

Pubblicato il 11/03/2026

N. 01986/2026REG.PROV.COLL.
N. 03812/2025 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 3812 del 2025, proposto dalla ditta Sardeolica s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Lorenzo Parola e Andrea Leonforte, con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

contro

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Ministero della cultura, in persona dei Ministri *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, sezione seconda, n. 158 del 25 febbraio 2025.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2025 la Cons. Emanuela Loria;

Viste le conclusioni delle parti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società Sardeolica s.r.l. (di seguito “la società”) opera nel settore della realizzazione e dell'esercizio di impianti di energia eolica da fonte rinnovabile nella Regione Sardegna e, in data 11 gennaio 2021, ha presentato al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio istanza di avvio del procedimento di Valutazione di impatto ambientale (VIA) ai sensi dell'art. 23 d.lgs. 152 del 2006 (codice procedura 5814) per un progetto denominato “Boreas”, da localizzarsi nel Comune di Jerzu e Ulassai (NU), che prevede l'ampliamento di un parco eolico già esistente e l'installazione di n. 10 turbine eoliche della potenza di picco indicativa di 6 MW ciascuna, per un totale di 60 MW, e relative opere accessorie.

L'impianto rientra tra le opere, gli impianti e le infrastrutture necessari alla realizzazione dei progetti strategici per la transizione energetica dell'Italia inclusi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) di cui all'allegato I-bis del d.lgs. 152/2006.

1.1. In data 19 febbraio 2021 è stato pubblicato l'avviso pubblico di VIA.

1.2. In data 26 aprile 2022 la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale ha espresso il proprio parere favorevole n. 244 circa la compatibilità ambientale e l'assenza di incidenza negativa e significativa del progetto subordinandolo a una serie di prescrizioni progettuali e mitigative.

1.3. Con nota prot. n. 0001328-P dell'8 luglio 2022, il Ministero della cultura ha espresso parere tecnico istruttorio contrario alla pronuncia di compatibilità ambientale per quanto attiene alla realizzazione dei nuovi aereogeneratori industriali proposti e identificati con le sigle J01, J02, J03, J04, J05, J06, J07, comprese le relative opere accessorie e connesse, e parere favorevole per gli altri aerogeneratori e opere connesse.

1.4. E' stata pertanto effettuata la rimessione del procedimento, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c-*bis* della l. n. 400 del 1988, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

1.5. E' seguita una interlocuzione tra la società e la Presidenza del Consiglio prevalentemente a mezzo email di cui si dà conto.

1.6. Con nota a mezzo email del 23 ottobre 2023 la Presidenza del Consiglio - Dipartimento per il coordinamento amministrativo - ha dato riscontro alle richieste delle email della società del 5 ottobre e del 17 ottobre 2023 e ha chiesto di specificare i riferimenti delle procedure in attesa di esito.

1.7. Con nota e mezzo email del 23 ottobre 2023 la società ha dato riscontro alla Presidenza comunicando i codici delle due pratiche.

1.8. Con nota a mezzo email del 2 novembre 2023 la Presidenza del Consiglio – DICA – ha rappresentato che:

a) in relazione al procedimento indicato con il n. 5814, vi è stata la rimessione da parte del Ministero dell'ambiente alla P.C.M. ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c-bis) l. n. 400 del 1988 s.m.i.

b) in relazione al procedimento indicato con il n. 5276, si è (era) in attesa che il Ministero dell'ambiente si pronunciasse con un proprio provvedimento.

La nota ha altresì precisato che l'Ufficio *“esamina, in ordine cronologico, le istruttorie concernenti i progetti pervenuti secondo criteri di massima trasparenza”* e che *“tuttavia, il meccanismo attivato da citato Ministero ..., ai sensi del menzionato art. 5, comma 2, lett. c-bis), l. n. 400 del 1988, comporta l'assunzione di una decisione, da parte del Consiglio dei Ministri, di alta discrezionalità amministrativa – che richiede un complesso bilanciamento dei vari interessi costituzionali coinvolti – cui non sono applicabili i criteri*

validi per i procedimenti amministrativi ordinari e in particolare quelli relativi alle tempistiche di svolgimento e conclusione degli stessi. Conseguentemente non è possibile fornire informazioni circa le tempistiche di conclusione del procedimento.”

