METODO GIURIDICO — IUS ET RATIO
Rivista Scientifica Telematica di Diritto e Giurisprudenza • Edizione Ufficiale (Roma)
ISSN 3103-7305
DIAMOND OPEN ACCESS • FASCICOLO A4

SEZ. II • GIURISPRUDENZA & OSSERVATORIO • AMBIENTE ED ENERGIA
Anno I (Vol. 1), Fasc. 3 (2026) • Art. 4862 • pp. 1–13 • §§ 1–23

Dissenso paesaggistico e fotovoltaico: il giudizio di prevalenza

English Edition Title: Landscape Authority Dissent in Photovoltaic Approvals and the Weighing of Public Interests

Paola De Virgiliis [Autrice & Collaboratrice Scientifica]
Contrattualistica pubblica e diritto amministrativo
Profilo Accademico e Bibliografia: https://www.metodogiuridico.it/autori/paola-de-virgiliis/

Pubblicato il: 14 Ott 2026 • Revisione collegiale e verifica integrale fonti (Sez. II) • Testo integrale: pp. 1–13 (§§ 1–23)

ABSTRACT SCIENTIFICO
In tema di dissenso paesaggistico in conferenza di servizi, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 2855 del 2026, stabilisce che l'amministrazione procedente non può recepire passivamente il parere regionale autoqualificatosi non superabile senza formulare un concreto giudizio di prevalenza ai sensi degli artt. 14-ter e 14-quater della legge n. 241/1990. L'inerzia della Soprintendenza entro il termine perentorio della conferenza integra silenzio-assenso incondizionato sull'istanza del privato ex artt. 14-bis e 17-bis della legge n. 241/1990, mentre nelle aree idonee ex lege di cui all'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021 l'autorità paesaggistica rende un parere obbligatorio ma non vincolante ex art. 22 del medesimo decreto. Dal confronto con la sentenza del T.A.R. Molise - Campobasso n. 65 del 2026 e con la sentenza del Consiglio di Stato n. 7121 del 2026 emerge il confine tra l'illegittimo potere di veto o il calcolo ipotetico dell'effetto cumulo e il diniego sorretto da motivazione rafforzata sulla non mitigabilità delle interferenze entro la fascia di 500 metri da beni culturali tutelati.

CITAZIONE UFFICIALE CONSIGLIATA (STANDARD ACCADEMICO AREA 12 — SCIENZE GIURIDICHE & OSCOLA)
P. De Virgiliis, Dissenso paesaggistico e fotovoltaico: il giudizio di prevalenza, in Metodo Giuridico (ISSN 3103-7305), Anno I, n. 3, 14 ottobre 2026, art. 4862, pp. 1–13, disponibile su https://www.metodogiuridico.it/2026/10/14/fotovoltaico-dissenso-soprintendenza-conferenza-servizi-consiglio-di-stato-2855-2026/.

OSCOLA: Paola De Virgiliis, 'Dissenso paesaggistico e fotovoltaico: il giudizio di prevalenza' (2026) 1(3) Metodo Giuridico (ISSN 3103-7305) Art 4862, 1–13 <https://www.metodogiuridico.it/2026/10/14/fotovoltaico-dissenso-soprintendenza-conferenza-servizi-consiglio-di-stato-2855-2026/> accessed 15 November 2026.

Record OAI-PMH:	`oai:metodogiuridico.it:post/4862 (OAI-PMH 2.0 • OpenAIRE v4)`
Permalink Canonico:	https://www.metodogiuridico.it/2026/10/14/fotovoltaico-dissenso-soprintendenza-conferenza-servizi-consiglio-di-stato-2855-2026/
AEA JEL Codes:	K32 (Diritto dell'energia, dell'ambiente e della sicurezza); K23 (Diritto amministrativo e settori regolati)
EuroVoc (UE):	MT 5206 politica dell'ambiente • diritto dell'ambiente [535]; normativa energetica [534]
ECLI Pronunce:	`ECLI:IT:CDS:2026:2855SENT • ECLI:IT:CDS:2026:7121SENT`

DIAMOND OPEN ACCESS • LICENZA CC BY-NC-ND 4.0 • ZERO APC
© 2026 Paola De Virgiliis. L'Autore conserva integralmente la titolarità dei diritti d'autore senza restrizioni. Distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0). È consentita l'auto-archiviazione immediata senza embargo della presente versione editoriale (VoR) nei repository istituzionali (IRIS/CINECA, SSRN, OpenAIRE, Zenodo).

