

Giudizio negativo di compatibilità ambientale sul progetto di un impianto eolico.

T.A.R. Molise, Sez. I 10 marzo 2025, n. 81 - Gaviano, pres.; Occhionero, est. - Wind Energy San Martino s.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Presidenza del Consiglio dei Ministri ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Giudizio negativo di compatibilità ambientale sul progetto di un impianto eolico.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente, operante nel campo della produzione di energia da fonti rinnovabili, espone di aver presentato, in data 20.12.2019, un'istanza di valutazione di impatto ambientale presso il Ministero della Transizione Ecologica (MITE) in relazione a un progetto di impianto eolico composto da 12 aerogeneratori di potenza ciascuno pari a 4 MW, da realizzarsi nel territorio del Comune di San Martino in Pensilis.

Il MITE (all'epoca MATTM), dopo aver verificato la conformità della documentazione presentata, con nota del 12.2.2020 ha comunicato l'avvenuta pubblicazione nel proprio sito web e la procedibilità dell'istanza.

Superata la fase di consultazione pubblica, e a seguito di integrazioni volontarie:

- la Commissione tecnica di VIA ha espresso il parere n. 117 del 25 giugno 2021, favorevole alla realizzazione dell'impianto;
- il Ministero della Cultura (MIC) ha espresso, con nota prot. 35265 del 2.12.2020, parere negativo, sulla base dei contributi pervenuti dalle soprintendenze locali e dalle direzioni competenti, invitando la Società a fornire osservazioni ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 241/1990;
- la società ricorrente ha formulato delle osservazioni avverso il parere negativo del MIC;
- con nota prot. 30468 del 14.9.2021 il MIC ha quindi espresso un ulteriore parere negativo (ossia, il cd. diniego di concerto).

2. La ricorrente prosegue la sua esposizione riferendo che, *“stante il conflitto venutosi a determinare tra il MiC e la Commissione tecnica, il MiTE ha deferito la valutazione di impatto ambientale dell'impianto al Consiglio dei Ministri. Con nota prot. 1967 del 24.10.2021 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha convocato per il 31 gennaio 2022 una riunione di coordinamento per l'acquisizione dei necessari elementi istruttori utili alla valutazione della questione. In sede di riunione, secondo quanto emerge negli atti impugnati, i rappresentanti del MiC e del MiTE hanno ribadito le proprie rispettive posizioni”* (cfr. ricorso introduttivo, pagg. 4-5).

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, infine, con deliberazione del 1°8.2022, ha espresso *“giudizio negativo di compatibilità ambientale sul progetto di impianto eolico”* (cfr. l'allegato 2 del ricorso introduttivo).

3. Avverso tale provvedimento conclusivo e gli atti da esso presupposti la Wind Energy San Martino s.r.l. ha quindi proposto l'attuale ricorso, suddiviso in quattro parti, all'interno delle quali sono stati articolati i motivi gravame così rubricati:

I. **PARTE PRIMA:** sulla illegittimità degli atti e provvedimenti impugnati sotto il profilo procedimentale.

1. Sulla illegittima attivazione del procedimento di risoluzione del conflitto interministeriale per intervenuta formazione del silenzio-assenso. Violazione e falsa applicazione dell'art. 17-bis della legge n. 241/90. Violazione e falsa applicazione dell'art. 5, comma 2, lett. c-bis) della legge n. 400/1988. Violazione e falsa applicazione dell'art. 25 del d.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Sviamento di potere.

2. Sulla violazione dell'obbligo di dissenso costruttivo. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e seguenti della legge n. 241/90. e falsa applicazione dell'art. 14-ter della legge n. 241/90. Violazione e falsa applicazione dell'art. 14-quinquies della legge n. 241/90. Violazione dei principi di buona fede e leale collaborazione. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Violazione del divieto di aggravio procedimentale. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Eccesso di potere per contraddittorietà dell'azione amministrativa.

II. **PARTE SECONDA:** sui profili di illegittimità in via autonoma del Provvedimento sotto il profilo procedimentale.

3. Sulla illegittimità del Provvedimento della PCM per violazione dei principi di partecipazione procedimentale. Violazione e falsa applicazione dell'art. 10-bis della legge n. 241/90. Violazione e falsa applicazione dell'art. 5, co. 2, lett. c-bis della legge 400/1988. Violazione dei principi del giusto procedimento. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Illogicità e irragionevolezza dell'azione amministrativa. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Violazione della direttiva 2011/92/CE. Violazione dell'art. 6 CEDU. Violazione dell'art. 41 CDFUE. Violazione della direttiva 2009/28/CE. Eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Travisamento dei fatti rilevanti.



4. Sulla illegittimità del Provvedimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri per mancato esercizio di un autonomo potere dell'Amministrazione competente e per mancata ponderazione dei diversi interessi in gioco. Violazione e falsa applicazione degli artt. 23 e ss. del d.lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione dell'art. 5 della legge n. 400/1988. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3 e 14-bis e seguenti della legge n. 241/90. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Illogicità e irragionevolezza dell'azione amministrativa. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Violazione della direttiva 2011/92/CE. Violazione della direttiva 2009/28/CE. Violazione e falsa applicazione della direttiva 2018/2001/UE. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 199/2021. Violazione dell'art. 11 TFUE. Eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per disparità di trattamento. Travisamento dei fatti rilevanti.

5. Sulla illegittimità di tutti gli atti impugnati in ragione del carattere non vincolante e recessivo del parere negativo espresso dal MIC. Violazione e falsa applicazione degli artt. 23 e ss. del d.lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione dell'art. 5 della legge n. 400/1988. Violazione e falsa applicazione dell'art. 26 del d.lgs. n. 42/2004. Violazione e falsa applicazione dell'art. 30 del d.l. n. 77/2021. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3 e 14-bis e seguenti della legge n. 241/90. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Illogicità e irragionevolezza dell'azione amministrativa. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Violazione della direttiva 2011/92/CE. Violazione della direttiva 2009/28/CE. Eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per disparità di trattamento. Travisamento dei fatti rilevanti.

III. PARTE TERZA: sui profili di illegittimità in via autonoma del Provvedimento sotto il profilo sostanziale.

6. Sulla illegittimità del Provvedimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri derivante dalla assenza di profili ostativi alla realizzazione del Progetto. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. Violazione e falsa applicazione del d.m. 10.9.2010. Violazione della direttiva 2001/77/CE, della direttiva 2009/28/CE, della direttiva 2018/2001/UE e del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 199/2021. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 42/2004. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà dell'azione amministrativa. Travisamento dei presupposti di fatto e di diritto.

7. Sulla infondatezza delle ragioni poste a sostegno del Provvedimento della PCM. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. Violazione e falsa applicazione del d.m. 10.9.2010. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Violazione della direttiva n. 2009/28/CE e della direttiva 2018/2001/UE. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 42/2004. Violazione e falsa applicazione del PTPAAV e delle relative NTA. Violazione e falsa applicazione della legge regionale n. 24/1989. Violazione del principio di legalità. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Travisamento dei fatti rilevanti. Violazione del principio di proporzionalità. Eccesso di potere per illogicità e irrazionalità dell'azione amministrativa.

IV. PARTE QUARTA: sulla illegittimità dei pareri espressi dal MiC e dalle Soprintendenze.

8. Sugli effetti giuridici del PTPAAV e, in via subordinata sulla sua illegittimità e, in via ulteriormente subordinata, sulla illegittimità costituzionale della l.r. n. 24/1989. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 14-bis e 14-ter della legge n. 241/90. Violazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. Violazione e falsa applicazione dell'art. 7-bis del d.lgs. n. 152/2006. Violazione del d.m. 10.9.2010. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 42/2004. Violazione e falsa applicazione della legge n. 1497/1939. Violazione e falsa applicazione della l.r. n. 24/1989. Violazione e falsa applicazione del d.l. n. 77/2021. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione della direttiva 2009/28/CE. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Violazione e falsa applicazione del PTPAAV n. 2 "Lago di Guardialfiera – Fortore molisano", approvato dalla Regione Molise con Delibera del Consiglio regionale n. 92 del 16/04/1998. Violazione e falsa applicazione del PEAR della Regione Molise. Violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Violazione del divieto di aggravio procedimentale. Eccesso di potere per carenza dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione; illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà dell'azione amministrativa; travisamento dei presupposti in fatto e diritto. Violazione del principio di leale collaborazione. Travisamento dei fatti rilevanti.

