Pubblicato il 05/11/2026

N. 08076/2026REG.PROV.COLL.
N. 07248/2023 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7248 del 2023, proposto dal Ministero della Cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Green Genius Italy Utility 7 s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Sticchi Damiani, Giuliano Berruti, Marco Monaco, Rosemarie Serrato, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giuliano Berruti in Roma, via delle Quattro Fontane 161;

Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Angelo Marzocchella, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Poli 29;

Comune di Ariano Irpino, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessio Lazazzera, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

per la riforma della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda) n. 1544/2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Green Genius Italy Utility 7 s.r.l., della Regione Campania e del Comune di Ariano Irpino;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 novembre 2025 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati presenti come da verbale;

FATTO

1. Con ricorso di primo grado il Ministero della Cultura, per il tramite della competente Soprintendenza territoriale, impugnava il decreto dirigenziale n. 59, del 3 marzo 2023 con cui la Regione Campania aveva rilasciato, ai sensi dell'art. 27-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006, il provvedimento autorizzatorio unico regionale in favore della società Green Genius Italy Utility 7 s.r.l., relativo alla realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra di potenza pari a 47,79 MWp nel territorio di Ariano Irpino, comprensivo delle opere di connessione alla rete elettrica nazionale e delle infrastrutture di servizio.

1.1. Il progetto, preceduto da valutazione di impatto ambientale favorevole (decreto n. 244 del 23 dicembre 2022) e da autorizzazione unica *ex* art. 12, del d.lgs. n. 387 del 2003 (decreto n. 144 del 28 dicembre 2022), era stato assentito all'esito positivo della conferenza di servizi decisoria svoltasi ai

sensi degli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990, conclusasi il 29 luglio 2022.

1.2. L'intervento prevedeva la realizzazione di due sottocampi con oltre 82.000 moduli fotovoltaici su una superficie di circa 560.100 mq, dotati di strutture a inseguimento monoassiale, inverter, cabine di trasformazione, stazione di elevazione a 150 kV e cavidotti interrati di media e alta tensione per la connessione alla rete gestita da Terna s.p.a.

1.3. Nel corso del procedimento la Soprintendenza esprimeva, con plurime note istruttorie, valutazione negativa, evidenziando la prossimità dell'impianto e delle opere connesse a numerosi beni tutelati sotto il profilo archeologico, paesaggistico e storico-architettonico, nonché l'attraversamento di aree sottoposte a vincolo paesaggistico e di rispetto fluviale. In particolare, venivano segnalate interferenze con siti archeologici, tracciati storici tratturali, masserie di interesse culturale e ambiti paesaggistici tutelati ai sensi dell'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004.

La Soprintendenza riteneva che l'opera determinasse un impatto complessivo incompatibile con il contesto territoriale, incidendo sulle visuali panoramiche, alterando l'identità del paesaggio agricolo storico, introducendo elementi tecnologici incongrui e producendo un effetto cumulativo negativo rispetto ad altri impianti energetici presenti o progettati nel medesimo ambito comunale.

1.4. Il rappresentante unico delle amministrazioni statali, nelle sedute della conferenza di servizi del 6 e 29 luglio 2022, esprimeva parere negativo sulla base delle suddette valutazioni; nondimeno il responsabile del procedimento riteneva superabile tale dissenso ai sensi dell'art. 14-ter, comma 7, della legge n. 241 del 1990, valorizzando il criterio delle posizioni prevalenti e assumendo che l'impianto ricadesse in aree non

direttamente vincolate.

1.5. Il procedimento si concludeva quindi con l'adozione dei decreti favorevoli di VIA, autorizzazione unica e PAUR.

2. Il Ministero impugnava tali determinazioni deducendo, in sintesi: a) la violazione della normativa in materia di tutela paesaggistica e culturale, sostenendo che il parere negativo della Soprintendenza avesse natura vincolante e non potesse essere superato mediante il meccanismo delle posizioni prevalenti; b) il difetto di istruttoria e motivazione, per mancata considerazione delle criticità tecniche segnalate e per erronea ponderazione delle posizioni espresse in conferenza di servizi.