1.9. In data 30 novembre 2025 l'appellante ha inviato una nota a mezzo pec al Presidente del Consiglio dei Ministri in cui ha chiesto di prendere in esame il tema rappresentato avente ad oggetto i progetti presentati dalla stessa società in Sardegna.

1.9. In data 11 e 26 gennaio 2024 seguivano ulteriori richieste di informativa a mezzo email dell'appellante sullo stato del progetto “Boareas”, alle quali l'Ufficio DICA ha risposto (email del 29 gennaio 2024) in termini analoghi alla menzionata nota precedente e affermando che la procedura di dissenso è stata oggetto di trasmissione al Consiglio dei Ministri, ai fini dell'adozione della conseguente deliberazione.

1.10. L'appellante ha inviato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri tre ulteriori note di sollecito in data 7 marzo, 6 maggio, 10 luglio 2024 con le quali, *inter alia*, ha richiamato (in particolare nella nota del 6 maggio 2024) “*la più recente giurisprudenza amministrativa che si è espressa positivamente circa l'applicabilità al caso di specie dei termini di svolgimento dei procedimenti amministrativi ordinari*”, oltre a menzionare specifici procedimenti analoghi che nel frattempo erano già stati portati a termine dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2. Non avendo ricevuto ulteriori notizie circa il procedimento, la società ha proposto ricorso al T.a.r. per la Sardegna per accertare l'illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dalle amministrazioni, ciascuna per quanto di sua competenza, in merito alla risoluzione del contrasto sorto tra MIC e MASE in relazione all'istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA) presentata in data 11 gennaio 2021 ai sensi dell'art. 23 d.lgs. 152/2006, rimessa dal MASE alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 5 comma 2 lett. c-bis) della l. 400 del 1988 s.m.i. e per la declaratoria dell'obbligo delle amministrazioni resistenti, ciascuna per quanto di sua

competenza, di provvedere in modo espresso sull'istanza di cui al punto precedente.

La ricorrente ha articolato un unico motivo con il quale ha dedotto la violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 2 bis della l. n. 241 del 1990; dell'art. 5 comma 2 lett. c-*bis* della l. n. 400 del 1988; la violazione e la falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost.; la violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa; la violazione dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Carta di Nizza); la violazione del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile; la violazione del Regolamento UE 2022/2057 e della direttiva (UE) 2024/2413.

La ricorrente sostiene che l'art. 5 comma 2 lett. c-*bis*) della legge 400/1988 individua un meccanismo di concertazione attraverso il quale il Presidente, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, è chiamato a decidere su questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni, a diverso titolo competenti, in ordine alla definizione di atti e provvedimenti e tale modulo viene regolarmente applicato nei procedimenti di VIA relativi agli impianti rinnovabili nell'ambito del quale non è infrequente l'espressione di pareri contrastanti tra il MASE ed il MIC.

Pur riconoscendo la peculiarità della deliberazione, che rappresenta un atto di alta amministrazione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel contesto del procedimento di superamento del dissenso, sarebbe comunque chiamata ad operare "come una ordinaria pubblica amministrazione".

Conseguentemente, il provvedimento di cui all'art. 5 si pone a valle di un procedimento amministrativo (di VIA, nel caso di specie) per cui la pubblica amministrazione è tenuta ad adottare un provvedimento finale espresso di VIA, che, in assenza di termini perentori normativamente previsti per la conclusione del procedimento di concertazione da parte del Consiglio dei Ministri, dovrebbe concludersi nel termine generale di 30 giorni previsto in via generale dall'art. 2 comma 2 della legge 241 del 1990 per gli atti delle amministrazioni statali.

Applicando tali principi al caso in esame, poiché il procedimento di VIA è stato deferito nel mese di ottobre 2022, il termine sarebbe scaduto mentre l'azione avverso il silenzio è ammissibile avendo l'istante reiteratamente sollecitato l'amministrazione (cfr. note sopra indicate).