VERIFICA ONLINE

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

Dissenso paesaggistico e fotovoltaico: il giudizio di prevalenza

Il parere negativo dell'autorità paesaggistica non costituisce un veto insuperabile in conferenza di servizi: giudizio di prevalenza, silenzio-assenso della Soprintendenza e regime delle aree idonee nella sentenza del Consiglio di Stato n. 2855 del 2026

Paola De Virgiliis Diritto Amministrativo & Ambiente ed Energia 14 Ottobre 2026 Lettura 15 min

Stato della questione e quadro aggiornato al 14 ottobre 2026: Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 2855 del 2026 (letta in rapporto alla sentenza del T.A.R. Molise - Campobasso n. 65 del 2026 e alla sentenza del Consiglio di Stato n. 7121 del 2026), esclude che l'amministrazione procedente possa recepire acriticamente un parere paesaggistico autoqualificatosi non superabile senza formulare un autonomo giudizio di prevalenza ex artt. 14-ter e 14-quater l. n. 241/1990.

Abstract (Italiano)

In tema di **dissenso paesaggistico in conferenza di servizi**, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 2855 del 2026, stabilisce che l'amministrazione procedente non può recepire passivamente il parere regionale autoqualificatosi non superabile senza formulare un concreto **giudizio di prevalenza** ai sensi degli artt. 14-ter e 14-quater della legge n. 241/1990. L'inerzia della Soprintendenza entro il termine perentorio della conferenza integra **silenzio-assenso incondizionato** sull'istanza del privato ex artt. 14-bis e 17-bis della legge n. 241/1990, mentre nelle **aree idonee ex lege** di cui all'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021 l'autorità paesaggistica rende un parere obbligatorio ma non vincolante ex art. 22 del medesimo decreto. Dal confronto con la sentenza del T.A.R. Molise - Campobasso n. 65 del 2026 e con la sentenza del Consiglio di Stato n. 7121 del 2026 emerge il confine tra l'illegittimo potere di veto o il calcolo ipotetico dell'effetto cumulo e il diniego sorretto da **motivazione rafforzata** sulla non mitigabilità delle interferenze entro la fascia di 500 metri da beni culturali tutelati.

Abstract (English)

Addressing landscape dissent in administrative conferences for photovoltaic plants, the Council of State, in judgment no. 2855 of 2026, rules that the proceeding authority cannot passively endorse a

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

regional landscape opinion self-described as insurmountable without conducting a concrete prevalence assessment under Articles 14-ter and 14-quater of Law no. 241/1990. Failure by the Superintendency to issue its opinion within the mandatory deadline triggers unconditional silent consent on the developer's application under Articles 14-bis and 17-bis of Law no. 241/1990, while in statutorily suitable areas under Article 20(8) of Legislative Decree no. 199/2021 the landscape opinion is mandatory but non-binding under Article 22. A comparative analysis with Molise Regional Administrative Court judgment no. 65 of 2026 and Council of State judgment no. 7121 of 2026 clarifies the boundary between unlawful veto powers or hypothetical cumulative calculations and denials grounded in rigorous evidence of unmitigable visual harm within the 500-meter buffer zone of protected cultural properties.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Obbligo di ponderazione sulle posizioni prevalenti:** in conferenza di servizi decisoria ex artt. 14-ter, comma 7, e 14-quater della legge n. 241/1990 l'ente procedente deve compiere una sintesi qualitativa e motivata degli interessi coinvolti, senza attribuire valore di veto assoluto al parere negativo dell'autorità paesaggistica.
- **Silenzio-assenso orizzontale della Soprintendenza:** la mancata comunicazione della determinazione ministeriale nel termine della conferenza equivale ad assenso senza condizioni sull'istanza autorizzativa del privato ex artt. 14-bis, comma 4, 17-bis e 2, comma 8-bis, della legge n. 241/1990, salva l'autotutela ex art. 21-nonies.
- **Aree idonee ex lege e parere non vincolante:** nei siti qualificati idonei dall'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021 (adiacenti a zone industriali e privi di vincoli ex Parte II del d.lgs. n. 42/2004) opera la disciplina semplificata dell'art. 22 del d.lgs. n. 199/2021, né ostano il mero richiamo alla fascia costiera del piano paesaggistico o le norme sopravvenute in corso di causa.
- **Limiti dell'effetto cumulo e fasce di rispetto di 500 metri:** mentre è illegittimo computare nell'effetto cumulo gli impianti ancora in fase istruttoria, il diniego resiste al sindacato quando l'impianto ricada entro 500 metri da beni culturali tutelati ex Parte II del d.lgs. n. 42/2004 e un'istruttoria puntuale dimostri l'impossibilità di mitigare l'alterazione prospettica.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