3. Il T.a.r., con la decisione 26 giugno 2023, n. 1544, respingeva il ricorso.

4. Il Ministero ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

5. Si sono costituiti nel giudizio di secondo grado la Green Genius Italy Utility 7 s.r.l., la Regione Campania e il Comune di Ariano Irpino, chiedendo di dichiarare l'appello infondato.

6. Con ordinanza del 4 giugno 2024 n. 5007 il Collegio ha disposto una verificazione volta ad "*accertare la natura delle aree su cui dovrebbe realizzarsi il predetto impianto fotovoltaico e di quelle circostanti (nel raggio di 1 km) e, segnatamente, l'eventuale sussistenza su tali aree di vincoli paesaggistici e/o archeologici*".

7. All'udienza pubblica del 6 novembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La controversia in esame concerne la legittimità del provvedimento autorizzatorio unico regionale rilasciato per la realizzazione di un impianto fotovoltaico di rilevante dimensione in un'area caratterizzata dalla presenza

di molteplici valori paesaggistici, archeologici e storico-architettonici.

2. Con un primo mezzo di gravame il Ministero censura la pronuncia impugnata nella parte in cui avrebbe, da un lato, affermato la natura non vincolata delle aree interessate dall'intervento e, dall'altro, dato atto dell'esistenza di plurimi vincoli archeologici e paesaggistici rappresentati dalla Soprintendenza, ritenendo comunque non vincolante il relativo parere in ragione del favor per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

2.1. Secondo l'appellante, tali affermazioni non sarebbero state coordinate secondo un percorso logico-giuridico univoco.

2.2. Il motivo è infondato.

2.2.1. In primo luogo, non risulta dimostrato che l'area destinata alla realizzazione dell'impianto sia direttamente gravata da vincoli ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, tali da attribuire carattere vincolante al parere espresso dalla Soprintendenza nell'ambito del procedimento autorizzatorio.

Sul punto assume decisivo rilievo la nota dell'8 settembre 2021, con la quale la stessa Soprintendenza ha espressamente attestato che le aree catastalmente individuate nel Comune di Ariano Irpino, interessate dalla realizzazione dell'impianto, non ricadono in zona vincolata ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004 e non risultano sottoposte a procedimenti di tutela in itinere.

2.2.2. Né tale dato può ritenersi superato dalle successive deduzioni dell'Amministrazione appellante, la quale ha richiamato una serie di vincoli insistenti su aree circostanti senza, tuttavia, fornire elementi idonei a dimostrare che gli stessi interessino direttamente l'area di impianto.

Le allegazioni relative alla prossimità dell'opera rispetto a beni o aree tutelate non valgono, infatti, a dimostrare l'assoggettamento dell'area medesima al relativo regime vincolistico.

Al contrario, la circostanza che l'impianto sia collocato in prossimità di aree vincolate assume rilievo proprio ai fini dell'applicazione della disciplina delle c.d. aree contermini. L'art. 30, comma 2, del d.l. n. 77 del 2021, nella formulazione applicabile *ratione temporis*, prevedeva, per gli impianti localizzati in aree non direttamente sottoposte a vincolo paesaggistico ma contermini ad aree vincolate, il carattere non vincolante del parere espresso dal Ministero della cultura nell'ambito del procedimento autorizzatorio.

2.2.3. Non conduce a diversa conclusione la circostanza che alcune opere di interconnessione interessino aree sottoposte a tutela paesaggistica.

Dagli atti risulta, infatti, che le interferenze riguardano taluni tratti del Regio Tratturo Pescasseroli-Candela, del Tratturello Foggia-Camporeale e del Torrente Cervaro, mentre non risulta dimostrata l'interferenza diretta con la Masseria La Sprinia e con la Masseria Chiuppo De Bruno.

2.2.4. In ogni caso, sotto tale profilo, assume carattere dirimente la natura delle opere di interconnessione, costituite da infrastrutture interrate.

Il punto A.15, dell'Allegato A al d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, esclude dall'autorizzazione paesaggistica gli interventi nel sottosuolo che non comportino una modifica permanente della morfologia del terreno e non incidano sugli assetti vegetazionali, comprendendovi, tra l'altro, i tratti di canalizzazioni, tubazioni o cavi interrati relativi a reti di servizi di pubblico interesse, nonché gli allacci alle infrastrutture a rete.

