



Diritto e Processo Amministrativo

Il silenzio del Governo sui conflitti interministeriali in materia ambientale

Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, 11 marzo 2026, n. 1986

di Giacomo Biasutti

L'obbligo di provvedere tra alta amministrazione e insindacabilità politica

26 giugno 2026

Sommario: 1. Introduzione – 2. La vicenda processuale: l'inerzia (non qualificata) della Presidenza del Consiglio – 3. Le questioni di diritto affrontate dal Consiglio di Stato: il confine tra atto politico e atto di alta amministrazione – 4. La "funzione di armonizzazione" del Consiglio dei ministri cambia natura a seconda del procedimento nel quale è inserita? – 5. Sul termine per la conclusione del procedimento di creazione pretoria – 6. Segue. I rimedi esperibili in caso di mancato rispetto del termine pretorio – 7. Oltre il silenzio: alcuni cenni in ordine alla tutela avverso la decisione di alta amministrazione – 8. Conclusioni

1. Introduzione

La pronuncia in commento invita a interrogarsi sulla perdurante attualità della distinzione tra due categorie tradizionali: l'atto politico^[1] e l'atto di alta amministrazione^[2]. La sentenza del

Consiglio di Stato si inserisce in una tensione mai del tutto risolta, che la scienza giuridica tenta di decostruire e analizzare[3], talvolta ipotizzando “nuove stagioni” per l’istituto dell’atto politico [4], talaltra evidenziandone la fisiologica funzione di bilanciamento costituzionale sottratta al vaglio pretorio[5], altre volte ancora comprimendone il perimetro applicativo per garantire la tutela del cittadino inciso dall’azione dei poteri di vertice dello Stato[6].

La decisione suscita però interesse perché, pur confrontandosi con queste categorie generali, legge la tematica secondo una prospettiva assai particolare: la tutela avverso l’inerzia amministrativa. La domanda di fondo è come si atteggi – o, per meglio dire, se esista – un obbligo giuridico di provvedere dell’amministrazione di vertice dello Stato allorché il Governo, nell’esercizio delle proprie prerogative di indirizzo, “armonizzi il dissenso”[7] emerso tra due diversi ministeri. Sembra infatti che l’esigibilità di una risposta – di qualsiasi risposta – non possa prescindere dalla qualificazione del potere esercitato: la discrezionalità politica esclude, infatti, qualsivoglia coercibilità.

2. La vicenda processuale: l’inerzia (non qualificata) della Presidenza del Consiglio

La controversia all’attenzione trae origine dall’istanza di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)[8] presentata per la realizzazione del progetto eolico in Sardegna. L’opera, di rilevanti dimensioni, si collocava nell’alveo degli investimenti strategici per la transizione energetica nazionale (PNRR e PNIEC)[9]. Per tale ragione, la vicenda procedurale finisce con l’intersecare la delicata dialettica tra la gestione delle risorse collettive[10] e la dinamica delle attività finanziarie ed economiche ad esse collegate[11], così generando il “conflitto” tra diversi ministeri che ha, a valle, chiamato all’azione il Governo. Più in generale, la questione di lite si inserisce in quel complesso reticolo di controlli istituzionali realizzati nello spazio europeo per la gestione dei beni pubblici fondamentali[12], in un settore dove l’urgenza dell’intervento privato si scontra sovente con le rigidità dell’apparato pubblico e con quel residuo di discrezionalità che le amministrazioni di vertice ritengono – più o meno gelosamente – di custodire[13].

Avviato il procedimento e superata l’attività istruttoria, pur avendo ottenuto il parere favorevole della commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale presso il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, l’istanza ha incontrato una significativa frizione istruttoria a causa del dissenso espresso dal Ministero della Cultura. Non essendo previsto nel procedimento un

modo per superare il dissenso tra i dicasteri, *l'impasse* ha determinato l'attivazione del meccanismo di rimessione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c-bis, della l. n. 400 del 1988. Si tratta di una peculiare procedura in cui la Presidenza si assume il compito di trovare una sintesi dell'interesse pubblico (o, per meglio dire, degli interessi pubblici)[\[14\]](#), ponendosi al vertice dell'architettura istituzionale e svolgendo una funzione di mediazione sistemica[\[15\]](#). Questo modulo procedimentale è funzionalmente inquadrato nel ruolo del Governo quale "motore" dell'amministrazione attiva[\[16\]](#), sebbene apra interrogativi sulla natura, politica o amministrativa, della delibera adottata dal Consiglio dei ministri per definire l'equilibrio di interessi pubblici che sintetizza le diverse posizioni emerse tra i dicasteri[\[17\]](#).

La risposta del vertice dell'esecutivo, tuttavia, mancava del tutto.

A fronte del protrarsi dell'inerzia governativa, quindi, la società istante ha sollecitato in diverse occasioni la conclusione del procedimento. Tuttavia, il Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio, pur non dando risposta nel merito, ha opposto la tesi secondo cui il meccanismo di risoluzione del dissenso, configurandosi come espressione di un'"altissima discrezionalità" volta al bilanciamento di interessi costituzionali primari[\[18\]](#), sfuggirebbe all'applicazione delle ordinarie regole di cui alla l. n. 241/1990 – tra le quali, appunto, l'obbligo di conclusione del procedimento[\[19\]](#). Si tratta di una tesi che richiama, in controluce, il dibattito sui limiti del potere – pubblico – esercitato dal vertice dello Stato ove posto a confronto con il principio di legalità in senso sostanziale[\[20\]](#), in particolare con riferimento all'applicabilità allo stesso di limiti[\[21\]](#) preposti alla tutela della certezza delle situazioni giuridiche soggettive [\[22\]](#).

Investito quindi del ricorso avverso il silenzio-inadempimento, il T.A.R. per la Sardegna ha dichiarato l'impugnativa inammissibile. Il Tribunale ha infatti operato una rigida scissione[\[23\]](#) tra l'atto di natura intrinsecamente politica[\[24\]](#) e l'obbligo di provvedere, applicabile alla generalità dei provvedimenti amministrativi a patto che questi siano effettivamente "esigibili" [\[25\]](#). In questa prospettiva, la delibera del Consiglio dei ministri agirebbe come un atto di puro indirizzo politico[\[26\]](#) anche nella materia delle autorizzazioni ambientali, come tale ontologicamente refrattario al sindacato giurisdizionale e alle pretese sollecitatorie del privato [\[27\]](#).

Per il Giudice sardo, dunque, la tutela del privato si arresterebbe di fronte a questa che è definibile come una sorta di "area di immunità procedurale"[\[28\]](#), potendo il cittadino unicamente impugnare l'esito finale della VIA o l'inerzia dei singoli Ministeri di settore ma non,

invece, contestare il contegno del Consiglio dei ministri.

La pronuncia ha trovato quindi contestazione da parte dell'originario ricorrente, che ha ritenuto la soluzione ora sintetizzata in contrasto con il principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi[29], in tesi ingiustamente sacrificato sull'altare di una dilatazione non di per sé giustificata dell'area delle decisioni politiche[30].

3. Le questioni di diritto affrontate dal Consiglio di Stato: il confine tra atto politico e atto di alta amministrazione

Ribaltando l'esito del primo grado, la quarta sezione del Consiglio di Stato ha indi accolto l'appello della società ricorrente, operando una riconduzione dogmatica della delibera governativa nell'alveo degli atti di alta amministrazione e, per conseguenza, le ha ritenuto applicabili la generalità delle regole e dei principi che governano il procedimento amministrativo[31].

Il giudice d'appello rileva infatti che, sebbene la deliberazione volta a dirimere i conflitti interministeriali si collochi al massimo livello dell'organizzazione e dell'attività funzionale dei pubblici poteri[32], operando nel punto di cerniera in cui la funzione di governo si raccorda con l'amministrazione *tout court*[33], essa non perde di per sé e in via generalizzata la propria natura eminentemente amministrativa. Di contro, mantiene la sua caratteristica tipica: la cura nel caso concreto di interessi pubblici specifici[34].

