amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

La decisione del CdM sui conflitti nei procedimenti di VIA. Spunti di riflessione

di **Benedetto Marsili**

(Dottorando di ricerca presso l'Università degli Studi di Roma Federico II)

Sommario

1. Procedimenti in materia ambientale come occasione di conflitti tra amministrazioni. – 2. I conflitti tra amministrazioni. – 2.1. I diversi meccanismi di risoluzione dei conflitti tra amministrazioni. – 3. VIA statale e VIA regionale. – 3.1. La soluzione del conflitto ad opera del Consiglio dei ministri nella VIA statale e nella VIA regionale. – 3.2. Il problema degli atti di alta amministrazione – 4. La decisione del CdM ex art. 5, co. 2, lett. C-bis, l. 400/88 e la decisione del CdM ex art. 14-quinquies, l. 241/90: due atti di alta amministrazione "diversi"– 5. Qualche conclusione.

Abstract

Administrative procedures for environmental protection offer a unique vantage point for investigating crucial aspects of conflicts between administrations. This is confirmed by a recent ruling by the Council of State, which offers several points for reflection in its reasoning: from the complexity of coordination mechanisms between different administrations, particularly ministries, to the efficiency of dispute resolution procedures between them, and to the delicate issues surrounding the nature and review of high-level administrative acts required to resolve such conflicts..

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. Procedimenti in materia ambientale come occasione di conflitti tra amministrazioni.

I procedimenti amministrativi preposti alla tutela dell'ambiente[1] sono un osservatorio privilegiato di indagine su aspetti cruciali dei conflitti tra amministrazioni[2]. Lo conferma una piuttosto recente pronunzia del Consiglio di Stato[3] che nelle sue motivazioni offre vari argomenti di riflessione: dalla complessità dei meccanismi di coordinamento tra amministrazioni diverse, in particolare tra ministeri, all'efficienza delle procedure di risoluzione dei contrasti tra le stesse, fino alle delicate questioni riguardanti la natura e il sindacato degli atti di alta amministrazione chiamati a dirimere tali conflitti.

Non è possibile, però, inoltrarsi in una analisi dei temi in parola senza volgere un rapido sguardo alle modalità di svolgimento dei procedimenti amministrativi a tutela dell'ambiente[4]: la VIA (valutazione di impatto ambientale), l'AIA

[1] Sull' ambiente si vedano: M. S. Giannini, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15; F.G. Scoca, *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico,* in *Quaderni regionali*, 1989, p. 533; S. Grassi- M. Cecchetti- A. Andronio, *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999; G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente,* in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996; P. Dell'Anno, *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2021.

[2] E. Giardino, *Il conflitto interistituzionale nella tutela dell'ambiente*, in M. Macchia (a cura di), *Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Editoriale scientifica, 2009.

[3] Consiglio di Stato, sez. IV, 3203/2024.

[4] Negli anni l'attenzione del diritto all'ambiente è mutata radicalmente, essendosi palesata l'insufficienza degli strumenti giuridici utilizzati in passato ed è cresciuto il bisogno sociale della sua tutela. Le vecchie definizioni di ambiente, che lo intendevano o come *bene giuridico,* garantito da alcuni istituti, o come vera e propria *materia* la cui normazione spetta a determinati soggetti e la cui cura è affidata a determinate amministrazioni, sono state superate. Si è diffusa l'idea che debba essere considerato come un valore e un principio da rispettare in ogni procedimento e da parte di ogni amministrazione, a prescindere dall'interesse di cui ciascuna è portatrice.

Per la tripartizione dell'ambiente come bene giuridico- materia- valore costituzionale, si veda F. Fonderico, *Ambiente*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Bologna, 2006, vol. I, pag. 204.

Per l'ambiente come valore costituzionale si veda Corte Costituzionale, sent. n. 356/1994, per cui l'ambiente costituisce un valore costituzionale dal contenuto integrale, nel senso che in esso sono sommati una pluralità di valori non limitabili solo agli aspetti estetico-culturali, sanitari ed ecologici della tutela, ma ricompresivi pure di esigenze e di istanze partecipative, la cui realizzazione implica l'attivazione di tutti i soggetti pubblici in virtù del principio di leale collaborazione, e dei membri della collettività statale, dei quali non può essere trascurato il positivo contributo per una efficace tutela dei beni ambientali.

A questa visione ha concorso anche una marcata sensibilità del diritto dell'UE. In particolare, l'art. 11 del TFUE che enuncia il principio di integrazione, secondo cui l'interesse ambientale deve essere considerato in ogni scelta dei poteri pubblici, anche nelle decisioni di amministrazioni non direttamente preposte alla sua cura. Infatti, come indicato nel *Green deal* di cui alla comunicazione della commissione europea dell'11.12.2019, l'obbiettivo dell'Unione è la "*transizione ecologica*" ovvero lo sviluppo entro il 2050 di un'economia di mercato che possa utilizzare risorse a scarso impatto sull'ecosistema con una riduzione quasi prossima allo zero delle emissioni.

Su questa via la tutela dell'ambiente è maturata al punto che, in seguito alla modifica introdotta con la legge costituzionale 1/2022[4], la Costituzione oggi enuncia all'art. 9: «*La Repubblica[…] tutela l'ambiente*», elevando lo stesso a fondamentale *valore costituzionale*. Il principio la cui genesi (è avvenuta) nella realtà giuridica prima ancora che la costituzione lo dichiarasse, ovvero a fare proprio valori che in realtà sono già nell'ordinamento. Il principio di tutela dell'ambiente, e lo dimostra quanto detto sino ad ora, ha conosciuto nel tempo un lungo percorso di lenta e continua affermazione che ha trovato il suo compimento nella recente modifica dell'art. 9 della

ISSN 2036-7821

(autorizzazione integrata ambientale) e la VAS (valutazione ambientale strategica).
Le disposizioni che regolano questi procedimenti sono finalizzate ad attuare i principi fondamentali in materia ambientale, dettati dal codice dell'ambiente[5], il d.lgs. 152/2006, e dalle norme internazionali[6] e dell'UE. Nello specifico, il principio di integrazione e i principi di prevenzione e precauzione[7].
Secondo il principio di integrazione, lo sviluppo dell'Unione Europea deve avvenire perseguendo gli obbiettivi previsti dai trattati, ma preferendo sempre tra le scelte possibili quella che meglio realizzi la tutela dell'ambiente[8]. Per cui l'interesse ambientale deve essere considerato in ogni decisione dei poteri pubblici[9], anche in quelle di amministrazioni non direttamente preposte alla sua cura[10].
I principi di precauzione e prevenzione, invece, hanno entrambi come fine ultimo quello di garantire una protezione dell'ambiente con l'adozione di misure preventive volte a ridurre al minimo il rischio che si verifichi un danno ambientale. La distinzione tra i due principi è sottile ma altrettanto chiara. Si parla di prevenzione qualora vi sia certezza sugli effetti dannosi e pregiudizievoli dell'attività da autorizzare, mentre la precauzione opera anche quando vi sia la sola probabilità che l'attività produca effetti dannosi, in assenza di una tesi condivisa dall'intero settore scientifico di riferimento.
La tutela dell'ambiente non può, dunque, essere statica e presa in considerazione soltanto al momento delle richieste degli atti di autorizzazione per le attività che vi impattano, ma deve essere perseguita attraverso un approccio dinamico e continuato

---

Costituzione, in un momento in cui era ormai radicato nella cultura non solo giuridica e istituzionale ma nella cultura come ≪*sistema complessivo e condiviso di valori e sensibilità*≫.

La modifica, in effetti, recepisce orientamenti giurisprudenziali consolidati. Essa assume tuttavia un ruolo cruciale nel progressivo rafforzamento della sensibilità ambientale all'interno dell'ordinamento giuridico, tracciando un percorso volto a potenziare la tutela dell'ambiente e a dare una maggiore concretezza alla protezione dell'ambiente. In argomento si veda M. Cecchetti, *La revisione dell'art. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche)innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. Cost.*, 2021, 3, 285 e ss.; F. De Leonardis, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 2022

[5] M. A. Sandulli, *Introduzione. La complessità delle fonti, le tendenze del sistema e il ruolo dei principi nel diritto amministrativo*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2020.

[6] Sul diritto ambientale e le riflessioni sul suo sviluppo R. Ferrara, *L'ambiente e il suo diritto nelle riflessioni di Massimo Severo Giannini*, in *Dir. Amm.*, 1, 2024, p. 207 e ss.

[7] Sull'influenza del diritto comunitario sul diritto amministrativo nazionale: S. Cassese, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl. comunit.*, 2-3, 2002, pag. 291. Sui Trattati UE e il diritto dell'Unione Europea: G. Tesauro, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Napoli, 2018, p. 12.

[8] F. Rolando, *L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea,* in *DPCE ONLINE*, 2, 2023, p. 561-574.

[9] K. Anker, P.D. Burdon, G. Garver, M. Maloney e C. Sbert, *From Environmental Law to Ecological Law*, London e New York, Routledge, 2021

[10] Ciò non significa, però, come chiarito anche dalla Corte costituzionale Sent. 264/2012, che la tutela dell'ambiente debba in ogni caso essere considerata preminente a qualsiasi altro interesse, ma semplicemente si vuol affermare che deve sempre essere presente nel bilanciamento degli interessi in gioco che la pubblica amministrazione compie quando adotta una decisione.

ISSN 2036-7821

nel tempo. La disciplina degli strumenti prescelti per assicurare una integrata e continua tutela dell'ambiente[11] è orientata in tal senso.

La VAS, valutazione ambientale strategica, serve a garantire la tutela dell'ambiente già al momento della pianificazione e programmazione delle opere[12]. La sua disciplina, contenuta nel d.lgs. n.152/2006, è stata adottata al fine di attuare la direttiva europea 27 giugno 2001, n. 42. La legge detta alcune ipotesi di piani che sono obbligatoriamente assoggettati alla VAS, ma l'elenco non può considerarsi tassativo poiché l'applicazione della stessa va intesa in senso ampio, e perciò ogni tipo di piano che possa avere una qualche incidenza sull'ambiente e arrecarvi pregiudizio deve ritenersi subordinato alla sua concessione[13].