9. Sulla illegittimità del parere del MIC in relazione ai profili archeologici;

10. Sulla illegittimità del parere del MIC in relazione all'impianto paesaggistico del Progetto sul Castello Maresca.

In estrema sintesi, nella "parte prima" del ricorso introduttivo la ricorrente ha dedotto profili di illegittimità di carattere procedimentale dei provvedimenti gravati investenti, in particolare, i presupposti per l'attivazione del procedimento di risoluzione del conflitto interministeriale dinanzi alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

La ricorrente deduce, *in primis*, che il parere negativo (*rectius*, il diniego di concerto) del Ministero della Cultura (MIC) sarebbe intervenuto "quando erano ormai decorsi i termini previsti dalla legge, con conseguente formazione del silenzio-assenso" (cfr. ricorso pag. 8) ex art. 17 bis l. n. 241/1990: sicché, intervenuto per *silentium* il concerto del MIC, illegittimamente sarebbe stato poi attivato il meccanismo di risoluzione del conflitto di cui all'art. 5 l. n. 400/1988, "tenuto conto della presenza di un parere favorevole espresso del MiTE e del parere favorevole per *silentium* del MiC" (cfr.

ricorso pag. 10).

Sotto altro profilo, la ricorrente deduce altresì che il parere del MIC – ritenuto del tutto privo di motivazione - sarebbe *“stato adottato in palese violazione del principio del dissenso costruttivo, tanto più in considerazione dell’assenza di vincoli nell’area di intervento”* (cfr. ricorso pag. 8).

Con i motivi di gravame racchiusi nella *“parte seconda”* sono dedotte, invece, censure di legittimità che investono in via autonoma, sempre sotto il profilo procedimentale, il provvedimento della Presidenza del Consiglio.

La ricorrente, innanzitutto, contesta la legittimità del suddetto provvedimento *“per non aver l’Amministrazione coinvolto in alcun modo la Società nella procedura svoltasi ai sensi dell’art. 5, comma 2, lett. c-bis, della legge n. 400/1988”*.

Viene, in particolare, censurato il fatto che la Presidenza del Consiglio non avrebbe inoltrato alla società alcun preavviso di diniego ex art. 10 bis l. n. 241/1990, né avrebbe *“concesso alla Società di poter presentare osservazioni in merito alla compatibilità ambientale dell’Impianto”* (cfr. ricorso pag. 12); laddove, ove fosse stato instaurato il contraddittorio procedimentale, la ricorrente *“avrebbe avuto la possibilità di contro dedurre in merito a ciascuno degli aspetti ritenuti ostativi dal MiC e di fornire riscontro rispetto alle criticità rilevate anche dalla PCM”* (cfr. ricorso pag. 12).

Con un distinto mezzo la ricorrente ha poi dedotto che *“il Provvedimento si mostra illegittimo in quanto il Consiglio dei ministri, in violazione delle norme attributive del potere, si è limitato ad aderire acriticamente al parere, non vincolante e illegittimo (come si vedrà infra), espresso dal Ministero della Cultura, senza svolgere una autonoma valutazione circa la bontà del progetto della ricorrente”* (cfr. ricorso pag. 13).

La ricorrente ha quindi censurato il provvedimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri sul rilievo che quest’ultima, *“rinviando acriticamente al parere del MiC, ne ha attribuito una valenza vincolante in frontale contrasto con la normativa speciale di riferimento”* (cfr. ricorso pag. 19).

Nella *“parte terza”* la ricorrente ha poi allegato dei profili di natura sostanziale di illegittimità *“in via autonoma”* del provvedimento della Presidenza del Consiglio dei ministri, segnatamente:

“ - per non aver tenuto in considerazione che, sulla base della normativa ratione temporis vigente, il Progetto non ricade in aree qualificate come non idonee sulla base della normativa ratione temporis vigente con conseguente insussistenza di profili di criticità sotto il profilo paesaggistico;

- per aver affermato che il Progetto ricadrebbe in area di pregio agricolo, quando in realtà il MiTE ha accertato esattamente il contrario (e la Soprintendenza ha svolto argomentazione del tutto generiche e non tarate sul sito specifico);

- per aver affermato che il Progetto si porrebbe in contrasto con il PTPAAV, quando in realtà detto piano è risalente non reca una fotografia attuale dello stato dei luoghi e, peraltro, l’Impianto è comunque coerente con le prescrizioni ivi recate” (cfr. ricorso pag. 22).

Nella *“parte quarta”*, infine, la ricorrente *“solo per mero scrupolo”*, ha dedotto anche *“l’illegittimità degli ulteriori elementi posti a fondamento del parere negativo del MiC, sebbene non condivisi dalla PCM con il Provvedimento”* (cfr. ricorso introduttivo, pag. 30).

Più in dettaglio, la ricorrente assume che, contrariamente a quanto affermato dal MiC:

“ - la mera inclusione dell’area di Progetto nel PTPAAV non equivale a dichiarazione di notevole interesse pubblico;

- gli aerogeneratori non sono affatto incompatibili con il tratturo Ururi-Serracapriola, avendo peraltro quest’ultimo perso i connotati di tutela archeologica. Inoltre, si dimostrerà che è stata attentamente ponderato il rischio archeologico del sito;

- il Progetto non ha un impatto rilevante sul belvedere di Castello Maresca” (cfr. ricorso pag. 30).

4. In resistenza all’impugnativa così strutturata si è costituita in giudizio, nell’interesse delle Amministrazioni intime, l’Avvocatura distrettuale dello Stato, la quale con due articolate memorie (rispettivamente depositate in data 24 e 25.11.2024) ha dedotto l’integrale infondatezza di tutti i motivi di gravame, chiedendo, quindi, il rigetto del ricorso.

5. Alla camera di consiglio del 30.11.2022 l’istanza cautelare formulata in via incidentale nel ricorso introduttivo è stata respinta con ordinanza n. 136/2022.

Con tale provvedimento il Tribunale ha innanzitutto considerato, *“nei limiti di un primo e sommario esame proprio della presente fase cautelare, che il pregiudizio rappresentato dalla società ricorrente, consistente nel paventato rischio di non poter accedere ai meccanismi incentivanti previsti dal d.m. del 4.7.2019 (legati all’adozione di appositi bandi entro il prossimo mese di febbraio 2023), non appare avviabile mediante la richiesta misura di sospensiva del giudizio negativo sulla v.i.a., che produrrebbe il solo effetto immediato di determinare una rinnovazione della detta procedura davanti al Consiglio dei Ministri, senza quindi alcuna diretta ricaduta sull’interesse finale al conseguimento del titolo autorizzatorio dell’impianto nei brevissimi tempi auspicati dalla società ricorrente”*; ha, inoltre, osservato *“che la trattazione della controversia in sede di merito potrà avvenire con una sollecitudine adeguata alla rilevanza intrinseca che la causa possiede, senza mancare però di dare nel contempo anche il debito rilievo di principio, nella calendarizzazione degli affari, al criterio cronologico”*.

6. In data 17.9.2024 la ricorrente ha poi depositato un atto di motivi aggiunti, mediante il quale l’impugnativa è stata estesa alla determinazione dirigenziale n. 3457 del 22 giugno 2024 con cui la Regione Molise aveva rigettato l’istanza di autorizzazione unica presentata dalla ricorrente ai sensi dell’art. 12 del d.lgs. n. 387/2003.

7. I motivi di illegittimità del suddetto nuovo provvedimento, come articolati nell’atto di motivi aggiunti, sono i seguenti.

A. Illegittimità derivata.

La ricorrente evidenzia in primo luogo che la determinazione n. 3457 del 22 giugno 2024 “trova esclusivo fondamento nella delibera con cui il Consiglio dei Ministri ha espresso giudizio negativo di compatibilità ambientale”: sicché la suddetta determinazione risulta illegittima in via derivata “per i medesimi motivi fatti valere avverso l’atto presupposto” (cfr. atto di motivi aggiunti, pag. 5).

B. Illegittimità autonoma.

Sul punto, la ricorrente deduce che:

“La Regione ha ... ritenuto di dover concludere il procedimento, nonostante:

- *Lo stesso fosse già sospeso da due anni nelle more della definizione del presente giudizio pendente innanzi a codesto Ecc.mo TAR;*
- *La Società avesse rinnovato la richiesta di sospensione dei lavori fino alla conclusione del giudizio;*
- *Non vi fosse alcuna effettiva ragione di urgenza che determinasse la conclusione dell’iter”* (cfr. motivi aggiunti pag. 30).