Ne consegue che la mera circostanza che il cavidotto interrato attraversi aree vincolate non è di per sé sufficiente a fondare la natura vincolante del parere della Soprintendenza sull'intero progetto.

2.2.5. Non può essere condivisa, al riguardo, la tesi secondo cui l'esenzione prevista dal d.P.R. n. 31 del 2017 verrebbe meno per il solo fatto che il

cavidotto costituisce opera connessa ad un impianto di maggiori dimensioni.

Una simile interpretazione determinerebbe l'effetto di estendere il potere vincolante della Soprintendenza all'intero intervento sulla sola base dell'esistenza di un'opera accessoria che, pur attraversando un'area vincolata, è espressamente sottratta dall'ordinamento all'autorizzazione paesaggistica.

Tale conclusione non trova riscontro nel dato normativo e si porrebbe, inoltre, in contrasto con la stessa ratio della disciplina semplificatoria prevista per le opere interrate.

2.2.6. Non convincono del contrario neppure i richiami agli artt. 26 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Quanto all'art. 26, comma 2, esso attiene all'incidenza dei progetti sottoposti a valutazione ambientale sui beni culturali, mentre, secondo la stessa prospettazione dell'appellante, nella fattispecie vengono in considerazione, al più, beni di natura paesaggistica.

Va, inoltre, considerato che la disposizione opera nell'ambito del procedimento di valutazione di impatto ambientale, il quale risulta essersi concluso autonomamente e non costituisce l'oggetto delle contestazioni qui esaminate.

2.2.7. Parimenti inconferente è il richiamo all'art. 146 del medesimo decreto legislativo.

Tale disposizione disciplina il procedimento ordinario di autorizzazione paesaggistica, mentre nel caso di specie il titolo finale è stato adottato nell'ambito del procedimento per il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale di cui all'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006.

Peraltro, anche a voler ritenere applicabile la disciplina di cui all'art. 146, il parere della Soprintendenza non potrebbe comunque essere considerato vincolante ove reso oltre il termine previsto dalla disposizione, secondo il principio affermato dalla giurisprudenza amministrativa richiamata negli atti.

2.2.8. La natura del procedimento di rilascio del P.A.U.R. conferma, sotto altro e concorrente profilo, l'infondatezza dell'assunto posto a fondamento dell'appello.

Ai sensi dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, il provvedimento autorizzatorio unico regionale costituisce l'esito di una conferenza di servizi alla quale partecipano tutte le Amministrazioni competenti al rilascio dei titoli e degli atti di assenso necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto.

La determinazione motivata conclusiva della conferenza sostituisce, ai sensi dell'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990, gli atti di assenso delle amministrazioni interessate e può essere adottata tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in conferenza.

Lo stesso sistema normativo appronta, per le Amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili che abbiano espresso motivato dissenso, lo specifico rimedio dell'opposizione disciplinato dall'art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990.

La previsione di tale meccanismo esclude che al dissenso espresso in conferenza da una delle amministrazioni partecipanti possa attribuirsi, in assenza di una specifica disposizione di legge, un automatico effetto impeditivo della conclusione positiva del procedimento.

Diversamente opinando, si finirebbe infatti per riconoscere all'Amministrazione dissenziente un potere di veto incompatibile con la

disciplina positiva della conferenza di servizi e con il meccanismo di composizione dei dissensi qualificati espressamente previsto dal legislatore.

2.2.9. Infine, non assume rilievo, ai fini della decisione, il richiamo alla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 199 del 2021 in materia di aree idonee alla realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, non risultando controverso che le aree interessate dal progetto non siano state qualificate come "aree idonee" ai sensi di tale disciplina né che il progetto abbia beneficiato delle semplificazioni procedimentali per esse previste.

2.2.10. Le conclusioni raggiunte trovano conferma nella relazione conclusiva della verificazione, depositata in data 24 luglio 2025, la quale ha accertato che l'area destinata alla realizzazione dell'impianto non ricade in alcuna zona sottoposta a vincolo.