Si tratta di un passaggio argomentativo di significativa importanza sistematica, che richiama la tesi per cui gli atti di alta amministrazione, pur connotati da un relevantissimo tasso di discrezionalità e da una forte valenza, per così dire, *latu sensu* fiduciaria[35], non godono dell'insindacabilità che l'art. 7, comma 1, c.p.a. riserva ai soli «atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico»[36].

Come da tempo osservato, infatti, l'atto politico in senso proprio si distingue per essere libero nei fini, concorrendo a determinare la direzione suprema dello Stato[37]. Al contrario, l'atto di alta amministrazione, pur godendo della massima ampiezza valutativa nella scelta dei mezzi e nella ponderazione degli interessi in gioco[38], è vincolato nei fini, dovendo pur sempre perseguire lo scopo individuato a monte dalla legge[39]. Il potere della Presidenza del Consiglio nel caso in esame non si configurerebbe, allora, come libero e autodeterminato, risultando invece irregimentato al fine sostanziale che ne giustifica l'attribuzione nell'ambito del procedimento di

valutazione dell'impatto ambientale nel quale si inserisce. E, cioè, contemperare la tutela del paesaggio[40] con le esigenze della produzione energetica e la tutela dell'ecosistema[41].

Il Consiglio di Stato ne trae dunque il decisivo corollario: essendo in grado di ingenerare posizioni giuridiche soggettive in capo al cittadino, come tali azionabili avanti alle corti[42], l'atto non può che considerarsi anche giustiziabile (seppur nei ristretti limiti del sindacato estrinseco per manifesta illogicità o palese travisamento)[43]. Da tale natura giuridica consegue l'obliterazione dell'argomento speso dal T.A.R., secondo cui l'elevato tasso di sintesi politica renderebbe il provvedimento governativo avulso dagli obblighi procedurali di base, qual è l'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso. Come precisato dai giudici di Palazzo Spada, l'atto di alta amministrazione è e resta sottoposto agli stessi principi che disciplinano il procedimento amministrativo, inclusi quelli relativi alla sua fase terminale.

4. La “funzione di armonizzazione” del Consiglio dei ministri cambia natura a seconda del procedimento nel quale è inserita?

Il sottotesto argomentativo della sentenza pare riflettere su come la natura del procedimento nell'alveo del quale si inserisce l'inerzia non qualificata della Presidenza del Consiglio dei ministri incida sulla natura dell'atto conclusivo. Il meccanismo di raccordo interministeriale individuato dalla l. n. 400/1988, infatti, ha carattere generale[44] e può essere utilizzato ogniquale volta si realizzi una situazione di dissenso tra i diversi dicasteri che non può essere composta nell'ordinario procedimento nel quale questa trova scaturigine. Esso, pertanto, richiama a quella funzione unitaria del Governo che si esprime nella sede assembleare che raccoglie tutti i diversi titolari delle funzioni politiche di vertice dello Stato[45]. È solo così che l'esecutivo, nel suo *plenum*, definisce le “controversie percettive” nella definizione del migliore interesse pubblico generale. D'altro canto, lo stesso utilizzo del termine “armonizzazione” all'art. 5, comma 2, lett. c-bis, l. n. 400/1988, pare in effetti suggerire una sorta di *moral suasion*[46] con funzioni di coordinamento, piuttosto che riferirsi all'esercizio di un potere tipicamente amministrativo-gerarchico[47].

L'inquadramento generale della funzione di raccordo, tuttavia, sembra in definitiva non corrispondere alla soluzione proposta dalla sentenza con riguardo all'esistenza di una posizione giuridica tutelabile a fronte dell'inerzia. E questo perché, come si è accennato *supra*, il giudice ha

ritenuto che l'innestarsi del meccanismo di superamento del dissenso non muti la natura del procedimento primigenio, trasformando una valutazione ambientale – rispetto alla quale il cittadino può vantare legittime aspettative – in una decisione politica. È in questo modo, infatti, che si giunge a garantire il minimo di tutela ricavato con la configurazione di un obbligo di provvedere a carico dell'esecutivo[48].

Volendo approfondire la lettura del passaggio, la *ratio decidendi* pare far emergere la preminenza del dato sostanziale, ossia la consistenza degli interessi azionati dal procedimento “madre” quale criterio discretivo per stabilire la natura del provvedimento di raccordo. Quest'ultimo, infatti, è direttamente destinato a incidere su tali interessi, e non già – e solamente – a dirimere una questione “latamente politica” di conflitto interministeriale[49]. Il che è sicuramente rispondente alle esigenze di tutela del cittadino, anche ricordando la giurisprudenza sovranazionale, solerte nel raccomandare che laddove il provvedimento sia suscettibile di incidere direttamente la sfera giuridica soggettiva del destinatario, deve essere garantita la tutela piena ed effettiva[50]. Vi è, però, che nel risolvere il conflitto e garantire una risposta al cittadino[51], si finisce con il ridurre comunque la “tutela finale”, posto che la decisione assunta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, come si avrà meglio modo di dire, potrà essere oggetto di contestazione avanti al giudice amministrativo con margini ben più limitati di un “ordinario” provvedimento amministrativo di VIA[52]. Sebbene questa soluzione possa apparire in definitiva per certi versi insoddisfacente, si deve nondimeno ricordare come rappresenti in ogni caso una risposta migliore rispetto al riconoscere di per sé ed *ex ante* la natura politica anche del silenzio serbato, così precludendo financo l'esigibilità di una risposta. Semmai, il problema dovrebbe forse essere posto in relazione alla perdurante attualità del meccanismo individuato dalla l. n. 400/1988 rispetto ai procedimenti di valutazione ambientale [53].

5. Sul termine per la conclusione del procedimento di creazione pretoria

Ulteriore profilo che suscita particolare interesse nella sentenza in commento è quello afferente alle modalità con le quali il Consiglio di Stato ha proceduto ad individuare il termine di conclusione del procedimento applicabile al caso concretamente esaminato[54].

Primo presupposto – implicito – della decisione sul punto, è l’assenza di una previsione espressa in merito nella l. n. 400/1988[55]. La sentenza stabilisce quindi che un termine da ritenersi congruo è quello di 120 giorni, e ciò sulla base di una valutazione discrezionalmente[56] ancorata su due elementi: da un lato la complessità del procedimento sul piano degli interessi coinvolti[57], dall’altro il tempo già trascorso dalla ultima interlocuzione avutasi tra le parti. L’ulteriore – ed altrettanto implicito – presupposto per giungere a questa conclusione è la ritenuta inapplicabilità del termine generale di 30 giorni come stabilito dall’art. 2, l. n. 241/1990. Si arriva così ad un passaggio dove la linearità del ragionamento decisionale si affatica. Infatti, ove si arrivi – come in effetti si arriva – alla conclusione per cui il procedimento di deferimento al *plenum* ministeriale va sottoposto alla legge fondamentale sul procedimento amministrativo, ne si dovrebbe gioco forza dedurre che anche il relativo termine complessivo sia ivi stabilito[58]. In altre parole, sottoporre il procedimento alle regole generali della legge n. 241/1990 non dovrebbe consentire una sorta di “graduazione” delle prescrizioni che la stessa legge stabilisce [59].

Eppure, non è questa la soluzione proposta dal Consiglio di Stato. Le ragioni espresse nella individuazione del termine, in disparte quanto sopra ricordato, non disvelano come mai non si sia ritenuto applicare il termine generale, operando di contro con una sentenza che, di fatto, ha portata generativa quanto al contenuto pratico dell’obbligo di provvedere[60]. Verosimilmente, la decisione rileva una sorta di intrinseca incompatibilità di far soggiacere a un termine così breve un procedimento valutativo decisamente complesso[61].

Risulta poi da stabilire se il precedente della sentenza in parola sia estensibile ad ulteriori casi nei quali ci si trovasse ad attivare il “raccordo” attenzionato dal Consiglio di Stato nell’ambito dei procedimenti di VIA.

