

il PIANETA TERRA

PERIODICO FONDATO DA CIRO VIGORITO

ITALIA 100% RINNOVABILE? SI PUÒ FARE!

Simone Togni

Intervista a

MARIA CRISTINA PEDICCHIO

Presidente APRE

GENNAIO
2025

Carta, penna e diritto

Massimo Ragazzo

*Il Consiglio dei Ministri
nella composizione
di interessi pubblici
contrastanti*

Il presente contributo si fa carico di approfondire i contenuti e gli effetti di una recente pronuncia del Consiglio di Stato, vertente sulla natura dei poteri del Consiglio dei Ministri nell'ambito del procedimento di valutazione di impatto ambientale, nel caso in cui il Ministero dell'Ambiente chieda di rimettere alla valutazione del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, il contrasto emerso fra lo stesso Dicastero e il Ministero della Cultura, in merito alla conclusione del predetto procedimento di V.I.A.

La vicenda processuale è sorta in occasione del procedimento di valutazione d'impatto ambientale relativo al potenziamento di un parco eolico esistente e attualmente in esercizio, con la sostituzione di 51 pale eoliche con 27 aerogeneratori e con un aumento di potenza elettrica pari a circa 78 MW.

Il contrasto sorto fra il Ministero della Cultura (parere negativo) e il Ministero dell'Ambiente e della Transizione Ecologica - ora Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (orientamento favorevole) - nell'ambito del giudizio di compatibilità ambientale in sede di V.I.A., veniva pertanto rimesso dallo stesso M.A.S.E. al Consiglio dei Ministri (pur dopo il giudicato di primo grado e in pendenza dell'appello al Consiglio di Stato), ai sensi dell'art. 5, comma 2°, lettera c-bis), della legge n. 400/1988 e s.m.i.¹

Il Consiglio di Stato, riformando la sentenza T.A.R.. Sardegna, Sez. II, 29 novembre 2022, n. 814, con la sentenza Sez. IV, 8 aprile 2024, n. 3203, ha

delineato i contorni del potere di composizione degli interessi pubblici contrastanti in capo al Consiglio dei Ministri.

Secondo il Giudice d'Appello, nel Consiglio dei Ministri, quale "vertice dell'apparato amministrativo (nazionale)", viene individuata "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'allocatione del meccanismo di coordinamento che coniuga il profilo dell'attività con quello dell'organizzazione", come da giurisprudenza sul tema (Cons. Stato, Sez. IV, 15 aprile 2021, n. 3106; Cons. Stato, Sez. IV, 15 aprile 2021, n. 3112).

Le precisazioni contenute nella sentenza oggetto del presente commento si discostano dalle conclusioni rinvenibili nelle decisioni di alcuni giudici di merito.

Ebbene, secondo il Supremo Consesso giurisdizionale amministrativo, il Consiglio dei Ministri non deve svolgere una nuova istruttoria procedimentale, perchè "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

¹ Articolo secondo cui "il Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 95, primo comma, della Costituzione ... 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".



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”.

Invece, 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 e armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti necessaria ad assicurare l'unità di indirizzo politico e amministrativo di cui è responsabile il Presidente del Consiglio dei Ministri cui spetta deferire la questione.

Gli interessi pubblici in conflitto sono valu-

tati dalle singole amministrazioni pubbliche titolari, mentre “al Consiglio dei Ministri compete verificare la possibilità di trovare una regola di composizione del conflitto e, in mancanza, di decidere quale degli interessi debba prevalere nel caso di specie, esercitando la funzione ordinativa degli interessi propria della potestà di governo, nel rispetto delle priorità che discendono sia dal programma di governo, come definito nell'ambito del rapporto di fiducia con il Parlamento, sia dagli obblighi eventualmente assunti in sede internazionale ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost.”.

Il provvedimento del Consiglio dei Ministri è un atto di alta amministrazione, sindacabile



in sede giurisdizionale soltanto qualora sia stato adottato in assenza dei requisiti oggettivi (presenza di valutazioni contrastanti) ovvero se la composizione degli interessi sia manifestamente irragionevole o arbitraria in relazione alla natura del potere di composizione: “In altri termini la delibera del Consiglio dei Ministri non deve contenere la confutazione tecnica e analitica delle ragioni ostative opposte dall’organo tutorio del vincolo ma piuttosto deve rendere ragione del giudizio di prevalenza dell’interesse ambientale in un caso problematico in cui l’esistenza dell’interesse paesaggistico, sebbene positivamente accertato, è giudicato recessivo, operando una valuta-

l’interesse pubblico in un quadro di sostenibilità energetica

zione ‘complessiva’ dei due interessi antagonisti”.

In particolare, osserva il Consiglio di Stato, “a fronte di una perdita secca e rilevante di energia da fonti rinnovabili, obiettivo primario della politica energetica nazionale in linea con impegni assunti a livello internazionale, il pregiudizio al paesaggio è stato accertato in termini di possibile incremento differenziale rispetto alla situazione esistente”.

Nel caso di specie, trattandosi di un intervento di rinnovo e potenziamento di un impianto di produzione energetica da fonte eolica già esistente, il paesaggio e il contesto storico-culturale risultano già almeno in parte compromessi (“anche a

voler ritenere che il progetto determinerà un maggior impatto visivo, è un dato oggettivo che il paesaggio si presenta già alterato rispetto alla sua configurazione originaria proprio per la presenza dell’impianto in discussione e di altri due impianti limitrofi”). Nella fattispecie, l’errore del T.A.R. è, dunque, consistito nell’applicare un sindacato giurisdizionale eccessivamente penetrante su un atto di alta amministrazione, come la delibera in questione.

Nel contesto giuridico attuale è essenziale riconoscere che la capacità del Consiglio dei Ministri di decidere su questioni di interesse pubblico richiede un margine di discrezionalità e una motivazione che consideri la complessità e la globalità degli interessi coinvolti. L’applicazione di un principio di “motivazione rafforzata”, in assenza di effettivi presupposti normativi, non è pertanto giustificabile, considerata la natura della decisione.

In questo contesto le appellanti hanno giustamente evidenziato come il T.A.R. avesse travisato la natura del potere esercitato e avesse del tutto obliterato il parere tecnico del Ministero dell’Ambiente, essenziale per l’adozione della delibera.

Non solo: la legittimità del diniego espresso dal Ministero della Cultura non deve limitare l’autonomia decisionale del Consiglio dei Ministri; il quale, in ultima analisi, ha l’onere di pervenire a una sintesi politica degli interessi, che in questo caso ha dato prevalenza alla tutela ambientale.

In definitiva, la scelta operata dal Consiglio di Stato tutela l’interesse pubblico in un quadro di sostenibilità energetica e di responsabilità verso gli impegni internazionali, confermando l’orientamento della politica governativa verso lo sviluppo delle fonti rinnovabili. ■