L'AIA, autorizzazione integrata ambientale, invece, è finalizzata alla verifica dell'ammissibilità dell'esercizio di alcuni impianti industriali, al fine di garantire una soglia massima di rifiuti prodotti e di inquinamento nelle acque, nel suolo e nell'aria[14]. Questo titolo abilitativo detta le condizioni da rispettare nello svolgimento dell'attività. Il suo rilascio è subordinato al rispetto dei livelli massimi di emissioni nel corso dell'attività o nella realizzazione dell'opera. Anche questo è uno strumento di tutela integrata dell'ambiente, poiché si considerano i rischi e i pregiudizi che una determinata attività può creare sulle diverse componenti ambientali, ed è uno strumento di tutela preventiva dal momento che vuole impedire danni all'ambiente attraverso una predeterminazione dei livelli massimi di inquinamento[15]. In quest'ottica si è deciso di prevedere un meccanismo di *command and control* delle amministrazioni competenti, nel senso che le stesse nel corso degli anni sono tenute a valutare il rispetto dei limiti indicati al momento dell'autorizzazione. È per tale motivo che l'AIA ha una durata temporale limitata e necessita di essere rinnovata periodicamente. Il rinnovo, per altro, è subordinato anche a valutazioni sulla possibilità di impiegare nuove tecnologie nelle attività che si svolgono, così da ridurre in misura ancora maggiore le emissioni e l'impatto ambientale[16].

La stessa logica di tutela dinamica e continuata dell'ambiente è sottesa al

---

[11] Su cui si veda M. Delsignore, *Ambiente*, in B. G. Mattarella- M. Ramajoli (a cura di), *Enciclopedia del diritto, funzioni amministrative*, Milano, 2022, p. 46 e ss.

[12] G. Delle Cave, *La Valutazione Ambientale Strategica: ratio, caratteristiche e peculiarità, nota a Consiglio di Stato, Sez. II, 01 settembre 2021, n. 6152*, in *Giustiziainsieme.it*, 15 novembre 2021.

[13] M. Floris- F. Isola- S. Lai- F. Leccis- F. Leone- M. Marras- C. Zoppi, *Valutazione ambientale strategica, piani urbanistici comunali e piani dei parchi. Un quadro operativo per l'integrazione della Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile della Sardegna*, Cagliari, 2023.

[14] S. Vernile, *L'autorizzazione integrata ambientale tra obbiettivi europei e istanze nazionali: tutela dell'ambiente vs. semplificazione amministrativa e sostenibilità socioeconomica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6, 2015, pp. 1697 e ss.

[15] S. Pratali, *I procedimenti di autorizzazione integrata*, in B. Caravita- L. Cassetti- A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, p. 323

[16] E. Boscolo, *Via e Vas riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in *Urb. e app.*, 7, 2008, p. 541.

ISSN 2036-7821

procedimento di VIA[17] (valutazione di impatto ambientale) indirizzato a verificare la compatibilità ambientale di un progetto[18]. Si tratta di una «*vera e propria autorizzazione dotata di amplissima discrezionalità*»[19], volta a verificare l'impatto che l'opera da realizzare può avere sull'uomo, su flora, fauna e beni culturali e su come possa cambiare le interazioni tra questi elementi. A tal fine il procedimento di adozione della VIA si compone di una serie di fasi fondamentali. Per prima cosa viene operato uno screening in cui si valuta se la realizzazione del progetto possa incidere pregiudizialmente sull'ambiente e in che modo. Successivamente, dopo la presentazione delle osservazioni da parte dei privati e della comunità coinvolta[20], l'autorità competente rilascia un "*parere motivato*" in cui oltre ad autorizzare può dettare anche delle prescrizioni per ridurne al minimo l'impatto ambientale. Anche nel caso della VIA, poi, la legge impone una costante verifica di ottemperanza alle prescrizioni indicate nel provvedimento di autorizzazione[21].

A seconda delle dimensioni e delle aree interessate, inoltre, alcuni progetti sono soggetti alla valutazione di impatto ambientale statale, mentre altri alla valutazione di impatto ambientale regionale. A livello statale, come si avrà modo di vedere anche più avanti, l'autorità responsabile è il Ministro dell'Ambiente, il quale emette il provvedimento di VIA in collaborazione con il Ministro per i Beni e le Attività Culturali, che partecipa alla fase istruttoria. A livello regionale, invece, la competenza ricade sugli enti pubblici incaricati della tutela, protezione e valorizzazione dell'ambiente.

Il quadro, insomma, restituisce una disciplina della tutela dell'ambiente estremamente forte[22], che ha però anche dei risvolti di grande problematicità.

La salvaguardia dell'ambiente, infatti, rappresenta un fattore di costo per l'iniziativa economica e dunque, a volte, un freno alla fondamentale e non rimandabile crescita economico-sociale del paese[23]. Per questo motivo, le norme preposte alla sua tutela sono spesso destinatarie di interventi di semplificazione al fine di velocizzare le

[17] A. Police, *La valutazione di impatto ambientale*, in P. Dell'Anno- E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2013, p. 527.

[18] La VIA ha origine nella normativa comunitaria, *direttiva 26 giugno 1985, n. 337*, che impone agli Stati di prevederla obbligatoriamente per la realizzazione di determinate opere.

[19] Così F. Liguori, *Tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2020, p. 15.

[20] Con la modalità dell'inchiesta pubblica su cui si veda L. Casini, *L'inchiesta pubblica: analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2007, pp. 43-92.

[21] La VIA è una decisione che si caratterizza per una amplissima discrezionalità che non si limita a fornire un giudizio tecnico ancorato solo ad oggettivi criteri di misurazione. Al contrario la decisione passa anche per valutazioni di intensa discrezionalità amministrativa e rispetto agli interessi pubblici e privati coinvolti. In questi termini *Consiglio di Stato sez. II, 02 agosto 2024, n. 6947.*

[22] O.H. Kassim ,*La nozione di ambiente per lo sviluppo e gli strumenti per veicolarne l'applicazione: le valutazioni ambientali*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2020, pp. 81 ss.

[23] Sull'amministrazione come freno alle attività economiche si veda F. Fracchia, *L'amministrazione come ostacolo*, in *Dir. econ.*, 2, 2023, pp. 357 e ss.

ISSN 2036-7821

procedure amministrative aventi ad oggetto attività economiche o la realizzazione di infrastrutture[24].

Ma l'attività delle pubbliche amministrazioni a tutela dell'ambiente non può assolutamente fare a meno di competenze, nozioni e informazioni che solo il ricorso alla tecnica e alla scienza è in grado di fornire, a maggior ragione poi, come sempre più spesso accade, se vengono in rilievo questioni dove anche nella comunità scientifica di riferimento non esistono risultati e teorie certe.

La semplificazione in materia ambientale, quindi, incontra alcune cause di resistenza, solo che si consideri l'impossibilità, in un ambito così delicato, di rinunciare al dialogo tra svariate amministrazioni. Non è facile ridurre il numero dei soggetti coinvolti nel procedimento[25] o stringere drasticamente i tempi dell'istruttoria[26].

La tensione tra volontà di semplificare e intrinseca difficoltà nelle valutazioni da compiere porta, per un verso, allo spasmodico taglio degli spazi di intervento del potere pubblico[27], e dall'altro, ad un aumento delle funzioni, alla moltiplicazione di procedimenti speciali e di emergenza[28] e al difficile intrecciarsi tra competenze[29].

Ciò contribuisce a rendere le relative procedure complesse[30] e frequentemente occasione di controversie tra le amministrazioni coinvolte[31].

2. I conflitti tra amministrazioni.

Quello della tutela dell'ambiente non è però l'unico settore in cui si registrano conflitti tra amministrazioni, che sono al contrario molteplici e hanno origini risalenti nel tempo. È allora utile, per completezza, anticipare l'analisi della questione specifica da una ricostruzione del tema in termini generali.

La visione "*mitica*" dell'amministrazione nello Stato liberale come

[24] Sulle problematiche relative alla realizzazione di infrastrutture A. Macchiati, G. Napolitano, *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia ?*, Bologna, 2009.

[25] In tema di semplificazione e interessi sensibili C. Videtta, *Semplificazione amministrativa e interessi sensibili. Una prospettiva di analisi*, in *Dir. econ.*, 2013, p. 552.

[26] F. Liguori, *Tutela dell'ambiente e misure di semplificazione,* in *Rivista giuridica dell'edilizia,* 1, 2020, pp. 3-16.

[27] S. Cassese, *Cosa resta della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim dir. pubbl.*, 1, 2020.

[28] Soprattutto in conseguenza delle crisi degli anni 20', Covid-19 e Conflitto Russo- Ucraino, che hanno costretto a seguire logiche emergenziali, le quali però, a dispetto della loro definizione che le vorrebbe circoscritte al periodo strettamente necessario a fronteggiare l'emergenza, hanno finito per diventare la regola in vari settori dell'attività amministrativa.

[29] Per un'analisi dei rapporti tra poteri con particolare riferimento alla leale collaborazione tra gli stessi si veda A. A. Demming, *Leale collaborazione (tra poteri),* in *Enc. Dir., potere e costituzione*, Milano, 2022, pp. 281 e ss.

[30] Si pensi proprio al coordinamento tra VAS e VIA su cui F. Vanetti, L. Ugolini, *La sottoposizione a Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.) degli strumenti di pianificazione urbanistica ed il coordinamento con la Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.). Nota a Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 7 giugno 2018, causa C-671/16 e Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 7 giugno 2018, causa C-160/17,* in *Riv. giur. amb.*, 2018, pp. 529 ss.

[31] Sull'importanza dell'organizzazione in materia ambientale si veda A. Moliterni, *Diritto dell'ambiente e teoria generale del diritto: alcune annotazioni muovendo dal contributo scientifico di Giampaolo Rossi,* in *Riv. quadr. di diritto dell'ambiente*, 2020, p. 260.

ISSN 2036-7821

un'amministrazione corpo unitario e monolitico, concentrato nel perseguire un interesse pubblico unico, e dunque di un'amministrazione senza conflitti interni, è stata ampiamente smentita[32]. Tant'è che anche nella giurisprudenza risalente[33]si trovano ampie tracce di liti tra amministrazioni[34].

Eppure, gli studi sui conflitti tra amministrazioni si sono sviluppati solo in un momento successivo, principalmente alla fine del XIX, complice anche il mutato approccio al conflitto tra poteri pubblici, non più osservato esclusivamente in termini di contrasti tra competenze, ma studiato ed analizzato dal punto di vista *"interno"*, ovvero come conflitto tra soggetti diversi dello stesso potere[35].