La sentenza è, anzitutto, specialmente attinente al caso specifico esaminato, come dimostra la motivazione operata per la individuazione del termine finale del procedimento. Dunque, non pare già sol per questo estensibile in maniera lineare quale riferimento per altri casi. Al contempo, però, non pare altrettanto fruttuoso il semplice rinvio alla discrezionalità del vertice del Governo che, chiamato di volta in volta a dare risposta al conflitto, potrebbe essere invitato ad individuare anzitutto il proprio stesso termine per dare una risposta a cittadini e imprese. Viene allora in – possibile – soccorso, nuovamente l’art. 2, l. n. 241/1990, laddove afferma che la definizione autonoma del termine di conclusione del procedimento all’interno della pubblica amministrazione[62] non può comunque superare 180 giorni nel caso in cui vengano in

questione procedimenti di particolare complessità[63]. Pertanto, pur volendo garantire il rispetto della legge fondamentale sul procedimento amministrativo, potrebbe essere individuato proprio in questo termine massimo il referente generale della procedura, recuperando l'applicazione del principio di legalità[64] e la coerenza interna nella vicenda amministrativa[65].

6. Segue. I rimedi esperibili in caso di mancato rispetto del termine pretorio

Tanto precisato in ordine alla determinazione puntuale del termine a provvedere, si dovrebbe però estendere l'esame a quali ulteriori rimedi possano essere individuati nel caso in cui l'esecutivo evada pure l'ordine giudiziale[66]. Alla luce del percorso argomentativo seguito dal Consiglio di Stato, sorge quasi dovuta la domanda in ordine alla configurabilità di un giudizio di ottemperanza che, con i relativi contenuti tipici, possa esercitare un potere ordinatorio o, addirittura, sostitutivo della funzione armonizzante affidata al Consiglio dei ministri[67].

Per quanto, anche in questo caso, la configurabilità di una tutela in ottemperanza risulti una conclusione geometricamente lineare del ragionamento, il lettore resterà perplesso. Appare, invero, difficilmente conciliabile il relevantissimo tasso di discrezionalità comunque garantito [68] all'amministrazione con la possibilità che il giudice individui un soggetto che eserciti le veci del Consiglio dei ministri o, financo, che si possa emanare una sentenza che tenga luogo, essa stessa, dell'armonizzazione mancata[69]. Il provvedimento finale di cui all'art. 5, comma 2, lett. c-bis), l. n. 400/1988 sembra, insomma, impermeabile a quel processo di progressiva erosione della discrezionalità che è tipico della remissione del procedimento all'amministrazione successiva al giudicato (specie se quest'ultimo abbia riguardato il solo silenzio-inadempimento) [70]. Una conclusione potrebbe forse essere quella di vedere modificata la natura del provvedimento, che da coercibile nell'*an* diviene inesigibile nel *quid* successivamente alla sentenza. Ossia, giungere al paradosso per cui proprio quando una aspettativa giuridica si consolida – nel giudicato[71]–, essa perde ogni consistenza proprio nel momento in cui dovrebbe essere tutelata. La mera ipotizzabilità di un risarcimento finale, infatti, avendo natura equivalente, di per sé non garantisce reale tutela alla situazione giuridica soggettiva[72].

In definitiva, le possibili soluzioni non soddisfano, nemmeno ove si ritenga di sostenere una sostanziale incoercibilità dell'esercizio di funzioni costituzionalmente tutelate[73]. Anche questa

prospettazione, infatti, cozza con la configurazione dell'esistenza dell'obbligo di provvedere. Meglio sarebbe stato, evidentemente, che il legislatore nel 1988 avesse individuato un termine di conclusione e rimedi sostitutivi; è però alquanto evidente che la struttura del procedimento di cui alla legge 400 non fosse preordinata alla definizione di un provvedimento amministrativo quanto, piuttosto ed anzi precisamente, alla attribuzione di un potere direttivo di carattere politico della Presidenza del Consiglio dei ministri. Da tale premessa consegue che applicare l'istituto a procedimenti amministrativi ordinari, per quanto con l'obbiettivo finale di garantire una migliore tutela[74] del cittadino, porta inevitabilmente ad un rumore di fondo, che è il frutto di una dissonanza difficilmente componibile tra i principi generali della l. n. 241/1990 e le deliberazioni del Consiglio dei ministri.

7. Oltre il silenzio: alcuni cenni in ordine alla tutela avverso la decisione di alta amministrazione

Sancito il "diritto" del cittadino ad ottenere una risposta, alcune brevi riflessioni possono essere ritratte in ordine ai presupposti e limiti di tutela "finale" per l'istante. Ciò significa, in altre parole, individuare quali siano i margini di sindacabilità del provvedimento di alta amministrazione che viene emanato a superamento del silenzio[75].

Il presupposto dal quale partire, per vero, consiste nel fatto che il Consiglio di Stato, per garantire l'esigibilità del termine di conclusione del procedimento, ha dovuto scardinare l'assioma su cui poggiava la decisione di primo grado: la presunta estraneità del privato alla fase di concertazione interministeriale. Il T.A.R. aveva ritenuto che il deferimento al Consiglio dei ministri aprisse una parentesi procedurale esclusivamente interna all'apparato statale, volta a ricomporre una frattura tra dicasteri. Di contro, il giudice d'appello, attraverso una lettura sistematica dell'art. 25, comma 2-quinquies, del d.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 7, comma 2-bis, del d.l. n. 50/2022, ha ricomposto invece la frattura procedimentale affermando che la deliberazione del Consiglio dei ministri non è un atto avulso, ma confluisce nel procedimento autorizzatorio unico ambientale. Proprio per questo, in caso di esito favorevole, esso «sostituisce a ogni effetto il provvedimento di VIA». Di conseguenza, l'attività governativa si innesta fisiologicamente sul tronco del procedimento avviato a istanza di parte, divenendone il segmento terminale e decisivo. Ne consegue che l'imprenditore, titolare di un interesse pretensivo al rilascio del titolo per l'esercizio di un'attività economica, vanta una situazione giuridica azionabile[76] non solo con riferimento alla tempestiva conclusione anche del segmento procedimentale, bensì anche con

riguardo al provvedimento finale[77].

Ebbene, in questo caso l'innestarsi del procedimento ex l. n. 400/1988 sembra però cambiare significativamente la prospettiva di tutela per il cittadino. Laddove, infatti, in linea generale la VIA è sindacabile entro gli ordinari referenti del giudizio di legittimità, l'atto di alta amministrazione che esita dalla procedura di raccordo presso il Consiglio dei ministri[78] si giova di ben più limitate possibilità sindacatorie, secondo i suoi propri referenti[79]: ciò risulta in effetti coerente con l'inquadramento concettuale dell'atto con funzione ordinatoria di "armonizzazione sintetica" dei diversi interessi pubblici. Non sfugge, però, l'intrinseca limitazione che ciò comporta rispetto alle possibilità di tutela del cittadino: pur avendosi lo stesso risultato formale della Valutazione di Impatto "ordinaria", le probabilità di successo di una impugnazione sono molto minori. Epperò, questa conclusione risulta in definitiva coerente con gli eventi che innescano il potere sostitutivo del vertice del Governo. Infatti, secondo le ordinarie regole applicabili al procedimento amministrativo[80], dovrebbe dirsi che il dissenso opposto dal dicastero portatore di interessi sensibili (o, per meglio dire, qualificati) risulta di per sé ostativo del buon esito dell'istanza. Al pari di quanto avviene in seno ad una conferenza di servizi ex art. 14 ss. l. n. 241/1990[81], il diniego diviene superabile solo per il tramite di una "decisione più alta", e dunque assunta in sede di vertice dell'esecutivo. Ebbene, la sintesi in tale sede operata non appare dissimile, quanto ai contenuti e, indi, alle possibilità sindacatorie, rispetto alla "decisione armonizzata" della quale in questa sede si discute. Il sistema, insomma, può essere ricondotto ad una propria coerenza intrinseca, che non sacrifica di per sé le tutele dell'istante in maniera distonica tra le varie tipologie di procedimento.