Nel procedimento autorizzativo per la realizzazione di un impianto fotovoltaico in conferenza di servizi decisoria ai sensi degli artt. 14-ter, comma 7, e 14-quater della legge n. 241/1990, è

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

> *illegittimo il diniego con cui l'amministrazione procedente recepisca acriticamente il parere negativo dell'ufficio regionale per il paesaggio autoqualificatosi non superabile, omettendo un concreto giudizio di prevalenza che tenga conto del silenzio-assenso formatosi in capo alla Soprintendenza rimasta inerte ex artt. 14-bis e 17-bis della legge n. 241/1990 e della natura obbligatoria ma non vincolante del parere paesaggistico nelle aree idonee ex lege di cui agli artt. 20, comma 8, e 22 del d.lgs. n. 199/2021, restando inapplicabili per il principio tempus regit actum le disposizioni ministeriali e regionali sopravvenute all'adozione del provvedimento.*

01. Introduzione: la sentenza del Consiglio di Stato n. 2855/2026

Con la pronuncia del **Consiglio di Stato, sentenza n. 2855 del 2026**[1], il giudice amministrativo d'appello sottopone a una puntuale verifica esegetica il rapporto tra **dissenso paesaggistico in conferenza di servizi** e impianti fotovoltaici nell'ambito dei procedimenti abilitativi disciplinati dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 e dagli artt. 20 e 22 del d.lgs. n. 199 del 2021. La questione centrale risiede nella natura del potere decisorio rimesso all'amministrazione procedente ai sensi degli artt. 14-ter, comma 7, e 14-quater, comma 1, della legge n. 241 del 1990 quando un ufficio preposto alla tutela paesaggistica esprima parere contrario alla realizzazione di un impianto alimentato da fonti rinnovabili.

Nella prassi amministrativa locale e regionale si registra con frequenza la tendenza dell'autorità procedente ad arrestare l'istruttoria dinanzi al primo atto di dissenso dell'organo paesaggistico, recependone le conclusioni come un **ostacolo giuridico insuperabile**. La decisione in commento scompone tale automatismo lungo tre direttrici normative concorrenti: l'obbligo di motivare la determinazione conclusiva sulla base delle **posizioni prevalenti** emerse in conferenza; l'operatività del **silenzio-assenso orizzontale** ex artt. 14-bis e 17-bis della legge n. 241/1990 nei confronti della Soprintendenza rimasta inerte; la degradazione del parere paesaggistico da atto vincolante a **parere obbligatorio non vincolante** nelle aree idonee ex lege di cui agli artt. 20, comma 8, e 22 del d.lgs. n. 199/2021.

L'analisi della sentenza n. 2855/2026 si arricchisce attraverso il confronto sistematico con altre due pronunce del 2026 che completano lo statuto del sindacato giurisdizionale in materia energetica. Da un lato, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise - Campobasso, con la sentenza n. 65 del

2026, esamina il riesercizio del potere ex art. 21-decies della legge n. 241/1990 e il calcolo dell'**effetto cumulo** nel provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR). Dall'altro lato, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 7121 del 2026, individua le condizioni istruttorie e localizzative — segnatamente la presenza di beni culturali tutelati ex Parte II del d.lgs. n. 42 del 2004 a distanza inferiore a 500 metri — in presenza delle quali il dissenso della Soprintendenza supera la **presunzione relativa di interesse pubblico prevalente** delle fonti rinnovabili.

02. La vicenda contenziosa: il diniego comunale sull'impianto di Sassari e i pareri paesaggistici regionali

La controversia definita dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 2855/2026[1] trae origine dall'istanza presentata dalla società Agrisun S.r.l. al Comune di Sassari, tramite procedura abilitativa semplificata ex art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, per la realizzazione di un **impianto fotovoltaico a terra di media taglia**, con potenza pari a **4,9 MWp**, in località Alta Nurra. Il sito individuato dal progetto, pur classificato urbanisticamente come agricolo, presentava una spiccata connotazione antropica: risultava infatti **adiacente a una zona industriale** già interessata da infrastrutture energetiche e produttive di rilevante incidenza visiva, tra cui una turbina eolica dell'altezza di circa 200 metri, e non era gravato da vincoli culturali puntuali ai sensi della Parte II del d.lgs. n. 42 del 2004.