Quanto alle opere di interconnessione, il verificatore ha rilevato che esse interessano quasi esclusivamente sedi stradali comunali, provinciali e statali e che soltanto due brevi tratti interrati interferiscono con aree vincolate, corrispondenti al "tratturello Foggia-Camporeale" e al "tratturo Pescasseroli-Candela".

La medesima relazione ha inoltre individuato, nel raggio di un chilometro dai sottocampi dell'impianto, taluni ulteriori beni sottoposti a tutela – tra i quali l'area archeologica di Difesa Grande, l'area archeologica di San Eleuterio, la via Traiana, la Masseria La Sprinia e la Masseria San Eleuterio – precisando, tuttavia, che gli stessi risultano esterni all'area direttamente interessata dalla realizzazione dell'impianto.

Le risultanze della verificazione non introducono, pertanto, elementi idonei a modificare il quadro fattuale già acquisito nel corso del procedimento amministrativo e del giudizio di primo grado, ma, al contrario, confermano che i vincoli richiamati dall'appellante insistono su aree esterne a quella di

impianto, fatta eccezione per la limitata interferenza di alcuni tratti interrati delle opere di connessione con i predetti tracciati tratturali.

Ne consegue che non può essere condivisa la premessa sulla quale è costruita la censura, secondo cui l'impianto sarebbe direttamente localizzato in area vincolata.

Il motivo di appello deve, pertanto, essere respinto.

3. Con il secondo motivo viene dedotto *l'error in iudicando* in ordine alla natura vincolata delle aree interessate dall'intervento.

3.1. La Soprintendenza contesta l'affermazione del TAR secondo cui sarebbe stata soltanto genericamente prospettata la vicinanza dell'impianto e dei relativi cavidotti a beni tutelati, sostenendo invece di avere puntualmente individuato, mediante specifica documentazione e richiamo ai relativi provvedimenti di tutela, i beni archeologici, storico-architettonici e paesaggistici direttamente o indirettamente interessati dal progetto.

Vengono richiamate, in particolare, l'area archeologica di Sant'Eleuterio, la via Traiana, l'area archeologica di Difesa Grande, il Regio Tratturo Pescasseroli-Candela, il Tratturello Foggia-Camporeale, talune masserie storiche e le aree paesaggisticamente tutelate attraversate o interessate dalle opere connesse all'impianto. L'appellante sostiene, pertanto, che talune opere ricadrebbero direttamente in aree vincolate e che altre interesserebbero le relative aree di rispetto o contermini.

4. Con il terzo motivo è denunciata la violazione dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 e dell'art. 26, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, con riguardo alla natura del parere espresso dalla Soprintendenza.

4.1. L'appellante assume che, trattandosi di procedimento comprendente anche la valutazione di impatto ambientale e risultando coinvolti beni culturali e paesaggistici direttamente incisi dall'intervento, il parere

negativo dell'Amministrazione preposta alla tutela avrebbe carattere vincolante e sarebbe idoneo a determinare l'esito negativo del procedimento. Viene altresì sostenuta l'inapplicabilità della disciplina concernente il parere obbligatorio ma non vincolante del Ministero della cultura nelle sole aree contermini, poiché il progetto inciderebbe anche direttamente su aree vincolate.

5. Con il quarto motivo viene dedotto l'error in iudicando per violazione dell'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, sul presupposto che il TAR avrebbe effettuato una valutazione parcellizzata dell'intervento.

5.1. Secondo l'appellante, un impianto fotovoltaico di grandi dimensioni dovrebbe essere valutato unitariamente, includendo, oltre ai pannelli, tutte le opere accessorie e di connessione necessarie al funzionamento, quali cavidotti, stazioni e infrastrutture, ai fini della verifica dell'incidenza complessiva sui beni e sulle aree tutelate.

6. Con il quinto motivo è denunciata la violazione del d.P.R. n. 31 del 2017.

6.1. L'appellante contesta la riconduzione dei cavidotti interrati alla categoria A.15 dell'Allegato A al regolamento, relativa agli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica.

Secondo la prospettazione dell'appello, l'esenzione sarebbe riferibile esclusivamente ad opere di modesta entità e non potrebbe essere applicata isolando i singoli cavidotti dal più ampio impianto del quale costituiscono parte integrante. Si sostiene, inoltre, che alcune opere interesserebbero beni culturali e percorsi storici soggetti a tutela, per i quali resterebbe necessaria la preventiva autorizzazione prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

7. Con il sesto motivo viene dedotta la violazione della fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela prevista dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021.