8. Conclusioni

La pronuncia in commento si muove alla ricerca di un precario equilibrio tra le esigenze di tutela minima per il cittadino e l'applicazione di istituti tradizionali del diritto amministrativo. È un equilibrio, questo, che viene cercato tra le spinte di coerenza geometrica del sistema giuridico, cui naturalmente tende chi ha per compito la "messa in ordine" dei postulati giuridici, da un lato, e l'esigenza di garantire una qualche forma di garanzia giurisdizionale, anche laddove ci si trovi ad applicare norme scritte (e pensate) in (e per) diverse ere del diritto amministrativo[82], dall'altro.

Pur avendo trovato un punto di caduta che, in prima battuta, dà soddisfazione alle pretese di risposta del cittadino-imprenditore, restano alcuni snodi che fanno difficoltà ad essere ricondotti

ad una coerenza complessiva di sistema ma che, proprio per questo, costituiscono uno stimolo per la riflessione, invitando a superare le incoerenze – sopravvenute – del tessuto normativo. Financo per ripensare forse la funzione di coordinamento^[83] del vertice di Governo verso la garanzia di una migliore tutela del cittadino, evitando che istituti del passato entrino in conflitto con principi che, oramai, trascendono il perimetro delle giurisdizioni nazionali^[84].

^[1] Cfr. G. Montedoro, *L'atto politico*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2023, V. Giomi, *L'atto politico e il suo giudice. Tra qualificazioni sostanziali e prospettive di tutela*, Milano, Francoangeli, 2023, e *L'atto politico nella prospettiva del giudice amministrativo: riflessioni su vecchi limiti e auspici di nuove aperture al sindacato sul pubblico potere*, in *Diritto processuale amministrativo*, I, 2022, pag. 23 e ss., M.G. Pulvirenti, *Atto politico e funzione di indirizzo politico. Riflessioni per un percorso ricostruttivo*, in *Nuove autonomie*, III, 2023, pp. 1185 e ss., A. Mitrotti, *L'atto politico: riflessioni intorno ad un istituto in perenne 'tensione' tra scienza costituzionale ed amministrativa*, in *Nomos*, I, 2020, N. Viceconte, *Le categorie (residuali) dell'atto politico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, II, 2020, pag. 395 ss., F. Blanco, *Fine dell'atto politico?*, in *Nuove Autonomie*, I, 2015, pag. 87 e ss., G. Tropea, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Diritto amministrativo*, I, 2012, pag. 329 ss., A. Romano Tassone, "Atto politico" e interesse pubblico, in A. Contieri – F. Francario – M. Immordino – A. Zito (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pag. 311 ss., D. Vaiano, *Gli atti politici*, in G. Morbidelli (a cura di), *Codice della giustizia amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2005, pag. 207 ss., O. Raneletti – A. Amorth, *Atti politici (o di governo)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, I, Torino, Giappichelli, 1958, 1511 ss., P. Barile, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, pag. 223 e ss., A.M. Sandulli, *Atto politico ed eccesso di potere*, in *Giurisprudenza completa della Corte Suprema di Cassazione. Sezioni civili*, 1946, pag. 521 e ss., ora in *Scritti giuridici*, III, Napoli, Editoriale Scientifica, 1990, pag. 30 e ss.

[2] Cfr. V. Capuozzo, *L' "atto politico" davanti alla Corte costituzionale: la tensione tra funzione di indirizzo politico e diritto d'accesso al giudice nella sent. 10 marzo 2016, n. 52*, in *Dirittifondamentali.it*, 2018, oltre a F. Blanco, *Fine dell'atto politico?*, in *Nuove Autonomie*, I, 2015, pag. 87 e ss., M. Perini, *Atto politico e atto di Governo*, in *Enciclopedia giuridica Treccani, Aggiornamento*, XVI, Roma, 2008, G.B. Garrone, *Atto di alta amministrazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, I, 1987, pag. 538 ss. e G. Cugurra, *L'attività di alta amministrazione*, Padova, Cedam, 1973.

[3] Vedasi C. Cudia, *Considerazioni sull'atto politico*, in *Diritto amministrativo*, II, 2021, pag. 621 e ss., oltre a G. Tropea, *op. cit.*, C. Tubertini, *Atti politici e di alta amministrazione*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, I, Giuffrè, 2006, pag. 516 e ss.

[4] Cfr. F.F. Pagano, *Gli atti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico nella più recente giurisprudenza tra separazione dei poteri e bilanciamenti costituzionali*, in *Diritto Pubblico*, III, 2013, pag. 913 e ss.

[5] Cfr. V. Giomi, *L'atto politico nella prospettiva*, *op. cit.*

[6] Per tutti, vedasi la ricostruzione operata da P. Barile, *op. cit.*

[7] Sul significato di questa espressione, all'apparenza impropria, si tornerà nel prosieguo del testo. In sintesi, si anticipa che essa riferisce al potere del Governo, specificamente riferito all'art. 95 della Costituzione, di risolvere i conflitti che emergono tra due diversi ministeri nella sede del Consiglio dei ministri, ove viene operata una sintesi dell'interesse pubblico prevalente.

[8] La dottrina e la giurisprudenza in merito a questa tipologia di procedimenti è oltremodo ampia. Per tutti e senza pretesa di esaustività si rinvia a D.M. Traina, *Problematiche applicative e rapporti tra le procedure di VAS, VIA e AIA*, in *Federalismi.it*, XIII, 2023, pag. 224 e ss., A. Moliterni, *Diritto dell'ambiente e teoria generale del diritto: alcune annotazioni muovendo dal contributo scientifico di Giampaolo Rossi*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, I, 2020, pag. 260 e ss., R. Dipace – A. Rallo – A. Scognamiglio (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento di*

interessi. *La nuova disciplina della valutazione di impatto ambientale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, F. Vannetti – 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 *Rivista giuridica dell’ambiente*, II, 2018, pag. 529 ss., S. Pratali, *I procedimenti di autorizzazione integrata*, in B. Caravita – L. Cassetti – A. Morrone (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016, pag. 323 ss., E. Romagnoli, *La procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.): evoluzione normativa e procedurale*, in *AmbienteDiritto.it*, 4 giugno 2007.

[9] Per tutti, V. Padovani, *Alla ricerca del punto di equilibrio tra paesaggio ed energie rinnovabili. Il principio di integrazione nella giurisprudenza amministrativa*, in *Federalismi.it*, XXV, 2025, pag. 33 ss., S. Delpieri, *Sviluppo sostenibile. La giurisprudenza amministrativa indica i limiti territoriali dell’ubicazione degli impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili*, in *Lexambiente.it*, 30 giugno 2025 e B. Tonoletti, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, in E. Bruti Liberati – M. De Focatiis – A. Travi (a cura di), *L’attuazione dell’European Green Deal. I mercati dell’energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, Milano, Giuffrè, 2022, pag. 124 ss.

[10] Il riferimento corre a D. D’Orsogna – A. Iacopino, *El patrimonio cultural en el marco de la teoría de los bienes comunes. ¿de lo público “institucional” a lo público “común”?*, in *AmbienteDiritto*, II, 2022, e dottrina ivi citata.

[11] Si veda, per tutti, A. Crismani, *La dinamica relazionale tra collettività e attività finanziaria*, in *Diritto e società*, I, 2021, pag. 181 e ss. Sullo stretto legame tra tutela delle risorse pubbliche e diritti umani, si rinvia a quanto chiarito dal medesimo Autore in *La protezione costituzionale del diritto all’acqua pubblica tra crisi finanziaria e diritti umani. L’art. 70.a della Costituzione slovena sul “Diritto all’acqua potabile”*, in *Amministrazione in cammino*, I, 2016 pag. 23 e ss.