Nel corso della conferenza di servizi decisoria, svoltasi anche in modalità sincrona con la partecipazione di numerose amministrazioni ed enti gestori, venivano acquisiti molteplici pareri favorevoli, compresi quelli di altri uffici regionali. La competente **Soprintendenza statale**, benché regolarmente convocata, non prendeva parte ai lavori della conferenza né trasmetteva alcuna determinazione entro i termini di legge. L'unico avviso contrario proveniva dall'**Ufficio Tutela del Paesaggio della Regione Autonoma della Sardegna**, il quale esprimeva parere sfavorevole deducendo l'incompatibilità dell'intervento con l'art. 20 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Paesaggistico Regionale (PPR) in ragione della ricaduta del fondo all'interno della **Fascia costiera**. Sulla scorta di tale rilievo, autoqualificato dall'ufficio regionale come parere negativo non superabile, il Comune di Sassari adottava la determinazione conclusiva negativa.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna, in primo grado, accoglieva il ricorso della società proponente annullando il diniego comunale e i pareri paesaggistici regionali. Avverso la sentenza proponevano **appello principale la Regione Sardegna** e **appello incidentale il Comune di Sassari**, sollevando preliminarmente due eccezioni di rito: da un lato la presunta inammissibilità del ricorso originario per omessa impugnazione di una nota comunale di comunicazione dell'esito negativo sul portale SUAPE; dall'altro lato, in senso inverso, l'eccezione della società appellata circa la mancata impugnazione autonoma dei titoli autorizzativi rilasciati dal Comune in ottemperanza alla pronuncia di primo grado. Il Consiglio di Stato ha respinto entrambe le eccezioni preliminari — chiarendo che l'atto meramente comunicativo dell'esito della conferenza non richiede autonoma impugnazione e che gli atti emessi in doverosa esecuzione della sentenza di primo grado sono destinati a caducarsi automaticamente in caso di riforma — e ha poi rigettato nel merito sia l'appello principale sia l'appello incidentale, compensando le spese del doppio grado.

03. Dissenso paesaggistico in conferenza di servizi: posizioni prevalenti, silenzio-assenso e aree idonee

3.1 — Il giudizio concreto di prevalenza ex artt. 14-ter e 14-quater l. n. 241/1990 e l'insufficienza dell'autoqualificazione del dissenso

Il primo nodo esegetico affrontato dal Consiglio di Stato[1] investe la struttura stessa della decisione conclusiva dei lavori conferenziali ai sensi degli artt. 14-ter, comma 7, e 14-quater della legge n. 241 del 1990. Nella prassi degli sportelli unici comunali e regionali persiste la tendenza a concepire la determinazione finale come una presa d'atto notarile dell'eventuale parere ostativo espresso dall'autorità preposta alla tutela paesaggistica, quasi che la presenza di un dissenso qualificato esoneri l'amministrazione procedente da ogni ulteriore vaglio istruttorio e motivazionale.

Nel caso dell'impianto di Sassari, il Comune procedente aveva rigettato il progetto limitandosi a richiamare per relationem il parere negativo dell'Ufficio regionale per la tutela del paesaggio, il quale si era autoqualificato nel portale SUAPE come parere negativo non superabile. Il Collegio stigmatizza tale modus operandi chiarendo che, nel modulo della conferenza di servizi sincrona, la valutazione delle **posizioni prevalenti** non segue un criterio aritmetico di maggioranza né tollera veti aprioristici, ma impone un **giudizio concreto di prevalenza** ancorato al peso specifico e al grado di

approfondimento istruttorio di ciascun contributo reso dalle amministrazioni partecipanti. Tale obbligo di comparazione motivata assume una cogenza ancor più stringente nei procedimenti relativi a **dissenso paesaggistico in conferenza di servizi**, nei quali l'interesse primario alla tutela del paesaggio concorre con l'interesse pubblico di matrice eurounitaria alla massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili. Sul tema della motivazione per relationem e parere della Soprintendenza sul vincolo, la giurisprudenza amministrativa esige infatti che l'atto conclusivo dia conto delle ragioni sostanziali per cui un singolo apporto ostativo debba prevalere sull'insieme degli assensi acquisiti.

Un approdo convergente emerge dalla pronuncia del **T.A.R. Molise - Campobasso, sentenza n. 65 del 2026**[2], resa in sede di provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) ex art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 per un impianto fotovoltaico da 58,96 MW nei Comuni di San Martino in Pensilis e Rotello. Anche in quella fattispecie la Regione Molise aveva negato il titolo recependo acriticamente il parere negativo della Soprintendenza come base esclusiva della determina conclusiva: il giudice molisano ha annullato il diniego affermando che, all'interno della conferenza di servizi, il parere paesaggistico — pur potenzialmente vincolante nei procedimenti ordinari — perde la natura di veto assoluto e si converte in un **dissenso qualificato** soggetto a un effettivo bilanciamento tra tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti.