L'evoluzione e i cambiamenti della pubblica amministrazione hanno naturalmente influito sulle dinamiche dei conflitti e del loro componimento.

Dall'amministrazione autorità, che si limitava a dettare comandi nei confronti dei cittadini, si è passati, con la nascita e l'evoluzione del *"welfare state"*, all'amministrazione dei servizi e delle prestazioni, chiamata a fornire interventi diretti nelle situazioni di bisogno[36]. Nel nuovo millennio le esigenze sono mutate ancora una volta: gli stati hanno dovuto far fronte prima alla globalizzazione[37], poi allo sviluppo tecnologico e, infine, alle sfide della contemporaneità, come lo sviluppo sostenibile o la lotta alla povertà, che poggiano su equilibri sottilissimi e sono alla continua ricerca di un baricentro[38].

Non senza dire, poi, della difficoltà di una definizione precisa di amministrazione pubblica, per essere questa un'amministrazione dai mille volti, tanti quante sono le considerevoli funzioni ad essa attribuite[39], complice anche l'esponenziale sviluppo

---

[32] L'equazione Stato liberale- amministrazione monolitica viene meno già solo analizzando la struttura economica e giuridica degli stati nel XVIII secolo che, infatti, ruotava intorno al singolo individuo al centro della società e libero da qualsiasi condizionamento, anche da parte dello Stato. In questo contesto, si guardava anzi con favore alle iniziative di *selfgovernament* e al decentramento delle funzioni a livello locale, attribuendo primaria importanza alle entità municipali più vicine ai cittadini. Accadeva così che nascessero spesso dei conflitti tra poteri, in particolare tra centri amministrativi locali e statali. per una completa ricostruzione storica si vedano tra gli altri G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 2020; L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2006; G. Capano, E. Gualmini, *La pubblica amministrazione in Italia*, Bologna, 2006.

[33] In argomento puntualissima l'analisi di M. Mazzamuto, *Liti tra pubbliche amministrazioni e vicende della giustizia amministrativa*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2, 2019, pp. 344 e ss.

[34] Ibidem, in cui è riportata copiosa giurisprudenza: Cons. Stato, 15 dicembre 1892, n. 346; Cons. Stato sez. IV, 8 gennaio 1891, n. 5; Cons. Stato, sez. IV, 17 novembre 1892, n. 321

[35] Uno dei primi studi sul tema dei conflitti è L. Armanni, *I conflitti interni di amministrazione pubblica*, Assisi, 1900.

[36] F. Girotti, *Welfare State. Storia, critica e modelli*, Roma 1998, p. 188; P. Flora-A. J. Heidenheimer, *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Bologna, 1993, p. 28; A. Briggs, *The Welfare State in Historical Perspective*, in *European Journal of Sociology*, 2, 1961, p. 228.

[37] S. Cassese, *Stato e globalizzazione, chi vince e chi perde* ?, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2024, p. 531 e ss.

[38] F. Bassanini, G. Napolitano, L. Torchia (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, 2021.

[39] Sul ruolo dell'amministrazione e i suoi compiti D. Sorace, S. Torricelli, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2023, pp. 63 e ss.

ISSN 2036-7821

dell'organizzazione amministrativa che vede coinvolti ormai un insieme macroscopico e disomogeneo di soggetti.
Nel tempo, infatti, l'amministrazione si è estremamente disaggregata e differenziata, tanto da portare autorevole dottrina a coniare il termine di "*adhocrazia*" [40] per far riferimento alla totale assenza di unitarietà e gerarchia nell'attuale organizzazione. È sempre più frequente il ricorso a organismi satelliti, strumentali, meramente ausiliari e indipendenti[41].
L' inarrestabile crescita degli interessi pubblici da tutelare, e dei soggetti pubblici a cui la loro cura è affidata non è stata ovviamente priva di conseguenze. Questa tendenza rappresenta una delle principali ragioni alla base dello sviluppo di nuovi e tanti conflitti tra amministrazioni[42].
Per questa via si sono sviluppati diversi meccanismi di composizione dei conflitti., L'ordinamento però è privo di una disciplina generale in materia, ed è possibile, al più, provare a raggruppare i vari strumenti di soluzione dei conflitti tra amministrazioni in alcune macrocategorie, attraverso l'analisi di elementi comuni a tutti[43].

2.1 I diversi meccanismi di risoluzione dei conflitti tra amministrazioni.

Nello specifico, sono tre i possibili rimedi-tipo[44]: il conflitto di attribuzione alla Corte

---

[40] S. Cassese, *Lo stato ad amministrazione disaggregata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2020, pp. 1-12.

[41] Su cui si veda R. Spagnuolo Vigorita, *Autorità indipendenti: regolazione economica e autonomia privata. Riflessioni sulla effettività dei poteri e sul ruolo degli operatori economici*, in C. Acocella (a cura di), *Autorità indipendenti*, Napoli, 2022, pp. 119 e ss.

[42] Per un'analisi, invece, sugli strumenti di composizione nelle liti tra PA e privati si veda R. Spagnuolo Vigorita, *Il conflitto tra pubblica amministrazione e privati. Modelli per la composizione,* Napoli, 2018.

[43] Per una ricostruzione completa si veda S. Tranquilli, *Il malum discordiae del potere amministrativo, contributo allo studio dei conflitti e delle liti tra Pubbliche Amministrazioni*, Napoli, 2021; per i conflitti intersoggettivi in particolare si veda C. Camilli, *Conflitti di amministrazione*, in *Conflitto, Enciclopedia del diritto, Milano*, 1961, pp. 993 e ss.

[44] I meccanismi di composizione sono invece quattro se si considerano anche i poteri sostitutivi di Stato e Regioni. Questi poteri sono però più uno strumento di coordinamento amministrativo per far fronte ad ipotesi particolari che un vero e proprio strumento di soluzione di conflitti tra amministrazioni. L'art. 120 Cost., co.2., infatti, prevede dei *poteri sostitutivi* del governo rispetto ad organi di regioni, città metropolitane, province e comuni. I presupposti per l'esercizio di tali poteri sono *il rischio di mancato rispetto dei trattati o delle norme internazionali e comunitarie*; *il grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica* e, infine, la necessità di *garantire l'unità giuridica ed economica del paese*, con particolare riguardo ai *livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali.

Oltre a quelli dello Stato esistono *poteri sostitutivi* delle regioni, esercitabili nei confronti degli enti locali. Anche in questo caso servono a garantire la salvaguardia di interessi unitari. Il loro fondamento risiede nel combinato disposto degli art. 120, 117, co.3-4, e 118, co. 1-2, della Costituzione. Infatti, la struttura costituzionale attuale attribuisce alle regioni alcune competenze esclusive che giustificano l'esercizio di *poteri sostitutivi* sugli enti locali nel caso di esigenza di *"esercizio unitario"* delle funzioni amministrative di regola attribuite a questi ultimi. Tale meccanismo serve a dare una certa dinamicità all'ordinamento, ed in particolare alla rigida divisione delle competenze. In questo modo si ha anche una migliore attuazione del *principio di sussidiarietà verticale* che vuole l'attribuzione delle funzioni al livello più vicino ai cittadini ma sempre qualora ciò corrisponda al loro migliore esercizio. L'intervento di un organo di governo sovraordinato può e deve esserci se nel caso concreto l' "*esercizio*

ISSN 2036-7821

costituzionale; la devoluzione della controversia al giudice amministrativo; la devoluzione della decisione ad un organo terzo [45].

Il caso del conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, ex art. 134 della Costituzione, mira a risolvere le controversie nascenti dall'illegittimo esercizio di un potere pubblico da parte di chi non ne è titolare[46]. Possono esserci conflitti di attribuzione *intraorganici*, in cui sono contrapposti tra loro organi dello Stato, o conflitti di attribuzione *intersoggettivi*, se il contrasto sorge tra Stato e regioni o tra le regioni[47]. Ovviamente questo tipo di giudizio presenta notevoli differenze rispetto al giudizio amministrativo. Il conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale ha sicuramente un ambito di applicazione più ristretto poiché è limitato a contestare un difetto di competenza e non più in generale a verificare la lesione di un interesse, come invece accade nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo. Non solo, totalmente diversa è anche la disciplina delle impugnazioni e quella della tutela cautelare e del giudicato, la cui ampiezza nel giudizio amministrativo è decisamente

---

unitario" di funzioni amministrative sia il modo più efficiente di perseguire l'*"interesse pubblico"* che si ritenga debba prevalere (*Consiglio di Stato, sez. IV, 2 marzo 2020, n. 33).* La possibilità di sostituzione deve in ogni caso essere prevista espressamente dalla legge che ne indica con puntualità i presupposti sostanziali e procedurali.

L'esercizio dei *poteri sostitutivi* dovrebbe evidentemente rientrare in un ambito di eccezionalità. Non può invece non segnalarsi come alcune tendenze legislative propendano per un utilizzo dei poteri in parola come un rimedio quasi ordinario, a presidio della tempestività dell'azione amministrativa. Il rischio di un approccio di questo tipo, soprattutto nel senso di ritenere valido il binomio accelerazione- sostituzione, è che siano svuotati i *poteri sostitutivi* della loro *ratio* e, proprio per questo, che gli stessi non siano utili ad attuare il *principio di sussidiarietà verticale* nel senso poco prima accennato.

In argomento: L. Violini, *Sussidiarietà e poteri sostitutivi*, in *Enc. Dir., Potere e costituzione*, Milano 2023; R. Spagnuolo Vigorita, *Semplificazione e sostituzione dalla legge "Madia" al decreto-legge n.76/2020*, in F. Liguori, *Il problema amministrativo*, Napoli, 2020, p. 41.