La gravata determinazione risulterebbe allora affetta anche da vizi “propri”, oltre che da vizi mutuati dai provvedimenti che ne costituiscono il presupposto, in quanto “la decisione dell’Amministrazione si pone in violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell’azione amministrativa, dal momento che il rispetto di tali principi ordinatori dell’attività amministrativa avrebbe suggerito di attendere l’esito del presente giudizio e, in caso di sentenza favorevole, riattivare il procedimento nelle more sospeso” (cfr. motivi aggiunti, pag. 30).

8. In vista della trattazione del ricorso in sede di merito le parti hanno depositato memorie e scritti di replica, insistendo sulle rispettive tesi.

9. All’udienza pubblica del 22 gennaio 2025, all’esito della discussione, la causa è stata trattenuta per la decisione.

10. Il ricorso è infondato.

11. Con il primo motivo di gravame della “parte prima” del ricorso introduttivo la società ricorrente ha sostenuto che il diniego di concerto del MiC è intervenuto quanto erano ormai decorsi i termini previsti dalla legge per la formazione del silenzio-assenso ex art. 17 bis l. n. 241/1990.

La ricorrente ha, in particolare, evidenziato che “la Commissione VIA ha espresso il proprio parere in data 25.6.2021, mentre il parere negativo del MiC (ossia il diniego di concerto) è intervenuto solo in data 14.9.2021, ossia a distanza di circa tre mesi, termine ben superiore ai venti giorni. Trova quindi applicazione al caso di specie l’art. 17-bis della legge n. 241/90, secondo cui il mancato rilascio del concerto nei termini prescritti comporta la sua acquisizione ex lege e tale misura di semplificazione si applica, per espressa previsione, anche nei casi cui “è prevista l’acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali”.

Secondo la prospettazione ricorsuale, quindi, una volta intervenuto per *silentium* il concerto del MIC, del tutto illegittimamente sarebbe stato attivato poi, nella vicenda, il meccanismo di risoluzione del conflitto di cui all’art. 5 l. n. 400/1988, “tenuto conto della presenza di un parere favorevole espresso del MiTE e del parere favorevole per *silentium* del MiC” (cfr. ricorso introduttivo, pag. 10).

12. Il motivo è privo di fondamento.

12.1. Il Collegio ritiene, infatti, che il superamento dei termini per l’adozione del concerto da parte del MiC non potesse determinare, nella fattispecie, la formazione del silenzio-assenso, come invece prospettato dalla ricorrente.

Al riguardo, è introduttivamente necessario ricordare che l’art. 25 d.lgs. n. 152/2006, al comma 2 *quater*, prevede quanto segue: “In caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte delle Commissioni di cui all’articolo 8, commi 1 e 2-bis, il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell’articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, acquisito, qualora la competente commissione di cui all’articolo 8 non si sia pronunciata, il parere dell’ISPRA entro il termine di trenta giorni, provvede all’adozione dell’atto omesso entro i successivi trenta giorni. In caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte del direttore generale del Ministero della transizione ecologica ovvero in caso di ritardo nel rilascio del concerto da parte del direttore generale competente del Ministero della cultura, il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell’articolo 2 della legge n. 241 del 1990, provvede al rilascio degli atti di relativa competenza entro i successivi trenta giorni”.

Orbene, la previsione di poteri sostitutivi, quali quelli espressamente disciplinati dalla disposizione appena richiamata, si presenta incompatibile con la operatività, negli stessi casi, del silenzio-assenso, in quanto presuppone, al contrario di quest’ultimo, la persistenza di un pieno potere decisionale sul singolo caso, pur dinanzi allo spirare del termine assegnato dalla legge per provvedere.

12.2. Il meccanismo delineato per la formazione del silenzio-assenso c.d. orizzontale di cui all’art. 17-bis l. n. 241/1990 postula, invero, che l’Autorità chiamata ad esprimere il parere (nulla-osta, concerto ecc.) venga con ciò stesso privata, alla scadenza del termine assegnatole per esprimersi, del potere di adottare il proprio atto espresso: e la presenza in concreto del silenzio-assenso esclude in radice qualsiasi esigenza di prevedere interventi sostitutivi nella singola vicenda. In altri termini, la formazione dell’atto tacito di assenso è idonea a soddisfare l’esigenza del privato senza necessità dell’attivazione del potere sostitutivo (cfr. TAR Sicilia – Palermo, Sez. V. sentenza n. 2882/2024).



12.3. Tanto premesso, il Collegio deve però osservare che la disposizione del comma 2 *quater* sopra trascritto è stata introdotta nel *corpus* dell'art. 25 d.lgs. 152/2006 soltanto con il D.L. n. 77/2021, convertito, con modificazioni, in l. n. 108/2021, sicché tale previsione non è *ratione temporis* applicabile alla vicenda per cui è causa.

12.4. Nondimeno, nella disciplina dell'art. 25 d.lgs. n. 152/2006, la previsione dell'attivazione del potere sostitutivo, per l'ipotesi dell'inerzia (anche) nel rilascio del concerto da parte del MIC, esiste sin dal 2017 in termini sostanzialmente analoghi a quelli declinati oggi dal suindicato comma 2 *quater*.

Quello che segue, infatti, è (nella parte che qui rileva) il testo del comma 2 dell'art. 25 d.lgs. n. 152/2006, come modificato dall'art. 14 d.lgs. n. 104/2017: *“In caso di inutile decorso del termine per l'adozione del provvedimento di VIA da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ovvero per l'espressione del concerto da parte del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, su istanza del proponente o dei Ministri interessati, l'adozione del provvedimento è rimessa alla deliberazione del Consiglio dei ministri che si esprime entro i successivi trenta giorni”*. La previsione di un effetto devolutivo della competenza in questa materia è stata conservata, nella disciplina dell'art. 25 comma 2 del d.lgs. n. 152/2006, anche in seguito alle modifiche apportate alla predetta norma dal D.L. n. 76/2020, conv. con modificazioni in l. n. 120/2020 (*“in caso di inutile decorso del termine per l'adozione del provvedimento di VIA da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ovvero per l'espressione del concerto da parte del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo nonché qualora sia inutilmente decorso il termine complessivo di duecentodieci giorni, a decorrere dall'avvio del procedimento per l'adozione del provvedimento di VIA, su istanza del proponente o dei Ministri interessati, l'adozione del provvedimento è rimessa alla deliberazione del Consiglio dei ministri che si esprime entro i successivi trenta giorni”*), in vigore dal 17.7.2020 al 31.5.2021.

E infine, la previsione dell'attivazione di un potere sostitutivo in caso di inerzia nel rilascio del concerto da parte del MIC nell'ambito dei procedimenti di VIA è, nella sostanza, conclusivamente refluita nell'anzidetto comma 2 *quater* dello stesso articolo in disamina, introdotto dal D.L. n. 77/2021 (conv. con modificazioni in l. n. 108/2021).

12.5. Da questo breve *excursus* delle novelle legislative che hanno interessato la disciplina in disamina si desume allora che, al momento della scadenza - secondo la prospettazione ricorsuale - del termine entro il quale avrebbe dovuto essere espresso l'eventuale *concerto* da parte del MIC, l'art. 25 d.lgs. 152/2006 già prevedeva, per l'ipotesi di inerzia nel rilascio del predetto concerto, l'attivazione del potere sostitutivo.

Sicché alcun silenzio-assenso in ordine al detto concerto poteva dirsi configurabile, alla luce dei principi sopra richiamati, per la già evidenziata radicale antinomia del meccanismo del potere sostitutivo rispetto all'istituto del silenzio-assenso ex art. 17 bis l. n. 241/1990 (cfr. da ultimo, in questo senso, Cons. Stato, IV, n. 867/2025, che ha appunto escluso che il silenzio-assenso c.d. endo-procedimentale di cui all'art. 17 bis l. n. 241/1990 possa applicarsi all'ipotesi del ritardo nel rilascio del concerto da parte del direttore generale competente del Ministero della cultura, come pure a quella dell'inerzia della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale o del direttore generale del Ministero della transizione ecologica, proprio per la presenza, per il superamento delle suddette situazioni di inerzia, del meccanismo di silenzio-devolutivo previsto oggi dall'art. 25 comma 2 *quater* d.lgs. 152/2006).