7.1. L'Amministrazione appellante richiama la disposizione che, ai fini dell'individuazione delle aree idonee, prevede per gli impianti fotovoltaici una fascia di rispetto di cinquecento metri dal perimetro dei beni tutelati, sostenendo che una parte dei pannelli, la stazione utenza, i cavidotti e la viabilità di progetto ricadrebbero all'interno di tali fasce rispetto a diversi beni culturali e archeologici presenti nell'area.

8. Con il settimo motivo è denunciata la violazione degli artt. 13, 26, 45 e 146 e seguenti del d.lgs. n. 42 del 2004, con riferimento all'asserita prevalenza attribuita dal TAR, in via astratta, all'interesse alla produzione di energia da fonti rinnovabili rispetto alla tutela dei beni culturali e paesaggistici.

8.1. Secondo l'appellante, il bilanciamento tra i diversi interessi dovrebbe avvenire attraverso l'esame concreto dell'istruttoria e della motivazione rese dall'Amministrazione preposta alla tutela, senza attribuire in via generale prevalenza all'interesse energetico e senza sostituire alla valutazione tecnico-discrezionale della Soprintendenza quella di altre Amministrazioni o dello stesso giudice.

9. Con l'ottavo motivo è dedotta la violazione della disciplina della conferenza di servizi in relazione alla tutela dei beni vincolati.

9.1. L'appellante contesta l'affermazione secondo cui il dissenso espresso dall'Amministrazione preposta alla tutela di un interesse sensibile sarebbe comunque assoggettato alla valutazione delle posizioni prevalenti emerse in conferenza. Viene sostenuto che la natura vincolante del parere deriverebbe dalla disciplina sostanziale di tutela e non potrebbe essere modificata dal ricorso al modulo procedimentale della conferenza di servizi. A sostegno della censura sono richiamate anche la disciplina del silenzio-assenso in materia di patrimonio culturale e paesaggistico e la

giurisprudenza secondo cui la conferenza di servizi non modifica l'assetto delle competenze attribuite dalla normativa di settore alle Amministrazioni preposte alla tutela.

10. I motivi dal secondo all'ottavo sono sostanzialmente connessi e possono essere esaminati congiuntamente, posto che con essi l'Amministrazione appellante censura le statuizioni con le quali il T.A.R. ha respinto il secondo motivo del ricorso di primo grado,.

10.1. Essi sono infondati.

10.2. Deve preliminarmente osservarsi che l'appellante non ha specificamente riproposto tutte le doglianze formulate in primo grado in ordine al preteso difetto di motivazione e di istruttoria del provvedimento impugnato, concentrando le proprie critiche sulla diversa questione concernente la posizione assunta dalla Soprintendenza nell'ambito della conferenza di servizi e, in particolare, sulla possibilità per l'Amministrazione procedente di operare un contemperamento tra gli interessi coinvolti nel procedimento.

Ne consegue che le statuizioni del primo giudice non specificamente investite dai motivi di appello non possono essere riesaminate in questa sede.

10.3. Tanto premesso, la giurisprudenza amministrativa ha già chiarito, in fattispecie concernenti impianti alimentati da fonti rinnovabili e relative opere di connessione, che l'interferenza di infrastrutture interrate con beni o aree sottoposti a tutela deve essere valutata tenendo conto delle concrete caratteristiche dell'opera, della sua effettiva incidenza sul bene tutelato e del modulo procedimentale nel quale confluiscono le determinazioni delle amministrazioni preposte alla tutela.

In particolare, la presenza di un dissenso espresso dalla Soprintendenza

nell'ambito della conferenza di servizi non determina, per ciò solo, l'automatica impossibilità di pervenire ad una determinazione conclusiva favorevole, dovendo tale dissenso essere considerato nell'ambito della valutazione complessiva demandata all'amministrazione procedente secondo la disciplina della conferenza di servizi e delle forme previste dall'ordinamento per la composizione dei dissensi qualificati.