[45] La devoluzione del conflitto al giudice amministrativo è in realtà sempre più frequente, soprattutto a causa di quel fenomeno per cui il dissenso dei gruppi sociali si incanala nelle pubbliche amministrazioni più vicine ai singoli, in particolare quelle comunali, che dunque poi ricorrono al giudice amministrativo per la tutela degli interessi diffusi e collettivi della loro comunità. Sul punto si vedano: M. Delsignore, *L'amministrazione ricorrente*, Torino, 2020; E. Giardino. *Il conflitto interistituzionale nella tutela dell'ambiente,* in M. Macchia (a cura di), *Quando lo stato fa causa allo stato*, op. cit., pp. 147 e ss. Quest' ultimo, in particolare, prende come esempio la legge n. 36 del 2001 che regola la localizzazione dei siti che possono generare campi elettromagnetici dannosi per la salute. Tale legge attribuisce allo Stato il potere di stabilire con atto amministrativo dei valori uniformi che rappresentano i limiti di esposizione. Alle regioni, invece, spetta il compito, nei limiti individuati, di individuare le possibili localizzazioni delle opere, e infine, spetta ai comuni un potere solo sussidiario consistente nella possibilità di adottare dei regolamenti finalizzati ad assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale delle opere. Questa divisione di competenze non può essere derogata per evitare che siano adottate a livello locale delle misure sbilanciate totalmente nel senso della tutela della salute della popolazione, e dunque ostative alla realizzazione di impianti moderni, pure da considerarsi esigenza di rilevante interesse nazionale. Non di rado, però, accade che i comuni adottino delle misure derogatorie funzionali alla tutela della salute. Si registra in materia, quindi, un contenzioso estremamente ampio che ha ad oggetto proprio le rivendicazioni dei comuni di poteri urbanistici derogatori rispetto ai livelli stabiliti uniformemente dallo Stato.

[46] M. G. Rodomonte, *I conflitti fi attribuzione tra poteri dello Stato*, in *federalismi*, 13, 2011, pp. 1 e ss.

[47] Tra le maggiori opere sui conflitti di competenze tra amministrazioni S. Romano, *I giudizi sui conflitti delle competenze amministrative, estratto dal Primo Completo Trattato di diritto amministrativo italiano* di V.E. Orlando, IV, Milano, 1900.

ISSN 2036-7821

maggiore[48].

Tutto ciò ha impedito al *conflitto di attribuzione* di essere frequentemente utilizzato per la soluzione dei conflitti tra amministrazioni, considerando anche che quest'ultimo implica sempre un difetto di competenza, mentre i conflitti tra amministrazioni spesso dipendono da vere e proprie contrapposizioni di interessi pubblici. Per cui le amministrazioni, pur riconoscendo l'una la competenza dell'altra, entrano comunque in conflitto in quanto portatrici di interessi diversi che il procedimento non riesce a comporre, rendendo così obbligatoria una decisione che veda prevalere un interesse sull'altro.

Più frequentemente, allora, per la soluzione dei conflitti tra amministrazioni viene utilizzato il giudizio amministrativo. Non sono previste regole speciali per il processo in questa materia, tuttavia, esistono alcuni profili peculiari.

Si consideri infatti che nei giudizi sui conflitti tra amministrazioni il ruolo del giudice e il suo approccio sono sicuramente differenti rispetto ad un conflitto tra privati e amministrazioni. Nello specifico, nei conflitti tra amministrazioni il giudice tende a cercare una soluzione che possa risolvere il contrasto creatosi, mentre i giudizi che vedono contrapposti P.A. e privati sicuramente si incardinano sulla tutela del privato. Ciò è conseguenza del tipo di decisione richiesta al giudice che, mentre nelle controversie tra privati verte sul legittimo esercizio del potere nel rapporto cittadino-amministrazione e dunque implica una scelta tra prevalenza dell' interesse pubblico perseguito e limite al possibile sacrificio del privato, diversamente, nel giudizio sui conflitti tra amministrazioni è finalizzata a scegliere quale interesse pubblico tra quelli in gioco debba prevalere, sempre ovviamente, non entrando nel merito amministrativo che resta escluso dalla sua giurisdizione, o almeno dovrebbe.

La maggior parte dei conflitti tra amministrazioni finisce dinanzi al giudice amministrativo, a volte indirettamente, tramite l'impugnazione della decisione amministrativa che decide il conflitto, ma spesso anche direttamente, data l'assenza di meccanismi di risoluzione adeguati[49]. Un così ampio ricorso alla soluzione giurisdizionale dei conflitti, però, comporta un grande rischio, ovvero l'utilizzo del processo come luogo di valutazione degli interessi che dovrebbero invece essere ponderati e bilanciati all'intero del procedimento amministrativo[50].

Tale tendenza non arretra nemmeno nelle ipotesi in cui la soluzione del conflitto è attribuita ad un soggetto *terzo* diverso dal giudice.

---

[48] S. Tranquilli, *I conflitti e le liti tra pubbliche amministrazioni, in PA persona e amministrazione,* 1, 2022, p. 349.

[49] Questo anche perché nell'assetto attuale pure qualora l'ordinamento disciplini dei meccanismi di composizione del conflitto extra-giudiziali, questi non sono mai previsti come condizioni di procedibilità e, dunque, chi ha interesse può ben decidere di adire il giudice amministrativo senza utilizzare i meccanismi di composizione extra-giurisdizionali esistenti.

[50] Sulla riserva di amministrazione si veda A. Sau, *L'irragionevolezza delle leggi provvedimento: la riserva di amministrazione c'è ma non si vede*, in *Giornale di diritto amministrativo,* 1, 2023, pp. 71-81.

ISSN 2036-7821

Spesso, infatti, la composizione del conflitto spetta ad un *terzo* con un procedimento che si snoda in un percorso a due tappe[51]. Con la prima, il soggetto *terzo* tenta un dialogo tra le amministrazioni in contrasto in modo che possa giungersi ad una composizione. Solo qualora tale dialogo abbia un esito negativo, si apre la seconda fase in cui il "*superamento del conflitto*" è demandato alla decisione del *terzo* che risolve la controversia con una propria decisone unilaterale e vincolante[52].

Solitamente, "*il soggetto terzo cui devolvere la soluzione* " è il Consiglio dei Ministri che interviene a comporre il conflitto[53], o perché la legge lo prevede espressamente, come nel caso dell'art. 14-quinques, l. 241/90, o esercitando le prerogative conferitegli dall'art. 5, co. 2 , lett. c-bis, l. 400/88 in attuazione dell'art. 95 della Costituzione. Come si dirà in seguito con più precisione, il primo tentativo di conciliazione tra le parti avviene ad opera della Presidenza del Consiglio dei Ministri e poi, nel caso in cui questo fallisca, la decisione definitiva di risoluzione del conflitto è presa da parte del Consiglio dei Ministri[54]. Frequentemente, però, le decisioni così adottate finiscono per essere impugnate dinanzi al giudice amministrativo che, come evidenziato sopra, si trova ancora una volta ad essere arbitro del conflitto.

I procedimenti per l'adozione della VIA lo dimostrano chiaramente: i conflitti ivi scaturiti sono rimessi al CdM, e non è raro che la decisione dello stesso venga successivamente impugnata.

Se ne possono comprendere i motivi fornendo alcune ulteriori precisazioni sulla disciplina che regola l'adozione della VIA.

3. VIA statale e VIA regionale

Per quanto attiene all'adozione della VIA, in primis, occorre distinguere tra VIA regionale e VIA statale, a seconda delle caratteristiche e delle dimensioni del progetto.

La VIA regionale è adottata seguendo un unico procedimento, il provvedimento autorizzatorio unico regionale, PUA, disciplinato dall'art. 27-bis, d. lgs. 152/2006[55] che prevede la convocazione di una conferenza di servizi[56] la cui determinazione finale

---

[51] S. Tranquilli, *I conflitti e le liti tra pubbliche amministrazioni*, *op. cit*., pp. 361 e ss.

[52] Sui rapporti di gerarchia F. S. Severi, *Gerarchia e rapporti interorganici*, in *Dig. Disc. Pubbl*., vol. VII, Torino, 1991, pp. 139 e ss.

[53] B. G. Mattarella, *La Presidenza del Consiglio e la funzione di coordinamento*, in *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, *Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018, Università LUISS Guido Carli Roma*, Roma, 2020, p.166.

[54] Il provvedimento così adottato dal CdM è atto di alta amministrazione, sindacabile dinanzi al giudice amministrativo. Per cui, anche in questo caso è frequente il ricorso al giudizio amministrativo.

[55] A. Chiauzzi, *L'evoluzione del procedimento di valutazione di impatto ambientale e le nuove regole della conferenza dei servizi: quale futuro per la V.I.A. ?*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 7-8, 2006, vol. 157, p. 609.

[56] Per un'analisi completa sull'evoluzione normativa dell'istituto si veda G. Cocozza, *La conferenza di servizi*, in A. Contieri (a cura di), *Approfondimenti di diritto amministrativo*, Napoli, 2021; F. Caringella-L. Tarantino, *Il nuovo volto della conferenza di servizi dopo la legge 340/2000*, in *Urb. e app*., 4, 2001, pp. 367 e ss.

[56] G. Gardini, *La conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2005, pp. 488 e ss.

ISSN 2036-7821

raccoglie tutti i provvedimenti autorizzatori previsti a tutela dell'ambiente, compresa l'AIA[57]. Va precisato, però, che restano distinte le manifestazioni provvedimentali, ogni atto mantiene la sua autonomia e la determinazione finale deve fare espressa menzione di ciascuno.

Il procedimento per il rilascio della VIA statale, invece, di regola inizia e si conclude con una procedura condotta dal Ministero dell'Ambiente con il solo concerto del Ministero della Cultura. Il Ministero dell'Ambiente è inoltre affiancato da una commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale (CTVIA) che svolge l'istruttoria ed esprime un parere sulla base del quale viene emanato poi il provvedimento di VIA.

Solo eventualmente e facoltativamente, su istanza del soggetto proponente, è possibile la riunione procedimentale della VIA statale con gli altri atti autorizzatori in materia ambientale, in tale ipotesi viene indetta una conferenza di servizi, decisoria e simultanea, la cui determinazione motivata di conclusione costituisce il provvedimento unico in materia ambientale, con l'indicazione espressa del provvedimento di VIA e l'elenco dei titoli abilitativi compresi nel provvedimento unico. Anche in questo caso, come nella VIA regionale, la riunione è esclusivamente procedimentale e la determinazione finale della conferenza di servizi non sostituisce a tutti gli effetti i provvedimenti di VIA, AIA e gli altri atti autorizzatori, che comunque mantengono una propria autonomia[58].

