



**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

AMBITO: IMPIANTI FER – AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA – CONFERENZA DI SERVIZI

Consiglio di Stato, sez. IV, 13 luglio 2026, n. 5599: rapporto tra tutela paesaggistica e disciplina FER: è l'autorità procedente quella competente a stabilire se un'area è idonea o meno all'installazione di impianti FER – il parere paesaggistico è obbligatorio ma non vincolante – nella conferenza di servizi l'autorità procedente deve operare una propria valutazione critica e comparativa degli interessi in gioco

Con la sentenza in commento il Consiglio di Stato interviene per delimitare il perimetro tra tutela paesaggistica e transizione energetica nei relativi procedimenti.

La vicenda origina dall'istanza di procedura abilitativa semplificata (PAS) cui è subentrata una società operante nel settore delle rinnovabili per la realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra. L'intervento doveva essere realizzato su terreni classificati come agricoli, riconducibili secondo la società ad aree considerate idonee *ex lege* ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-ter), n. 1, del d.lgs. n. 199/2021, in quanto collocati entro il limite di 500 metri da aree interessate da attività estrattive. Veniva avviato il procedimento relativo alla PAS e contestualmente indetta una conferenza di servizi decisoria in forma semplificata e modalità asincrona ex art. 14-*bis* L. 241/1990, nell'ambito della quale intervenivano i diversi enti portatori di interessi pubblici coinvolti dal progetto.

La Regione esprimeva parere favorevole con prescrizioni ai sensi dell'art. 146, comma 7, del d.lgs. n. 42 del 2004, precisando che tale valutazione concorrevà alla formazione dell'autorizzazione paesaggistica unitamente al parere della competente Soprintendenza;



quest'ultima, tuttavia, esprimeva parere non favorevole alla realizzazione dell'impianto, ritenendo l'area un "paesaggio agrario di rilevante valore", all'interno del perimetro di un ambito di tutela, dichiarato di notevole interesse pubblico con D.M. ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. n. 42 del 2004. La Soprintendenza rilevava che il progetto era incompatibile con le esigenze di conservazione dei valori paesaggistici e culturali del contesto territoriale interessato. All'esito dell'istruttoria, l'autorità procedente dichiarava concluso il procedimento con esito non favorevole e negava il rilascio della PAS richiesta. La società impugnava dinanzi al TAR competente, che respingeva integralmente il ricorso, ritenendo, in sintesi, che la società non avesse fornito adeguata dimostrazione della qualificazione dell'area quale idonea *ex lege* e che il parere della Soprintendenza dovesse considerarsi vincolante. La sentenza veniva impugnata dinanzi al Consiglio di Stato, che si è espresso con la sentenza in commento, ribaltando la decisione di primo grado. Il Giudice di appello afferma, infatti, che è l'autorità procedente quella competente a stabilire se un'area è idonea o meno all'installazione di impianti FER e non la Soprintendenza, pena un'alterazione del rapporto tra competenze istituzionali. L'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, attribuisce infatti all'amministrazione comunale la funzione di amministrazione procedente nell'ambito del procedimento di PAS e la verifica circa la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021: la qualificazione di un'area come idonea costituisce un'attività istruttoria preliminare che rientra nell'ambito delle attribuzioni proprie del Comune procedente. Invece, nessuna disposizione normativa attribuisce alla Soprintendenza il potere di accertare in via definitiva se un'area debba essere qualificata come idonea o non idonea ai sensi dell'art. 20, del d.lgs. n. 199 del 2021. Il Consiglio di Stato chiarisce il perimetro delle competenze dell'Amministrazione statale preposta alla tutela del paesaggio, affermando che queste riguardano la sola valutazione degli interessi paesaggistici e culturali affidati alla sua cura e non si estendono alla determinazione del regime giuridico dell'area sotto il profilo energetico-localizzativo. Diversamente opinando, si attribuirebbe alla Soprintendenza un potere sostanzialmente decisorio sull'intero procedimento autorizzatorio, in contrasto con la natura della conferenza di servizi e con il riparto di competenze in materia di procedimenti FER.



Il secondo principio affermato dalla sentenza in commento riguarda la natura del potere esercitato dalla Soprintendenza: ad avviso del Giudice di appello il TAR ha errato nel ritenere il parere negativo espresso dalla Soprintendenza un parere vincolante.

Secondo il Giudice, il meccanismo sotteso alle disposizioni sulle aree idonee consiste nell'operare ex ante *“un bilanciamento legislativo tra gli interessi alla tutela del paesaggio e quelli, parimenti rilevanti sul piano costituzionale ed euro-unitario, relativi alla sicurezza energetica, alla decarbonizzazione e alla produzione di energia da fonti rinnovabili.*

In tale contesto normativo, il legislatore ha espressamente attenuato il peso ostativo del dissenso paesaggistico nelle aree qualificate idonee.”

Conseguentemente, la natura (vincolante o meno) del parere circa l'idoneità dell'area reso dalla Soprintendenza non può essere dalla stessa autoriferita come vincolante, pena la determinazione unilaterale dell'estensione dei propri poteri, incompatibile con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con la *ratio* acceleratoria di cui al d.lgs. n. 199/2021.

Nella fattispecie, rileva il Giudice, l'autorità procedente si è limitata a recepire acriticamente il dissenso della Soprintendenza, senza sviluppare una autonoma valutazione del progetto, del contesto territoriale, degli apporti istruttori delle altre p.a., in altri termini senza operare un complessivo bilanciamento degli interessi coinvolti, e ciò in contrasto con i principi che governano l'istituto della conferenza di servizi.

La sentenza ricorda che il modulo procedimentale della conferenza di servizi si fonda sul meccanismo delle posizioni prevalenti di cui all'art. 14 ter, comma 7, l. n. 241 del 1990, emergendo una rilevanza qualitativa e non quantitativa delle posizioni espresse in seno alla stessa. Con chiarezza, il Giudice afferma che *“La conferenza di servizi decisoria è, infatti, uno strumento di semplificazione procedimentale che è finalizzato a consentire di assumere una decisione finale pluristrutturata in presenza di amministrazioni aventi competenze concorrenti nell'ambito di una specifica vicenda amministrativa.*

Il legislatore ha introdotto una regola diversa dall'unanimità ... un modulo flessibile che tiene conto delle posizioni concrete assunte dalle singole amministrazioni nell'ambito della conferenza”. L'Amministrazione procedente deve indicare nella motivazione, le ragioni che l'hanno indotta ad assumere la determinazione finale, operando una propria valutazione



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



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



REGIONE DEL VENETO

critica e comparativa degli interessi in gioco, attività rilevata come del tutto assente nel caso concreto.

[Consulta la sentenza](#)