



Finanziato  
dall'Unione europea  
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento della  
Funzione Pubblica



REGIONE DEL VENETO

PNRR - Investimento 2.2 “Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance” della  
M1C1

Sub-investimento 2.2.1: “Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR” – CUP:  
H11B21007650006 S.01 - Consulenza tecnica e supporto specialistico agli enti locali del  
territorio interessati nell'elaborazione di  
pareri e altra documentazione utile a fini istruttori

## SENTENZE

Regione del Veneto

Direzione Semplificazione Normativa e Procedimentale per l’Attuazione del PNRR

### **AMBITO: IMPIANTI FER – CONFERENZA DI SERVIZI –**

### **AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA – SILENZIO ASSENSO**

**Consiglio di Stato, sez. IV, 9 aprile 2026, n. 2855 - parere paesaggistico su impianto FER: necessità di motivazione riferita al caso concreto; applicabilità degli articoli 2, comma 8 bis, 14 bis comma 3 e 17 bis L. 241/1990: se il parere paesaggistico è adottato dopo la scadenza del termine si qualifica come silenzio assenso anche se reso in conferenza di servizi (assenso incondizionato) – posizione prevalente in conferenza di servizi: necessità di motivazione puntuale**

La decisione del Consiglio di Stato interviene su un provvedimento autorizzatorio unico per la realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra, confermando il suo annullamento avvenuto ad opera del Giudice di primo grado. La Regione Sardegna, nella sua qualità di autorità paesaggistica, aveva espresso parere sfavorevole in Conferenza di servizi svoltasi in modalità sincrona e tale parere era stato ritenuto prevalente dal Comune di Sassari che aveva emesso il provvedimento finale. Il TAR Cagliari aveva accolto il ricorso della ditta, negando la prevalenza automatica del provvedimento negativo della Regione, peraltro reso in assenza del parere della Sovrintendenza e valutando, invece, prevalenti i pareri favorevoli espressi da altre p.a. in conferenza di servizi. Inoltre, aveva ritenuto il parere paesaggistico non vincolante bensì solo obbligatorio in quanto reso in area idonea in base alla disciplina statale, in contrasto con la definizione regionale delle aree inidonee. Il



Consiglio di Stato richiama, innanzitutto, i principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza 27 ottobre 2022 n. 221 secondo la quale l'art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003 esprime un principio fondamentale in materia di energia, disciplinando le autorizzazioni e le relative procedure nel solco del principio di semplificazione e dell'esigenza di rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa. Tanto premesso, la conferenza di servizi rappresenta lo strumento di semplificazione procedimentale che consente di assumere una decisione finale pluristrutturata in presenza di più amministrazioni aventi competenze concorrenti, attraverso un provvedimento finale sostitutivo dei singoli assensi, comunque denominati. Le modalità di formazione della decisione finale sono disciplinate dal comma 7 dell'art. 14-ter e dal comma 1 dell'art. 14quater della L. 241/1990, mentre la decisione si forma «*sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti*». La sentenza chiarisce che la motivazione della ritenuta "prevalenza" di una posizione rispetto alla altre deve essere condotta con riferimento al caso concreto e di conseguenza essere adeguatamente motivata. Nel caso in esame tale giudizio di prevalenza in concreto non era stato svolto, essendosi limitata la Regione a richiamare il regime della fascia costiera previsto dal PPR, senza operare una verifica puntuale delle caratteristiche del sito, del progetto e dell'impatto effettivo dell'intervento, non prendendo nemmeno in considerazione la presenza di altri impianti esistenti sull'area. La sentenza riconosce, poi, l'intervenuta formazione del silenzio assenso sul parere della Sovrintendenza ai sensi dell'art. 17 bis della L. 241/1990, ritenendolo applicabile anche alle amministrazioni preposte alla tutela paesaggistico-territoriale, con la precisazione che il termine entro il quale tali amministrazioni sono tenute a comunicare il proprio assenso è definito dalla normativa di settore, ovvero, in mancanza, è di novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione precedente. Il Consiglio di Stato richiamando «*l'orientamento già da tempo assunto da questa Sezione (sent. n. 8610 del 2013)*», ribadisce che *il meccanismo del silenzio-assenso, in quanto strumento di semplificazione e di fluidificazione dell'azione amministrativa, non è limitabile in ragione della natura del procedimento preso in esame, imponendosi in via generalizzata (salve le eccezioni di cui all'art. 17 bis, comma 4, l. n. 241/90) per ogni forma di esercizio del*



*pubblico potere, amministrativo o normativo, qualora il provvedimento finale presupponga una fase di co-decisione di competenza di altra Amministrazione” e ritiene che “le medesime conclusioni si impongono, a fortiori, in relazione all’art. 14-bis, legge 241 del 1990”, il quale prevede che si consideri acquisito l’assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni della conferenza di servizi, ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza. Ove così non fosse, l’operatore economico resterebbe esposto al rischio dell’omissione burocratica, ferma restando la possibilità delle Soprintendenze di poter agire in autotutela secondo il principio del *contrarius actus*. Il definitivo superamento dell’indirizzo interpretativo contrario all’applicazione del silenzio assenso orizzontale al parere paesaggistico è stato, infatti, formalmente sancito dalla modifica apportata all’articolo 2 della L n. 241 del 1990 dal d.l. n. 76/2020, che ha introdotto il nuovo comma 8-bis, in base al quale “Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1 ..., ovvero successivamente all’ultima riunione di cui all’art. 14 ter, comma 7... sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall’articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni”.*

[Consulta la sentenza](#)