2.1. Sotto distinto profilo, l'appellante sottolinea che il principio della massima diffusione delle energie rinnovabili e la centralità che la legislazione comunitaria (Direttiva (UE) 2018/2001 (c.d. RED II), Direttiva (UE) 2023/2413, c.d. RED III, Regolamento (UE) 2024/233) e nazionale attribuiscono a tale opera di diffusione, rendono ancora più evidente l'illegittimità dell'inerzia delle amministrazioni nel caso in esame poiché detta inerzia è di ostacolo alla realizzazione di un impianto definito strategico per il conseguimento degli obiettivi della transizione energetica e di interesse pubblico prevalente e nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica.

3. L'adito T.a.r. per la Sardegna, con la impugnata sentenza, ha dichiarato il ricorso inammissibile in base all'assunto per cui devono rimanere su due piani separati la sindacabilità giurisdizionale dell'atto di alta amministrazione eventualmente adottato dal Consiglio dei Ministri e la configurabilità dell'obbligo di provvedere entro un certo termine a carico di quest'ultimo.

La deliberazione del Consiglio dei Ministri avrebbe quindi natura eventuale in una fase procedimentale separata e autonoma rispetto a quella che ha dato origine al contrasto e che riguarda, essenzialmente, la sintesi degli interessi coinvolti in rapporto all'indirizzo politico-amministrativo prescelto dal Governo.

In base a tale ragionamento gli esiti del procedimento per la valutazione di impatto ambientale, che siano espressi in un provvedimento esplicito del MASE o in un suo contegno inerte, sarebbero immediatamente sindacabili da parte del giudice amministrativo che, conseguentemente, potrebbe esprimersi sulla legittimità delle ragioni che hanno determinato il contrasto tra Amministrazioni, garantendo in tal modo l'effettività della tutela giurisdizionale per il privato e tuttavia non sarebbe configurabile l'inerzia

dell'amministrazione e la reazione da parte del privato che consiste nel poter agire con l'azione sul silenzio *ex art. 117 c.p.a.*

4. La società ha impugnato la sentenza sopra menzionata sostenendo che la stessa sia erronea per la *violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 2bis della l. n. 241 del 1990; dell'art. 5 comma 2 lett. c-bis della l. n. 400 del 1988; la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost.; la violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa; la violazione dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Carta di Nizza); la violazione del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile; la violazione del Regolamento UE 2022/2057 e della direttiva (UE) 2024/2413.*

L'appellante articola il proprio ragionamento affermando che, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice di primo grado, sussisterebbe un obbligo di provvedere in capo alle amministrazioni appellate.

La conclusione di inammissibilità del ricorso confonderebbe il piano dei limiti della sindacabilità giurisdizionale dei provvedimenti di alta amministrazione con quello della sussistenza di un obbligo in capo all'amministrazione di concludere il relativo procedimento, nonché disattenderebbe l'esistenza di norme di legge del settore che qualificano tale fase di rimessione come un vero e proprio procedimento amministrativo.

L'atto che conclude il deferimento non costituirebbe un atto politico bensì di alta amministrazione rispetto al quale è, dunque, connaturata l'esigenza di conclusione del relativo procedimento amministrativo. Ciò si desumerebbe dall'applicazione del meccanismo previsto dalla l. n. 400 del 1988 al dissenso tra MASE e MIC emerso in sede di VIA e dal tenore dell'art. 7 del d.l. n. 50 del 2022 il quale prevede che *“nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, qualora il progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza statale, le eventuali deliberazioni del Consiglio dei ministri adottate ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, sostituiscono ad ogni effetto il provvedimento di*

VIA e alle stesse si applicano i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 25 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”.

La natura rispettivamente procedimentale del meccanismo di superamento del dissenso e provvedimentale della relativa delibera consiliare sarebbe desumibile anche dalla riconosciuta sindacabilità giurisdizionale di quest'ultima, seppur nei limiti derivanti dalla particolare natura della stessa. Né sarebbe sufficiente ad escludere l'esistenza dell'obbligo delle Amministrazioni di concludere il procedimento di concertazione l'interpretazione letterale dell'art. 5 comma 2, lettera c-*bis*) della l. 400/1988, secondo cui l'utilizzo del verbo “può” comporta l'attribuzione di una mera facoltà e non già un obbligo di adottare un provvedimento espresso poiché, nel caso in esame, la Presidenza del Consiglio dei Ministri (cfr. nota del 29 gennaio 2024) ha già rimesso la decisione della questione controversa al Consiglio dei Ministri, esauendo qualsiasi possibile discrezionalità circa l'*an* della decisione, come confermato dall'UFCAM.