> ***« L'autoqualificazione di un parere paesaggistico come non superabile non dispensa l'amministrazione procedente dal dovere di compiere in conferenza di servizi un giudizio concreto di prevalenza, tanto più necessario quando il progetto riguarda impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. »***

3.2 — L'assenza della Soprintendenza e il perfezionamento del silenzio-assenso ex artt. 14-bis e 17-bis l. n. 241/1990

Un secondo passaggio centrale della sentenza n. 2855/2026 riguarda il valore giuridico dell'inerzia serbata dalla Soprintendenza statale regolarmente convocata alla conferenza di servizi. La Regione Sardegna e il Comune di Sassari avevano tentato di ridimensionare la portata dell'assenza ministeriale sostenendo, sotto un primo profilo, che l'organo periferico del Ministero della cultura avrebbe dovuto esprimersi al di fuori del modulo conferenziale e, sotto un secondo profilo, che il suo contegno silente

andasse interpretato quale assenso tacito sulla proposta sfavorevole trasmessa dalla Regione anziché quale assenso sull'istanza autorizzativa della società proponente.

Il Consiglio di Stato respinge entrambe le prospettazioni attraverso una lettura coordinata degli artt. 14-bis, comma 4, 14-ter, comma 7, 17-bis e 2, comma 8-bis, della legge n. 241 del 1990. Tutte le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e dei beni culturali sono tenute a rendere le proprie determinazioni all'interno della conferenza di servizi entro il termine perentorio fissato dalla legge; la mancata comunicazione del parere entro tale scadenza equivale per espressa previsione normativa ad **assenso incondizionato** sulla domanda del privato. Una volta decorso inutilmente il termine, il potere di dissentire in via ordinaria si consuma — come già chiarito in tema di silenzio-assenso e autorizzazione paesaggistica tardiva — e qualsiasi determinazione contraria sopravvenuta è colpita da **inefficacia ex art. 2, comma 8-bis, l. n. 241/1990**, restando salva unicamente la facoltà di annullamento d'ufficio in autotutela ai sensi dell'art. 21-nonies l. n. 241/1990 ove ne ricorrano i rigorosi presupposti.

Per comprendere i confini operativi del silenzio-assenso endoprocedimentale occorre tuttavia tenere distinta l'ipotesi dell'inerzia in conferenza ordinaria dalla fattispecie della riedizione del potere a seguito di giudicato di annullamento, esaminata dal T.A.R. Molise - Campobasso nella sentenza n. 65/2026. Nel giudizio molisano la società ricorrente aveva invocato la tardività del nuovo parere negativo della Soprintendenza rispetto al termine di trenta giorni previsto dall'art. 21-decies della legge n. 241 del 1990 per la riadozione degli atti annullati dal giudice amministrativo. Il Tribunale ha respinto la censura precisando, da un lato, che il termine di trenta giorni decorre per ciascuna amministrazione dalla formale riattivazione del subprocedimento di competenza e, dall'altro lato, che ai fini dell'art. 21-decies rileva la **data di adozione del parere** (avvenuta nel ventottesimo giorno) e non quella della sua successiva comunicazione all'autorità procedente, soggiungendo che il principio del cosiddetto *one-shot temperato* preclude all'amministrazione di opporre per la seconda volta i medesimi motivi già ritenuti illegittimi dal giudicato, ma consente un secondo diniego fondato su una **rinnovata istruttoria** finché l'atto non sia stato annullato per due volte.

3.3 — Aree idonee ex lege ex artt. 20 e 22 d.lgs. n. 199/2021, tempus regit actum ed effetto cumulo

Il terzo pilastro argomentativo della pronuncia n. 2855/2026 attiene alla qualificazione giuridica del sito progettuale alla luce degli artt. 20, comma 8, e 22 del d.lgs. n. 199 del 2021. Poiché il terreno prescelto in località Alta Nurra era adiacente a una zona industriale già compromessa dalla presenza di impianti energetici e produttivi e non era sottoposto a vincoli culturali ai sensi della Parte II del d.lgs. n.

42/2004, l'area rientrava a pieno titolo tra le **aree idonee ex lege** all'installazione di impianti fotovoltaici. In tali ambiti territoriali l'art. 22 del d.lgs. n. 199/2021 degrada l'atto dell'autorità competente in materia paesaggistica a **parere obbligatorio ma non vincolante**: ne consegue che l'ufficio regionale non poteva opporre un diniego assoluto basato sul mero inserimento formale del fondo nella Fascia costiera del Piano Paesaggistico Regionale.

