costruzione di alleanze con le amministrazioni competenti in materia di tutela ambientale e paesaggistica.