Anche l'utilizzo da parte dell'art. 7 del d.l. 50 del 2022 del termine “eventuali” riferito alle delibere delle amministrazioni appellate non dovrebbe essere interpretato nel senso di facoltizzare l'amministrazione ad adottare il provvedimento finale bensì nel senso di consentire il superamento di contrasti tra amministrazioni statali che altrimenti comporterebbero un irrisolvibile arresto procedimentale sicché ogni volta che vi è un contrasto eventuale tra amministrazioni, è il Consiglio dei Ministri a dover effettuare la sintesi dell'interesse pubblico prevalente.

Ad opinare secondo invece la tesi fatta propria dal giudice di primo grado si perverrebbe al paradossale risultato di un procedimento di VIA che rimarrebbe aperto *sine die*.

4.1. In ogni caso, secondo la tesi propugnata dall'appellante, sussiste un obbligo di concludere il procedimento nel rispetto dei principi di correttezza, buona fede e tempestività che devono caratterizzare l'ordinario svolgersi dei rapporti tra Pubblica Amministrazione soggetti privati, anche in relazione a

quanto previsto dalla Carta di Nizza secondo cui (art. 6) *“Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione”*.

4.2. L'obbligo di concludere il procedimento di VIA entro il termine di legge e la conseguente illegittimità dell'inerzia serbata dalle amministrazioni appellate deriverebbe anche dalla centralità che la legislazione comunitaria (Regolamento UE 2022/2577 e Regolamento UE 2024/233) e nazionale attribuiscono al principio della massima diffusione delle energie rinnovabili. A ciò si aggiunge anche la giurisprudenza della Corte costituzionale che ha da tempo riconosciuto la rilevanza di tale principio anche nell'ordinamento interno, affermando *“la necessità di garantire la «massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili»* (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 221, n. 216 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011) *«nel comune intento “di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra”* (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), *onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici* (sentenza n. 77 del 2022)» (sentenze n. 216 e n. 121 del 2022)” (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 27/2023).

4.3. Contrariamente a quanto affermato dalla gravata sentenza, il privato, pur non prendendo formalmente parte al procedimento di superamento del dissenso che si svolge in sede di Consiglio dei Ministri, vanta un diretto interesse alla conclusione dello stesso, in quanto destinatario finale del provvedimento favorevole di VIA eventualmente adottato, come si desume dall'art. 25 comma 2-quinquies del d.lgs. 152/2006 che ha definitivamente chiarito che il procedimento dettato dalla l. 400/1988, volto a comporre il contrasto emerso tra MASE e MIC in sede di VIA, costituisce la fase finale del relativo procedimento.

Né si può sostenere che la tutela del privato è garantita dalla possibilità di impugnare i pareri del MASE o del MIC poiché con la devoluzione del procedimento alla PCM i due Ministeri si sono spogliati del potere di

provvedere sull'originaria istanza di VIA presentata dalla Società sicché un eventuale azione avverso i rispettivi provvedimenti sarebbe inammissibile e comunque improcedibile per insussistenza dell'inerzia a seguito della rimessione del procedimento alla Presidenza.

4.4. In relazione al termine per provvedere, il richiamato art. 2 comma 1 della legge 241/1990 stabilisce che *“Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso”* che, prosegue il comma 2, deve essere adottato entro 30 giorni, salvo diversa previsione di legge.

La decisione in merito all'istanza di VIA è stata deferita dal MASE alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dal mese di ottobre 2022 e, nelle more, il procedimento è rimasto fermo, nonostante i ripetuti solleciti della società.

Almeno a partire dal mese di gennaio 2024, secondo quanto reso noto alla società, la questione è stata deferita al Consiglio dei Ministri.

In assenza di termini perentori normativamente previsti per la conclusione del procedimento di superamento del dissenso, dovrebbe trovare applicazione il termine ordinario di 30 giorni di cui all'art. 2 della l. n. 241 del 1990.