In sintesi, il rilascio della VIA può seguire due differenti strade. La prima, esclusiva della VIA statale, è un procedimento condotto in "*autonomia*" dal Ministero dell'Ambiente, fermo il concerto del Ministero della Cultura. La seconda, invece, passa per lo svolgimento della conferenza di sevizi, il cui utilizzo è ormai obbligatorio per i procedimenti di VIA regionale, mentre resta facoltativo per quelli di VIA statale.

Ai fini del discorso che si sta compiendo, la differenza di più spiccato interesse tra l'applicazione dell'uno o dell'altro procedimento è nei diversi meccanismi che possono essere utilizzati per risolvere i conflitti nascenti tra le amministrazioni coinvolte.

3.1 La soluzione del conflitto ad opera del Consiglio dei ministri nella VIA statale e nella VIA regionale .

[57] Anche nella VIA regionale, essendo obbligatorio l'utilizzo della Conferenza di Servizi, esistono numerose problematiche sulla tutela di ambiente ed interessi sensibili. Infatti, pure qualora il dissenso sia espresso correttamente e manifestamente, non sono previste regole particolari per le amministrazioni portatrici di interessi sensibili poiché, lo si è detto, l'amministrazione procedente non ha più bisogno dell'unanimità per adottare la determina finale positiva, ma decide base delle posizioni prevalenti. Ne consegue che per le amministrazioni portatrici di interessi sensibili l'unico strumento idoneo a paralizzare la decisione adottata in sede di conferenze di servizi è l'opposizione alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

[58] I due atti sono autonomamente impugnabili, come ribadito da Consiglio di Stato sez. IV, n. 5154/2024.

ISSN 2036-7821

Più in particolare, i conflitti nascenti nelle procedure di VIA possono essere risolti, rispettivamente, attraverso:

a. *L'intervento del Consiglio dei ministri attraverso i poteri e secondo le modalità previste dell'articolo 5, co. 2, lett. c-bis*

L'art. 5, co. 2, lett. c-bis, dispone che 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*".

Secondo lo schema generale analizzato in precedenza, in cui la decisione sul conflitto è demandata ad un soggetto terzo nella prima fase la Presidenza del Consiglio tenta di risolvere il conflitto tra le parti[59]. Solo qualora ciò non riesca, si apre una seconda fase, in cui spetta al CdM chiudere definitivamente il conflitto con una decisione che sostituisce a tutti gli effetti gli atti delle amministrazioni.

Non c'è certezza sulla sussistenza di un vero e proprio obbligo per la Presidenza del Consiglio di rimettere in ogni caso la soluzione del conflitto al CdM. La norma non indica un dovere per la Presidenza del Consiglio che dunque sarebbe potenzialmente libera di scegliere se attribuire la decisione sul conflitto al CdM oppure no. Ciò nonostante, la recente giurisprudenza[60] abbraccia la tesi di un quasi-automatico passaggio della questione al CdM in caso di fallimento del tentativo di conciliazione in seno alla Presidenza del Consiglio.

b. *L'intervento del Consiglio dei ministri ex art. 14-quinquies, l. 241/90*

Si tratta, come è noto, di un meccanismo che mutua proprio la disciplina dell'art. 5, co.2, lett. c-bis, per cui è sempre il Consiglio dei Ministri che viene chiamato a risolvere l'eventuale conflitto in sede di conferenza di servizi, nato dal dissenso qualificato di un'amministrazione portatrice di interessi sensibili. Anche in questo caso la Presidenza del Consiglio tenta prima di comporre le divergenze tramite un dialogo con i soggetti in dissenso e solo successivamente, se questa fase ha esito negativo, rimette la decisione al CdM che può o confermare la decisione adottata in sede di conferenza o accogliere parzialmente l'opposizione, modificando di conseguenza il contenuto della determinazione di conclusione della conferenza.

Per cui, nel procedimento di VIA statale, quando condotto autonomamente dal Ministero dell'Ambiente, l'eventuale contrasto con il Ministero della Cultura è risolto ai sensi dell'art. 5, co.2, lett. c-bis, legge 400/88. Qualora, invece, nasca un conflitto in una procedura di VIA svolta con il modulo della conferenza di servizi, la sua

[59] Il numero sempre più alto dei conflitti ha portato ad un ampliamento della struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio, lo si evince anche semplicemente guardando il numero sempre crescente di dipartimenti in cui la stessa è internamente divisa.

[60] Cons. St., sez. IV, n. 1156/2021.

ISSN 2036-7821

definizione è affidata al meccanismo previsto dall' art. 14-quinquies della legge 241/90.

L' interrogativo che naturalmente si pone è quale sia, in definitiva, la differenza tra la decisione del CdM ex art. 14-quinquies, l. 241/90 e la decisione ex art. 5, co. 2, lett. c-bis, l. 400/88.

Una prima distinzione emerge immediatamente dal dettato delle due norme: perché mentre nel caso della dell'articolo 5, co. 2, lett. c-bis, l. 400/88 è attribuita in generale e senza limiti la decisione al CdM, per l'ipotesi di cui all'art. 14- quinquies, il CdM, in base alla norma appena riportata, è previsto espressamente che il CdM possa solo confermare la decisione della conferenza o accogliere *"parzialmente"* l'opposizione. La mancata specificazione sulla possibilità di un accoglimento *pieno* ha diviso la dottrina che prospetta soluzioni diverse. Secondo alcuni, infatti, ammettere un accoglimento *pieno* significherebbe rendere necessaria una nuova determinazione conclusiva della conferenza ad opera dell'amministrazione procedente[61]. Di diverso avviso è la tesi per cui in caso di accoglimento *pieno* dell'opposizione «*la decisione finale perde definitivamente efficacia*»[62]. Qualsiasi soluzione voglia preferirsi, si evidenzia senza dubbio una più elevata problematicità della decisione del CdM ex art. 14- quinquies rispetto alla decisione ex art. 5, co. 2, l. c-bis, l. 400/88.

Ma ancor più rilevante ai fini della presente analisi è la distinzione suggerita dalla giurisprudenza sulla *natura* e la *ratio* delle due diverse decisioni.

La sentenza, richiamata in apertura, del Consiglio di Stato, n. 3203/2024, sembra accettare l'idea per cui la delibera del CdM adottata ai sensi dell'articolo 5, co. 2, lett. c-bis è uno strumento a disposizione della Presidenza del Consiglio per garantire *l'unità dell'indirizzo politico del governo ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione*, mentre, diversamente, l'intervento del CdM ex. art. 14-quinquies, al fine di risolvere il conflitto in seno alla conferenza dei servizi, è da considerarsi esercizio di una *ordinaria potestà amministrativa finalizzata ad assicurare il coordinamento tra interessi pubblici primari*.

Secondo questo orientamento, quindi, esiste un marginale ma decisivo discrimine tra i due meccanismi di risoluzione dei conflitti. Lo strumento ex art. 5, co. 2, lett. c-bis, l. 400/88 è finalizzato *a garantire l'unità e l'indirizzo politico del governo ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione*, la risoluzione del conflitto nato in sede di conferenza dei servizi ex art. 14-quinquies, invece, è una vera e propria potestà amministrativa finalizzata ad assicurare il *coordinamento tra gli interessi pubblici* e, quindi, nient'altro che una

[61] F. Gambardella, *Il superamento della dimensione negoziale della conferenza di servizi*, in F. Liguori (a cura di), *Il problema amministrativo*, Napoli, 2021, p. 78

[62] Così V. Lopilato, *La conferenza di servizi*, in B. G. Mattarella, E. D'Alterio (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione, Commento alla legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Milano, 2017, p. 109.

ISSN 2036-7821

garanzia procedimentale rafforzata[63].

3.2 Il problema degli atti di alta amministrazione.

Occorre allora comprendere quali siano le ripercussioni pratiche di tale assunto.
Le decisioni con cui il Consiglio dei Ministri risolve i conflitti tra ministeri ex art. 5, l. 400/88, o con cui supera il dissenso ex art. 14-quinquies in sede di conferenza di servizi hanno entrambe la natura giuridica di atti di alta amministrazione[64].
La difficoltà di avere una definizione omogenea per gli atti di alta amministrazione, che presentano sempre tra loro delle grandi differenze[65], apre la strada ad una serie di questioni[66].

---

[63] «*nell'ambito del funzionamento della Conferenza di servizi (in tutti i casi in cui) il Consiglio dei Ministri è chiamato ad intervenire in presenza di dissensi qualificati opposti da amministrazioni preposte alla tutela di interessi pubblici a garanzia procedimentale c.d. rafforzata, come tali insuscettibili di compressione, anche a fronte di posizioni prevalenti di segno contrario emerse in conferenza*», Consiglio di Stato, sez. IV, n. 3203/2024.

[64] V. C. Irelli, *Sugli atti di "alta amministrazione"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2013, pp. 1377-1386

[65] G. Cugurra, *L'attività di alta amministrazione*, Padova, 1973.

[66] Il rapporto tra politica ed amministrazione è da sempre indagato nell'analisi giuridica e dalla sua interpretazione dipende l'intero assetto dell'ordinamento amministrativo.

I primi riferimenti utili in argomento si trovano nella Costituzione. L'articolo 95 attribuisce al Presidente del Consiglio il compito di mantenere l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, coordinando e promuovendo l'attività dei ministri. L'articolo 97, invece, enuncia i principi del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

La Costituzione, dunque, non disciplina in maniera netta ed esplicita il rapporto tra politica e amministrazione, delinea però sicuramente un quadro in cui l'amministrazione è elemento essenziale per l'attuazione dell'indirizzo politico.

D'altronde, amministrare vuol dire esercitare una funzione per soddisfare un interesse pubblico. La scelta dell'interesse pubblico e del soggetto cui attribuirne la cura spetta in primo luogo al legislatore e agli organi di governo che esprimono l'indirizzo politico e politico-amministrativo. La cura in concreto poi necessita di strutture tecnico-operative che sono appunto le amministrazioni, le quali, però, proprio per meglio perseguire gli indirizzi politico- amministrativi devono restare strutture principalmente tecniche e mantenersi in qualche modo separate dal potere politico.