Il Consiglio di Stato ribadisce inoltre due regole fondamentali sulla successione delle norme nel tempo e sulla classificazione dei suoli. Da un lato, ai sensi dell'art. 20, comma 7, del d.lgs. n. 199/2021, la circostanza che un sito non ricada nelle categorie di idoneità automatica non autorizza l'amministrazione a qualificarlo de plano come **area inidonea**, richiedendosi pur sempre una puntuale istruttoria sull'effettiva interferenza visiva del progetto. Dall'altro lato, in forza del principio *tempus regit actum*, la legittimità del diniego va scrutinata con esclusivo riferimento al quadro normativo vigente alla data di adozione dell'atto conclusivo della conferenza, risultando irrilevanti sul giudizio di legittimità sia il sopravvenuto D.M. 21 giugno 2024 sulle aree idonee sia le successive leggi della Regione Sardegna n. 5 del 2024 e n. 20 del 2024.

Sul versante dell'istruttoria tecnica relativa all'inserimento territoriale degli impianti rinnovabili, la sentenza del T.A.R. Molise - Campobasso n. 65/2026 aggiunge un importante corollario in ordine alla verifica del cosiddetto **effetto cumulo**. La Soprintendenza molisana aveva fondato il proprio giudizio di saturazione paesaggistica sommando all'impianto progettato anche tutti gli altri progetti fotovoltaici per i quali era semplicemente pendente un'istanza autorizzativa nello stesso quadrante territoriale. Il Tribunale ha censurato tale metodologia per **difetto di istruttoria e travisamento dei fatti**, affermando che una ragionevole valutazione del cumulo territoriale può computare unicamente gli impianti limitrofi **già esistenti o già formalmente autorizzati**, e non anche le iniziative meramente progettuali il cui esito procedimentale resta incerto; fermo restando che l'annullamento del diniego non legittima la condanna immediata della Regione al rilascio del PAUR ex artt. 31, comma 3, e 34, comma 1, lett. c), c.p.a., residuando in capo all'amministrazione margini di discrezionalità tecnica da riesercitare in conferenza.

04. Quando il diniego paesaggistico resiste al sindacato: il confronto con la sentenza n. 7121/2026 e

le strategie difensive

4.1 — Il distinguishing rispetto a Consiglio di Stato n. 7121/2026: fascia di rispetto di 500 metri da beni culturali e non mitigabilità dei pregiudizi

Per evitare letture unilaterali della giurisprudenza sul *favor* per le fonti rinnovabili, i principi affermati nella decisione n. 2855/2026[1] e nella pronuncia del T.A.R. Molise n. 65/2026[2] vanno messi a confronto con la pronuncia del **Consiglio di Stato, sentenza n. 7121 del 2026**[3], che ha invece confermato la legittimità del diniego di procedura abilitativa semplificata opposto dal Comune di Piacenza per un impianto fotovoltaico a terra da 3.000 kW in Strada Valnure n. 11. In quel giudizio la società proponente sosteneva che, non essendo il fondo direttamente gravato da vincoli paesaggistici o culturali, la Soprintendenza fosse priva di competenza ad esprimersi e che, in ogni caso, il suo parere non vincolante non potesse condurre all'arresto procedimentale.

Il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello rilevando una decisiva differenza topografica e normativa rispetto al caso sardo: il terreno piacentino, pur ricadendo in area agricola incolta adiacente a un impianto di distribuzione di carburante, si trovava a soli **200 metri e 300 metri da due complessi architettonici di interesse storico-artistico** sottoposti a tutela monumentale ai sensi della Parte II (artt. 10 e 12) del d.lgs. n. 42 del 2004. Tale contiguità faceva ricadere l'intervento all'interno della **fascia di rispetto di 500 metri** prevista dall'art. 20, comma 8, lett. c-quater), del d.lgs. n. 199 del 2021, impedendo di qualificare il sito come area idonea ex lege e radicando la competenza consultiva del Ministero della cultura a presidio delle visuali storiche dei beni vincolati.

Nella dialettica su **dissenso paesaggistico in conferenza di servizi**, la sentenza n. 7121/2026 dimostra come anche un parere formalmente non vincolante possa legittimamente divenire **sostanzialmente prevalente** qualora sia sorretto da un'istruttoria approfondita sulla concreta non mitigabilità dell'incidenza visiva e prospettica percepibile dalle dimore storiche e prevalga per il suo effettivo contenuto su tutti gli altri pareri raccolti nel procedimento. In presenza di un'incompatibilità radicale dell'opera con il contesto monumentale, l'onere del cosiddetto **dissenso costruttivo** ex art. 14-bis, comma 3, l. n. 241/1990 trova un limite intrinseco nella clausola normativa «ove possibile», non potendo l'autorità di tutela indicare prescrizioni che comporterebbero lo stravolgimento o la rilocalizzazione dell'impianto; al contempo, la presunzione di interesse pubblico prevalente delle fonti rinnovabili sancita dall'art. 3 del Regolamento (UE) 2022/2577 e dall'art. 3 del d.lgs. n. 190 del 2024

assume natura relativa e cede di fronte alla prova puntuale di effetti negativi significativi sul patrimonio culturale.