5. La Presidenza del Consiglio si è costituita in giudizio e ha depositato memoria difensiva e documenti.

5.1. In data 12 settembre la società ha depositato memoria di replica.

5.2. Alla camera di consiglio del 25 settembre 2025 la Sezione, con ordinanza n. 7681 del 1^a ottobre 2015, ha chiesto alla Presidenza del Consiglio documentati chiarimenti sullo stato del procedimento amministrativo oggetto del giudizio.

5.3. In data 27 novembre 2025 l'Amministrazione ha fornito i chiarimenti in adempimento dell'ordinanza collegiale depositando la nota dell'Ufficio per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 4 novembre 2025, nella quale si legge che «la procedura in oggetto è stata trasmessa ai superiori uffici amministrativi della Presidenza del Consiglio dei

ministri dal momento che il deferimento al Consiglio dei Ministri costituisce una facoltà riconosciuta dall'articolo 5, comma 2, lett. c-bis della legge n. 400 del 1988, il quale *“può deferire al Consiglio dei Ministri, ai fini di una compiuta valorizzazione e 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”*».

6. Alla camera di consiglio del 4 dicembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. L'appello è fondato nei termini che seguono.

7.1. La società istante sostiene l'illegittimità del comportamento della pubblica amministrazione poiché, nonostante la remissione al Consiglio dei Ministri in relazione alla propria istanza di valutazione d'impatto ambientale, sulla quale due amministrazioni dello Stato hanno espresso pareri divergenti, il procedimento - dopo un notevole lasso di tempo e nonostante le interlocuzioni avute con gli uffici della Presidenza del Consiglio - non è stato ancora concluso con la deliberazione conclusiva del Consiglio dei Ministri.

Ritiene l'appellante che la sentenza impugnata sia erronea sotto più punti di vista:

a) la natura di atto di alta amministrazione che caratterizza la deliberazione del Consiglio dei Ministri non esclude la doverosità della conclusione del procedimento amministrativo;

b) una volta che la questione è stata deferita al Consiglio dei Ministri, come è avvenuto nel caso di specie, vi è un obbligo di concludere il procedimento e non una facoltà;

c) il privato non è un soggetto estraneo rispetto alla fase del procedimento che si svolge presso la Presidenza del Consiglio dei ministri poiché ai sensi dell'art. 7 comma 2 del d.l. n. 50 del 2022, le deliberazioni del Consiglio dei Ministri in materia di VIA *“confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, che è perentoriamente concluso dall'amministrazione competente entro i successivi sessanta giorni. Se il Consiglio*

dei ministri si esprime per il rilascio del provvedimento di VIA, decorso inutilmente il prescritto termine di sessanta giorni, l'autorizzazione si intende rilasciata”;

d) ove non fosse ammissibile il ricorso avverso il silenzio, il privato sarebbe privo di mezzi di tutela alternativi perché il deferimento al Consiglio dei Ministri apre una nuova fase procedimentale che si conclude con un provvedimento autonomo che sostituisce a tutti gli effetti il provvedimento di VIA e un'azione avverso il silenzio del Ministero dell'ambiente o avverso il provvedimento negativo sarebbe inammissibile poiché l'amministrazione di settore non potrebbe pronunciarsi essendosi in via definitiva in attesa della decisione finale del Consiglio dei Ministri.

7.2. In primo luogo, con riferimento ai profili sub a) e b) il Collegio rileva che le censure proposte dall'appellante sono fondate.

Invero, la natura di atto di alta amministrazione attribuita dalla sentenza impugnata alla deliberazione del Consiglio dei Ministri è corretta.

In relazione a tale tipologia di atti, si rammenta che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, sebbene questa categoria identifichi quegli atti che si pongono al massimo livello dell'organizzazione e dell'attività funzionale dei pubblici poteri e precisamente nella sfera in cui la funzione di governo si raccorda con l'amministrazione *tout court*, i medesimi mantengono la caratteristica tipica degli atti amministrativi e cioè la finalità di cura di interessi pubblici nel caso concreto (cfr. in particolare Cons. Stato, IV, 21 settembre 2015, n. 4375). Questo carattere rende quindi gli atti di alta amministrazione giustiziabili, sia pure entro i ristretti limiti entro cui atti a forte tasso di discrezionalità si prestino ad essere sindacati nell'ambito della generale giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo prevista dall'art. 7, comma 1, c.p.a. (cfr. a quest'ultimo riguardo, Cons. Stato, III, 8 settembre 2014 n. 4536; IV, 26 settembre 2013, n. 4768).