[12] In merito, si è debitori del pensiero di M.P. Chiti, *Lo spazio giuridico europeo*, in *Astrid – online*, ove si definisce la “*UE quale spazio giuridico composto, in cui coesistono una molteplicità di poteri pubblici ed ordinamenti giuridici*”. In ordine al risultato delle interrelazioni che si sono generate, invece il riferimento corre a A. Crismani, *Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo*, Trieste, EUT, 2018.

[13] Sul punto, si richiama ancora all’analisi dei modelli di intervento recata da Crismani, *Istituzioni, op. cit.*

[14] Sul duplice ruolo dell’azione amministrativa nel vertice di governo tra “ordinamento” dei diversi interessi pubblici e definizione di nuovi interessi, vedasi M. D’Amico, *Amministrazione creatrice ed esecutrice del diritto*, in *Rivista AIC*, IV, 2018, oltre a B. Tonoletti, *Fuga dal regolamento e confini della normatività nel diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, III, 2015, pag. 388 ss.

[15] Per tutti, il riferimento corre a M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966.

[16] Vedasi, L. Giani, *L’organizzazione amministrativa*, in F.G. Scoca *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2025, pag. 126 ss., laddove nel ricostruire la fisionomia costituzionale della pubblica amministrazione rileva come una delle diverse tesi accreditabili inquadra l’amministrazione come apparato servente dell’esecutivo, rilevando la precettività dell’art. 95.

[17] Per tutti, vedasi V. Cerulli Irelli, *Politica e amministrazione tra atti “politici” e atti “di alta amministrazione”*, in *Diritto pubblico*, I, 2009, pag. 101 ss. Questione centrale, peraltro e come già accennato, è l’esigibilità concreta di un tale provvedimento, a prescindere dal relativo contenuto.

[18] In questi termini, la linea assunta dagli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri riecheggia l’espressione che si legge in Consiglio di Stato, sez. VI, 1° dicembre 2023, n. 10418, laddove però, avendo trovato il giudice un parametro limite nella legge attributiva della funzione (in quel caso ministeriale), si è concluso escludendo la natura politica dell’atto (vedasi, per un

commento, L. Aiello, *Atto di “alta amministrazione”: i vincoli normativi alla discrezionalità politica e la sindacabilità dell’atto* Nota a Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 1° dicembre 2023, n. 10418, in *Rivista di diritto ed economia dei Comuni*, I, 2024, pag. 211 e ss.). Nel caso di specie, invece, il riferimento pare essere realizzato per sottolineare come la decisione da assumersi era espressione diretta del vertice esecutivo dello Stato, rivestendo pertanto natura eminentemente politica.

[19] E, financo implicitamente, in ciò adombrandone di fatto l’insindacabilità. Per tutti, vedasi A. Nicodemo, *Il tempo come bene della vita*, Torino, Giappichelli, 2024, e F. Figorilli, *Art. 2. Conclusione del procedimento*, in A. Bartolini – S. Fantini – G. Ferrari (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa e delle responsabilità*, Roma, Neldiritto, 2010, pag. 108 ss., in particolare in relazione ai profili sostanziali, mentre con riguardo anche all’inquadramento generale dei sistemi di tutela del “bene-tempo”, cfr., per tutti, A. Police, *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio inadempimento*, in M.A. Sandulli, *Codice dell’azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2011, pag. 228 ss.

[20] In ordine alla complessa costruzione di un equilibrio tra il principio di legalità sostanziale e la tutela delle prerogative del vertice dell’esecutivo, vedasi F. Satta, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, Cedam, 1969.

[21] Oltre a F. Satta, *Principio, op. cit.*, vedasi anche M. Fioravanti, *Principio di legalità e Stato di diritto*, in *Quaderni dell’Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, V, 1994, pag. 25 ss.

[22] Se lo Stato di diritto è, per definizione, la forma istituzionale che argina e in qualche modo “misura” l’esercizio del potere, l’esenzione dalle regole procedurali ordinarie rivendicata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri può apparire infatti uno scostamento da giustificarsi solo come una rigorosa – e recessiva – eccezione. Così R. Bin, *Lo Stato di diritto. Come imporre regole al potere*, Bologna, Il Mulino, 2004. Sulla resistenza dei pubblici poteri alle regole comuni, ancora, ancora M. Fioravanti, *op. cit.*

[23] Per tutti, il riferimento corre a M.S. Giannini, *La giustizia amministrativa*, Roma, Jandi Sapi, 1959. Più recentemente, vedasi anche R. Conti, [*Atto politico vs giustizia "politica". Quale bilanciamento con i diritti fondamentali?*](#), 2 novembre 2023, e G. Montedoro, [*L'atto politico e l'atto di alta amministrazione, Costituzione e ruolo del GA*](#), 11 ottobre 2023, entrambi in questa Rivista, e giurisprudenza e dottrina ivi citate.

[24] Si veda, per l'inquadramento storico cfr. M.S. Giannini – A. Piras, *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, pag. 289 ss.

[25] Dunque, proprio per questo, differente dall'atto politico, il quale si caratterizza dall'essere non esigibile nemmeno nell'*an*, e non solo nel relativo contenuto dispositivo.

[26] Vedasi E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961.

[27] Per tutti, il riferimento corre a V. Capuozzo, *op. cit.*

[28] Sugli argini pretesi al sindacato giurisdizionale, il riferimento corre ancora a R. Conti, *op. cit.*

[29] L. Buscema, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*, I, 2018, ove l'autore definisce l'atto politico come una categoria recessiva del diritto amministrativo moderno. Dacché, le casistiche tutt'oggi presenti «sembrano ormai appartenere ad (ed essere espressione di) una posizione di retroguardia non più al passo coi tempi; attualmente, infatti, l'insindacabilità appare un connotato tipico di peculiari (e limitatissime) fattispecie rispetto alle quali si appalesa l'ascrizione del potere esercitato ai massimi livelli dell'amministrazione degli interessi fondamentali dell'ordinamento, talchè, in siffatte occasioni, nel quadro di un corretto bilanciamento tra diversi (ed opposti) valori, il principio di giustiziabilità delle posizioni di libertà del cittadino recede solo nei limiti in cui ciò appaia strettamente necessario in vista della migliore cura e promozione dell'interesse generale», pag. 63, cit.

[30] Sul rischio di arretramento della giurisdizione, cfr. A. Ruggeri, *Confessioni religiose e intese tra iurisdiction e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (una prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *Federalismi*, VII, 2016. Peraltro, si è sostenuto che una tale ritrazione della giurisdizione a fronte del potere esecutivo si pone in potenziale attrito non solo con l'effettività della tutela amministrativa interna, ma persino con le più recenti acquisizioni derivanti dal dialogo tra le Corti europee in materia di diritto a un rimedio effettivo e tempestivo. Ancora, con riferimento al perimetro del controllo di legalità nell'amministrazione, F. Satta, *op. cit.* Invece, per una disamina sulle contaminazioni e le garanzie derivanti dall'ordinamento internazionale (nello specifico la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo), D. Bacis, *Il diritto alla verità nel dialogo tra Corti. Roma accoglie le suggestioni di San José de Costa Rica*, in *Diritto pubblico comparato europeo – DPCE online*, II, 2018, pag. 596 ss.

[31] Conclusione, quest'ultima, in effetti non scontata, laddove in precedenza, lo stesso Consiglio di Stato, in vicenda analoga di esercizio del potere di armonizzazione, aveva chiarito che «non compete al Consiglio dei Ministri l'accertamento dei fatti e la verifica di coerenza tra gli atti interni al procedimento amministrativo di competenza dei Ministeri di settore e neppure dare attuazione ad eventuali giudicati di annullamento di atti e provvedimenti della sequenza procedimentale che vincolano gli organi amministrativi precedenti né può ritenersi vincolato da giudicati che confermano la legittimità di provvedimenti di diniego e, conseguentemente, la sussistenza delle esigenze di tutela presidiate dal vincolo, come accaduto nel caso di specie. Il Consiglio dei Ministri, infatti, in tali ipotesi si limita a prendere atto dell'esistenza di «valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti» per poi decidere «ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti» necessaria ad assicurare «l'unità di indirizzo politico ed amministrativo» di cui è responsabile il Presidente del Consiglio dei Ministri cui spetta deferire la questione» (così, sez. IV, 8 aprile 2024, n. 3203). Di fatto una tale impostazione poteva anche preludere ad una inapplicabilità a questa speciale tipologia di atti delle regole formali del procedimento amministrativo.