12.8. Il motivo fin qui esaminato è, pertanto, destituito di fondamento.

13. Con il secondo motivo della stessa *“parte prima”* la ricorrente si duole della violazione, nell'ambito del procedimento culminato con l'adozione del provvedimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'obbligo di *“dissenso costruttivo”*. La società assume, in particolare, che *“incombessse sul Ministero della Cultura un preciso obbligo di indicazione delle modifiche necessarie al rilascio dell'assenso al Progetto (tanto più in considerazione dell'assenza di vincoli puntuali nell'area di intervento), con la conseguenza per cui la mancata esplicitazione di tali modifiche comporta che i pareri del MiC devono essere riqualificati come favorevoli”* (cfr. ricorso introduttivo, pag. 11).

14. Anche questo motivo è infondato, in quanto incentrato su una critica, imperniata sul c.d. dissenso costruttivo, che non può trovare adesione.

14.1. Il Tribunale, richiamandosi all'avviso già recentemente espresso in una vicenda analoga, non ritiene condivisibile, in primo luogo, l'affermazione - che nella prospettazione attorea vorrebbe invece ergersi a regola ineludibile - secondo la quale il dissenso dovrebbe sempre e indefettibilmente avere, alla stregua del disegno legislativo, un necessario contenuto alternativo (T.A.R. Molise sentenze n. 154/2024 e n. 346/2023).

La preferibile interpretazione più elastica si fonda sui persuasivi principi espressi in argomento dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, e così declinati: *“non è vietato esprimere un dissenso assoluto: la commendevole prassi di imporre prescrizioni, o comunque di pervenire ad una anticipazione dei correttivi che potrebbero far giungere al superamento del dissenso (modus operandi, questo, senz'altro corretto e lodevole) ovviamente non può costituire una evenienza invariabile: essa non si giustifica, laddove l'amministrazione prospetti l'assoluta impossibilità di eseguire l'opera in quell'area (in questi casi, ovviamente, il vaglio, che dovrà essere particolarmente accurato e stringente si incentrerà sulla motivazione dell'assolutezza del diniego)”* (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 6923/2018).

14.2. Né quanto appena detto contrasta con l'orientamento, parimenti consolidato in giurisprudenza, in base al quale il contraddittorio tra le parti pubbliche e private, nel procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, *“si distingue per una peculiare declinazione dei principi della collaborazione e della buona fede cui è improntato il rapporto amministrativo (art. 1, co. 2 – bis, l. n. 241/1990 e s.m.i.), i quali, in presenza di ragioni ostative all'accoglimento*

dell'istanza, debbono assumere, ove possibile, la veste del c.d. "dissenso costruttivo", vale a dire dell'obbligo delle amministrazioni coinvolte di collaborare lealmente con la parte privata per consentirle di apportare al progetto le modifiche necessarie a renderlo compatibile con i valori tutelati dal vincolo". (Consiglio di Stato Sez. IV, n. 8038/2023). Come sottolinea, difatti, la medesima decisione, peraltro emessa in vicenda con connotazioni simili a quella odierna, *"tale obbligo non si traduce necessariamente nel farsi carico delle modifiche 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"*.

14.3 Tanto premesso, e in disparte la complessiva valutazione dell'attendibilità e legittimità delle motivazioni del diniego fornite dall'Amministrazione - la cui analisi sarà sviluppata nel prosieguo della presente decisione -, in questa sede può senz'altro osservarsi che il MIC, in esito al percorso procedimentale intrapreso, ha ritenuto, nella propria prospettiva tutoria, non ipotizzabili modifiche progettuali idonee a rendere ammissibile l'intervento proposto dalla ricorrente. Nella sua ottica, infatti, tale Ministero, alla luce dei pareri espressi dalle Soprintendenze interpellate nel procedimento (richiamati nel diniego di concerto del 14.9.2021), non ha rilevato la praticabilità di una soluzione effettivamente prospettabile per poter realizzare l'impianto in controversia allocandolo nell'area prescelta dalla ricorrente.

In questo quadro, quindi, la pretesa attorea di ottenere comunque dall'Amministrazione un dissenso costruttivo, e perciò la prospettazione di una diversa soluzione progettuale, non risulta fondata.

14.4. Al riguardo, giova difatti aggiungere che:

a) il diniego di concerto del MIC del 14.9.2021 si fonda sulle risultanze dei pareri delle Soprintendenze coinvolte nel procedimento, le quali sono state convergenti nell'esprimere un giudizio negativo *tout court* sulla realizzazione dell'impianto, in ragione della sua specifica localizzazione, per le sue molteplici criticità e gli impatti negativi sul patrimonio culturale (inteso sia nella sua componente storico-archeologica che paesaggistica): sicché appare condivisibile l'osservazione formulata sul punto dalla difesa erariale, evidenziando che *"le difformità non erano facilmente eliminabili in quanto, di fatto, l'unica modifica che avrebbe portato ad una loro eliminazione, e quindi ad un atto di assenso, era la delocalizzazione dell'impianto in altra area. Da ciò emerge chiaramente l'assenza di altre modifiche idonee all'eliminazione delle difformità riscontrate e, quindi, il rispetto dell'obbligo del dissenso costruttivo"* (cfr. memoria conclusiva depositata in data 19.12.2024, pag. 9);

b) la ricorrente, che pure era stata invitata a fornire le proprie osservazioni in seguito al parere negativo del MIC espresso il 2.12.2020, non ha allegato di aver prospettato all'Amministrazione delle altre proposte progettuali, né indicato *"alternative meno impattanti"*, sicché del tutto coerentemente nel diniego di concerto del 14.9.2021 il tema in disamina non è entrato nel fuoco della motivazione resa dalla stessa Amministrazione.

14.5. In questo quadro, facendo dunque applicazione dei principi elaborati dalla giurisprudenza, deve concludersi che il MIC, nell'esprimere il proprio parere negativo, non abbia violato il principio del dissenso costruttivo. Come osservato dal Consiglio di Stato in una simile vicenda nella già citata sentenza n. 8038/2023, invero, non viola i principi del dissenso costruttivo l'Amministrazione che *"in esito al percorso procedimentale intrapreso ha (nella sua visione) coerentemente ritenuto 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"*.

14.6. Quanto sopra conduce allora a disattendere, nei termini sopra delineati, le censure dedotte dalla ricorrente nell'ambito della *"parte prima"* del ricorso.

15. Venendo ai motivi di censura racchiusi nella *"parte seconda"* del ricorso introduttivo, concernenti i profili di illegittimità procedimentale ascrivibili in via autonoma del provvedimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Collegio deve *in primis* vagliare la doglianza relativa alla asserita violazione dei principi di partecipazione procedimentale (pagg. 12-13 del ricorso).

16. Con tale censura la ricorrente deduce l'illegittimità del suddetto provvedimento *"per non aver l'Amministrazione coinvolto in alcun modo la Società nella procedura svoltasi ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c-bis, della legge n. 400/1988"*. Viene, in particolare, contestato il fatto che la Presidenza del Consiglio non abbia inoltrato alla società ricorrente alcun preavviso di diniego ex art. 10 bis l. n. 241/1990, né *"concesso alla Società di poter presentare osservazioni in merito alla compatibilità ambientale dell'Impianto"* (ricorso, pag. 12). Ove fosse stato instaurato il contraddittorio procedimentale, la ricorrente *"avrebbe avuto la possibilità di contro dedurre in merito a ciascuno degli aspetti ritenuti ostativi dal MIC e di fornire riscontro rispetto alle criticità rilevate anche dalla PCM"* (ricorso, pag. 12).

17. Il motivo non può trovare adesione.

18. Deve innanzitutto evidenziarsi che nell'ambito del procedimento di VIA il contraddittorio procedimentale risulta esser stato pienamente garantito. E questo, in particolare, per ciò che attiene agli *"aspetti ritenuti ostativi dal MIC"*, anche con la trasmissione, alla ricorrente, del preavviso di diniego ex art. 10 bis l. n. 241/1990, a seguito del parere sfavorevole formulato dallo stesso MIC in data 2.12.2020: tant'è che la ricorrente, in seguito al detto parere, ha fornito le proprie osservazioni, che sono state poi ricordate, unitamente alle controdeduzioni formulate dalle Soprintendenze interessate, in occasione del diniego di concerto del MIC del 14.9.2021.

19. Il Collegio deve poi porre in luce, sotto altro profilo, che la determinazione di VIA è stata resa nella specie dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c bis) della l. n. 400 del 1988.