Sentenza / Autorità	Esito sul Diniego Autorizzativo	Regime dell'Area e Regola Conferenziale Applicata
Consiglio di Stato, sentenza n. 2855/2026	Diniego annullato	Area idonea ex lege (adiacente a zona industriale, senza vincoli Parte II): parere paesaggistico non vincolante ex art. 22 d.lgs. 199/2021, silenzio-assenso della Soprintendenza assente e obbligo di concreto giudizio di prevalenza.
T.A.R. Molise - Campobasso, sentenza n. 65/2026	Diniego annullato	Conferenza PAUR ex art. 27-bis d.lgs. 152/2006: il parere negativo della Soprintendenza non è un veto assoluto ma esige ponderazione regionale; illegittimo il calcolo dell'effetto cumulo esteso a impianti solo progettati e non approvati.
Consiglio di Stato, sentenza n. 7121/2026	Diniego confermato	Sito a 200-300 m da ville storiche vincolate Parte II (entro il buffer di 500 m ex art. 20, comma 8, lett. c-quater, d.lgs. 199/2021): parere non vincolante ma sostanzialmente prevalente per documentata non mitigabilità dell'incidenza visiva.

4.2 — Come contestare il diniego di autorizzazione per un impianto fotovoltaico in conferenza di servizi?

Per impugnare efficacemente il **diniego autorizzativo di un impianto fotovoltaico**, l'operatore deve verificare la ricorrenza di un'**area idonea ex lege ex art. 20, comma 8, d.lgs. n. 199/2021**, eccepire l'eventuale **silenzio-assenso della Soprintendenza** e censurare l'assenza di un autonomo giudizio di prevalenza dell'amministrazione procedente.

Nella predisposizione del ricorso giurisdizionale o delle osservazioni predecisorie ex art. 10-bis l. n. 241/1990, la difesa dell'operatore economico deve anzitutto ricostruire con rigore cartografico la posizione del sito rispetto ai parametri dell'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021: occorre documentare l'adiacenza a zone industriali, artigianali o logistiche, la presenza di preesistenti infrastrutture antropiche e il rispetto della **fascia di 500 metri** dai beni sottoposti a tutela culturale ai

sensi della Parte II o dell'art. 136, comma 1, lett. a) e b), del d.lgs. n. 42/2004. Ove tali requisiti siano soddisfatti, il parere paesaggistico è per legge non vincolante ex art. 22 d.lgs. n. 199/2021 e l'amministrazione procedente non può arrestare il procedimento sulla base del solo richiamo ad ambiti generali del piano paesaggistico regionale.

Un secondo controllo attiene alla scansione temporale dei lavori conferenziali: qualora la Soprintendenza regolarmente convocata non abbia depositato il proprio parere entro il termine perentorio della conferenza, il difensore deve dedurre la formazione del **silenzio-assenso ex artt. 14-bis e 17-bis l. n. 241/1990** e l'inefficacia radicale ex art. 2, comma 8-bis, di eventuali pareri negativi tardivi, verificando invece — nei casi di riedizione del potere ex art. 21-decies l. n. 241/1990 dopo un giudicato di annullamento — la data di effettiva adozione dell'atto entro trenta giorni dalla riattivazione del subprocedimento. Qualora infine il dissenso paesaggistico invochi l'**effetto cumulo**, occorre acquisire l'elenco ufficiale dei titoli abilitativi rilasciati nell'area per dimostrare l'illegittimo inserimento nel computo di progetti limitrofi non ancora approvati.

> ### Regola operativa per l'istruttoria in conferenza di servizi
>
> L'amministrazione procedente non può mai recepire passivamente la qualificazione di insuperabilità attribuita dall'organo paesaggistico al proprio parere negativo, ma deve motivare in modo autonomo le ragioni per cui il sacrificio dell'interesse alla produzione di energia rinnovabile risulti proporzionato e non evitabile mediante prescrizioni mitigative.