[32] Per l'inquadramento dogmatico dell'azione di Governo, vedasi, ancora M. Perini, *op. cit.*

[33] Il riferimento corre, ancora, a G. Tropea, *op. cit.*

[34] Si ricorda come in precedenza, lo stesso Consiglio di Stato, sez. IV, 15 aprile 2021, n. 3106 aveva 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 princìpi 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 delibazione 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. nello stesso senso Cons. Stato, sez. IV, 15 aprile 2021, n. 3112)». Quanto all’inquadramento in teoria generale di questo argomento, ancora, il riferimento corre a V. Cerulli Irelli, *op. cit.*

[35] Il termine è, in tal senso, inteso a descrivere un orientamento “fideistico” nella determinazione della migliore sintesi dell’interesse pubblico. D’altro canto, come già visto, il Consiglio di Stato (n. 3203/2024) ha avuto modo di sottolineare che il procedimento svolto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri non ha il compito di istruire tecnicamente la pratica, ma si limita a definire una sintesi dell’interesse ritenuto prevalente a fronte di un maturato dissenso che divide i ministeri.

[36] Analogamente, G. De Giorgi Cezzi, *Aboliamo l’art. 7 comma 1 del Codice del processo amministrativo? Limiti e autolimiti del giudice amministrativo e sostenibilità dei procedimenti di generazione delle conoscenze in ordine ai fatti. I casi dell’eccesso di potere, dell’atto politico e dei poteri non ancora esercitati*, in *Federalismi.it*, XI, 2018. L’Autrice conclude infatti affermando che il modello di risoluzione delle controversie tecnico-scientifiche basato sull’autorità (come in effetti avviene nel caso in esame), sia oramai entrato in crisi.

[37] Così M.G. Pulvirenti, *op. cit.* Vedasi anche E. Cheli *op. cit.*

[38] Il che, come visto, si riscontra nel caso in cui si debba definire una mediazione tra posizioni tecniche incompatibili nell’alveo di un procedimento connotato da una significativa complessità data non solo dai profili scientifici rilevanti, bensì anche – e soprattutto – dalla natura degli interessi pubblici coinvolti.

[39] Sul vincolo finalistico come discriminazione tra politica e alta amministrazione, si rinvia alle riflessioni e spunti di A. Mitrotti, *op. cit.*

[40] Interesse attribuito al Ministero della Cultura.

[41] Interesse rappresentato nel procedimento, invece, dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

[42] Vedasi, ancora, L. Buscema, *op. cit.*

[43] Sull'ampiezza del sindacato su tali figure, per tutti, cfr. F. Saitta, *Il vizio dell'eccesso di potere: una prospettiva storica*, in *giustizia-amministrativa.it* (ora in AA.VV., *Scritti in memoria di Maria Luisa Bassi*, II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pag. 995 e ss.), e dottrina ivi citata. Vedasi anche, con riferimento alla natura di procedimenti come quello che occupa, M. D'Amico, *op. cit.*

[44] Riferendosi all'art. 95, comma 1, della Costituzione, infatti, la disposizione inquadra la funzione esercitata dalla Presidenza e dal Consiglio dei ministri entro l'alveo dell'indirizzo politico generale del Governo. Per un commento vedasi, *ex multis*, F. Bassanini, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri*, in *Astrid rassegna*, IX, 2019, Y.M. Cittino, *Considerazioni sull'indirizzo politico in occasione della ripubblicazione del saggio di Vezio Crisafulli*, in *Nomos*, II, 2016, R. Cherchi, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del Governo?*, in *Costituzionalismi.it*, I, 2015, pag. 135 ss., R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2006, R. Nania, *Prime considerazioni sulla "funzione di Governo" come "funzione di indirizzo"*, in AA.VV., *Annuario 2001, Il Governo. Atti del 16° Convegno annuale, Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Padova, Cedam, 2002, pag. 295 ss., D. Nocilla, *La forma di Governo*, in AA.VV., *Il contributo di Vezio Crisafulli alla scienza del diritto costituzionale. Atti delle giornate di studio di Trieste, 1-2 ottobre 1993*, Padova, Cedam, 1994, pag. 116 ss., M. Dogliani, *Indirizzo politico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, Giappichelli, 1993, pag. 244 ss., G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1975, T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, pag. 134 ss.

[45] In ciò, peraltro, pare che la norma si richiami a quella nozione di amministrazione come apparato servente del Governo (o, quantomeno, solidale con l'esecutivo) che è una delle letture dell'assetto costituzionale riferibile all'art. 95 della legge fondamentale. Cfr. ancora L. Giani, *op. cit.*, e, in particolare, pag. 129, cit. Risulta utile, infatti, notare che l'art. 5, comma 2, lett. c-bis), l. n. 400/1988, fa proprio riferimento a tale previsione costituzionale (comma primo) nel deferire al vertice del Governo la possibilità di armonizzare la definizione dell'interesse pubblico tra i diversi dicasteri.

[46] Sebbene solitamente si riferisca il termine alle funzioni esercitate dal Presidente della Repubblica, anche il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'operare quale mediatore politico tra le diverse anime di governo – che giocoforza per certi versi rispecchiano le diverse sensibilità espresse dal Parlamento – opera con strumenti di convincimento non vincolanti. Per tutti, il riferimento corre a A. Pirozzoli, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

[47] In effetti, la terminologia non pare ricondurre ad una sorta di supremazia gerarchica il potere infine esercitato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Tale impostazione, peraltro, parrebbe essere incompatibile con la funzione del procedimento, che non è quella di superare una inerzia o un conflitto di attribuzione tra subordinati, bensì propriamente quella di stabilire quale sia la migliore sintesi dei diversi interessi pubblici presi in considerazione. In tale prospettiva, il riferimento corre a A. Romano Tassone, *op. cit.*

[48] Sul punto si tornerà poco oltre.

[49] Si ricorda, infatti, che uno dei limiti dell'atto politico come determinazione insindacabile – nell'alveo del quadro costituzionale – è quello per cui esso non dovrebbe mai risultare suscettibile di incidere direttamente su posizioni giuridiche o interessi individuali. In caso contrario, infatti, si avrebbe un provvedimento – tale per natura sostanziale – sottratto all'applicazione del principio sindacatorio di cui agli art. 24 e 113 della Costituzione. In questi termini A. Rauti – G. Tropea, [*Il ritorno dell'atto politico nell'età del dialogo fra le corti e*](#)

[della geopolitica Nota a Cass., Sez. Un., ord. 29 dicembre 2025, n. 34688](#), in questa Rivista, 26 marzo 2026.

[50] Il riferimento corre, solo per ricordare i casi più noti, a pronunce come A. Menarini Diagnostics s.r.l. c. Italia (27 settembre 2011) e Di Sarno ed altri c. Italia (10 gennaio 2011). In dottrina, per tutti, Cfr. F. Follieri, *Art. 6 CEDU e pubblica amministrazione: dal procedimento al processo e ritorno*, M. Abbamonte – R. Martino – A. Panzarola (a cura di), *Procedimento e processo. Metodi di ponderazione di interessi e risoluzione di conflitti*, Bari, Giuffrè, 2022, pag. 347 ss., oltre a A. Carbone, *L'art. 6 CEDU e il giusto processo e procedimento amministrativo. Differenze applicative all'interno degli Stati europei di Andrea Carbone*, in *DPCE online*, III, 2019, pag. 2137 e ss., F. Goisis, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2014, M. Allena, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, G. Greco, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto amministrativo in Italia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, I, 2000, pag. 25 ss.

