

## **Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza n. 10365 del 29 dicembre 2026**

Valutazione di impatto ambientale – Pareri resi oltre il termine procedimentale – Silenzio assenso –  
Inapplicabilità – Obbligo di motivazione rafforzato per diniego

Publicato il 02/02/2026

**N. 10365/2025REG.PROV.COLL.**

**N. 09733/2024 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**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 9733 del 2024, proposto dalla società (...) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv. (...);

### **contro**

la (...), il Ministero (...), (...) e il Ministero (...), in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi 12;

la Regione (...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e con domicilio fisico eletto presso (...);

il (...), (...) e la (...), non costituiti in giudizio;

## **nei confronti**

della signora (...), non costituitasi in giudizio;

### **per l'annullamento ovvero la riforma**

della sentenza T.a.r. Basilicata, sez. I, 4 novembre 2024 n.560, che ha respinto il ricorso n. 139/202 R.G. proposto per l'annullamento dei seguenti atti, concernenti l'impianto di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile eolica denominato "Impianto Bruno" della potenza di 42,7 MW e le opere e infrastrutture connesse, da realizzarsi nei Comuni di (...) e (...), di cui all'istanza 22 dicembre 2020 presentata dalla (...) S.r.l. per il rilascio contestuale della valutazione positiva di impatto ambientale- VIA:

a) della deliberazione 16 gennaio 2024, assunta a protocollo del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica con atto 19 gennaio 2024 prot. n. MASE 10747/2024 e comunicata via pec il successivo 9 febbraio 2024, con cui il Consiglio dei Ministri ha espresso parere di compatibilità ambientale negativo sul progetto;

b) della nota 14 luglio 2023 prot. 14624/P, con la quale il Ministero della cultura – Soprintendenza speciale PNRR-PNIEC ha reso parere tecnico istruttorio negativo sulla compatibilità ambientale dell'impianto;

c) della nota 1 febbraio 2023 prot. n.1359/P, con la quale la medesima Soprintendenza speciale ha espresso pure parere negativo;

e degli atti presupposti, in particolare:

d) della nota, non meglio identificata, con cui il predetto Ministero ha chiesto di attivare la procedura di cui all'art. 5 comma 2 lettera c) bis della l. 23 agosto 1988 n.400;

e) della nota di chiarimenti 10 novembre 2023 prot. n.32916;

f) del parere 17 marzo 2023 n.419, con cui la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale – VIA e VAS presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha espresso parere di compatibilità ambientale parzialmente

negativo sul progetto;

g) della nota 6 aprile 2023 prot. n.77745, con cui l'Ufficio pianificazione territoriale e paesaggio della Regione (...) ha espresso parere parzialmente negativo sul progetto;

h) della nota 29 marzo 2022 prot. n.34410 della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Provincia di (...);

i) della nota 24 maggio 2022 prot. n.6266 della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Regione (...);

l) delle note 16 agosto 2022 prot. n.2450 e 23 agosto 2022 prot. n.30915 della Direzione generale archeologia del predetto Ministero;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti suindicate;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 ottobre 2025 il Cons. Francesco Gambato Spisani e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente appellante, impresa attiva nel settore della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, intende realizzare nei Comuni di (...), quanto ai generatori, e di (...), quanto alla stazione elettrica di trasformazione, un impianto eolico della potenza complessiva di 42,7 MW, costituito da sette turbine eoliche, denominate da WTG1 a WTG7, ciascuna dotata di un rotore del diametro di 155 m per un'altezza al mozzo di 122,5 m e una potenza unitaria fino a 6,1 MW, da costruire in località (...) in Comune di (...), dalla citata stazione di trasformazione e dalle opere complementari (cfr. doc. 2 in appello amministrazione, parere Commissione VIA-VAS, p. 10 §3) e in questa sede impugna il diniego di rilascio della necessaria positiva valutazione di impatto ambientale – VIA.

2. Si riassumono i fatti di causa, non controversi quanto al dato storico.

2.1 Per interventi di questo tipo, ovvero *“impianti eolici per la produzione di energia elettrica sulla terraferma con potenza complessiva superiore a 30 MW”*, è prevista, com'è noto, la VIA di competenza statale ai sensi dell'art. 7 *bis* e dell'allegato 2 alla parte II del d.lgs. 3 aprile 2006 n.152.

2.2 La società ha presentato la relativa domanda il 21 dicembre 2020 (doc. 7 in appello amministrazione, delibera Consiglio dei Ministri impugnata, p. 2 terzo paragrafo dal basso), al competente Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

2.3 Il procedimento per cui è causa è disciplinato in particolare dall'art. 25 comma 2 *bis* del citato d. lgs. 152/2006, secondo il quale *“Per i progetti di cui all'articolo 8, comma 2-bis, la Commissione di cui al medesimo comma 2-bis, si esprime entro il termine di trenta giorni dalla conclusione della fase di consultazione di cui all'articolo 24 e comunque entro il termine di centotrenta giorni dalla data di pubblicazione della documentazione di cui all'articolo 23 predisponendo lo schema di provvedimento di VIA. Nei successivi trenta giorni, il direttore generale del Ministero della transizione ecologica adotta il provvedimento di VIA, previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di venti giorni”*.

2.4 Il successivo comma 2 *quater* ultima parte dello stesso art. 25 dispone a sua volta che *“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 7 agosto 1990, n. 241, provvede al rilascio degli atti di relativa competenza entro i successivi trenta giorni”*.

2.5 Dispone poi il comma 7 sempre dell'art. 25 che *“tutti i termini del procedimento di VIA si considerano perentori ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9-quater, e 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241”*.

2.6 Tutto ciò sul presupposto, non esplicitamente enunciato né negli atti del procedimento né in corso di causa, che il progetto di cui si tratti rientri in quelli

previsti dal citato art. 8 comma 2 bis del d. lgs. 152/2006, ovvero nei “*progetti compresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), di quelli finanziati a valere sul fondo complementare nonché dei progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l’energia e il clima [PNIEC], individuati nell’Allegato I-bis*” del decreto, che appunto al § 1.2.1. menziona gli impianti eolici.

2.7 Si osserva peraltro, per sola chiarezza, dato che il punto non è oggetto di impugnazione, che su questo presupposto sul progetto si sarebbe dovuta pronunciare la speciale Commissione tecnica PNRR-PNIEC istituita sempre a norma del citato art 8 comma 2 bis d. lgs. 152/2006, anziché, come è stato, la Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale VIA e VAS competente in via ordinaria a norma dell’art. 8 comma 1.

2.8 Ciò posto, sulla domanda 21 dicembre 2020 della società si è registrato un primo parere 1 febbraio 2023 prot. n.1359 (doc. 4 in appello amministrazione), emesso in senso sfavorevole dalla Soprintendenza speciale per il Piano nazionale di ripresa e resilienza, ovvero com’è noto dell’organo straordinario istituito presso il Ministero della cultura dall’art.29 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 convertito in l.29 luglio 2021, n. 108, “*al fine di assicurare la più efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR*” (comma 1) e quindi con il compito di esercitare “*le funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici nei casi in cui tali beni siano interessati dagli interventi previsti dal PNRR, adottando il relativo provvedimento finale in sostituzione delle Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio, avvalendosi di queste ultime per l’attività istruttoria*” (comma 2).

2.9 Sulla domanda stessa, si è espressa poi la Commissione tecnica di verifica VIA-VAS con il parere 17 marzo 2023 n.419 (doc. 2 in appello amministrazione, cit.), di segno parzialmente negativo, dato che esclude la valutazione favorevole per il solo aerogeneratore WGT7 e pone comunque una serie di condizioni, di cui per quanto necessario si dirà.

2.10 Ancora sulla domanda si è espressa la Regione (...), con il parere 6 aprile 2023

prot. n.77745 (doc. 3 in appello amministrazione), anch'esso parzialmente negativo, in quanto è favorevole per gli aerogeneratori WTG 1, 2, 4 e 7, contrario invece per gli altri, WTG 3, 5 e 6, *“al fine di contenere l'effetto selva”*.

2.11 Infine, la Soprintendenza speciale per il PNRR ha emesso un nuovo parere ancora completamente sfavorevole, 14 luglio 2023 prot. n.14624 (doc. 4 a in appello amministrazione).

2.12 A questo punto, con nota 24 agosto 2023 prot. n.18890 (doc. 1 in appello amministrazione), il Ministero dell'ambiente ha richiesto la devoluzione dell'affare al Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 5 comma 2 lettera c *bis*) della l. 23 agosto 1988 n.400, secondo il quale il Presidente del Consiglio 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”*.

3. Il Consiglio dei Ministri si è pronunciato con la deliberazione 16 gennaio 2024, ricevuta a protocollo del Ministero dell'ambiente il 19 gennaio 2024 prot. n.16747 (doc. 7 in appello amministrazione), con la quale ha emesso *“giudizio negativo di compatibilità ambientale”* sul progetto, con la motivazione che di seguito si riassume.

3.1 Il Consiglio, in ordine logico, ha preso in esame per primo il parere 17 marzo 2023 della Commissione VIA, osservando in primo luogo che alla stregua del parere stesso l'intervento risulta compatibile *“rispetto agli strumenti di programmazione e pianificazione in atto”* nonché rispetto alla componente territorio e paesaggio *“in relazione alla peculiare collocazione in un ambito scarsamente popolato, per la distanza dagli altri impianti, nonché considerati gli aspetti geomorfologici, infrastrutturali, naturalistici e fisici — unitamente all'assenza di beni vincolati interferiti dal progetto”*.

3.2 Inoltre, sempre alla stregua del parere 17 marzo 2023, *“Il livello di trattazione dei possibili impatti ambientali sui fattori individuati con enfasi sugli effetti diretti e indiretti, secondari, cumulativi, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi del progetto, è sufficientemente analizzato, valutato e supportato alla sua importanza ai fini della*

*decisione relativa all'autorizzazione” e in particolare risultano “valutati gli impatti cumulativi sull'ambiente derivanti dal cumulo con altri progetti esistenti e o approvati di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili presenti nell'area”.*

3.3 Il Consiglio ha però evidenziato, sempre nell'ambito del parere 17 marzo 2023, la condizione n.1 alla quale è subordinato il giudizio favorevole, ovvero *“Il progetto esecutivo dovrà farsi carico della possibilità di riconsiderare il mantenimento degli aerogeneratori autorizzati nel presente parere per i quali nell'iter autorizzativo dovessero evidenziarsi ulteriori interferenze o incompatibilità, rispetto a quelle qui valutate, con altri impianti in precedenza autorizzati”.*

3.4 Ciò posto, il Consiglio ha preso in esame il parere negativo 14 luglio 2023 della Soprintendenza speciale – non quindi il precedente parere 1 febbraio 2023, che non risulta menzionato nella delibera- ed ha osservato che secondo quest'organo l'area interessata dall'impianto *“calcolata ai sensi delle Linee Guida di cui al citato D.M. 10 settembre 2010, che, nel caso specifico, risulta pari a 10 km — è caratterizzata dalla presenza di “aree e beni tutelati ai sensi della parte III del D. lgs. n. 42 del 2004, artt. 136 e 142”, comma 1, lettere b), c), g), h), m) — con “interferenze dirette e indirette” — e, inoltre, che la medesima area “comprende aree e beni tutelati ai sensi della parte II del D. lgs. n. 42 del 2004, art. 10”.*

3.5 Il riferimento (cfr. doc. 4 a in appello amministrazione, pp. 10-12) secondo logica è ad una serie di beni culturali ed ambientali puntualmente dettagliati nel parere 14 luglio 2023, ovvero gli invasi di Toppo di Francia o del Lampeggiano, -, a circa 5,2 km verso Ovest dal WTG10, e di Locone, a circa 0,5 km verso Est dal WTG05, vincolati ai sensi della lettera b) dell'art. 142; i corsi d'acqua, vincolati ai sensi della lettera c), denominati Vallone Occhiatello dei Briganti e della Castagna, a circa 0,5 km verso sud dal WTG07; Vallone delle Castagne o del Lucito, a circa 0,5 km verso sud dal WTG10; Vallone Lampeggiano e Noci Servale, a circa 5,4 km verso ovest dal WTG10; fiume Ofanto, a circa 6,4 km verso nord-ovest dal WTG01; boschi di pini mediterranei, a circa 300 mt verso Sud-Est dal WTG05 e

querceti mesofili e meso-termofili, a circa 400 km verso Sud dal WTG10, vincolati ai sensi della lettera g). Il parere segnala poi le zone archeologiche di Posta Scioscia in Lavello, vincolata con D.M. 29 marzo 1977, a circa 2,5 km verso nord-ovest dal WTG10 e di Foragine in Lavello, vincolata con decreto della Soprintendenza 13 luglio 2004, a circa 8,6 km verso ovest dal WTG10, e quattro antichi tratturi, pure puntualmente indicati, nonché una zona archeologica in progetto, denominata “*Ager Ofantinus*”, entro la quale ricadrebbero tutti gli aerogeneratori. Infine il parere osserva che non risulterebbe prodotto il certificato da cui risulti la non insistenza di usi civici sulla zona.

3.6 Il Consiglio osserva quindi che ciò posto, sempre in base al parere 14 luglio 2023, l'impianto non ricade in aree qualificate come idonee ai sensi dell'art. 20 comma 8 d. lgs. 8 novembre 2021 n.199, perché ricade nella fascia di rispetto di 3 km fissata dalla norma rispetto ai suddetti beni culturali.

3.7 Il Consiglio successivamente passa in rassegna ulteriori criticità del progetto così come evidenziate dal parere 14 luglio 2023. La prima è il dato per cui *"sulla base di quanto disciplinato dalla l.r. 30 dicembre 2015, n. 54, Allegato A "Aree interessate a vincoli paesaggistici in itinere", che prevede «... tra gli altri... un buffer di 5 km dal perimetro della zona A dei centri storici», risulta che nel buffer dei centri storici di Lavello e di Venosa ricadono alcuni degli aerogeneratori dell'impianto in esame, nonché parte del cavidotto di connessione"*.

3.8 La seconda è il dato per cui *"l'impianto si inserisce in un contesto territoriale già interessato da numerosi impianti eolici di grande taglia che insistono su uno stesso contesto paesaggistico. Alla luce dell'elevato numero di impianti si evidenzia, inoltre, l'inevitabile rischio di produzione del cosiddetto "effetto selva" con conseguente "progressiva perdita di lacerti di paesaggio naturale"*.

3.9 La terza è il dato per cui *"l'area interessata dall'impianto coincide con un comprensorio di alto valore paesaggistico e archeologico (ager Venusinus) e che la stessa è già interessata da numerosi impianti eolici e minieolici, in esercizio o in corso di autorizzazione"*.

3.10 Il riferimento, sempre secondo logica (cfr. doc. 4 a in appello amministrazione, p.14), è al passo del parere per cui *“la rappresentazione degli eventuali impianti eolici esistenti, autorizzati ed in corso di autorizzazione, comprensivi di minieolico, riportata nell'elaborato integrativo "A.17.1.0\_TAV15\_IMPLANTI EOLICI ESISTENTI E AUTORIZZATI" non appare esaustiva in quanto non vengono rappresentati e, di conseguenza, nemmeno riportati nei foto-inserimenti, alcuni impianti eolici di grande generazione in fase di autorizzazione come, ad esempio: ID VIP 5955, ID VIP 5136, ID VIP 5552, ID VIP 6033”*, impianti peraltro non meglio identificati.

3.11 La quarta è il dato per cui *“nella medesima area è in corso il progetto di valorizzazione del Ministero della cultura legato al riconoscimento della Via Appia come patrimonio dell'UNESCO, il quale prevede il finanziamento delle iniziative volte al recupero di borghi e ponti dislocati lungo l'antica via consolare”*.

3.12 La quinta infine è il dato per cui *“l'opera in esame "per quel che concerne gli aspetti percettivi interagisce negativamente su uno skyline ... caratterizzato da una trama agricola persistente che innerva il sistema dei beni culturali e paesaggistici" e inoltre "risulta quasi interamente visibile dai territori comunali di Venosa, Montemilone, Lavello mentre risulta solo parzialmente visibile dai territori comunali di Melfi, Rapolla, Maschito, Palazzo San Gervasio”*.

3.13 Tutto ciò considerato, il Consiglio conclude in senso negativo, ritenuto che *“dalla comparazione degli interessi coinvolti nel procedimento in esame, individuati, da un lato, nella tutela paesaggistica e del patrimonio culturale e, da un altro lato, nello sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili, nonché nella valenza imprenditoriale ed economica dell'opera in argomento”*, e quindi interessi tutelati rispettivamente dall'art. 9 e dall'art. 41 della Costituzione, *“di considerare prevalente l'interesse alla tutela e alla conservazione del paesaggio e del patrimonio culturale, condividendo l'avviso del Ministero della cultura in considerazione dei molteplici impatti negativi dell'opera sopra esposti”*.

4. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il T.a.r. ha respinto il ricorso proposto dalla società contro questa deliberazione e contro gli ulteriori atti indicati

pure in epigrafe, qualificati come presupposti, ritenendo in sintesi estrema che essa fosse stata adottata all'esito di un corretto procedimento e che essa sia congruamente motivata.

5. Contro questa sentenza, la società ha proposto impugnazione, con appello che contiene cinque complessi motivi, di riproposizione dei motivi dedotti in I grado e di critica alla sentenza impugnata per non averli accolti, così come segue.

5.1 Con il primo di essi, alle pp. 7-14 dell'atto, deduce propriamente violazione dell'art. 25 comma 2 *bis* sopra riportato del d. lgs. 152/2006, riproponendo il terzo motivo del ricorso di I grado.

5.1.1 Secondo la parte appellante, la norma in questione prevede una sequenza procedimentale in cui il Ministero della cultura, e per esso, nel caso, la Soprintendenza speciale, *“si pronuncia sulla compatibilità ambientale del Progetto a valle (e non a monte) del parere di compatibilità ambientale reso dalla Commissione tecnica (che costituisce, per espressa previsione normativa, uno schema di provvedimento)”* (p. 8 ultime righe dell'atto). Nel caso di specie, ciò non sarebbe avvenuto: il parere 1 febbraio 2023 sarebbe da considerare inesistente, perché antecedente e non successivo al parere della Commissione tecnica; il parere successivo 14 luglio 2023 sarebbe invece *“recessivo, essendo stato formulato, in difetto di alcuna motivazione e/o riscontro rispetto alle risultanze della CTVLA”* (p. 9 in fine dell'atto) e soprattutto sarebbe tardivo, il che, a dire della parte avrebbe dato luogo ad un silenzio assenso in base alla norma dell'art. 17 *bis* della l. 7 agosto 1990 n.241 (v. anche il ricorso di I grado, pp. 13-14).

5.1.2 Il Giudice di I grado (p. 7 della motivazione) non ha condiviso questa tesi, in base al già ricordato comma 7 dell'art. 25 d. lgs. 152/2006, per cui, come si è detto, *“tutti i termini del procedimento di VLA si considerano perentori ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9-quater, e 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241”*.

5.1.3 Sul punto, il Giudice di I grado ha anzitutto osservato (p. 8 della motivazione, § 5.3.2) che la norma non ha richiamato *“così precludendone l'applicazione nei casi da essa contemplati”* il comma 8 *bis* dell'art. 2 l. 241/1990, per cui *“le*

*determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-ter, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, primo periodo, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni", essendo per questo motivo impossibile ritenere l'inefficacia del parere 14 luglio 2023.*

5.1.4 Il Giudice di I grado ha poi osservato (p. 8 della motivazione, § 5.3.3) che il comma 2 *quater* dell'art. 25 d. lgs. 152/2006, pure sopra riportato, prevede in caso di inerzia del Ministero della cultura un potere sostitutivo, e ciò parla contro la possibilità di qualificare quest'inerzia come silenzio assenso, perché se così fosse il potere sostitutivo non avrebbe ragione di essere.

5.1.5 La parte appellante (pp. 13-14 dell'atto) contesta questa conclusione, affermando che il potere sostitutivo costituirebbe un rimedio solo facoltativo e comunque previsto in via generale all'interno dell'amministrazione, che come tale (p. 13 § 1.4 dal nono rigo) non potrebbe *"di per sé determinare l'inoperatività dei meccanismi di semplificazione previsti dalla legge a vantaggio delle esigenze di speditezza ed economia procedimentale"*.

5.2 Con il secondo motivo, alle pp. 14-20 dell'atto, deduce in sintesi difetto di motivazione da parte sia della delibera impugnata che della sentenza di I grado e ripropone i motivi primo, secondo e quarto del ricorso di I grado.

5.2.1 In ordine logico, la parte appellante richiama la giurisprudenza di questo Consiglio, di cui si dirà, che considera l'atto del Consiglio dei Ministri emanato in base all'art. 5 comma 2 lettera c bis) della l. 400/1988 atto altamente discrezionale, ma comunque sindacabile dal Giudice amministrativo di legittimità *"quanto alla congruenza e logicità delle scelte effettuate dall'amministrazione"* (p. 19 seconda riga).

5.2.2 Ciò posto, la parte ritiene che nel caso di specie questa coerenza e logicità sia

mancata e che, quindi, il Consiglio dei Ministri si sia ingiustificatamente appiattito sulle posizioni del Ministero della cultura, in sintesi per due ragioni. In primo luogo (pp. 14-15 dell'atto), il Consiglio non avrebbe tenuto in alcun conto il parere della Commissione VIA, che come risulta dalla motivazione sopra riportata era in sostanza favorevole, e ciò rivelerebbe (p. 15 in fine) *“un atteggiamento di aprioristica contrarietà al progetto”*.

5.2.3 In secondo luogo (pp. 16-17 dell'atto), il Consiglio avrebbe adottato un approccio di per sé non corretto, in quanto si sarebbe limitato ad aderire, in tesi acriticamente, alla posizione di una delle amministrazioni in conflitto, ovvero a quella del Ministero della cultura, senza invece operare una propria scelta in base ad un autonomo percorso logico di motivazione.

5.3 Con il terzo motivo, alle pp. 20-29 dell'atto, deduce propriamente eccesso di potere per falso presupposto e afferma che l'amministrazione non avrebbe comunque valutato *“le peculiarità fattuali che caratterizzano il progetto e, in particolare, in ragione dell'insussistenza di profili ostativi alla sua realizzazione”* (p. 20 dell'atto, § III.1 terzo rigo), riproponendo i motivi quinto e sesto del ricorso di I grado.

5.3.1 Come premessa, la parte appellante deduce (p. 20 dell'atto, § III.1 dal settimo rigo) che il progetto *“è ubicato in un'area priva di vincoli paesaggistici e archeologici e ricade in un territorio da ritenersi “vocato” alla produzione di energia da fonte eolica per profili anemologici”*; di seguito, si dedica a confutare i vari punti del parere contrario 14 luglio 2023 presi in considerazione dalla delibera impugnata.

5.3.2 In primo luogo, evidenzia (pp. 21-23 dell'atto, § III.2 dell'atto) che in base allo stesso parere 14 luglio 2023, *“l'area di progetto non è interessata da alcuna interferenza diretta con beni tutelati ai sensi del D. Lgs. n. 42/2004”*, ovvero non è direttamente vincolata (p. 21 decimo rigo dal basso). In particolare, sarebbe irrilevante la circostanza per cui l'impianto ricadrebbe nella citata *buffer zone* dei centri storici di Lavello e di Venosa, dato che anche per giurisprudenza di questo Consiglio questo tipo di zone non preclude in assoluto la realizzazione di impianti come quello per

cui è causa, impone solo una più attenta valutazione.

5.3.3 La parte appellante evidenzia poi (pp. 23-24 dell'atto, § III.3) che la questione degli impatti cumulativi con quelli di altri impianti esistenti o autorizzati sarebbe stata attentamente considerata nel progetto, "*ponendo addirittura a distanze quasi doppie rispetto a quelle previste proprio al fine di evitare il cd. "effetto selva"*" (p. 23 quarto rigo dal basso e doc. ti 13-15 ricorso I grado), sì che non si comprenderebbero i rilievi svolti dalla Soprintendenza sul punto, atteso anche che l'impatto visivo di un impianto di questo tipo è di per sé ineliminabile.

5.3.4 Ancora, la parte appellante evidenzia (pp. 24-27 dell'atto, § III.4) che il progetto non ricadrebbe in realtà in alcuna area di interesse archeologico, non essendo tali, perché comunque non ancora istituite, le zone relative all'*ager Venusinus* e alla valorizzazione della via Appia. Anzi, ad avviso della parte, vi sarebbe disparità di trattamento, dato che il Consiglio dei Ministri avrebbe ritenuto autorizzabile altro impianto del tutto simile, situato nella stessa zona, come risulterebbe dalla motivazione della sentenza C.d.S. sez. IV, 19 maggio 2023 n.5019.

5.3.5 Infine (pp. 27-29 dell'atto, § III.5), la parte appellante deduce la violazione dell'art. 20 comma 7 del d. lgs. 199/2021, per cui testualmente le aree non incluse fra quelle idonee, come quelle di cui si tratta, non possono per ciò solo essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti del tipo per cui è causa.

5.4 Con il quarto motivo, alle pp. 29-33 dell'atto, deduce propriamente ulteriore eccesso di potere per illogicità del parere 14 luglio 2023 e ripropone il motivo settimo del ricorso di I grado, ripetendo in sostanza quanto già dedotto nel motivo precedente.

5.5 Con il quinto motivo, proposto alle pp. 33-35 dell'atto in dichiarato subordine agli altri, deduce infine ulteriore eccesso di potere per illogicità quanto ai pareri della Commissione VIA e della Regione (...) e ripropone i motivi ottavo e nono del ricorso di I grado.

5.5.1 Sotto un primo profilo (p. 34 § III.V.1 dell'atto), il parere della Commissione tecnica sarebbe viziato nella parte in cui considera non compatibile il rotore WTG7 per asserite criticità idrauliche (doc. 2 in appello amministrazione, pp. 31-32 §§ 4.5.6), dal momento che i pareri dell'Autorità di bacino 12 maggio 2021 (doc. 7 ricorso I grado) e della Regione (doc. 3 in appello amministrazione, cit.) escluderebbero rischi di questo tipo

5.5.2 Sotto un secondo profilo (p. 35 § III.V.1 dell'atto), sarebbe illegittimo, per le ragioni già esposte, anche il parere della Regione nella parte in cui non assentisce alcuni rotori in ragione dell'effetto selva che essi provocherebbero.

6. Hanno resistito le amministrazioni appellate, con atto 13 gennaio e memoria 1 settembre 2025 per le amministrazioni statali e con memoria 28 gennaio 2025 per la Regione (...), chiedendo tutte la reiezione dell'appello. In particolare, le amministrazioni statali (memoria 1 settembre 2025 pp. 11-19) hanno dedotto che in via generale il Consiglio dei Ministri che pronuncia ai sensi dell'art. 5 comma 2 lettera c bis) della l. 400/1988 non dovrebbe *“contenere la confutazione tecnica ed analitica delle ragioni ostative opposte dall'organo tutorio di un certo interesse pubblico, ma piuttosto ... rendere ragione del giudizio di prevalenza dell'interesse ritenuto meritevole di protezione in un caso problematico in cui l'esistenza dell'interesse positivamente accertato da uno dei due dicasteri è giudicato recessivo, operando una valutazione "complessiva" dei due interessi antagonisti”* (p. 16 dall'undecimo rigo).

7. Con repliche 10 settembre 2025 per la ricorrente appellante e 25 settembre 2025 per le amministrazioni statali, le parti hanno poi ribadito le rispettive tesi e in particolare, le amministrazioni statali hanno escluso la possibilità di ravvisare nella fattispecie un silenzio assenso.

8. Alla pubblica udienza del giorno 2 ottobre 2025, la Sezione ha trattenuto il ricorso in decisione.

9. L'appello è fondato e va accolto, per le ragioni di seguito esposte.

10. È infondato il primo motivo dedotto, centrato sulla presunta violazione

dell'art. 25 comma 2 bis sopra riportato del d. lgs. 152/2006.

10.1 In proposito, questo Giudice ha già condiviso l'interpretazione della norma data dal Giudice di I grado e sopra esposta nella propria sentenza sez. IV 4 febbraio 2025 n.867, che fra l'altro ha riformato la sentenza T.a.r. Puglia Bari sez. II 11 dicembre 2023 n.1429 citata a proprio favore dalla parte appellante (cfr. appello p. 12 quindicesimo rigo).

10.2 Sintetizzando, nel caso di specie si deve allora affermare quanto segue. In linea di fatto, così come si precisa per mera chiarezza, il parere 1 febbraio 2023 prot. n.1359 della Soprintendenza speciale (v. sopra § 2.8) va considerato come inesistente: l'amministrazione procedente, ovvero il Ministero dell'ambiente non ne ha correttamente tenuto conto perché anteriore, e non come per legge successivo, al parere della Commissione VIA.

10.3 Il parere del Ministero della cultura 14 luglio 2023 è stato emesso invece secondo corretta sequenza procedimentale, perché successivo al parere della Commissione VIA stessa, ma è stato emesso tardivamente rispetto ai venti giorni che l'art. 25 comma 2 *bis* accorda per esprimere il “concerto”, ma non va considerato inesistente o inefficace, né per il ritardo in questione si è formato alcun silenzio assenso.

10.4 Sotto il primo profilo, è corretto quanto afferma il Giudice di I grado (v. sopra § 5.1.3), ovvero che la norma del comma 7 dell'art. 25 d. lgs. 152/2006, per cui “*tutti i termini del procedimento di VIA si considerano perentori*” non richiama “*così precludendone l'applicazione nei casi da essa contemplati*” il comma 8 *bis* dell'art. 2 l. 241/1990 e quindi impedisce che gli “*atti di assenso comunque denominati, adottati dopo la scadenza dei termini*” siano inefficaci così come esso prevede.

10.5 Sotto il secondo profilo, è altrettanto corretta l'ulteriore affermazione del Giudice di I grado (v. sopra § 5.1.4) per cui il potere sostitutivo previsto dal comma 2 *quater* dell'art. 25 d. lgs. 152/2006 non avrebbe ragion d'essere se in caso di inerzia si formasse il silenzio assenso.

10.6 Sul punto specifico, la parte appellante sostiene che si tratterebbe di un rimedio interno all'amministrazione, ma quest'affermazione non va condivisa. In primo luogo, l'esercizio del potere sostitutivo va a vantaggio del privato che ha chiesto il provvedimento, e in tal senso non ha certo efficacia limitata all'ordinamento interno dell'amministrazione. In secondo luogo, ove il potere sostitutivo si esercitasse realmente a fronte di un silenzio assenso, non sarebbe tale, dovendo piuttosto essere qualificato come esercizio di autotutela con tutti i limiti ad essa connessi, ciò che però non è nella legge.

10.7 Per completezza, va osservato che i precedenti di ultimo grado citati dalla parte appellante a sostegno di quest'ultima sua tesi appaiono non esattamente pertinenti al caso in esame. C.G.A. Sicilia 20 agosto 2024 n.678 presuppone infatti la normativa speciale dello statuto siciliano, che prevede una competenza non del Ministero della cultura, ma dell'Assessorato regionale, attraverso la convocazione di un'ordinaria conferenza di servizi; C.d.S. sez. IV 2 ottobre 2023 n.8610 riguarda invece il diverso caso del rilascio di un'autorizzazione paesaggistica.

Alla stregua di quanto esposto, non rileva ai fini della decisione in esame che non sia stato richiesto dal ricorrente, in prime cure, l'annullamento dell'atto della Soprintendenza -per la precisione, ancorché esso figuri nell'epigrafe fra gli atti impugnati, nel ricorso non sono contenute deduzioni volte a contestarlo nel merito- il quale è tardivo per violazione dei termini perentori, ma non è inefficace, né produttivo di silenzio assenso, come si è detto sopra al §10.3.

Difatti, tale atto di concerto ha avuto comunque l'effetto di condurre al successivo pronunciamento della Presidenza del Consiglio, che è comunque, di per sé, illegittimo, come si dirà *infra*, ai §§11 ss.

11. I motivi secondo, terzo e quarto sono connessi, in quanto contestano, sotto diversi profili, la motivazione dell'atto impugnato, ovvero della delibera del Consiglio dei Ministri 16 gennaio 2024; come tali, vanno esaminati congiuntamente e risultano nel loro complesso fondati.

11.1 Come premessa, il Collegio deve ribadire quanto già affermato dalla precedente giurisprudenza della Sezione, da ultimo nelle sentenze 30 maggio 2024 nn. 4870, 4871, 4872, pronunciate su casi analoghi di contrasto fra il Ministero dell'ambiente ed il Ministero della cultura nella procedura di VIA per impianti di generazione da fonte rinnovabile.

In punto di diritto, il Collegio evidenzia che – come affermato in un altro caso deciso in pari data (NRG 2936/24) – il Consiglio dei Ministri, che ai sensi dell'art. 5 comma 2 lettera c *bis*) della l. 400/1988 va a decidere “*questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti*”, componendo quindi il relativo contrasto, è titolare di un ampio potere di bilanciamento degli interessi coinvolti, che esercita secondo discrezionalità altrettanto ampia, ma non secondo arbitrio: non può decidere senza parametri, ma deve motivare con una scelta *evidence based*. In altri termini la Presidenza, nella deliberazione di soluzione del contrasto deve pur sempre motivare, dando conto del relativo percorso logico seguito, la scelta fatta; la scelta stessa è sindacabile dal Giudice amministrativo di legittimità entro i noti limiti del sindacato sulla discrezionalità, ovvero quando risulti abnorme, ovvero intrinsecamente illogica, ovvero contraddittoria rispetto agli elementi di fatto acquisiti al procedimento.

11.2 Applicando questi criteri interpretativi al caso di specie, si deve concludere che la delibera impugnata è illegittima, non avendo il Consiglio esercitato in modo corretto la relativa discrezionalità, nei termini che seguono.

11.3 La contraddittorietà della delibera, in sintesi estrema, discende dal fatto per cui il contrasto fra il parere della Commissione VIA, che è sostanzialmente favorevole, ed il parere del Ministero della cultura viene risolto a favore di quest'ultima amministrazione senza che si spieghino le effettive ragioni di questa prevalenza.

11.4 Il Consiglio (v. sopra §§ 3.1 e 3.2) riconosce che secondo la Commissione

VIA gli impatti ambientali del progetto, anche sotto il profilo degli impatti cumulativi, sono analizzati in modo sufficientemente approfondito e che quindi il progetto è autorizzabile. Questa conclusione nella sostanza non muta a fronte di un ulteriore rilievo della Commissione, pure valorizzato dal Consiglio (§ 3.3), ovvero la possibilità che l'impianto debba essere modificato a fronte di sviluppi futuri. Secondo logica, nel momento in cui questi sviluppi futuri sono ipotizzati in modo del tutto generico, il rilievo esprime infatti un'eventualità che potrebbe verificarsi per qualunque impianto.

11.5 A fronte di ciò, la motivazione del parere del Ministero della cultura, che all'esito il Consiglio condivide senz'altro, non contiene in realtà elementi atti a sorreggere questa decisione. Un primo dato pacifico in causa (§§ 3.10 e 3.11 nonché §§ 5.3.1 e 5.3.2) è che l'impianto non interessa direttamente aree vincolate, dal momento che i progetti di valorizzazione della via Appia e dell'*ager Venusinus* ovvero *Ofantinus*, citati entrambi nel parere, non si sono allo stato tradotti in alcunché di concreto.

11.6 Nemmeno decisivo è poi il rilievo per cui l'impianto ricade nelle cd. *buffer zone* dei centri storici di Lavello e di Venosa, dal momento che, come condivisibilmente sostenuto dalla parte appellante, ciò non rappresenta una preclusione assoluta a realizzare progetti del tipo per cui è causa, ma esprime solo la necessità di una congrua motivazione: così per tutte C. cost. 23 dicembre 2019 n.286, relativa proprio alla legge regionale della Basilicata in materia, nonché nella giurisprudenza di questo Consiglio sez. IV 23 dicembre 2021 n.8545 e 18 dicembre 2023 n.10973. Identico rilievo va poi fatto quanto alla previsione delle fasce di rispetto di cui all'art. 20 comma 8 d. lgs. 199/2021: sul punto, nella giurisprudenza di questo Consiglio, sez. IV 19 agosto 2025 n.7085.

11.7 Ancora non risponde al vero che il progetto non sia stato corredato di una certificazione sugli usi civici esistenti in zona, dato che essa è stata prodotta (doc. 22 ricorso I grado): solo per completezza si aggiunge che il parere non spiega per

qual motivo essa dovrebbe essere considerata insufficiente o preclusiva dell'approvazione.

11.8 A fronte di ciò (§ 5.3.3) la parte appellante deduce, citando la documentazione in atti, di avere considerato in modo particolare la problematica degli impatti cumulativi, e anche in questo caso il parere del Ministero della cultura non contiene rilievi specifici atti a dimostrare l'insufficienza degli studi effettuati. In conclusione quindi il rilievo (§ 3.12) per cui l'impianto è visibile dai centri abitati circostanti è generico, perché nei termini descritti può riferirsi a qualunque impianto del tipo.

11.9 Di conseguenza, l'apprezzamento del Consiglio dei Ministri che ha dato prevalenza all'interesse espresso dal Ministero della cultura non può dirsi congruamente motivato.

12. L'accoglimento dei motivi precedenti comporta improcedibilità del quinto motivo, proposto dichiaratamente in via subordinata.

13. In conclusione, l'appello va accolto e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di I grado e va annullato il provvedimento impugnato, come in dispositivo; solo per chiarezza si precisa che l'annullamento non concerne gli altri atti di cui in epigrafe, che sono all'evidenza endoprocedimentali, privi come tali di autonoma attitudine lesiva, e appaiono impugnati solo per scrupolo di difesa.

14. Quanto alle conseguenze dell'annullamento, il Collegio non può che ribadire le indicazioni già contenute nella propria sentenza 4870/2024 sopra citata, ovvero che in sede di riesercizio del potere, l'amministrazione rimane libera di *“compiere tutte le valutazioni previste dalla legge, in senso favorevole o contrario alle ragioni dell'istante, soffermandosi sui profili già evidenziati”* e operando una *“più approfondita valutazione comparativa delle posizioni e degli interessi rappresentati dalle differenti amministrazioni”*.

15. La particolarità e complessità delle questioni decise, sulle quali non si registra un precedente consolidato orientamento giurisprudenziale, è giusto motivo per

compensare per intero fra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n.4666/2024 R.G.), lo accoglie e per l'effetto accoglie il ricorso di I grado (T.a.r. Basilicata n. 139/202 R.G.) e annulla la deliberazione 16 gennaio 2024 del Consiglio dei Ministri, assunta a protocollo del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica con atto 19 gennaio 2024 prot. n. MASE 10747/2024.

Spese dell'intero giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Francesco Gambato Spisani**

**IL PRESIDENTE**

**Luigi Carbone**

**IL SEGRETARIO**