In tal senso si è pronunciata di recente questa Sezione, con la sentenza 28 marzo 2024, n. 2930, evidenziando come la determinazione conclusiva adottata all'esito della conferenza costituisca il risultato di una valutazione complessiva degli interessi coinvolti e non della mera sommatoria dei singoli pareri resi dalle amministrazioni partecipanti.

10.4. Tale principio assume particolare rilievo nel caso di specie, nel quale l'interferenza con i beni vincolati non riguarda l'area sulla quale insiste l'impianto di produzione, ma esclusivamente due circoscritti tratti delle opere di interconnessione, per di più realizzate in forma interrata.

Sotto questo profilo, deve altresì considerarsi la peculiare natura dei beni interessati.

I tratturi costituiscono percorsi storici lineari, il cui valore culturale è correlato, oltre che alla relativa origine e funzione storica, alla conservazione del tracciato e della sua riconoscibilità territoriale. La realizzazione di un cavidotto nel sottosuolo non comporta necessariamente, per la sua sola presenza, un'alterazione della continuità fisica e percettiva del percorso, dovendosi accertare in concreto se le modalità esecutive dell'intervento siano tali da incidere sui valori culturali oggetto della tutela.

Nel caso in esame non emergono dalla verificazione elementi dai quali desumere che i limitati attraversamenti interrati comportino, in concreto, una compromissione del tracciato dei tratturi o una trasformazione

irreversibile dei caratteri per i quali essi risultano sottoposti a tutela.

10.5. Né il verificatore ha evidenziato circostanze ulteriori, rispetto a quelle già note all'amministrazione procedente, idonee a dimostrare che la valutazione effettuata dalla Regione in sede di conferenza di servizi sia affetta da manifesta illogicità, irragionevolezza, travisamento dei fatti o macroscopica erroneità.

È infatti principio consolidato che le valutazioni tecnico-discrezionali compiute dall'amministrazione siano sindacabili dal giudice amministrativo non già mediante la sostituzione della propria valutazione a quella riservata all'autorità competente, bensì nei limiti in cui risultino inficiate da evidenti profili di irragionevolezza, incoerenza, travisamento o errore tecnico immediatamente percepibile.

Nel caso di specie siffatti vizi non risultano dimostrati.

Dalla documentazione acquisita emerge, al contrario, che la questione relativa all'interferenza delle opere di interconnessione con i tratturi era già nota nel corso del procedimento autorizzatorio ed era stata sottoposta al confronto delle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi.

La determinazione regionale non risulta pertanto adottata sulla base dell'erroneo presupposto dell'inesistenza dei vincoli, ma all'esito della valutazione delle caratteristiche dell'intervento e del complesso degli interessi pubblici coinvolti.

10.6 Con specifico riferimento ai vincoli concernenti le fasce di rispetto fluviale e le aree di interesse archeologico di cui all'art. 142, comma 1, lett. c) e m), del d.lgs. n. 42 del 2004, la circostanza che le relative aree siano interessate dall'attraversamento del cavidotto di collegamento del parco fotovoltaico alla SEU e alla stazione Terna non assume, di per sé, carattere ostativo sotto il profilo paesaggistico.

Il cavidotto, infatti, essendo integralmente interrato, è riconducibile alla tipologia di interventi contemplata dalla voce A.15 dell'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, relativa agli interventi e alle opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica, che ricomprende, tra l'altro, la realizzazione di canalizzazioni, tubazioni o cavi interrati per reti di distribuzione locale di servizi di pubblico interesse, purché non comportino modificazioni permanenti della morfologia del terreno, non incidano sugli assetti vegetazionali e non determinino la realizzazione di nuovi manufatti emergenti in soprasuolo.

Ne consegue che, ferme restando le specifiche disposizioni poste a tutela dei beni archeologici e le eventuali prescrizioni paesaggistiche riferibili alle aree di interesse archeologico di cui all'art. 142, comma 1, lett. m), del d.lgs. n. 42 del 2004, il mero attraversamento delle predette aree mediante cavidotto interrato non richiede il previo conseguimento dell'autorizzazione paesaggistica.