[51] Si ricorda, peraltro, che il “diritto” ad una risposta dai pubblici apparati costituisce altresì estrinsecazione del più generale diritto ad una buona amministrazione sancito dall'art. 41 della Carta di Nizza.

[52] E questo proprio perché si tratta di un atto di alta amministrazione che, pur sindacabile, è ammantato da una discrezionalità “diversa” da quella che viene ordinariamente operata dalla pubblica amministrazione. Vedasi, ancora, C. Tubertini, *op. cit.*

[53] In merito ci si rifà nuovamente al pensiero di G. De Giorgi Cezzi, *op. cit.*, pag. 17, cit.

[54] Si tratta, nello specifico, della porzione conclusiva della decisione, dove, avuto conto degli interessi in gioco e dello stato del procedimento, in poche ma significative righe il giudice determina qual è l'effettivo contenuto della tutela garantita al cittadino nell'azione avverso silenzio. Per una introduzione generale in merito si veda S. Villamena, *Inerzia e nuove forme di tutela. Profili organizzativi e sostanziali*, Torino, Giappichelli, 2020 oltre a C. Guacci, *Il rito in*

materia di silenzio della pubblica amministrazione, in G.P. Cirillo (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2014, pag. 1176 e ss. e D. Vaiano, *Pretesa di provvedimento e processo amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2002, F.G. Scoca – M. D’Orsogna, *Silenzio, clamori di novità*, in *Diritto processuale amministrativo*, II, 1995, 393 ss. e G. Greco, *Silenzio della pubblica amministrazione ed oggetto del giudizio amministrativo*, in *Giurisprudenza italiana*, III, 1983, pag. 137 ss., *ex multis*.

[55] La disposizione, infatti, attribuisce il potere di armonizzazione tramite deferimento al Presidente del Consiglio dei ministri (con il verbo “può”) ma, di converso, non definisce alcun parametro entro il quale inserire l’esercizio del potere predetto diverso dall’art. 95 della Costituzione.

[56] Il riferimento, in questo caso, è alla discrezionalità del giudicante. Pur non potendo entrare nel merito dei limiti e referenti della discrezionalità giudiziaria per ragioni di continenza, si rinvia in merito agli spunti di A. Valsecchi, *Il nuovo volto della discrezionalità giudiziaria: prospettive e pericoli a partire dalla giurisprudenza americana sui risk assessment tools impiegati nel sentencing*, in *Federalismi.it*, XVII, 2023, pag. 303 e ss., e dottrina e giurisprudenza ivi richiamate.

[57] Sebbene sul punto la sentenza faccia riferimento al concetto di “delicatezza della valutazione”.

[58] E ciò specialmente considerando che la previsione di un termine massimo per la conclusione del procedimento costituisce, per stessa definizione dell’art. 29, comma 2-bis, della medesima l. n. 241/1990, un livello essenziale delle prestazioni da garantire al cittadino. Cfr. A. Colavecchio, *L’obbligo di provvedere tempestivamente*, Torino, Giappichelli, 2013, M. Immordino, *Tempo ed efficienza nella decisione amministrativa*, in A. Contieri – F. Francario – M. Immordino – A. Zito (a cura di), *L’interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pag. 57 ss., *ex multis*.

[59] Si ricorda, infatti, che la definizione del termine massimo per la conclusione del procedimento è appannaggio delle amministrazioni tramite propri regolamenti – ma solo nel caso in cui non vi sia già una previsione normativa specifica. È in quest’ottica di certezza, infatti, che il procedimento amministrativo diviene garanzia funzionale dell’espressione dell’iniziativa dei cittadini, come sottolineato da P. Lazzara, *L’evoluzione del procedimento nell’ultimo decennio*, in *Foro amministrativo*, VII-VIII, 2017, pag. 1771 e ss.

[60] Perché, come detto, la determinazione concreta del contenuto dell’obbligo di provvedere consiste proprio nello stabilire il termine entro il quale il comportamento dell’amministrazione è esigibile. Ancora, cfr. A. Colavecchio, *op. cit.*

[61] O, per meglio dire, di un procedimento che vede coinvolti interessi così rilevanti. Si ricorda infatti, una volta in più, come la giurisprudenza abbia avuto modo di escludere l’applicabilità al procedimento di armonizzazione interministeriale di funzioni, per così dire, istruttorie (ossia l’esercizio di rilievi di tipo tecnico-scientifico, che denoterebbero per parte loro una complessità anche, per l’appunto, tecnica). Sul punto, ancora, cfr. Consiglio di Stato, n. 3203/2024.

[62] L’inerzia del Governo, paradossalmente, sarebbe dunque duplice: non solo nel provvedere sul caso singolo, ma anche (a monte) nel non aver tipizzato il termine procedimentale di questa specifica fattispecie.

[63] Peraltro, la legge del 1990 fa riferimento, a sua volta, proprio a decreti della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui alla l. n. 400/1988. Così, l’individuazione del termine può essere riferita alla medesima funzione amministrativa di vertice ed in coerenza con i limiti generali prescritti *ope legis*. Cfr. N. Lupo, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it*, III, 2017.

[64] Quantomeno sul piano formale.

[65] Con riguardo alla individuazione della vicenda amministrativa quale rapporto complesso, il riferimento corre a D. D’Orsogna, *Contributo allo studio dell’operazione amministrativa*, Napoli,

Editoriale Scientifica, 2005.

[66] E, con esso, manchi nuovamente il rispetto del termine di conclusione del procedimento individuato in via pretoria.

[67] Si ricorda, infatti, che, pur non avendo la pronuncia in esame optato per tale soluzione, l'art. 117 c.p.a. consente al giudice, già con la sentenza che accerta l'illegittimità del silenzio serbato dall'amministrazione, di nominare un commissario *ad acta* suo delegato che, in caso di inottemperanza da parte dell'amministrazione, può esercitare poteri sostitutivi, emanando l'atto mancato (in merito al meccanismo, vedasi ancora C. Guacci, *op. cit.*, in particolare pag. 1202 ss.). Nondimeno, non paiono sussistere ragioni valide per escludere di per sé che la sentenza accertativa dell'illegittimità del silenzio amministrativo possa risultare, sua sponte, suscettibile di ulteriore tutela per il tramite del giudizio di ottemperanza ex art. 112 e ss. del Codice del processo amministrativo. In generale sullo strumento, vedasi V. Lopilato, *Giudizio di ottemperanza*, in G.P. Cirillo (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2014, pag. 1067 ss., oltre a R. Dipace, *Il giudizio di ottemperanza* in F.G. Scoca (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2025, pag. 653 ss.

[68] E, in effetti, a tale proposito risulta chiara la sentenza, che non revoca in dubbio l'ampiezza della discrezionalità, comunque, appannaggio del provvedimento che dovrebbe concludere la procedura di VIA.

[69] Tra i provvedimenti editabili nel corso del giudizio di ottemperanza, infatti, ai sensi dell'art. 114 c.p.a. vi è una sentenza-provvedimento: vedasi G. Delle Cave, [*Ampiezza e portata della domanda formulata con il ricorso per l'ottemperanza: alcune brevi riflessioni \(nota a T.A.R. Lazio, Roma, sez. II ter, 22 settembre 2025, n. 16354\)*](#), in questa Rivista, 10 dicembre 2025, oltre a F. D'Alessandri, *Il giudizio di ottemperanza delle pronunce del giudice ordinario (specificità e limiti)*, relazione al convegno "Le decisioni del giudice civile tra esecuzione forzata e ottemperanza", tenutosi a Roma presso il Consiglio di Stato il 30 novembre 2017, in [*giustizia-amministrativa.it*](#) e giurisprudenza ivi citata, oltre a M. Sanino, *Il giudizio di*

ottemperanza, Torino, Giappichelli, 2014, *ex multis*.

[70] Per tutti, il riferimento giurisprudenziale corre a Consiglio di Stato, sez. II, 19 gennaio 2024, n. 628.

[71] Il riferimento corre alla elaborazione dell'istituto operata da C. Cacciavillani, *Giudizio amministrativo e giudicato*, Padova, Cedam, 2005.