Infatti, per quanto ampia possa presentarsi negli atti in esame la discrezionalità amministrativa, quest'ultima rimane sempre vincolata dal necessario perseguimento delle finalità pubbliche e dal fondamento

sostanziale del potere amministrativo consistente nell'impossibilità di utilizzare lo stesso per fini diversi da quelli che ne giustificano l'attribuzione. Da ciò si trae quindi il corollario per cui anche rispetto agli atti di alta amministrazione sono configurabili posizioni giuridiche soggettive per la tutela delle quali è ammesso il diritto di azione e, per quello che rileva nel caso in esame, l'atto di alta amministrazione è sottoposto agli stessi principi che disciplinano il procedimento amministrativo che si conclude con l'atto amministrativo strettamente inteso.

In altri termini, dalla natura di atto di alta amministrazione non discende una deroga alla configurabilità di un obbligo di provvedere, contrariamente rispetto a quanto affermato dalla sentenza impugnata (*“devono rimanere su due piani separati, ad avviso del Collegio, la sindacabilità giurisdizionale dell'atto di alta amministrazione eventualmente adottato dal Consiglio dei ministri e la configurabilità dell'obbligo di provvedere entro un certo termine a carico di quest'ultimo”*).

Sotto tale profilo, non vi è contrasto con quanto affermato da questo Consiglio di Stato con le sentenze richiamate dalla memoria dell'Avvocatura dello Stato (sez. IV nn. 1486/2020, 3203/2024, 4697/2025, 646/2025) poiché, da un lato, nel caso in esame, la pratica è stata istruita dalla Presidenza del Consiglio ed è stata trasmessa agli uffici di segreteria del Consiglio dei Ministri, dall'altro, la natura di atto di sintesi degli interessi coinvolti ricollegabile all'atto di alta amministrazione non è in contraddizione con le garanzie riconosciute al privato dalla legge sul procedimento amministrativo.

In particolare, il Collegio non condivide la prospettazione dell'Amministrazione secondo la quale vi sarebbe una diversità di “natura” tra il procedimento avviato in Conferenza di servizi, in cui *“l'opposizione dell'amministrazione determina la sospensione dell'atto conclusivo del procedimento in attesa della decisione del Consiglio dei ministri, la cui deliberazione, pur non soggiacendo a termini perentori, rappresenta l'indefettibile atto di definizione del procedimento amministrativo”* e il caso in parola in cui si procede ai sensi dell'art. 5 comma 2 lett. c bis, in cui *“il procedimento prevede una doppia valutazione: la prima, operata dal PCM, relativa*

all'opportunità o meno di deferire la questione al Consiglio dei Ministri; la seconda, ad opera del Consiglio dei ministri, relativa alla decisione risolutiva del dissenso tra amministrazioni confliggenti” sicché, nel caso in esame, “la deliberazione del Consiglio dei Ministri ha natura eventuale in una fase del procedimento separata e autonoma rispetto a quella che ha dato inizio al contrasto e che riguarda la sintesi degli interessi coinvolti in rapporto all’indirizzo politico amministrativo prescelto dal Governo”.

Invero, il legislatore ha caratterizzato in modo fortemente accelerato entrambi i procedimenti in materia di autorizzazione alla costruzione e all’esercizio di impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili (si legga Corte cost. sent. 27 ottobre 2022 n. 221, 13 maggio 2022 n. 121): esemplari sono sia l’art. 25 comma 2 quinquies del d.lgs. n. 152 del 2006 sia la disposizione richiamata dall’appellante, ovvero l’art. 7 comma 2 bis del d.l. 17 maggio 2022 n. 50, convertito in legge n. 91 del 15 luglio 2022, secondo la quale sia le deliberazioni di cui al comma 1 (ovvero quelle adottate ai sensi dell’articolo 5, comma 2, lettera c-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400), sia le deliberazioni adottate dal Consiglio dei ministri ai sensi dell’articolo 14-*quinquies*, comma 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, (conferenza di servizi) confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, che è perentoriamente concluso dall’amministrazione competente entro i successivi sessanta giorni. Se il Consiglio dei ministri si esprime per il rilascio del provvedimento di VIA, decorso inutilmente il prescritto termine di sessanta giorni, l’autorizzazione si intende rilasciata.