Si è così determinato lo sviluppo di due principali modelli di rapporti tra politica e amministrazione. Un primo modello, cosiddetto di "distinzione funzionale", per cui l'organo politico è esso stesso titolare della funzione amministrativa, ma segue regole diverse a seconda che operi come organo politico o organo amministrativo. Il secondo modello, invece, è detto della "distinzione strutturale" poiché le funzioni amministrative sono attribuite a strutture diverse da quelle politiche e di governo. È prevalentemente in questo secondo modello che emerge una distinzione tra alta amministrazione, ovvero l'insieme di atti amministrativi espressione dei poteri di indirizzo politico-amministrativo, quindi principalmente atti di programmazione, regolazione e controllo, o anche di contenuto puntuale ma serventi a indicare l'indirizzo politico-amministrativo e i "normali" atti di amministrazione, ovvero l'insieme di atti che incidono sulle situazioni giuridiche concrete, adottati dagli organi e dagli uffici dell'amministrazione a carattere "professionale". Anche se sul punto va precisato che spesso gli atti di alta amministrazione possono incidere anche su situazioni giuridiche concrete e puntuali. È il caso dell'atto di concessione di cittadinanza allo straniero. Si tratta di un atto puntuale e concreto ma che è ritenuto dalla giurisprudenza di alta amministrazione (Cons. Stato, sez. III, 19/07/2024, n.6535).

In argomento: A. Cerri, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione,* Padova, 1973; M. S. Giannini, *Stati e pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna 1896; U. Allegretti, *Pubblica amministrazione e Costituzione*, Padova, 1996; G. Silvestri, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in M. Cartabia- M. Ruotolo, *Potere e costituzione*, in *Enc. Dir.*, Milano, 2023, pp. 1122 e ss.; M. S. Giannini, *Gli elementi degli ordinamenti*

ISSN 2036-7821

In generale, può dirsi che gli atti di alta amministrazione realizzano la direzione della politica sull'amministrazione, sono atti amministrativi il cui scopo è indicare criteri e modalità di esercizio della funzione e vengono emanati da organi di vertice dell'amministrazione.

Il loro contenuto è altamente discrezionale poiché devono incanalare l'azione amministrativa verso l'indirizzo politico prescelto dall'organo di governo[67], per cui il confine con l'atto politico è spesso sottile e sfuggente[68].

È doveroso precisare che si tratta però di atti distinti[69].

L'atto politico è atto dell'organo di governo emanato nell'esercizio del potere politico e i cui motivi sono «*indicati dai principi della politica e non determinati né apprezzabili dal punto di vista giuridico*»[70]. Si caratterizza dal punto di vista oggettivo per essere esercizio di un potere costituzionale libero nel fine[71].

Gli atti politici non possono ovviamente essere sottoposti al vaglio del giudice amministrativo[72]. L'obbiettivo di tutelare *"gli interessi e le necessità dello stato"*, d'altronde, fa sì che abbiano con gli interessi privati dei rapporti meramente occasionali o che non ne abbiano alcuno[73].

Proprio per questo motivo la giurisprudenza, onde evitare deficit di tutela per le situazioni giuridiche soggettive dei singoli, tende ad allargare l'insieme degli atti di alta amministrazione e a restringere quello degli atti politici, nel quale si fanno rientrare di solito solo gli atti la cui politicità non è in discussione[74].

---

giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, pp. 237 e ss., V. Bachelet, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa, strutture tradizionali e tendenze nuove*, Milano, 1965; M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione,* Milano, 1966; S. Cassese, *Organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione*, Bologna, 1989. In particolare, sull'organizzazione ministeriale si vedano F. Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa,* Bologna, 2006; C. Pinelli, *Il buon andamento dei pubblici uffici e la sua supposta tensione con l'imparzialità. Un'indagine sulla recente giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, p. 719; A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, L. Antonini, *Il principio di imparzialità* in M. A. Sandulli, *Principi e regole dell'azione amm., op.cit.*, pp. 145 e ss.

[66] Su cui si vedano: F. Bassi, *Il principio di separazione dei poteri (Evoluzione problematica)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, pp. 75 ss.; G. Bognetti, *La divisione dei poteri*, Milano, 2001; S. Battini, *Il principio di separazione tra politica e amministrazione: un bilancio.*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2012, pp. 1 ss.; P. Caretti, *Commento all'art. 97, I comma, parte I, Cost.*, in G. Branca- A. Pizzorusso, *Commentario della Costituzione*, Bologna- Roma, 1994; M. Dogliani, *Indirizzo politico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993; V. Cerulli Irelli, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti di "alta amministrazione"*, in *Diritto pubblico*, 1, 2009, pp. 101 e ss.

[67] G. Della Cananea, *Gli atti di alta amministrazione e l'obbligo di motivazione,* in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1998, pp. 43 e ss.

[68] Sulla nozione di atto politico Cons. Stato, sez. V, n.4502/2011.

[69] E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961.

[70] E. Guicciardi, *L'atto politico*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1937, pp. 311 e ss.

[71] Sulla distinzione con gli atti amministrativi, ex multis, Tar Lazio, sez. I, Roma, n. 17159/2022.

[72] G. Pepe, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale tra atti politici, atti di alta amministrazione e leggi-provvedimento*, in *federalismi*, 22, 2017, p. 11.

[73] C. Dell'acqua, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani: Profili di teoria generale*, Padova, 1983.

[74] Alcuni esempi sono le mozioni di fiducia e sfiducia, la nomina dei ministri o la firma di trattati internazionali.

ISSN 2036-7821

Ma tale soluzione non risolve tutti i problemi dal momento che anche all'interno della categoria degli atti di alta amministrazione rientrano fattispecie diverse tra loro, caratterizzandosi alcuni proprio per una maggiore "*politicità*" rispetto ad altri.

4. La decisione del CdM ex art. 5, co. 2, lett. C-bis, l. 400/88 e la decisione del CdM ex art. 14-quinquies, l. 241/90: due atti di alta amministrazione "diversi"

Questo fenomeno è evidente proprio se si indaga la differenza tra la decisione del CdM ex art 5, co. 2, lett. c-bis, l. 400/88 e la decisione del CdM di risoluzione del conflitto in seno alla conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14-quinquies[75].

Si è detto, infatti, che la prima sarebbe espressione dell'unità dell'indirizzo politico, a differenza della seconda che avrebbe come unico obbiettivo il coordinamento amministrativo. In una immaginaria linea che dall'atto amministrativo va all'atto politico, allora, la decisione ex art. 5, co. 2, lett. c-bis, si trova in una posizione più vicina all'atto politico di quanto lo sia la decisione del CdM sull'opposizione in conferenza di servizi.

L'assunto potrebbe alimentare la tesi per cui la decisione del CdM ex art. 5, co. 2, lett. c-bis, l. 400/88, essendo espressione di garanzia dell'unità di indirizzo politico di cui all'art. 95 Cost., debba a tutti gli effetti considerarsi un atto politico.

Una teoria che sarebbe coerente con la visione di quella parte della dottrina per cui è necessario ripensare nel senso di una maggiore ampiezza la latitudine dell'atto politico, assicurando una più netta e chiara assunzione di responsabilità da parte degli organi di governo[76].

Si tratta di una posizione delicata soprattutto considerando che la tutela dell'ambiente è caratterizzata anche da un elevatissimo tasso di tecnicità e quindi deve necessariamente essere affidata agli apparati amministrativi.

Il cuore del problema però non risiede tanto nella materia quanto nel tipo di decisione che, per un verso, permetterebbe di considerare l'atto in questione come atto politico.

Infatti, la decisione del CdM ex art. 5, co.4, lett. c- bis, non sarebbe finalizzata esclusivamente a tutelare l'ambiente, ma piuttosto a scegliere tra interessi che hanno pari rilevanza in un momento successivo a quello in cui si sono esaminati gli aspetti tecnici. Tale scelta, allora, non potrebbe che avere un contenuto anche, se non soprattutto, politico. Si pensi, ad esempio, al settore dell'energia dove la realizzazione di impianti di fonti sostenibili è fondamentale per la riduzione di emissioni, ma potrebbe comportare un inaccettabile sacrificio per la salvaguardia

[75] La cui natura di atto di alta amministrazione per la giurisprudenza non è in dubbio, ex multis Consiglio di Stato, sez. IV, n. 6473/2021.

[76] F. Cintoli, *La natura amministrativa della decisione sull'esercizio dei poteri speciali e la sua sottoposizione al sindacato del giudice amministrativo,* in R. Chieppa, C. D. Piro, R. Tuccillo, *Golden power*, Piacenza, 2023, pp. 251 e ss.

ISSN 2036-7821

degli ecosistemi o del paesaggio[77]. In questi delicati conflitti la tecnica non sempre può giungere a delle soluzioni, anzi, esaurisce il suo compito una volta che avendo individuato vantaggi e svantaggi per tutelare gli interessi contrapposti non è in grado poi in concreto di trovare una soluzione che non comporti comunque il sacrificio di qualcuno di essi.

Considerare atto politico la decisione ex art. 5, co. 2, lett. c-bis, l. 400/88, per giunta, risolverebbe il rapporto tra questo tipo di decisione del CdM e la decisione di risoluzione dell'opposizione in sede di Conferenza di servizi ex art. 14-quinquies che, invece, è senza dubbio atto di alta amministrazione in quanto finalizzato a garantire il semplice coordinamento amministrativo, indicando l'indirizzo politico-amministrativo da seguire.

Ciò, però, avrebbe delle conseguenze estremamente importanti. Su tutte sottrarre a qualsiasi tipo di sindacato del giudice amministrativo le decisioni del CdM ex art. 5, co. 2, c-bis., nonostante la dottrina maggioritaria, come si è visto, tenda a considerare gli atti politici, quindi esclusi dal sindacato del giudice, come un insieme invero significativamente limitato. Si aggiunga che in nessun caso la giurisprudenza ha negato la natura di atto di alta amministrazione della decisione del conflitto ex art. 5, co. 2, lett. c-bis.

Tali elementi sembrano sufficienti a ribadire che, nonostante le diverse finalità, la decisione del CdM ex art. 5, l. 400/88 e quella ex art. 14- quinquies, l. 241/90, sono entrambe atti di alta amministrazione.

Tale conclusione, però, rende necessari ulteriori chiarimenti.

In particolare, il Consiglio di Stato[78]si è soffermato sulla motivazione degli gli atti di cui all'art. 5, co.2, lett. c-bis, ritenendo sufficiente per la sua integrazione la semplice indicazione che il provvedimento è finalizzato a garantire *l'unità di indirizzo politico*, non essendo necessaria una spiegazione analitica e tecnica della scelta operata.