[72] In tale prospettiva, peraltro, resterebbe pure da comprendere in che sede (o, per meglio dire, con quale strumento) tale pretesa potrebbe essere avanzata, se in sede di ottemperanza, per la inesecuzione del giudicato, o in via autonoma con un giudizio ordinario. In ordine ai limiti dell'azione risarcitoria in sede di giudizio di ottemperanza si vedano, per tutti, R. Chieppa, *L'azione di risarcimento nel giudizio di ottemperanza*, in *Il libro dell'anno*, 2012, oltre a F. Luciani, *Processo amministrativo e disciplina delle azioni: nuove opportunità, vecchi problemi e qualche lacuna nell'interesse dell'interesse legittimo*, in *Diritto processuale amministrativo*, II, 2012, pag. 503 ss., C.E. Gallo, *Ottemperanza (giudizio di) (diritto processuale amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto – Annali*, Milano, 2008, e R. Villata, *Orientamenti recenti della giurisprudenza in tema di giudizio di ottemperanza*, in *Diritto processuale amministrativo*, I, 1993, pag. 191 ss., *ex multis*. Con riferimento, invece, all'azione generale risarcitoria, per tutti, cfr. E.M. Barbieri, *Il danno patrimoniale da provvedimento illegittimo fra prescrizione e decadenza*, in *Nuovo notiziario giuridico*, 2011, pag. 472 ss., W. Giulietti, *La tutela risarcitoria in forma specifica del giudice amministrativo e l'ipotesi di satisfattività della pronuncia demolitoria*, in *Foro Amministrativo – Consiglio di Stato*, X, 2002, pag. 2484 ss., L. Torchia, *La risarcibilità degli interessi legittimi: dalla foresta pietrificata al bosco di Birnam*, in *Giornale di diritto amministrativo*, IX, 1999, pag. 832 ss., E. Follieri, *Lo stato dell'arte della tutela risarcitoria degli interessi legittimi. Possibili profili ricostruttivi* Relazione al 43° Convegno di Studi Amministrativi, Varenna 18-20 settembre 1997, in *Diritto processuale amministrativo*, I, 1998, pag. 253 e ss., F. Satta, *Responsabilità della pubblica amministrazione*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1988.

[73] Ovvero, a seguire quella teoria secondo la quale l'azione degli organi costituzionali non potrebbe essere soggetta a sindacato, pena la perdita della relativa funzione all'interno dell'architettura costituzionale. Tra queste, per l'appunto, vi sarebbe quella di "governo del Governo", prevista all'art. 95 della Costituzione (ancora, L. Giani, *op. cit.*). In punto di studi costituzionali, in termini, si veda I. Pagni, *Effettività della tutela giurisdizionale*, in *Enciclopedia del diritto – Annali*, X, 2017, pag. 355 ss., la quale sottolinea che, per garantire una tutela reale, il processo deve soddisfare pienamente il diritto in gioco, ammettendo limiti o eccezioni solo se necessari per proteggere principi giuridici di importanza superiore, qual può in tesi essere il rispetto del perimetro di legittima autonomia degli organi costituzionali.

[74] O, per meglio dire, una qualche forma di tutela, posto che l'alternativa sarebbe stata la presa d'atto dell'assenza di un diritto alla risposta per il cittadino.

[75] Questo nella prospettiva alternativa, evidentemente, alla permanenza del silenzio quale inottemperanza dell'ordine giudiziale di provvedere.

[76] In effetti, il Consiglio di Stato non manca di ancorare la propria decisione anche teleologicamente, laddove richiama alla improrogabilità della transizione energetica. Il riferimento è al principio della "massima diffusione delle energie rinnovabili", ormai cristallizzato tanto dalla legislazione europea (in particolare dalle c.d. Direttive RED II e RED III, e dal Regolamento UE 2022/2577 che qualifica la realizzazione di impianti FER come di "interesse pubblico prevalente" – si vedano in tal senso le sentenze della Corte costituzionale nn. 17/2022 e n. 27/2023). Di fronte alla natura strategica degli impianti necessari a svincolare il Paese dalle fonti fossili e a onorare gli stringenti impegni assunti in sede europea con il PNRR e il PNIEC, il fattore-tempo cessa di essere una mera variabile procedurale per assurgere in prospettiva a nuovo "bene della vita", tutelabile e veicolo indiretto di garanzia della stessa efficienza amministrativa necessari al raggiungimento degli obiettivi prefissati a livello sovranazionale. Per tutti, F. De Leonardis, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, Giappichelli, 2023, A.G. Pietrosanti, *Consumo di risorse naturali non rinnovabili*.

Tra diritti della natura, bilanciamento di interessi e tutela giurisdizionale, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, L. Ricci, *La triade “rigenerazione, ambiente e consumo” nel “modello circolare”*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, II, 2023, pag. 4 ss., G. Severini, *La transizione come ordinamento giuridico*, in questa Rivista, 4 novembre 2022, M. Cafagno, *Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Il diritto dell’economia*, II, 2019, pag. 155 ss.

[77] Per l’inquadramento generale in ordine alle modalità di tutela degli interessi pretensivi come quello ora configurato, vedasi A. Moliterni, *Lesione degli interessi legittimi pretensivi Alla ricerca della risarcibilità degli interessi pretensivi: il nodo dei vizi procedimentali. Nota a Consiglio di Stato, Sez. V, 22 gennaio 2015, n. 252 – Pres. Maruotti – Est. Rocco – S.p.a. SPT Holding c. S.p.a. Auto Guidovie Italiane ed altri*, in *Giurisprudenza commentata – Responsabilità della p.a.*, VI, 2015, pag. 817 e ss., oltre a E. Lubrano, *Le azioni a tutela degli interessi pretensivi nel nuovo processo amministrativo*, Roma, Istituto editoriale regioni italiane, 2012, oltre a F. Benvenuti, *Giustizia amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, pag. 589 ss. In giurisprudenza, *ex multis*, utile il riferimento alla ricostruzione operata da Consiglio di Stato, sez. IV, 14 giugno 2018 n. 3657.

[78] In effetti, la decisione in commento, proprio riconoscendo l’obbligo di conclusione del procedimento, già afferma che il risultato finale sarà sindacabile esclusivamente entro i ristretti margini del sindacato estrinseco di legittimità sugli atti di alta amministrazione. Cfr. V. Giomi, *op. cit.*, R. Dickmann, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all’art. 8, terzo comma, Cost., è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2016, G. Tropea, *op. cit.* e M. Nigro, *L’art. 113 della Costituzione e alcuni problemi della giustizia amministrativa (nota a Consiglio di Stato, Sez. IV, 27 luglio 1948, n. 351)*, in *Foro amministrativo*, I, 1949, pag. 76 ss.

[79] Vedasi ancora, per tutti, G.B. Garrone, *op. cit.* e G. Cugurra, *op. cit.*

[80] Cfr. L. Torchia, *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

[81] Sul punto vedasi D. D'Orsogna, *La conferenza di servizi*, in F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2025, pag. 229 e ss., oltre a *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002. Il riferimento corre pure a R. Dipace, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Federalismi.it*, X, 2016, e F.G. Scoca, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Diritto amministrativo*, I, 1999, pag. 255 e ss.

[82] Si tratta, come visto, di disposizioni che giocoforza fanno difficoltà ad essere inquadrare entro i riferimenti moderni del sistema di tutele che deve tendere al soddisfacimento dei principi di pienezza ed effettività Per tutti, G.P. Cirillo, *I principi generali del processo amministrativo*, in G.P. Cirillo (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2014, pag. 15 e ss.

[83] La funzione di coordinamento può definirsi una sorta di matrice immanente nel sistema amministrativo: vedasi D. D'Orsogna, *Coealescenze della funzione amministrativa*, in *CERIDAP*, II, 2024, e dottrina ivi citata, tra la quale, dello stesso Autore, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2005.

[84] Per tutti, G. della Cananea – C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2017.