Detta disposizione, come sottolineato dalla recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, *“prevede un potere della Presidenza, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, di risolvere questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti. Si tratta di un potere di composizione dei conflitti ("armonizzazione") nell'ambito del Governo, che consente attraverso una deliberazione collegiale del Consiglio dei Ministri, organo competente a determinare i principi essenziali dell'indirizzo politico e amministrativo del Governo, sollecitata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, di esprimere in maniera unitaria quella che è la sintesi degli interessi coinvolti nella vicenda devoluta all'esame del Consesso di vertice del Potere Esecutivo dello Stato”* (Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 646/2025).

Ebbene, tale strumento di composizione dei conflitti tra Amministrazioni, la cui attivazione nella presente vicenda è avvenuta su iniziativa del MITE (cfr. allegato 1 della memoria erariale del 25.11.2022), non è riconducibile al *genus* dei *“procedimenti ad istanza di parte”*, rispetto ai quali è invece prevista, dall’art. 10 bis l. n. 241/1990, la comunicazione preventiva dei motivi ostativi all’accoglimento dell’istanza.

La lamentata violazione del contraddittorio procedimentale deve, pertanto, dirsi insussistente.

20. Con l’articolato motivo successivo della *“parte seconda”* del ricorso l’illegittimità del provvedimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stata dedotta *“per mancato esercizio di un autonomo potere dell’Amministrazione competente e per mancata ponderazione dei diversi interessi in gioco”*: secondo la prospettazione ricorsuale, in altre parole, *“il Provvedimento si mostra illegittimo in quanto il Consiglio dei ministri, in violazione delle norme attributive del potere, si è limitato ad aderire acriticamente al parere, non vincolante e illegittimo ... , espresso dal Ministero della Cultura, senza svolgere una autonoma valutazione circa la bontà del progetto della ricorrente”* (ricorso introduttivo, pag. 13).

La ricorrente, richiamandosi anche alla sentenza n. 1486/2020 della IV Sezione del Consiglio di Stato, ha, in particolare, affermato che, in base all’art. 5 comma 2, lett. c-bis l. n. 400/1988, *“il Consiglio dei Ministri non può limitarsi ad aderire ad una delle due posizioni esposte dalle diverse 14 amministrazioni, dovendo direttamente procedere ad una attività di sintesi, adottando un provvedimento che abbia un percorso motivazionale autonomo e distinto rispetto alle posizioni espresse dagli altri soggetti coinvolti”*; e aggiunto, altresì, che *“i principi recati dall’art. 3 della L. 241/1990 impongono necessariamente che i singoli provvedimenti amministrativi siano adeguatamente motivati con l’indicazione delle ragioni di fatto e di diritto che li fondano all’esito di un’adeguata istruttoria”* (ricorso, pagg. 14-15).

Viene, pertanto, stigmatizzato un *“acritico recepimento”* delle motivazioni esposte dal MIC, *“con formule di stile e considerazioni apodittiche”*.

La ricorrente, quindi, deduce che sarebbe *“evidente l’illegittimità del Provvedimento, tenuto conto che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha aderito acriticamente al parere formulato dal MiC, senza esplicitare in sede motivazionale le ragioni sottostanti l’adozione del Provvedimento, non avendo individuato puntualmente gli impatti ambientali significativi negativi determinati dal Progetto. In sostanza, la PCM non ha esercitato il potere valutativo che le è attribuito dalla legge, rinviando acriticamente al parere del MiC mediante formule di stile inidonee ad assolvere l’obbligo motivazionale previsto dalla legge, tanto più alla luce del parere diametralmente contrasta (in punto di fatto) espresso dalla Commissione VIA”* (ricorso, pag. 15).

Con il medesimo mezzo di censura la ricorrente ha criticato la legittimità del provvedimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, infine, anche sotto il profilo che quest’ultima si sarebbe determinata negativamente sulla VIA relativa al progetto in questione *“sulla base del solo parere del MiC, obliterando del tutto il parere positivo alla realizzazione del Progetto espresso invece dalla Commissione VIA”*; in tal modo la Presidenza del Consiglio avrebbe, pertanto, omesso quella *“attenta ponderazione degli interessi in gioco e delle diverse posizioni assunte dai dicasteri coinvolti”* che rappresenta il *proprium* del potere di cui all’art. 5 comma 2, lett. c-bis l. n. 400/1988, trascurando, in particolare, *“l’approfondita istruttoria tecnica del MITE e gli obiettivi di produzione di energia da fonte rinnovabile di matrice euro-unitaria”* (ricorso, pag. 18).

21. Il motivo è infondato in tutte le sue declinazioni.

22. Al suo scrutinio è il caso di premettere che la deliberazione del Consiglio dei Ministri impugnata è stata adottata a seguito di una specifica richiesta avanzata dal MITE al fine di superare il contrasto venutosi a determinare con il Ministero della Cultura (MIC) nell’ambito di una procedura di VIA nazionale, atteso che, come noto, il decreto V.I.A. deve in tal caso essere reso dal MITE previo concerto con il MIC, ai sensi dell’art. 25, comma 2, lett. c-bis del d. lgs. n. 152/2006.

La questione è stata quindi rimessa al Consiglio dei Ministri ai sensi dell’art. 5, comma 2, lett. c-bis, della legge n. 400/1988, a mente del quale *“Il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell’articolo 95, primo comma, della Costituzione:c-bis) può deferire al Consiglio dei Ministri, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti”*.

È difatti appena il caso di rammentare che l’art. 95, comma 1, della Costituzione prevede, a sua volta, che *“Il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l’unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l’attività dei Ministri”*.

23. Tanto premesso, il Collegio reputa opportuno richiamarsi, in merito alle problematiche sollevate dalla ricorrente, ai

condivisibili principi affermati dalla giurisprudenza della IV Sezione del Consiglio di Stato circa la natura del peculiare potere esercitato dal Consiglio dei Ministri nella sede decisionale della quale si tratta.

Con la sentenza n. 3203/2024 il Consiglio di Stato ha innanzitutto ricordato, con riferimento al potere di cui all'art. 5, comma 2, lett. c-bis, della legge n. 400/1988, che *“con sentenza 15 aprile 2021, n. 3106 questa Sezione ha osservato che: “16.1. La norma poc'anzi citata enuclea un potere di composizione dei conflitti (“armonizzazione”) nell'ambito del Governo, consentendo attraverso una deliberazione collegiale del Consiglio dei Ministri, organo competente a determinare i principi essenziali dell'indirizzo politico e amministrativo del Governo, sollecitata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, di esprimere in maniera unitaria quella che è la sintesi degli interessi coinvolti nella vicenda devoluta all'esame del Consesso di vertice del Potere Esecutivo dello Stato.*

Il Consiglio dei Ministri è, infatti, competente a fissare l'indirizzo politico-governativo ed è, pertanto, anche competente a valutare quale, fra due o più posizioni in contrasto, garantisca meglio gli interessi pubblici coinvolti e le priorità della politica governativa, dovendo dunque prevalere.

In sostanza, mediante l'adozione dell'atto di alta amministrazione contemplato dalla norma in esame, il Consiglio dei Ministri può apprezzare unitariamente quelli che sono gli interessi coinvolti nella vicenda e operarne, se del caso, una sintesi, individuando, altrimenti, ove questo tentativo fallisca, quello o quelli prevalenti.

Nell'ambito di un ordinamento amministrativo che, sul versante organizzativo, in ragione della complessità del sistema normativo e dei molteplici, e talvolta antitetici, interessi chiamati a dover essere gestiti, si connota per essere, sempre più, come è stato icasticamente affermato, una “costellazione multilivello e policentrica di apparati”, risulta oltremodo necessario un momento di deliberazione finale e definitiva, ove si decida qual è l'interesse che debba prevalere, da perseguire non soltanto a vantaggio dello Stato, ma nel “preminente interesse nazionale” (arg. ex art. 118 Cost., che alloca la funzione amministrativa richiamando i principi di sussidiarietà e adeguatezza, e, con riferimento alla normativa vigente ratione temporis, ex art. 14-quater Legge del 07 agosto 1990, n. 241, che puntualizza che “Se l'intesa non è raggiunta entro trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata”. Adesso, si cfr. art. 14-quinquies e, in particolare, il sesto comma).

Si individua, insomma, “nel vertice dell'apparato amministrativo (nazionale) la figura chiamata a comporre il dissenso” attribuendo ad esso “una ponderazione comparativa degli interessi coinvolti, resa possibile dalla collocazione istituzionale dell'organo decidente, il cui orizzonte è tale da poter considerare, in un'ottica di sintesi, tutte le diverse posizioni di interesse (quelle ambientali, paesaggistiche, energetiche, urbanistiche, industriali, ecc.). La disposizione, in altri termini, esprime una tipica regola di sussidiarietà verticale, realizzando un'allocatione del meccanismo di coordinamento che coniuga il profilo dell'attività con quello dell'organizzazione” (cfr. nello stesso senso Cons. Stato, sez. IV, 15 aprile 2021, n. 3112) ”.

La condivisibile pronuncia che si va richiamando ha posto altresì in rilievo come, “ai sensi delle disposizioni attributive del potere in esame, non compete al Consiglio dei Ministri l'accertamento dei fatti e la verifica di coerenza tra gli atti interni al procedimento amministrativo di competenza dei Ministeri di settore e neppure dare attuazione ad eventuali giudicati di annullamento di atti e provvedimenti della sequenza procedimentale che vincolano gli organi amministrativi procedenti né può ritenersi vincolato da giudicati che confermano la legittimità di provvedimenti di diniego e, conseguentemente, la sussistenza delle esigenze di tutela presidiate dal vincolo, come accaduto nel caso di specie.

Il Consiglio dei Ministri, infatti, in tali ipotesi si limita a prendere atto dell'esistenza di “valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti” per poi decidere “ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti” necessaria ad assicurare “l'unità di indirizzo politico ed amministrativo” di cui è responsabile il Presidente del Consiglio dei Ministri cui spetta deferire la questione.

Il modo con cui si atteggiavano, in concreto, gli interessi pubblici in conflitto, all'esito dell'attività conoscitiva posta in essere nell'ambito delle verifiche istruttorie disposte nel corso del procedimento, è questione riservata alle amministrazioni di settore.

Al Consiglio dei Ministri compete verificare la possibilità di trovare una regola di composizione del conflitto ed, in mancanza, di decidere quale degli interessi debba prevalere nel caso di specie, esercitando la funzione ordinativa degli interessi propria della potestà di governo, nel rispetto delle priorità che discendono sia dal programma di governo, come definito nell'ambito del rapporto di fiducia con il Parlamento, sia dagli obblighi eventualmente assunti in sede internazionale ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost..

Tale verifica è condotta, tuttavia, non alla luce dei principi che governano lo svolgimento dinamico del potere nel paradigma della funzione ma attraverso una valutazione di tipo globale e sintetico che la legge, non a caso, definisce come “complessiva”, proprio perché il Consiglio dei ministri assume il caso problematico, nella ricostruzione fornita dalle amministrazioni in conflitto, così come precisato nei fatti rilevanti e pertinenti selezionati, anche all'esito di eventuali contenziosi e dei criteri di azione indicati dal giudice amministrativo e, muovendo dai dati del problema amministrativo come prospettati e verificati, accerta l'esistenza di margini per una ricomposizione in unità delle alternative decisionali prospettate o, in mancanza, sceglie la soluzione ritenuta maggiormente coerente con l'indirizzo politico amministrativo generale, assicurando in tal modo l'unità dell'azione di governo.

Non si tratta solamente di assicurare il coordinamento tra interessi pubblici affidati a diversi centri di imputazione o a

diversi livelli territoriali di governo, a fini di semplificazione, come accade ad esempio nella conferenza di servizi, ma di decidere, di volta in volta, quali siano le priorità dell'azione di governo stabilendo il criterio ordinativo degli interessi pubblici necessario ad assicurare l'unitarietà dell'azione di governo: ciò è confermato dal fatto che il potere di devoluzione della questione non è rimesso, nel caso di specie, genericamente all'autorità procedente, come accade nella conferenza di servizi, ma direttamente in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri che, mediante il suo esercizio, in base all'art. 95 Cost., compie un atto di direzione della politica generale del Governo confermando o innovando le priorità di azione, assicurando l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri".

Sulla base di tale impostazione la sentenza n. 3203/2024 ha affermato, pertanto, che, *"in relazione a tale peculiare potere di alta amministrazione, al giudice amministrativo spetta accertare se lo stesso sia stato esercitato in presenza dei presupposti previsti dalla legge (esistenza di "valutazioni contrastanti") e se la regola di composizione del conflitto palesi o meno profili di manifesta irragionevolezza o di arbitrarietà ma non rispetto alle risultanze dell'istruttoria procedimentale in senso stretto, quanto piuttosto rispetto alla finalità indicata dalla disposizione attributiva del potere, quella cioè di assicurare una "complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti" necessaria a garantire "l'unità di indirizzo politico ed amministrativo": è entro tali limiti che deve essere assolto l'obbligo di motivazione - cui anche gli atti di alta amministrazione sono pacificamente soggetti - e non rispetto alle risultanze dell'istruttoria procedimentale, come invece prescritto dall'art. 3 della legge n. 241 del 1990"* (Cons. St., IV, sentenza n. 3203/2024).

24. Orbene, alla luce di tali convincenti considerazioni è agevole la constatazione che nel caso della delibera del Consiglio dei Ministri qui impugnata il potere di cui all'art. 5 comma 2, lett. c-bis della legge n. 400/1988 risulta essere stato esercitato in conformità alla *ratio* e alla funzione della predetta norma, come declinate dalla giurisprudenza amministrativa: la gravata delibera del Consiglio dei Ministri, che, come si è visto, *"non deve contenere la confutazione tecnica e analitica delle ragioni ostative opposte dall'organo tutorio del vincolo"* (cfr. ancora, Cons. Stato – Sez. IV, sentenza n. 3203/2024), rende infatti ben intelleggibili le ragioni della prevalenza, nel caso di specie, dell'interesse alla tutela del paesaggio su quello allo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili, sulla base di quella *"complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti"* che la Presidenza del Consiglio dei Ministri è chiamata a svolgere nell'esercizio della funzione ordinativa degli interessi propria della potestà di Governo.

Più in dettaglio, pacifica essendo la sussistenza di valutazioni contrastanti da parte del MIC e del MITE in merito al progetto presentato dalla società ricorrente, non pare dubbio che con la delibera impugnata la Presidenza del Consiglio dei Ministri abbia operato una valutazione *"complessiva"* dei due interessi pubblici comprimari pervenendo, in assenza di margini per una composizione del conflitto, ad un giudizio di prevalenza, nello specifico, dell'interesse paesaggistico su quello ambientale che non evidenzia profili di manifesta irragionevolezza o di arbitrarietà.

Non risulta d'altra parte *"obliterata"* la posizione espressa dal MITE, per avere il provvedimento governativo tenuto debito conto: a) del parere favorevole, con condizioni, n. 117 del 25 giugno 2021, con il quale la Commissione tecnica di VIA VAS si esprimeva positivamente (*"con condizioni"*) sul progetto in discorso; b) del fatto che anche nella riunione istruttoria del 31 gennaio 2022 il MITE aveva *"confermato l'interesse pubblico all'incremento di produzione di energia da fonti rinnovabili, quale permanente obiettivo primario a livello nazionale e dell'Unione europea, al cui rispetto contribuisce anche la realizzazione dell'impianto in esame"*. Cionondimeno, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'esercizio dell'attività di *composizione* degli interessi in conflitto, e di individuazione (nell'impossibilità di far luogo a detta composizione) di quale tra tali interessi *"debba prevalere nel caso di specie"*, attività che costituisce il *proprium* del potere attribuitole dall'art. 5 comma 2 lett. c-bis) l. n. 400/1988, ha ritenuto di dover riconoscere prevalenza all'interesse alla tutela del paesaggio: scelta che è stata declinata dando motivatamente atto della circostanza di aver condiviso *"l'avviso del Ministero della Cultura in considerazione dei molteplici impatti negativi dell'opera"* richiamati nella parte motiva della stessa deliberazione impugnata, e mediante un pregnante richiamo *"al fine della tutela e della conservazione dei valori paesaggistici culturali dell'area interessata"* (cfr. delibera impugnata, pag. 5).

25. Alcun pregio può poi attribuirsi alla censura, parimenti racchiusa nel motivo di ricorso in disamina, relativa al *deficit* motivazionale da cui dovrebbe ritenersi affetta la deliberazione impugnata rispetto al paradigma definito, in via generale, dall'art. 3 l. n. 241/1990.

Quest'ultima disposizione non è difatti applicabile al caso di specie senza tener conto delle peculiarità che caratterizzano i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 5 comma 3 lett. c-bis) l. n. 400/1988, in quanto atti di alta amministrazione con i quali viene esercitato il potere di *"verificare la possibilità di trovare una regola di composizione del conflitto ed, in mancanza, di decidere quale degli interessi debba prevalere nel caso di specie, esercitando la funzione ordinativa degli interessi propria della potestà di governo"* (cfr. ancora Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 3203/2024).

26. In coerenza con l'ampia impostazione giurisprudenziale in precedenza esposta, il motivo deve pertanto ritenersi infondato in tutti i suoi profili delineati nel precedente paragr. 20.

27. Con l'ultimo motivo della *"parte seconda"* del ricorso introduttivo il provvedimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri viene infine censurato in quanto esso, *"rinviando acriticamente al parere del MiC, ne ha attribuito una valenza vincolante in frontale contrasto con la normativa speciale di riferimento"* (cfr. ricorso pag. 19).

Anche questa doglianza è priva di pregio.

28. Il Collegio deve infatti rilevare, sul punto, che in alcuna parte della motivazione della deliberazione impugnata viene affermata una ipotetica valenza vincolante del parere (*rectius*, diniego di concerto) del Ministero della cultura: valenza il cui riconoscimento nei termini paventati dalla ricorrente avrebbe, peraltro, ragionevolmente escluso la configurabilità stessa di una situazione di conflitto tra interessi pubblici tale da giustificare il deferimento della fattispecie alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il parere reputato meritevole di prevalenza è stato apprezzato in sede governativa come tale esclusivamente in ragione dei suoi contenuti, nell'ambito di quell'azione di composizione degli interessi in conflitto e di individuazione dell'interesse prevalente che costituisce, come ribadito più volte, il *proprium* del potere esercitato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la cui esplicazione nella presente vicenda ha, in definitiva, “*premiato*” la posizione espressa dal Ministero della cultura e l'interesse (paesaggistico) da quest'ultimo tutelato.

La censura è, quindi, infondata.

29. Il Collegio può procedere, a questo punto, alla disamina dei motivi di censura contenuti nella “*parte terza*” del ricorso, nella quale sono stati dedotti i seguenti profili di natura sostanziale di illegittimità “*in via autonoma*” del provvedimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri:

“ - *per non aver tenuto in considerazione che, sulla base della normativa ratione temporis vigente, il Progetto non ricade in aree qualificate come non idonee sulla base della normativa ratione temporis vigente con conseguente insussistenza di profili di criticità sotto il profilo paesaggistico;*

- *per aver affermato che il Progetto ricadrebbe in area di pregio agricolo, quando in realtà il MiTE ha accertato esattamente il contrario (e la Soprintendenza ha svolto argomentazione del tutto generiche e non tarate sul sito specifico);*

- *per aver affermato che il Progetto si porrebbe in contrasto con il PTPAAV, quando in realtà detto piano è risalente non reca una fotografia attuale dello stato dei luoghi e, peraltro, l'Impianto è comunque coerente con le prescrizioni ivi recate”* (cfr. ricorso introduttivo, pag. 22).

30. Anche tali censure sono infondate.

31. Deve essere disattesa per prima la doglianza relativa alla mancata considerazione, da parte della Presidenza del Consiglio, della circostanza che il progetto non ricade su aree e siti qualificati dalla disciplina di settore come “*non idonei*” per la realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Al riguardo deve nuovamente evidenziarsi che, in coerenza con i caratteri del potere tipizzato dall'art. 5 comma 2 lett. c-bis l. n. 400/1988, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'esercizio dell'attività di *composizione* degli interessi in conflitto, e di individuazione (in mancanza della possibilità di far luogo a detta composizione) di quale tra tali interessi “*debba prevalere nel caso di specie*”, ha ritenuto qui di dover riconoscere prevalenza all'interesse alla tutela del paesaggio: ma tale conclusione, in conformità ai principi giurisprudenziali sopra richiamati al paragrafo 23, è frutto non già di una valutazione di singoli profili tecnici della vicenda concreta, bensì di una ponderazione subito congiunta e “*complessiva*” dei due interessi antagonisti, dove siffatta attività di ponderazione non impone, come puntualizzato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 3203/2024, “*la confutazione tecnica e analitica delle ragioni ostative opposte dall'organo tutorio del vincolo*”.

Questa considerazione già vale a rendere priva di pregio la doglianza in esame.

Per quanto più specificamente attiene, comunque, alla asserita obliterazione, da parte della Presidenza del Consiglio, del fatto l'area prescelta per l'impianto non poteva qualificarsi come “*non idonea*”, deve aggiungersi che il provvedimento gravato non si fonda in alcun modo su di una valutazione di “*non idoneità*” dell'area a ospitare l'impianto eolico *de quo*, bensì, come detto, su una più ampia attività comparazione e ponderazione dell'impatto dell'intervento programmato sugli interessi ambientale e paesaggistico coinvolti.

La censura si conferma, pertanto, priva di fondamento.

32. Con il motivo *sub* 7.1 della “*parte terza*” del ricorso (pagg. 25-28) il provvedimento impugnato viene poi censurato nella misura in cui vi si afferma che l'area interessata dal progetto sarebbe caratterizzata da “*colture di pregio*”, circostanza invece smentita, ad avviso del ricorrente, dai pareri del MITE.

32.1. La censura in disamina deve ritenersi superabile già sulla base dell'impostazione giurisprudenziale espressa nel precedente paragrafo 23 in merito alle caratteristiche proprie del potere amministrativo esercitato nel caso concreto.

32.2. Il Collegio può peraltro aggiungere che comunque non è condivisibile la prospettazione ricorsuale che, al fine di affermare l'inaffidabilità delle valutazioni del MIC, poi recepite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, seleziona ed enfatizza valutazioni di segno contrapposto espresse, rispettivamente, nel parere del MIC e in quello formulato dalla Commissione VIA del MITE.

Ci si riferisce, in particolare, al presunto contrasto tra il “*parere favorevole della Commissione VIA del MiTE dove si legge che “l'area circostante il sito di impianto [risulta] adibita esclusivamente ad attività agricole e a produzione di energia da fonte solare ed eolica”, e che “l'intera area vasta dell'intervento in progetto per una copertura del suolo dominata da seminativi”*, e il parere del MIC, “*dove si afferma in modo del tutto generico (non sito-specifico) che “i territori di San Martino in Pensilis, insieme a quelli dei comuni limitrofi, sono aree di produzione di uve destinate alla produzione di vini a denominazione di origine controllata (p. 22 parere del MiC del 14.9.2021)”* (ricorso, pag. 27).

Orbene, il contrasto tra le predette valutazioni non può giovare alla prospettazione ricorsuale, risolvendosi questa in un raffronto parcellizzato e atomistico di singoli passaggi motivazionali estrapolati dal *corpus* dei suddetti pareri, laddove nella presente vicenda è ben pacifica l'esistenza di un conflitto di vedute tra le distinte Amministrazioni di settore, ma tale conflitto non può certo essere utilizzato per contestare la validità del provvedimento inteso per legge al suo superamento.

32.3. D'altra parte, l'esistenza di aspetti di contrasto tra il parere del MIC e quello espresso dalla Commissione VIA sulla descrizione del profilo afferente la *vocazione* dell'area sulla quale avrebbe dovuto essere realizzato l'impianto *de quo* appare del tutto fisiologica, sol che si considerino i differenti profili di analisi e le distinte prospettive che caratterizzato le valutazioni dell'una e dell'altra Amministrazione in relazione all'interesse pubblico – quello paesaggistico e quello ambientale – rispettivamente tutelato.

32.4. Ciò posto, è poi del tutto ragionevole ritenere che la valutazione del MIC, chiamato a indagare l'impatto paesaggistico dell'intervento programmato sul territorio nel quale l'iniziativa avrebbe dovuto localizzarsi, non dovesse essere circoscritta alla sola “*specifica area di Progetto*”, bensì potesse essere estesa anche al territorio circostante; da qui anche l'irrelevanza del richiamo ad “*alcuni rendering del Progetto con l'inserimento degli aerogeneratori nel contesto, dalle quali si evince chiaramente l'assenza delle colture di pregio richiamate dalla PCM*” (cfr. ricorso pag. 25).

Anche il motivo in discorso deve, pertanto, ritenersi privo di pregio.

33. Con il motivo *sub* 7.2. della medesima “*parte terza*” del ricorso la deliberazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri viene invece contestata nella parte in cui vi si afferma che il progetto si porrebbe in contrasto con gli obiettivi e le prescrizioni del PTAAV (Piano Paesaggistico Territoriale di Area Vasta) n. 1, “*Fascia costiera*”.

Anche tale motivo è infondato.

34. La ricorrente deduce qui, da un lato, che erroneamente il gravato provvedimento avrebbe affermato la contrarietà del progetto con gli obiettivi e le prescrizioni del PTAAV; dall'altro, e comunque, che quest'ultimo, “*approvato nel 1997, è ormai desueto e non tiene (e non può tenere) conto delle evoluzioni che hanno interessato sia lo stato dei luoghi, sia la normativa di riferimento (tanto in materia paesaggistica, con la sopravvenuta approvazione del codice di cui al d.lgs. n. 42/2004, quanto in materia di promozione delle fonti rinnovabili)*”.

La ricorrente, inoltre, nel tentativo di smentire l'affermazione della contrarietà del progetto *de quo* agli obiettivi e alle prescrizioni del PTAAV (che la Presidenza del Consiglio ha mutuato dalle valutazioni del MIC), ha:

a) “*prodotto uno specifico elaborato (v. relazione di rendering e foto-inserimenti, doc. 12) dal quale si evince che il Progetto non determina l'occlusione o l'interferenza con visuali significative e non mortifica elementi connotativi di particolare significato*”;

b) “*redatto una apposita relazione paesaggistica nella quale è puntualmente descritto che effettivamente il Progetto ricade in una area di eccezionale valore produttivo ai sensi dell'art. 30 delle NTA del piano (doc. 13)*”;

c) ricordato che l'art. 13 delle NTA “*precisa che l'area di eccezionale valore produttivo (MP1) sia quella con “massima capacità d'uso ovvero quelli che forniscono i migliori risultati produttivi e con poche o nulle limitazioni nelle scelte colturali, e valori via via inferiori per i suoli con capacità d'uso meno elevate diversificate*”; e che “*per le aree MP1 il piano paesaggistico prevede che la loro trasformabilità – in relazione alle opere infrastrutturale a rete (come quella che viene in rilievo) sia subordinata alla modalità VA (Valutazione di ammissibilità) in riferimento all'interesse percettivo e alla modalità TC1 (trasformazione condizionata) in riferimento all'interesse produttivo*”;

d) allegato che, “*in fase di valutazione ambientale, gli studi redatti ai fini delle verifiche di ammissibilità, di cui all'art. 32 delle NTA, hanno dimostrato la compatibilità della trasformazione ipotizzata rispetto alla conservazione delle caratteristiche costitutive degli elementi oggetto di tutela e valorizzazione coinvolti nella trasformazione stessa (doc. 14)*”.

34.1. Tutto ciò premesso, il Collegio deve subito osservare che gli argomenti sopra richiamati non dimostrano, *ex se*, l'erroneità dell'affermazione che la realizzazione dell'impianto sarebbe in contrasto con “*gli obiettivi di tutela agraria e percettiva del paesaggio*” del PTAAV (così la deliberazione impugnata, pag. 5).

34.2. Non sono a tal fine persuasivi i richiami alle NTA del Piano sopra riportate che, ad avviso della ricorrente, riconoscerebbero la *trasformabilità* della porzione di territorio interessata anche attraverso la realizzazione dell'impianto di cui si tratta: negli scritti della ricorrente non risultano difatti definiti “*gli studi redatti ai fini delle verifiche di ammissibilità, di cui all'art. 32 delle NTA*” che dimostrerebbero, in tesi, “*la compatibilità della trasformazione ipotizzata rispetto alla conservazione delle caratteristiche costitutive degli elementi oggetto di tutela e valorizzazione coinvolti nella trasformazione stessa*” (cfr. ricorso pag. 30).

Né i contenuti della “*relazione di rendering e foto-inserimenti*”, pur richiamati nel ricorso, possono valere a denotare l'erroneità dell'affermazione, formulata dal MIC e poi refluita nel provvedimento impugnato, secondo la quale la realizzazione dell'impianto sarebbe in contrasto con “*gli obiettivi di tutela agraria e percettiva del paesaggio*” del PTAAV n. 1 “*Fascia costiera*”, trattandosi pur sempre di scritti di parte.

34.3. Non giova infine alla prospettazione ricorsuale nemmeno la considerazione, racchiusa nella memoria depositata in data 20.12.2024 (pag. 17), secondo la quale l'art. 12 d.lgs. n. 387/203 “*prevede espressamente la compatibilità delle aree agricole con l'installazione di impianti FER*”.

Al riguardo la ricorrente ha richiamato un passaggio motivazionale della sentenza n. 392/2022 di questo Tribunale dove si afferma che, “ *a fronte di aree agricole aventi - come nella specie - valenza esclusivamente produttiva, e che non siano state dichiarate inidonee a ospitare impianti di fonti energetiche rinnovabili con le modalità inderogabilmente stabilite dal d.m. 10 settembre 2010, in capo all'Amministrazione contraria alla realizzazione di simili impianti s'imponga – come già anticipato - un onere motivazionale particolarmente rigoroso e stringente*”.

Proprio alla luce dei principi sopra riportati, però, il Collegio ritiene che nella presente vicenda, a differenza di quanto sostenuto dalla difesa della ricorrente (secondo cui l' “*onere motivazionale ... nel caso di specie non è stato minimamente assolto avendo la PCM adottato un Provvedimento apodittico e privo di adeguato supporto motivazionale*”), l'obbligo di motivazione gravante sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri risulta pienamente rispettato, avuto riguardo al peculiare contenuto che detto obbligo assume alla stregua dei principi richiamati nel paragrafo 23 con riferimento al potere di cui all'art. 5 comma 2 lett. c-bis) l. n. 400/1988.

Anche questo motivo deve pertanto ritenersi infondato.

35. Venendo, infine, ai motivi di doglianza di cui alla “*parte quarta*” del ricorso, con essi è stato contestato che, contrariamente a quanto affermato dal MiC:

“ - *la mera inclusione dell'area di Progetto nel PTPAAV non equivale a dichiarazione di notevole interesse pubblico;*
- *gli aerogeneratori non sono affatto incompatibili con il tratturo Ururi-Serracapriola, avendo peraltro quest'ultimo perso i connotati di tutela archeologica. Inoltre, si dimostrerà che è stata attentamente ponderato il rischio archeologico del sito;*

- *il Progetto non ha un impatto rilevante sul belvedere di Castello Maresca*” (cfr. ricorso introduttivo, pag. 30).

36. In proposito, il Collegio deve tuttavia subito ricordare che i profili valutativi colpiti dalle censure appena dette non sono stati recepiti dalla Presidenza del Consiglio con la deliberazione impugnata, tant'è che la stessa ricorrente ha espressamente affermato di averne dedotto l'illegittimità “*per mero scrupolo*” (cfr. ricorso introduttivo, pag. 30).

Da ciò consegue che alcun interesse alla decisione può profilarsi in ordine a tali ulteriori censure, atteso che i temi da queste investiti non sono stati recepiti dalla gravata deliberazione governativa: i suddetti motivi devono, pertanto, ritenersi improcedibili per carenza di interesse.

37. I motivi di gravame di cui al ricorso introduttivo sono, pertanto, complessivamente privi di fondamento.

38. Dall'integrale infondatezza dei motivi del ricorso introduttivo, discendente dalle ragioni declinate nei precedenti paragrafi, consegue automaticamente l'infondatezza anche dell'atto di motivi aggiunti, nella parte in cui la ricorrente ha dedotto l'illegittimità del provvedimento ivi impugnato - la determinazione regionale n. 3457 del 2024 - “*in via derivata*” dai mezzi del ricorso originario, osservando che tale nuovo provvedimento n. 3457 “*trova esclusivo fondamento nella delibera con cui il Consiglio dei Ministri ha espresso giudizio negativo di compatibilità ambientale*” (cfr. atto di motivi aggiunti, pag. 5).

39. Quanto, infine, ai motivi aggiunti con i quali è stata dedotta l'illegittimità “*in via autonoma*” della stessa determinazione regionale n. 3457/2024, essi devono parimenti ritenersi infondati, in quanto vertenti, come desumibile dalla mera lettura della pag. 30 dei motivi aggiunti, su affermazioni giuridiche del tutto apodittiche e astratte, in cui l'enunciazione dell'illegittimità in cui sarebbe incorsa la Regione Molise non ha trovato alcuna forma di dimostrazione tecnica.

40. In conclusione, la presente impugnativa è integralmente infondata e deve, pertanto, essere unitariamente respinta.

41. La complessità della vicenda contenziosa e le sue peculiarità fattuali giustificano, infine, la compensazione delle spese di lite tra le parti.

(Omissis)