Dunque, nel caso di opposizione delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, si rientra pienamente nelle regole del procedimento amministrativo, tant’è che l’art. 14 *quinquies*, al comma 4, prevede che la Presidenza del Consiglio indica una riunione con la partecipazione delle amministrazioni che hanno espresso il dissenso e delle altre amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza per una data non posteriore al quindicesimo giorno successivo alla ricezione dell’opposizione e

che – comma 6 - qualora all'esito delle suddette riunioni, e comunque non oltre quindici giorni dallo svolgimento della riunione, l'intesa non sia raggiunta, la questione è rimessa al Consiglio dei ministri ed è posta, di norma, all'ordine del giorno della prima riunione del Consiglio dei ministri successiva alla scadenza del termine per raggiungere l'intesa.

Si tratta di chiari indici normativi che attestano che il procedimento amministrativo non può rimanere non concluso, qualsiasi sia il contenuto di “alta amministrazione” del provvedimento amministrativo terminale e che il legislatore, in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti che concernono gli impianti per le energie rinnovabili ha previsto che vi siano dei termini da rispettare, sia pure “di norma”.

7.1. Né a diversa conclusione si può pervenire facendo riferimento all'art. 5 comma 2, lettera c-bis) della l. 400/1988 e al verbo “può” ivi utilizzato che secondo la tesi dell'amministrazione implicherebbe una mera facoltà di deferimento al Consiglio dei ministri e ciò per tre ordini di motivazioni: in primo luogo, poiché il principio di conclusione del procedimento amministrativo costituisce principio generale della legge n. 241 del 1990 s.m.i. ed è espressione del principio costituzionale di buon andamento dell'agire delle pubbliche amministrazioni di cui costituisce un predicato il principio di efficienza ex art. 1 l. n. 241 del 1990, oltre che di leale collaborazione tra amministrazioni e privati; in secondo luogo perché l'art. 7 sopra richiamato della l. n. 91 del 15 luglio 2022 ha carattere speciale disciplinando la peculiare e strategica materia degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili; in terzo luogo, poiché nel caso in esame gli uffici competenti della Presidenza del Consiglio hanno effettuato il deferimento come è chiarito nella nota inviata a mezzo email del 29 gennaio 2024. Ciò non rende l'istituto in parola “ad applicazione obbligatoria” poiché nel caso in esame l'obbligo di concludere il procedimento deriva esattamente dalla circostanza che la scelta sul se deferire o meno il contrasto tra amministrazioni al Consiglio dei Ministri è stata compiuta, ma avrebbe potuto

non essere effettuata con rimessione degli atti al MASE per le conseguenti determinazioni, da parte della Presidenza del Consiglio a seguito dell'esito negativo del componimento degli interessi delle amministrazioni nell'ambito delle riunioni svoltesi presso la stessa Presidenza.

7.2. Anche le censure dell'appellante riportate ai punti c) e d) sono meritevoli di positiva delibazione.

Oltre a quanto sopra affermato in relazione al principio di leale collaborazione, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e le ivi contenute disposizioni in materia di valutazione d'impatto ambientale e segnatamente l'art. 25 comma 2 quinquies, supportano la tesi per cui il privato non è un soggetto estraneo rispetto alla fase del procedimento che si svolge presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

In linea generale, il procedimento di VIA è caratterizzato da una interlocuzione tra autorità competente in materia di VIA e soggetto istante, come si desume dagli artt. 19 ss. d.lgs. n. 152 del 2006.