10.7. Non assume, in senso contrario, rilievo decisivo la presenza, entro il raggio di un chilometro dall'area di impianto, degli ulteriori beni culturali e archeologici individuati nella relazione di verificazione, poiché è lo stesso verificatore ad averne accertato la localizzazione esterna all'area interessata dalla realizzazione dell'impianto.

Tale dato può assumere rilievo nell'ambito della complessiva valutazione degli effetti dell'intervento sul contesto territoriale, ma non consente di affermare che l'opera ricada, per ciò solo, all'interno delle relative aree vincolate.

10.8. L'appellante sostiene, inoltre, che il T.A.R., nel riconoscere all'Amministrazione procedente la possibilità di pervenire ad un bilanciamento dei diversi interessi pubblici e privati coinvolti, avrebbe

erroneamente interpretato i principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa, dai quali discenderebbe, secondo la prospettazione della Soprintendenza, una posizione necessariamente prevalente degli interessi culturali e paesaggistici nell'ambito dei procedimenti autorizzatori.

La censura non può essere condivisa.

La disciplina della conferenza di servizi è informata ai principi della concentrazione e del coordinamento delle valutazioni demandate alle diverse amministrazioni chiamate a pronunciarsi sul medesimo progetto e comporta, nella determinazione conclusiva del procedimento, una considerazione complessiva degli interessi pubblici coinvolti.

La qualificazione di determinati interessi come "primari" non comporta, infatti, l'automatica subordinazione ad essi di ogni altro interesse costituzionalmente protetto, né consente di configurare una rigida gerarchia tra valori costituzionali.

La Corte costituzionale ha chiarito che i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si collocano in un rapporto di reciproca integrazione e richiedono un continuo bilanciamento, non essendo configurabile, in via generale e astratta, la prevalenza assoluta di uno di essi sugli altri (Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85).

Tale principio assume specifico rilievo nella fattispecie in esame, nella quale vengono contemporaneamente in considerazione la tutela del paesaggio e del patrimonio culturale, la protezione dell'ambiente, l'iniziativa economica privata e l'interesse pubblico alla produzione di energia da fonti rinnovabili, quest'ultimo oggetto di una specifica disciplina, europea e nazionale, volta a favorirne lo sviluppo.

Anche la giurisprudenza amministrativa ha, del resto, evidenziato che la "primarietà" degli interessi paesaggistici e culturali implica che essi non

possano essere pretermessi o integralmente sacrificati nel processo decisionale, ma non vale a trasformarli in valori "totalizzanti", collocati al vertice di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio deve, invece, essere individuato nel concreto esercizio della funzione amministrativa, secondo i canoni della proporzionalità e della ragionevolezza.

Ne consegue che non può essere condivisa la premessa interpretativa dalla quale muove l'appello, secondo cui il dissenso espresso dalla Soprintendenza sarebbe, per la sola natura degli interessi affidati alla sua cura, destinato a prevalere necessariamente sulle diverse valutazioni confluite nella conferenza di servizi.

La tutela del patrimonio culturale e paesaggistico conserva pienamente la propria rilevanza nell'ambito del procedimento, ma deve essere inserita nel processo di valutazione complessiva demandato all'Amministrazione procedente secondo le forme e le garanzie previste dall'ordinamento.

10.9. Né conduce a diversa conclusione la circostanza, valorizzata dall'appellante, che la Soprintendenza abbia partecipato alla conferenza anche quale Rappresentante unico delle Amministrazioni statali.

Tale funzione attiene alle modalità di rappresentazione unitaria della posizione delle amministrazioni statali all'interno della conferenza e non determina, di per sé, una modificazione della natura sostanziale delle valutazioni espresse né attribuisce automaticamente carattere vincolante al dissenso manifestato.

Nel caso di specie, inoltre, il parere contrario della Soprintendenza risulta fondato specificamente su ragioni afferenti alla tutela paesaggistica e culturale, e dunque su valutazioni riconducibili alle attribuzioni proprie dell'organo di tutela, piuttosto che all'esercizio della funzione di rappresentanza unitaria delle amministrazioni statali.

È pertanto corretta la statuizione del T.A.R. nella parte in cui ha escluso che il parere negativo della Soprintendenza, in quanto tale, fosse idoneo a precludere ogni ulteriore ponderazione degli interessi coinvolti nel procedimento.

