

IL CONTRASTO TRA AMMINISTRAZIONI NELLE PROCEDURE DI VALUTAZIONE AMBIENTALE: STRUMENTI DI RISOLUZIONE E TUTELA DELLE PARTI

di Federico Vanetti e Carla Piccitto

Consiglio di Stato, sez. IV, 13 marzo 2026, n. 2080

In materia di procedimento di VIA/VAS, la richiesta del Ministero dell'ambiente di rimettere la soluzione della questione alla valutazione del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c-bis), legge 23 agosto 1988, n. 400, costituisce un atto idoneo a far venir meno l'inerzia del Ministero, con conseguente improcedibilità dell'azione avverso il silenzio ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), c.p.a.

Ai fini del superamento del contrasto tra amministrazioni, l'ordinamento non prevede uno strumento diverso da quello previsto dall'art. 5, comma 2, lett. c-bis), legge 23 agosto 1988, n. 400, costituito dal deferimento al Consiglio dei ministri, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti.

La delibera del Consiglio dei ministri costituisce un atto autonomo di alta amministrazione che armonizza gli interessi pubblici contrastanti e conclude il relativo procedimento amministrativo di VIA.

La decisione in commento, inserendosi nel solco di una più che consolidata giurisprudenza del supremo consesso amministrativo, affronta l'applicazione alle procedure di valutazione ambientale dell'istituto della composizione dei conflitti previsto dall' articolo 5, co. 2, let. C-bis) della Legge 23 agosto 1988, n. 400ⁱ.

Nel caso di specie, non dissimile da altri di cui si dirà *infra*, a fronte di un'istanza di parte volta a ottenere il rilascio del provvedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) per un progetto PNIEC-PNRR di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte solare fotovoltaica, con relative opere di connessione, è sorto contrasto tra il Ministero dell'Ambiente (ente procedente) e la Soprintendenza speciale per il PNRR.

Per dirimere il contrasto, come suggerito dall'art. 25, co. 2 quinquiesⁱⁱ del D. Lgs. 152/2006, il Ministero dell'Ambiente ha richiesto che si applicasse il meccanismo di risoluzione del dissenso previsto dall' articolo 5, co. 2, let. C-bis) della Legge 23 agosto 1988, n. 400, alla stregua del quale "2. 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".

Il citato meccanismo, come il Consiglio di Stato ha più volte avuto modo di chiarire, presenta dei caratteri di assoluta peculiarità che lo distinguono nettamente da altri istituti di risoluzione dei contrasti tra Pubbliche Amministrazioni, quale, ad esempio, la composizione di dissensi qualificati opposti da amministrazioni preposte alla tutela di interessi pubblici a garanzia procedimentale cd. rafforzata, ai sensi dell'art. 14 quinquiesⁱⁱⁱ Legge 7 agosto 1990 n. 241.

Si tratta, infatti, di un'applicazione del potere di direzione della politica generale del Governo e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo, affidata al Presidente del Consiglio dei Ministri direttamente dall'art. 95 della carta costituzionale.

Proprio al fine di mantenere l'unitarietà di indirizzo politico e amministrativo, il Capo del Governo può deferire le questioni controverse tra Amministrazioni al Consiglio dei Ministri, affinché quest'ultimo valuti, prima, e armonizzi, poi, i diversi interessi pubblici coinvolti. In tal senso, la delibera assunta dal Consiglio rappresenta tipicamente un atto di alta amministrazione, espressione del principio di sussidiarietà verticale: il rilievo istituzionale dell'organo decidente, a cui è deferito il conflitto, consente di assumere la piena ponderazione comparativa dell'interesse pubblico prevalente tra quelli coinvolti.

Al Consiglio dei Ministri è assegnato il compito di analizzare il diverso rilievo degli interessi pubblici coinvolti nella procedura e rispetto ai quali si è generato il dissenso e di identificare quello prioritario, assumendo una decisione che sostituisce ad ogni effetto il provvedimento finale di VIA.

La natura di tale atto, nonché il fatto che la decisione assunta dal Consiglio dei Ministri sostituisca il provvedimento – soprattutto in casi come quello della decisione del Consiglio di Stato in commento, in cui la Delibera del Consiglio dei Ministri è stata giudicata idonea a interrompere il silenzio serbato dal Ministero – hanno generato dubbi sia sulla portata motivazionale che dovrebbe avere la delibera sia sul conseguente perimetro del sindacato giurisdizionale sulla delibera medesima.

I giudici di Palazzo Spada hanno perciò chiarito la portata applicativa dell'istituto, in una serie di sentenze rese negli ultimi anni su casi analoghi, tutti relativi a procedimenti di Valutazione di Impatto Ambientale^{IV}.

Nelle numerose pronunce sull'argomento, è stato limpidamente rammentato che in un ordinamento amministrativo che si connota per essere sempre più *“una costellazione multilivello e policentrica di apparati”*^V, al Consiglio dei Ministri, in quanto competente a determinare i principi di governo, è demandato il compito di comporre il conflitto istituzionale, anche attraverso la scelta (ove la composizione non sia possibile) dell'interesse pubblico da ritenere prevalente.

Questo potere di scegliere quale sia l'interesse prevalente e prioritario secondo la politica governativa, assegnato al Consiglio dei Ministri in applicazione della sussidiarietà di tipo verticale, è suscettibile di applicazioni sensibili nella materia delle valutazioni di impatto ambientale, nel cui contesto sovente si contrappongono interessi pubblici primari quali: la tutela dell'ambiente e delle matrici che lo compongono, ma anche la politica energetica nazionale, l'armonizzazione con gli obiettivi ricevuti da parte dell'Unione Europea, la tutela dei beni culturali e del paesaggio, solo per citarne alcuni.

Preso atto del carattere strategico e della delicatezza degli interessi coinvolti, la scelta del legislatore è perciò quella di avocare la risoluzione di tali conflitti direttamente al vertice della funzione governativo-amministrativa, nella consapevolezza che non sia sempre possibile comporre le posizioni contrastanti e che, perciò, la scelta sull'ordine di priorità non possa che spettare alla matrice che detta l'indirizzo politico nazionale.

Tanto chiarito, però, i Giudici Amministrativi hanno avuto cura di ribadire che alta discrezionalità non può equivalere a irrazionalità o assenza di motivazione della decisione. In questo senso, *“la complessiva valutazione effettuata dal Consiglio dei ministri è censurabile per vizi di irrazionalità in considerazione del fatto che le scelte dell'amministrazione, che devono essere fondate su criteri di misurazione oggettivi e su argomentazioni logiche, non possono tradursi in un mero, apodittico e tautologico giudizio; la composizione dei contrastanti interessi pubblici, pur palesando infatti profili particolarmente elevati di discrezionalità amministrativa, non si sottrae al sindacato giurisdizionale quanto alla congruenza e logicità delle scelte effettuate dall'amministrazione. [Si tratta di un, ndr] contesto valutativo, connotato sì da margine di ampia discrezionalità ma teleologicamente vincolato nel fine”* (così, Consiglio di Stato sez. IV, 19 maggio 2023, n. 5019).

Per l'effetto, il potere di controllo giurisdizionale sulla delibera del Consiglio dei Ministri sarà circoscritto alla verifica della logica e razionalità della decisione (*ibidem*).

Ciò non solamente poiché si tratta di un atto di alta amministrazione, ma altresì poiché è esso stesso basato su una cognizione limitata della vicenda sottostante, in quanto il Consiglio non è chiamato a ripetere l'istruttoria, ma a compiere una nuova valutazione degli interessi sottostanti sulla base delle risultanze istruttorie già fornite dalle amministrazioni precedenti^{vi}.

Ne deriva che, in relazione a tale 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 ed erroneamente ritenuto dal T.a.r.; in altri termini la delibera del consiglio dei ministri non deve contenere la confutazione tecnica ed analitica delle ragioni ostative opposte dall'organo tutorio del vincolo ma piuttosto deve rendere ragione del giudizio di prevalenza dell'interesse ambientale in un caso problematico in cui l'esistenza dell'interesse paesaggistico, sebbene positivamente accertato, è giudicato recessivo, operando una valutazione “complessiva” dei due interessi antagonisti.

È, in definitiva, una **motivazione sull'atto di indirizzo in cui si sostanzia il giudizio di prevalenza**^{vii}.

La richiamata giurisprudenza della Sezione Quarta del Consiglio di Stato sulla procedura di risoluzione dei conflitti, solo recentemente confermata dalla sentenza in commento, appalesa ancora una volta la complessità delle procedure di valutazione ambientale e la difficoltà di comprimere in esse la ponderazione di interessi multiformi e stratificati. In questo senso, non si può non rilevare che tali procedure siano emblema del sempre più frequente contenuto di compromesso di valutazioni amministrative complesse, fatto di fughe in avanti (si pensi alla tanto vessata questione del campo applicativo della VAS e della VIA) e di inadeguatezza delle procedure a fare sintesi degli interessi coinvolti, fino all'estremo risultato di abdicare alla composizione del dissenso e chiamare il Governo ad individuare un bene della vita di volta in volta prevalente.

ⁱ Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

ⁱⁱ Secondo cui “Il concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura comprende l'autorizzazione di cui all'articolo 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ove la relazione paesaggistica consenta di esprimere una valutazione positiva di compatibilità paesaggistica del progetto. Il Ministero della cultura motiva adeguatamente l'eventuale diniego del concerto. **In caso di dissenso** del Ministero della cultura rispetto al parere favorevole della Commissione di cui all'articolo 8, comma 1, o della Commissione di cui all'articolo 8, comma 2-bis, **può applicarsi l'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400.** Nei casi in cui, con l'atto adottato ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge n. 400 del 1988, venga superato il dissenso del Ministero della cultura, **l'atto medesimo sostituisce a ogni effetto il provvedimento di VIA favorevole, che comprende l'autorizzazione di cui al primo periodo. Le eventuali proroghe del provvedimento di VIA favorevole ai sensi del quarto periodo sono concesse ai sensi del comma 5 del presente articolo”**

ⁱⁱⁱ Secondo cui “1. Avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza, entro 10 giorni dalla sua comunicazione, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza. Per le amministrazioni statali l'opposizione è proposta dal Ministro competente. 2. Possono altresì proporre opposizione le amministrazioni delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, il cui rappresentante, intervenendo in una materia spettante alla rispettiva competenza, abbia manifestato un dissenso motivato in seno alla conferenza. 3. La proposizione dell'opposizione sospende l'efficacia della determinazione motivata di

conclusione della conferenza. 4. La Presidenza del Consiglio dei ministri indice, per una data non posteriore al quindicesimo giorno successivo alla ricezione dell'opposizione, una riunione con la partecipazione delle amministrazioni che hanno espresso il dissenso e delle altre amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza. In tale riunione i partecipanti formulano proposte, in attuazione del principio di leale collaborazione, per l'individuazione di una soluzione condivisa, che sostituisca la determinazione motivata di conclusione della conferenza con i medesimi effetti.

5. Qualora alla conferenza di servizi abbiano partecipato amministrazioni delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, e l'intesa non venga raggiunta nella riunione di cui al comma 4, può essere indetta, entro i successivi quindici giorni, una seconda riunione, che si svolge con le medesime modalità e allo stesso fine. 6. Qualora all'esito delle riunioni di cui ai commi 4 e 5 sia raggiunta un'intesa tra le amministrazioni partecipanti, l'amministrazione procedente adotta una nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza. 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. La questione è posta, di norma, all'ordine del giorno della prima riunione del Consiglio dei ministri successiva alla scadenza del termine per raggiungere l'intesa. Alla riunione del Consiglio dei ministri possono partecipare i Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate. Qualora il Consiglio dei ministri non accolga l'opposizione, la determinazione motivata di conclusione della conferenza acquisisce definitivamente efficacia. Il Consiglio dei ministri può accogliere parzialmente l'opposizione, modificando di conseguenza il contenuto della determinazione di conclusione della conferenza, anche in considerazione degli esiti delle riunioni di cui ai commi 4 e 5. 7. Restano ferme le attribuzioni e le prerogative riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti speciali di autonomia e dalle relative norme di attuazione".

^{iv} Vale la pena richiamare un passaggio della decisione del Consiglio di Stato, sezione IV, 15 aprile 2021, n. 3106, matrice della giurisprudenza successiva della medesima Sezione, con cui si è 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.

16.2. 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.

16.3. 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. 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).

16.4. 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'allocazione del meccanismo di coordinamento che coniuga il profilo dell'attività con quello dell'organizzazione". Cfr. in senso conforme anche Cons. Stato, sez. IV, 15 aprile 2021, n. 3112; Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486; Consiglio di Stato sez. IV, 19 maggio 2023, n. 5019; Consiglio di Stato sez. IV, 8 aprile 2024, n. 3203; Cons. Stato, sez. IV, 29 maggio 2025, n. 4697.

^v Consiglio di Stato, sezione IV, 15 aprile 2021, n. 3106

^{vi} Il Consiglio di Stato, infatti, ha precisato che la delibera del Consiglio dei Ministri che risolve il conflitto non segue a una riedizione dell'istruttoria amministrativa condotta dall'ente procedente, "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" (così Consiglio di Stato sez. IV, 8 aprile 2024, n. 3203)

^{vii} Ibidem, Consiglio di Stato sez. IV, 8 aprile 2024, n. 3203