05. Conclusioni

La sentenza del **Consiglio di Stato n. 2855/2026**[1], letta in filigrana con la decisione del **T.A.R. Molise n. 65/2026**[2] e con la pronuncia del **Consiglio di Stato n. 7121/2026**[3], restituisce un quadro coerente dei rapporti tra **dissenso paesaggistico in conferenza di servizi** e sviluppo degli impianti fotovoltaici. L'accelerazione impressa dal legislatore nazionale ed europeo ai procedimenti autorizzativi per le fonti rinnovabili non cancella la tutela del paesaggio e del patrimonio culturale, ma bandisce ogni forma di automatismo ostativo: l'autorità procedente non può abdicare al proprio dovere di sintesi ponderata dietro lo schermo di pareri autoqualificatisi come insuperabili, né può ignorare il silenzio-assenso maturato per l'assenza della Soprintendenza o la natura non vincolante del parere in area idonea ex lege.

Al tempo stesso, il contenzioso conferma che il *favor* per la transizione energetica opera come criterio di bilanciamento e non come immunità dai vincoli monumentali: laddove l'impianto ricada nella fascia di rispetto di 500 metri da beni culturali tutelati ai sensi della Parte II del d.lgs. n. 42/2004 e l'amministrazione dimostri con istruttoria puntuale la non mitigabilità dell'incidenza visiva, il dissenso paesaggistico conserva intatta la propria attitudine a prevalere in sede conferenziale.

Approfondimenti correlati su Metodo Giuridico

Servizi di punta: vietato il soccorso istruttorio postumo (Diritto Amministrativo)

Permesso di costruire e vincolo paesaggistico nel nuovo orientamento (Diritto Amministrativo)

Rischio operativo e qualificazione della concessione di servizi (Diritto Amministrativo)

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

Legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 2, comma 8-bis, 14-bis, 14-ter, 14-quater, 17-bis, 21-nonies e 21-decies — Disciplina della conferenza di servizi, silenzio-assenso tra amministrazioni, inefficacia degli atti tardivi e riedizione del potere dopo annullamento giurisdizionale

Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 199, artt. 20 e 22 — Individuazione delle aree idonee ex lege e regime del parere paesaggistico obbligatorio non vincolante per gli impianti da fonti rinnovabili

Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 10, 12, 136 e 146 — Codice dei beni culturali e del paesaggio

Decreto Legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 6; Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 27-bis; Decreto Legislativo 25 novembre 2024, n. 190, art. 3 — Procedura abilitativa semplificata, provvedimento autorizzatorio unico regionale e interesse pubblico prevalente agli impianti FER

Giurisprudenza citata

1. **Consiglio di Stato, sentenza n. 2855 del 2026** — Afferma l'illegittimità della determinazione conclusiva negativa della conferenza di servizi che recepisca acriticamente il parere paesaggistico regionale autoqualificatosi non superabile senza svolgere un concreto giudizio di prevalenza ex artt. 14-ter e 14-quater l. n. 241/1990, qualificando l'assenza della Soprintendenza come silenzio-assenso incondizionato sull'istanza del privato e ribadendo la natura non vincolante del parere in area idonea ex lege ex artt. 20, comma 8, e 22 d.lgs. n. 199/2021. Esito: rigetta gli appelli; Punto: §§ 12–19 Fatto e Diritto.

2. **T.A.R. Molise - Campobasso, sentenza n. 65 del 2026** — Esclude che il parere negativo della Soprintendenza costituisca un veto assoluto in sede di conferenza di servizi per il rilascio del PAUR ex art. 27-bis d.lgs. n. 152/2006 e dichiara illegittimo il calcolo dell'effetto cumulo esteso a impianti fotovoltaici limitrofi meramente progettati e non ancora approvati, precisando altresì i limiti del principio one-shot temperato ex art. 21-decies l. n. 241/1990. Esito: accoglie in parte; Punto: §§ 8–14 Fatto e Diritto.

3. **Consiglio di Stato, sentenza n. 7121 del 2026** — Conferma la legittimità del diniego di P.A.S. per un impianto fotovoltaico a terra situato a 200 e 300 metri da due complessi monumentali tutelati ai sensi della Parte II del d.lgs. n. 42/2004 (entro la fascia di rispetto di 500 metri ex art. 20, comma 8, lett. c-quater, d.lgs. n. 199/2021), ritenendo sostanzialmente prevalente il parere della Soprintendenza fondato sulla comprovata non mitigabilità delle interferenze visive e prospettiche. Esito: rigetta l'appello; Punto: §§ 14–22 Fatto e Diritto.

Paola De Virgiliis

Si occupa di appalti pubblici e contrattualistica pubblica. Per Metodo Giuridico cura l'analisi della disciplina dei contratti pubblici e della relativa giurisprudenza amministrativa.