Questo, occorre precisarlo, non può voler dire *a contrario*, che per le decisioni adottate dal CdM ex art. 14-quinques sia necessaria una maggiore analiticità nella motivazione con l'indicazione puntuale delle ragioni che nel bilanciamento tra interessi hanno determinato il prevalere di uno sugli altri.

Altrimenti, infatti, si potrebbe avere un diverso grado di incisività del sindacato sulla

---

[77] E. Bruti Liberati, *Transizione energetica e politiche pubbliche*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 6, 2024, p. 745, in particolare sulla difficoltà di utilizzo delle fonti rinnovabili l'A. indica come: «*Anche in questo caso i risultati concretamente ottenuti si sono rivelati assai inferiori alle attese. Sono ben noti i ripetuti conflitti tra Stato e regioni, alcune delle quali hanno mostrato una particolare inclinazione all'introduzione di normative dirette ad ostacolare la realizzazione di impianti rinnovabili, e i conseguenti, reiterati interventi della Corte costituzionale; ed è anche ben noto il contrasto tra amministrazioni preposte alla promozione delle rinnovabili e amministra zioni competenti per la tutela di beni culturali e paesaggistici, su cui è stato invece il giudice amministrativo a dover intervenire ripetutamente. L'esito di questi conflitti è stato non solo un ritardo straordinario nei tempi di svolgimento dei procedi menti autorizzativi e di valutazione ambientale dei progetti, ma anche decisioni finali non dirado ingiustificatamente contrarie alla realizzazione dei nuovi impianti*».

[78] Consiglio di Stato, sez. IV, n.1799/2016.

ISSN 2036-7821

decisione ex art. 14-quinquies rispetto al sindacato sulla decisione adottata ex art. 5, l. 400/88, nonostante, come detto, si tratti in entrambi i casi di atti di alta amministrazione.

Nel caso dell'art. 5, la motivazione si riterrebbe raggiunta semplicemente spiegando che l'interesse scelto come prevalente è finalizzato a garantire l'unità di indirizzo politico. Per la delibera adottata ex art. 14-quinquies, invece, potrebbe configurarsi un'illegittimità per mancanza o insufficienza di motivazione qualora la stessa non indichi con precisione i motivi che hanno fatto propendere per la prevalenza di un determinato interesse su un altro.

In questo modo, ovviamente, sarebbe alto il rischio di un ingiustificato discrimine tra i procedimenti di VIA in cui non è utilizzata la conferenza di servizi, ovvero numerosi casi di VIA statale, dove i conflitti sono risolti ex. art. 5, l. 400/88, e i casi in cui il procedimento di VIA segue il modulo della conferenza di servizi, e dunque nelle ipotesi di VIA regionale e nelle ipotesi di VIA statale in cui la conferenza è facoltativamente utilizzata, dove la decisione del conflitto spetterebbe al CdM ex art. 14- quinquies[79]. Una tale differenza, si comprende, non avrebbe alcun fondamento e risulterebbe anzi totalmente irragionevole.

L'insieme delle osservazioni operate portano a quanto già accennato in precedenza: l'utilizzo della categoria degli atti di alta amministrazione, sebbene da condividere, come si è detto poco prima, implica sempre incertezze e difficoltà, non permettendo di trovare delle soluzioni univoche e generali. La natura amministrativa di questi atti fa sì che sia astrattamente applicabile la disciplina generale del procedimento e del provvedimento[80]. Tuttavia, l'eccezionale discrezionalità che caratterizza l'attività di alta amministrazione, ovviamente, influenza anche il sindacato del giudice che oscilla e utilizza parametri diversi a seconda del caso concreto e del provvedimento adottato[81].

È altrettanto vero, però, che la tutela dell'ambiente non può ingolfare nella

---

[79] Occorre precisare che la soluzione del conflitto in una procedura di VIA regionale ad opera del Consiglio dei Ministri, ex art. 14-quinquies si ha spesso solo nel caso in cui a detta procedura partecipino amministrazioni statali e il dissenso provenga da una di esse, oppure se il dissenso proviene da un'amministrazione locale e le leggi regionali non devolvono il conflitto alla giunta regionale. In questo senso dispone, ad esempio, la legge regionale della regione Umbria 16 febbraio 2010, n.12.

[80] Sul procedimento amministrativo ex multis: F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pp. 118 ss.; M. S. Giannini, *La lezione di diritto amministrativo*, volume I, Milano, 1950, pp. 259 ss.; M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1970, pp. 813 e ss.; F. Scoca, *Manuale di diritto amministrativo*, cap. 3, Torino, 2021; R. Villata, M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017; M. A. Sandulli, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011; M. A. Sandulli, *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano 2023; F. Cortese, *Sulla riserva preferenziale di procedimento come strumento di garanzia*, in *Le Regioni*, 2018, pp. 759-765; G. Gargano, *La riserva di procedimento amministrativo*, Napoli, 2023.

[81] Ad esempio, in merito al provvedimento di revoca dell'incarico di assessore, in alcuni casi la giurisprudenza ha ritenuto applicabile la disciplina della comunicazione di avvio del procedimento mentre in altri casi l'ha esclusa. Si veda sul punto M. Fratini, *Manuale sistematico di Diritto Amministrativo*, Roma, 2023-2024, p. 373.

ISSN 2036-7821

burocrazia lo sviluppo del paese[82]. Per cui, in caso di contrasti tra interessi da considerarsi di pari rango e tra le amministrazioni cui è affidata la loro cura, è giusto che la scelta ricada sull'organo di vertice dell'amministrazione affinché possano essere superati velocemente e con autorevolezza eventuali impasse.
In tal senso, quindi, si può dire che l'intervento del Consiglio dei Ministri in caso di contrasto tra amministrazioni nelle procedure di VIA risulti necessario e auspicabile.
Dunque, come già sottolineato, la scelta del CdM non può assumere caratteri di decisione puramente politica e deve essere qualificata come atto di alta amministrazione, lasciando sempre aperta la strada al sindacato del giudice[83]. In questo modo si previene il rischio di svuotare di significato il momento dell'istruttoria amministrativa, in cui sono compiute delle valutazioni tecniche da parte delle strutture professionali, fondamentali quando si parla di ambiente, e si evita di politicizzare totalmente la sua tutela.
Nondimeno è assolutamente necessario che il sindacato sugli atti di alta amministrazione non vada oltre la verifica della manifesta illogicità o irragionevolezza della decisione.
Proprio per questo motivo, sebbene sia corretta la ricostruzione per cui la decisione del CdM di risoluzione di un conflitto ex art. 5, co. 2, lett. c-bis, e la decisione del CdM di risoluzione di un conflitto ex art. 14-quinquies vadano intese come due atti di alta amministrazione diversi, il primo di indirizzo politico-amministrativo, il secondo di garanzia procedimentale e coordinamento amministrativo, come si è appena sottolineato, risulterebbe del tutto ingiustificata una diversa intensità del sindacato sugli stessi che deve considerarsi dunque identico, e dovrà limitarsi, in ambo i casi, a verificare che la decisione sia coerente con il fine per cui il potere di soluzione del conflitto è attribuito, ovvero garantire l'unità di indirizzo politico o il coordinamento amministrativo, e che non si sconfini nella manifesta irragionevolezza o illogicità.
Il problema potrebbe risiedere, piuttosto, proprio nella categoria della manifesta illogicità e irragionevolezza poiché la stessa è ormai il "*sintomo*" più comunemente utilizzato per valutare l'esistenza dell'eccesso di potere nel sindacato sulla discrezionalità amministrativa in generale e non solo sugli atti di alta amministrazione[84]. Questa tendenza ha reso incerta la distinzione tra il sindacato sulla "*normale*" attività amministrativa e quello sull'attività di alta amministrazione[85].
Ma tale nodo in realtà è facilmente superabile.

---

[82] D. Ardolino, *Produzione di energia da fonti rinnovabili: barriere amministrative e sociali e misure di compensazione,* in G. De Maio (a cura di), *Introduzione allo studio del diritto dell'energia*, Napoli, 2019, p. 190.
[83] M. Macchia (a cura di), *Quando lo Stato fa causa allo Stato*, op. cit., pp. 30 e ss.
[84] F. Saitta, *Il vizio dell'eccesso di potere: una prospettiva storica,* in *Nuove Autonomie*, 3, 2021, pp. 583-631.
[85] F. Cintoli, *La natura amministrativa della decisione sull'esercizio dei poteri speciali e la sua sottoposizione al sindacato del giudice amministrativo*, in R. Chieppa, C. D. Piro, R. Tuccillo, *Golden Power,* Piacenza, 2023, p. 251.

ISSN 2036-7821

Il fatto che la categoria della manifesta illogicità e irragionevolezza sia utilizzata come figura sintomatica per eccellenza nel sindacato sulla discrezionalità amministrativa non vuol dire che vada declinata in maniera diversa e più rigida per il sindacato sugli atti di alta amministrazione. Più semplicemente deve ritenersi che, mentre nei giudizi sulla *"normale"* attività discrezionale della pubblica amministrazione è possibile un sindacato ampio che consideri tutte le figure sintomatiche per verificare la sussistenza dell'eccesso di potere, e dunque anche la manifesta illogicità e irragionevolezza, per gli atti di alta amministrazione è solo ed esclusivamente questo il vizio che può determinarne l'annullamento.

5. Qualche conclusione.

I procedimenti di rilascio delle autorizzazioni in materia ambientale, in conclusione, emergono come un terreno particolarmente scivoloso, rappresentando da un lato un irrinunciabile baluardo per l'improrogabile attuazione della *transizione ecologica*[86], ma d'altro canto, un fattore di costo[87]per l'attività dei privati[88](e delle amministrazioni).
Il numero alto di soggetti pubblici coinvolti nelle decisioni e l'attenzione che il legislatore pone nel regolare i relativi procedimenti inverano il grande valore che l' ordinamento attribuisce alla tutela ambientale[89]. Allo stesso tempo, però, questi fattori alimentano anche la possibilità che in seno alle procedure in parola nascano dei conflitti tra amministrazioni, con il rischio di espandere i tempi e la complessità di decisioni bisognose invece di celerità, chiarezza e stabilità[90].