Il comma 2 quinquies dell'art. 25 sancisce quali sono gli effetti dell'atto adottato ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge n. 400 del 1988 nel caso in cui il dissenso del Ministero della cultura con tale atto venga superato prevedendo che *“l'atto medesimo sostituisce a ogni effetto il provvedimento di VIA favorevole, che comprende l'autorizzazione (n.d.r. paesaggistica) di cui al primo periodo.”*

L'attività svolta dal Consiglio dei Ministri ai fini del superamento del dissenso di una delle amministrazioni che cogestiscono il potere di esprimersi sulla VIA, è dunque, un'attività provvedimentoale che si innesta nel procedimento amministrativo originato dall'istanza del privato di cui, conseguentemente, non può essere affermata l'estraneità al menzionato tratto provvedimentoale, anche se la sintesi del dissenso costituisce un atto di “alta amministrazione” e di armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti.

7.3. Al legittimo interesse del privato affinché il procedimento sia concluso, si riconnette il profilo della tutela giurisdizionale, che ove si accedesse alla tesi

per cui il procedimento in Presidenza del Consiglio riguarda esclusivamente le posizioni delle Amministrazioni, non avrebbe strumenti di tutela giurisdizionale in relazione al protrarsi *sine die* del procedimento amministrativo.

Orbene, il provvedimento del MASE di rimessione della risoluzione del conflitto alla Presidenza del Consiglio non configura un provvedimento definitivo sicché l'appellante non avrebbe interesse ad impugnarlo né può configurarsi un silenzio impugnabile del Ministero dell'ambiente attesa la devoluzione alla Presidenza del Consiglio (cfr. Sez. IV, sent. n. 4697/2025); analogamente, il parere sfavorevole del Ministero della cultura si configura come un atto endoprocedimentale essendo stato attivato il procedimento in Presidenza del Consiglio dei Ministri sicché l'appellante non ritrarrebbe alcun vantaggio dalla sua impugnativa.

8. In conclusione vanno fissati i seguenti principi:

- a) il procedimento oggetto del presente giudizio, se deferito ex articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge n. 400 del 1988, deve essere concluso con un provvedimento; ciò si ricava dalla generalizzazione dell'obbligo di conclusione dei procedimenti con provvedimenti espressi sancito dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dal principio di buona amministrazione stabilito nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla necessità di dotare di tempi certi i procedimenti, quali quello in esame, che riguardano la transizione energetica verso fonti rinnovabili e che concernono il percorso che porterà il nostro Paese a diventare autonomo dal punto di vista dell'approvvigionamento energetico;
- b) in relazione allo specifico caso in esame, il provvedimento ex articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge n. 400 del 1988, non può essere considerato un atto politico ma un atto di alta amministrazione; ragionando diversamente, mancherebbe ogni forma di tutela, in sede giurisdizionale, all'impresa interessata all'installazione dell'impianto;

c) la natura ampiamente discrezionale del provvedimento adottato dopo il deferimento ex articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge n. 400 del 1988, limita il sindacato del giudice amministrativo ai soli profili di manifesta illogicità, irragionevolezza o palese contraddittorietà.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, relative, da un lato, alla natura di alta amministrazione dell'atto conclusivo del procedimento e, dall'altro, alla acclarata sottoposizione alla disciplina del procedimento amministrativo *ex lege* n. 241 del 1990 e, nel caso in esame, al lungo lasso di tempo trascorso e al già avvenuto deferimento al Consiglio dei ministri (cfr. nota email 29 gennaio 2024), il Collegio, attesa la delicatezza della valutazione che il Consiglio dei Ministri è chiamato a fare, ritiene congruo il termine di 120 giorni per la conclusione del procedimento amministrativo con la deliberazione del Consiglio dei ministri.

8. Per le suindicate motivazioni, conclusivamente, l'appello deve essere accolto, e in riforma della sentenza impugnata, deve essere accolto il ricorso di primo grado, con la conseguente fissazione del termine di centoventi giorni per la conclusione del procedimento instaurato presso la Presidenza del Consiglio.

9. La novità della questione giustifica la 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 accoglie, e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, fissa il termine di centoventi dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza per la conclusione del procedimento.

Compensa le spese del giudizio tra le parti costituite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

Luigi Furno, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere

L'ESTENSORE

Emanuela Loria

IL PRESIDENTE

Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO