



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

AMBITO: PAUR – IMPIANTI FER – CONFERENZA DI SERVIZI

TAR Molise, sez. I, 2 febbraio 2026, n. 65: l'AU per gli impianti FER e il PAUR si fondano sull'approvazione in conferenza di servizi, senza che al MIC possa attribuirsi un poter di veto – il principio del dissenso costruttivo ammette un dissenso assoluto e non obbliga l'amministrazione a farsi carico delle modifiche occorrenti a conformare il progetto

Il TAR Molise affronta il diniego di rilascio di PAUR e AU per un impianto di produzione di energia da fonte fotovoltaica, fondato sul supposto potere di veto della Soprintendenza. In prima battuta, la Regione aveva negato le autorizzazioni sulla base del parere negativo *"anticipato"* dal MIC in sede di prima seduta della conferenza di servizi, qualificato come vincolante, *"non essendoci spazi per un bilanciamento degli interessi coinvolti"*.

Il diniego era stato impugnato con successo davanti al TAR ed al Consiglio di Stato in sede di appello, tanto da portare alla riattivazione del procedimento ai sensi dell'art. 21-decies della Legge 241/1990.

Dopo un secondo parere negativo della Soprintendenza, la Regione aveva nuovamente denegato le autorizzazioni ritenendo il parere del MIC *"presupposto necessario e vincolante per il rilascio del PAUR, non essendo possibile quindi operare alcun bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco"*.

Il TAR Molise, quindi, accoglie nuovamente il ricorso del proponente precisando che il parere della Soprintendenza, per quanto *"potenzialmente vincolante"*, si deve inserire in un inevitabile bilanciamento degli interessi coinvolti nell'ambito della conferenza dei servizi:



altrimenti detto, sia l'art. 12 del Dlgs 387/2003 in ambito di Autorizzazione Unica che l'art. 27-bis del Dlgs 152/2006 in materia di PAUR richiedono irrinunciabilmente che si svolga la conferenza di servizi e che in quel contesto sia fatta una valutazione sincronica e ponderale degli interessi in gioco, senza alcuna possibilità di assegnare prevalenze in modo aprioristico.

Il TAR richiama la sentenza del Consiglio di Stato n. 2930/2024 e precisa che il favor per le fonti energetiche rinnovabili trova *“un punto di equilibrio rispettoso di tutte le competenze”* nell'art. 12 del Dlgs 387/2003, cioè in un *“procedimento unico, cui partecipano tutte le amministrazioni interessate (...) funzionale al raggiungimento degli obiettivi di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili sancito dalla normativa europea»* (sentenza n. 46 del 2021) ed è volto a *bilanciare l'esigenza di potenziare le fonti rinnovabili con quella di tutelare il territorio nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità* (sentenza n. 121 del 2022); *il procedimento unico è l'unica sede in cui “può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione” (così la sentenza della Corte n. 221 del 2022 che richiama le sentenze n. 69 del 2018 e n. 177 del 2021).*”

In particolare, il TAR riprende la sentenza n. 2930/2024 anche sotto il profilo della partecipazione dell'interesse alla transizione energetica al più ampio interesse pubblico alla tutela dell'ambiente: *“non ha adeguato fondamento la tesi dell'appellante incentrata sulla primazia dell'interesse alla tutela dei valori paesaggistici e per converso sulla subvalenza degli altri interessi pubblici potenzialmente antagonisti, ivi compreso quello ambientale alla produzione energetica in termini ecosostenibili, essendo la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili un'attività di interesse pubblico che contribuisce anch'essa non solo alla salvaguardia degli interessi ambientali, ma, sia pure*



indirettamente, anche a quella dei valori paesaggistici (cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 2983 del 2021)”.

Sostanzialmente il parere negativo della Soprintendenza non è espressione di un potere di veto, bensì di un dissenso qualificato che “entra” nella indefettibile conferenza di servizi per formare unicamente oggetto della valutazione ponderale delle posizioni prevalenti, nel rispetto del principio di integrazione delle tutele *“in virtù del quale le esigenze di tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile”.*

Richiamando la sentenza del Consiglio di Stato n. 8167/2022, il TAR Molise sottolinea *“il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all’insegna di una nuova assiologia compositiva – ma anche al fine di individuare un adeguato equilibrio tra ambiente e patrimonio culturale, nel senso che l’esigenza di tutelare il secondo deve integrarsi con la necessità di preservare il primo”* ed il fatto che *“se il principio di proporzionalità rappresenta il criterio alla stregua del quale mediare e comporre il potenziale conflitto tra i due valori costituzionali all’interno di un quadro argomentativo razionale, il principio di integrazione costituisce la direttiva di metodo”,* abbandonando *“il modello delle «tutele parallele» degli interessi differenziati, che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali”.*

Il principio di integrazione di cui al Dlgs 387/2003 ha, pertanto, *“valenza ‘procedimentale’”* ed *“implica che il procedimento sia la sedes materiae in cui devono contestualmente e dialetticamente avvenire le operazioni di comparazione, bilanciamento e gestione dei diversi interessi configgenti.”*

Il TAR affronta, poi, il principio del c.d. one shot procedimentale: mentre il ricorrente sosteneva che la Regione avesse sostanzialmente disatteso la portata del giudicato di annullamento precedente limitandosi a confermare il diniego in assenza di sopravvenienze o argomenti nuovi, il TAR ricolloca la vicenda nell’ambito del principio del c.d. *one shot temperato, in base al quale l’amministrazione, dopo il primo annullamento, gode di una seconda chance (second shot), “potendo consumare il suo potere nella riedizione dell’attività amministrativa”, “riesaminando l’affare nella sua interezza evidenziando, “una*



volta per tutte”, ogni aspetto potenzialmente e concretamente legato alla vicenda da amministrare”.

Solo questo meccanismo consente di raggiungere il *“punto d’equilibrio tra due opposte esigenze quali la garanzia di inesauribilità del potere di amministrazione attiva e la portata cogente nel giudicato di annullamento con i suoi effetti conformativi”*, così che l’amministrazione, a fronte dell’annullamento, conserva la possibilità di decidere nuovamente (second shot) in senso sfavorevole al privato, riesaminando l’affare nella sua interezza, con (solo) successiva conseguente formazione di una *“definitiva preclusione, per l’avvenire, in merito alla possibilità di tornare ancora a decidere sulla vicenda in senso sfavorevole per il privato (in sostanza, per la terza volta)”*.

Il TAR Molise si pronuncia anche sulla legittimità delle valutazioni dell’amministrazione sotto il profilo dell’effetto cumulo con altri impianti: la valutazione è ragionevole nella misura in cui prende in considerazione solo impianti limitrofi *“già esistenti e/o approvati” e non anche quelli “in corso di valutazione”*, altrimenti *“all’Amministrazione sarebbe consentito addurre sine die la sola pendenza di altri procedimenti finalizzati all’autorizzazione di altri impianti – anche di grandezza e portata diverse - per negare l’approvazione di uno di essi, venendo così meno ogni reale intellegibilità e controllabilità della valutazione amministrativa”*.

Da ultimo, il TAR Molise ricostruisce la regola del “dissenso costruttivo” alla luce dei principi di collaborazione e buona fede cui è improntato il rapporto amministrativo, ammettendo che sia, comunque, possibile l’espressione di un dissenso assoluto, purché sostenuto da un *“vaglio che dovrà essere particolarmente accurato e stringente che si incentrerà sulla motivazione dell’assolutezza del diniego”*.

Secondo il TAR, cioè, la leale collaborazione non esclude un eventuale dissenso assoluto (adeguatamente motivato) e fa salva possibilità che l’Amministrazione *“in esito al percorso procedimentale intrapreso”*, ritenga *“non ravvisabili modifiche progettuali idonee a rendere ammissibile l’intervento proposto e che l’unica soluzione ammissibile sarebbe stata la soluzione negativa estrema, ovvero la delocalizzazione dell’impianto”*.

In ogni caso, il dissenso, per essere costruttivo, non deve avere sempre *“un contenuto alternativo”*, cioè *“non si traduce necessariamente nel farsi carico delle modifiche*



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



REGIONE DEL VENETO

occorrenti a conformare il progetto, ma nel fornire all'interessato le indicazioni e le coordinate necessarie per orientarsi con cognizione di causa fra le diverse alternative praticabili in astratto, nella ricerca della soluzione compatibile con la disciplina vincolistica”.

[Consulta la sentenza](#)