---

[86] O. Pallotta, *L'ordinamento UE ai tempi della crisi energetica e della transizione ecologica: prove generali di una nuova politica economica europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2, 2024, pp. 329-348; E. Chiti, *Pubblica amministrazione e transizione ecologica,* in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 6, 2024, pp. 736-744, in cui è giustamente osservato che «*La nuova regolazione ecologica, europea e nazionale, incide su tutti i principali elementi delle funzioni amministrative. Ha ad oggetto numerose materie, dalla tutela dei suoli alla produzione agricola, dalla protezione delle foreste alla conservazione degli eco sistemi terrestri, idrici interni, marini e costieri. Prevede diversi tipi di attribuzioni, sia strumentali, come nel caso della produzione di informazione di qualità per valutare lo stato di salute delle foreste europee, sia finali, ad esempio di regolazione dei rapporti privati o di direzione delle attività di questi ultimi, per lo più attraverso lo strumento della pianificazione settoriale. È diretta a vari destinatari: diversi gruppi di soggetti privati, ad esempio gli imprenditori agricoli, i proprietari terrieri e i soggetti che possono partecipare a programmi europei di cofinanziamento, ma anche gli Stati membri, chiamati a svolgere una complessa attività di pianificazione*».

[87] F. Fracchia, *L'amministrazione come ostacolo*, in *Dir. econ.*, 2013, pp. 357 ss.

[88] Ancora sul rapporto tra amministrazione e privati e la sua evoluzione: M.S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, pp. 259 e ss.; S. Cassese, *Il privato e il processo amministrativo*, in *Arch. giur.*, 1-2, 1970, pp. 25 e ss.; A. Romano, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in *Il diritto amministrativo negli anni '80*, Milano, 1987; M. Nigro, *Il nodo della partecipazione*, in M. Nigro, *Scritti giuridici*, Milano, 1996, pp. 1412 e ss.; A. Moliterni, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, 2016; P. Chirulli, *I diritti dei partecipanti al procedimento*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, op. cit., pp. 613 e ss.; M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2022, p. 100 e ss.

[89] R. Dipace, A. Rallo, A. Scognamiglio (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale,* in *Raccolta degli Atti del Convegno Nazionale Associazione Italiana di Diritto dell'Ambiente 2018 (Campobasso, 13 aprile 2018),* Napoli, 2018.

[90]Sulla necessità di decisioni stabili da parte dell'amministrazione si veda F. Liguori, *Sulla necessità di una semplificazione amministrativa per le "Zone Economiche Speciali" (ZES),* 3, 2024, pp. 106-137. In particolare, l'A.

ISSN 2036-7821

Conferma questo assunto il procedimento di rilascio della Valutazione di impatto ambientale, caratterizzato frequentemente da conflitti tra le amministrazioni coinvolte.

L'analisi compiuta sulla VIA, però, è un indizio preciso e specifico utile a dimostrare una più ampia e generale criticità: la mancanza di sistematicità e la farraginosità dei rimedi preposti alla risoluzione dei conflitti tra amministrazioni.

L'assenza di una disciplina generale sui conflitti tra amministrazioni consegna uno scenario estremamente incerto, in cui affiorano difficoltà nell'individuare la soluzione più idonea tra gli strumenti di composizione esistenti e forti dubbi sull' efficacia conciliativa degli stessi.

La questione non è di poco momento. Ancor di più in un'epoca in cui il ruolo dell'amministrazione è cambiato radicalmente[91], essendo quest'ultima non più chiamata esclusivamente a comandare o a fornire una prestazione[92], quanto piuttosto a cercare strategie efficienti e nuovi approcci per la tutela di interessi sempre più numerosi e sempre più complessi[93].

All'amministrazione è affidato, più precisamente, l'arduo compito di trovare un equilibrio tra esigenze di *"produzione"* ed esigenze di " *protezione"*[94], tra sviluppo economico e tutela di interessi sensibili. È la sfida dello "*sviluppo sostenibile*", propria indubbiamente di ogni livello e di ogni settore amministrativo[95]. Un obbiettivo perseguibile con strumenti innovativi, come può essere il partenariato pubblico-privato, ma anche attraverso una riscoperta di strumenti "*classici*", come i piani e i programmi, utilizzati però in declinazioni nuove e idonee alla contemporaneità, così

---

sottolinea: « *L' eccessiva compressione delle questioni complesse, anche quando giustificata dalla priorità che si vuole dare all'iniziativa economica, se può valere a bypassare qualche passaggio amministrativo, non può però valere a rendere tutto semplice. Le tensioni non risolte nel procedimento riemergono in forma di successivi ripensamenti ovvero di contenzioso. E così, nella logica decisionista e di celerità che si va affermando, si può comprendere anche la posizione-in realtà difficilmente conciliabile con i principi costituzionali in tema di pienezza della tutela giurisdizionale-di chi punta a ridimensionare la capacità del giudice amministrativo di intervenire per recuperare nel processo ciò che si è perso nel procedimento. Il percorso da seguire è, invece, quello di accrescere la capacità anche tecnica delle amministrazioni, in discontinuità con quanto si è verificato nei tempi più recenti. Le cause della crisi, divenuta quasi tratto strutturale dell'amministrazione, vanno infatti ascritte anche alla drastica riduzione o, secondo alcuni, alla totale scomparsa di corpi tecnici all'interno dell'organico degli apparati, tendenza registrata nell'ultimo secolo e da collegare in misura significativa alle istanze di contenimento della spesa pubblica».*

[91]Sullo spazio di intervento dell'amministrazione F. Liguori, *Lo spazio della pubblica amministrazione. Vecchi territori e nuove frontiere. Un'introduzione*, in *Ceridap*, 1, 2024, pp. 58 e ss.

[92]Sul ruolo dell'amministrazione oggi si veda R. Spagnuolo Vigorita, *Potere amministrativo, poteri e interessi privati*, in *Ceridap*, 2, 2024, pp. 133 e ss.

[93] F. Fracchia, *L'amministrazione come ostacolo*, in *Dir. econ.*, 2013, pp. 357 ss.

[94] V. Spagna, *Le decisioni pluristrutturate tra esigenze di semplificazione ed esigenza di tutela degli interessi primari*, in F. Liguori (a cura di), *Il problema amministrativo*, Napoli, 2020, pp. 89 e ss.

[95] D'altro canto, sostenibilità e crescita economica sono interessi non necessariamente contrapposti ma che si avvicinano e si allontanano come estremi di una fisarmonica. A volte possono perfettamente coincidere, altre ancora, invece, si collocano su poli opposti. Per questo motivo trovare una sintesi spesso presenta delle difficoltà e necessita di estrema attenzione.

ISSN 2036-7821

da poter essere realmente utili ed efficaci[96]. Senza dimenticare che in alcuni casi resta necessario un intervento diretto del potere pubblico a sostegno del settore privato o per favorire lo sviluppo di determinati settori[97], o per "assicurare" persone e imprese da eventi imprevedibili e di forza maggiore, come è accaduto con l'epidemia da Covid-19[98].

Questo quadro delinea un orizzonte in cui è fondamentale che le pubbliche amministrazioni, data la complessità dei compiti loro attribuiti[99], decidano celermente e con soluzioni il più possibile condivise. Ne consegue che gli eventuali contrasti nascenti tra le amministrazioni necessitano di meccanismi di composizione dei conflitti efficienti e realmente definitivi[100].

In assenza di ciò, non potrà che aumentare la già consolidata tendenza, più volte sottolineata nel corso del presente lavoro, di un continuo ricorso al giudizio amministrativo[101].

Il rischio è, ovviamente, che la cura degli interessi pubblici sia, ancora una volta, affidata al potere giurisdizionale[102], con l'esito di un'amministrazione svuotata delle sue funzioni e privata del suo ruolo[103].

Di conseguenza, sarebbe opportuno strutturare una disciplina generale e di sistema dei conflitti tra amministrazioni che individui precisamente i presupposti e le regole per l'utilizzo dei vari strumenti di composizione.

In ultima analisi, quindi, per il caso specifico delle decisioni del Consiglio dei ministri volte alla soluzione dei conflitti nascenti nelle procedure di VIA, andrebbero superate le differenze tra l' ipotesi di VIA statale, in cui si utilizza lo strumento di risoluzione previsto dall'art. 5, co. 2, lett. c-bis, e quella di VIA regionale, in cui invece la composizione avviene secondo le regole del art. 14-quinquies, quantomeno dal punto di vista dell'incisività della soluzione del conflitto poiché, come si è visto, mentre il primo meccanismo permette al CdM di rimodulare anche totalmente la decisione dell'amministrazione procedente, con il secondo è possibile esclusivamente confermare la decisione della conferenza o accogliere "parzialmente" l'opposizione.

---

[96] Ne parla ampliamente A. Moliterni, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1, 2024, pp. 76 e ss.

[97] Come gli ausili alle imprese per accelerare la transizione ecologica. Cfr. A. Travi, *Pubblica amministrazione. Burocrazia o servizio al cittadino?*, Milano, 2022, p. 231.

[98] S. Cassese, *La nuova Costituzione economica*, Bari-Roma, 2023, p. 402.

[99] Si pensi al settore dell'energia su cui G. D. Comporti, *Energia e ambiente*, in G. Rossi (a cura di) *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, pp. 297 e ss.

[100] Sulla necessità di un dialogo efficiente tra pubbliche amministrazioni si veda P. Marzaro, *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle 'riforme Madia'*, in *federalismi*, 23, 2017.

[101] F. Cortese, *Amministrazione e giurisdizione: poteri diversi o poteri concorrenti?* in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2, 2018, pp. 99 e ss.

[102] L. Torchia, *Il giudice amministrativo e l'amministrazione: controllo, guida, interferenze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019, pp. 189 e ss.; L. Saltari, *I giudici amministratori*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2023, p. 293.

[103] M. A. Sandulli, *Le problematiche della giustizia amministrativa del terzo millennio*, in *Ceridap*, 2, 2023, pp. 235-243.

ISSN 2036-7821

Allo stesso modo, andrebbe fugato qualsiasi dubbio circa il grado di dettaglio richiesto per la motivazione delle decisioni finali dei due meccanismi di composizione, che deve essere, per le ragioni esposte in precedenza, equivalente, così come l'intensità del sindacato sulle stesse.
Infine, per scongiurare il rischio, prima esaminato, di svuotare di significato la fase istruttoria compiuta dall'amministrazione, sarebbe opportuno indicare espressamente in che modo debbano essere considerate le risultanze della stessa nella decisione finale del Consiglio dei Ministri.

ISSN 2036-7821