10.10. Le conclusioni che precedono trovano ulteriore conferma nelle modalità con le quali il dissenso è stato formulato nel caso concreto.

Il principio di leale collaborazione, che governa sia i rapporti tra le amministrazioni coinvolte nel procedimento sia quelli tra amministrazione e soggetto privato, impone che il dissenso manifestato nell'ambito di un procedimento autorizzatorio sia, quando le caratteristiche dell'intervento lo consentano, orientato alla ricerca di soluzioni capaci di rendere il progetto compatibile con gli interessi pubblici affidati alla cura dell'amministrazione dissenziente.

In tale prospettiva si colloca il principio del c.d. "dissenso costruttivo", in forza del quale l'amministrazione preposta alla tutela del vincolo, ove riscontri elementi ostativi all'approvazione del progetto, non è tenuta ad elaborare direttamente una soluzione progettuale alternativa, ma deve rendere intelligibili le ragioni dell'incompatibilità e, ove possibile, fornire indicazioni idonee a consentire all'interessato di individuare le modifiche suscettibili di ricondurre l'intervento entro un quadro compatibile con le esigenze di tutela.

Tale modalità di esercizio della funzione amministrativa costituisce espressione dei principi di collaborazione e buona fede oggi esplicitamente consacrati dall'art. 1, comma 2-bis, della legge n. 241 del 1990.

Nel caso in esame, dagli atti del procedimento non emerge che la Soprintendenza, pur avendo espresso un giudizio contrario alla realizzazione dell'impianto, abbia indicato specifiche modificazioni

progettuali o misure di mitigazione suscettibili di superare le criticità ravvisate.

Tale circostanza assume particolare rilievo alla luce delle concrete caratteristiche dei vincoli interessati dall'intervento.

Risulta dagli atti che le interferenze con i beni sottoposti a tutela riguardano essenzialmente le opere di interconnessione e, segnatamente, le aree interessate dal "Regio Tratturo Pescasseroli-Candela", dal "Tratturello Foggia-Camporeale" e dal "Torrente Cervaro".

10.11. Quanto ai due tratturi, la documentazione versata in giudizio evidenzia che le particelle interessate coincidono con sedi stradali pubbliche già utilizzate e attraversate da ulteriori sottoservizi; circostanza che era stata rappresentata e discussa nel corso della conferenza di servizi.

10.12. In relazione, poi, all'interferenza del cavidotto con l'area del Torrente Cervaro, risulta acquisita agli atti l'autorizzazione rilasciata dall'autorità competente.

Tali elementi, pur non comportando di per sé l'irrilevanza degli interessi paesaggistici e culturali, assumevano rilievo ai fini della verifica della concreta compatibilità dell'intervento e della eventuale individuazione di prescrizioni o misure di mitigazione idonee a soddisfare le esigenze di tutela.

Il dissenso della Soprintendenza non poteva pertanto tradursi nella mera affermazione dell'incompatibilità dell'opera sulla base della presenza dei vincoli, ma richiedeva una valutazione riferita alle effettive modalità di interferenza dell'intervento con i beni tutelati e, ove tecnicamente possibile, alle soluzioni progettuali idonee a ridurne o eliminarne l'incidenza.

In assenza di tali elementi, non risulta dimostrata l'assoluta incompatibilità

dell'opera con i valori paesaggistici e culturali considerati, né può affermarsi la necessaria prevalenza del dissenso espresso dalla Soprintendenza sulle ulteriori valutazioni confluite nel procedimento.

Le deduzioni dell'appellante non sono, dunque, idonee a infirmare la conclusione cui è pervenuto il primo giudice, il quale ha correttamente ricondotto le valutazioni della Soprintendenza nell'ambito della complessiva ponderazione degli interessi demandata all'Amministrazione procedente.

11. Alla luce delle considerazioni esposte, l'appello deve essere respinto.

12. La particolarità della questione giustifica l'integrale compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi di cui in motivazione.

Compensa integralmente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

Pone a carico del Ministero appellante le spese relative alla verificazione, che saranno liquidate con separato provvedimento.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere

L'ESTENSORE
Luigi Furno

IL PRESIDENTE
Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO