

## INDICE

### *Introduzione*

I.	Le ragioni per un nuovo studio sui conflitti tra Pubbliche Amministrazioni e la delimitazione del campo di indagine ai soli conflitti “intersoggettivi”	13
II.	La dinamica del conflitto sociale e la sua “istituzionalizzazione”	23
III.	La “struttura giuridica” e la “dimensione politica” del conflitto	31
IV.	Obiettivi della ricerca e presentazione del lavoro	35

### CAPITOLO I

#### IL “CONFLITTO AMMINISTRATIVO” COME “CARTINA DI TORNASOLE”

#### DEI MUTAMENTI DELL’ORDINAMENTO PUBBLICISTICO

1.	I primi contributi della dottrina allo studio dei conflitti tra Amministrazioni e le chiare ragioni della loro prevalente focalizzazione sui conflitti di attribuzione e di competenza	39
2.	Pluralismo e “nuovi” conflitti tra Amministrazioni	59
3.	“Conflitto amministrativo”, “dissenso” e “lite”: precisazioni terminologiche e (ri)definizione di “procedimento conflittuale”	69
4.	Il peso del “conflitto amministrativo” sui soggetti privati	79
5.	“Mappatura” dei modelli rintracciabili nell’ordinamento per la risoluzione dei conflitti	80

### CAPITOLO II

#### LA “DEBOLE” DIMENSIONE COSTITUZIONALE DEL “CONFLITTO AMMINISTRATIVO”

1.	La “debole” dimensione costituzionale del “conflitto amministrativo”	83
2.	I conflitti tra i Ministri	85
3.	I poteri sostitutivi “straordinari” del Governo	99
4.	L’annullamento “straordinario” degli atti degli enti locali da parte del Governo	107
5.	L’assenza, nell’ordinamento costituzionale, di procedimenti conflittuali “ordinari”	115

## CAPITOLO III

LE “LITI” SULLE COMPETENZE COSTITUZIONALI E LA “FUGA”  
DAL GIUDICE COSTITUZIONALE A QUELLO AMMINISTRATIVO

1.	I limiti soggettivi e oggettivi del “conflitto” di attribuzione “inter-soggettivo” devoluto alla Corte costituzionale	121
2.	Differenze “funzionali” e “strutturali” tra il conflitto di attribuzione costituzionale e il giudizio amministrativo	131
3.	Le “interferenze” tra giudizio costituzionale e giudizio amministrativo	139
4.	Raccolta ed esame dei dati sui “conflitti intersoggettivi”	145
5.	Un esempio: l’esercizio (non) collaborativo del potere di pianificazione territoriale tra giudice costituzionale e amministrativo	150
6.	L’infungibilità tra giudizio costituzionale e amministrativo: argomenti a sostegno della tesi	154
7.	I conflitti di competenza che non accedono al giudizio costituzionale	157

## CAPITOLO IV

I “PROCEDIMENTI CONFLITTUALI”  
NELL’ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO STATALE E REGIONALE

1.	I “procedimenti conflittuali” nell’ordinamento amministrativo statale e regionale	163
2.	Il superamento del “conflitto amministrativo” in via unilaterale	165
3.	Il superamento del “conflitto amministrativo” ad opera di un “terzo”	169
4.	Il superamento del conflitto amministrativo dopo la formazione del “silenzio-assenso” tra Amministrazioni”	177
5.	I “procedimenti conflittuali” in materia ambientale	181
6.	I “procedimenti conflittuali” nella “conferenza di servizi”	190
6.1.	L’opposizione alla determina finale della conferenza di servizi	196
6.2.	<i>Segue.</i> La “fase di composizione” del conflitto e il “filtro” della Presidenza del Consiglio dei ministri	199
6.3.	<i>Segue.</i> Il superamento del conflitto amministrativo ad opera del Consiglio dei ministri	202
6.4.	<i>Segue.</i> Il rapporto tra l’opposizione e il ricorso giurisdizionale	205
6.5.	Analisi dei dati relativi alle opposizioni proposte alla Presidenza del Consiglio	208
7.	I “procedimenti conflittuali” negli ordinamenti amministrativi regionali	210
7.1.	La “conferenza paritetica interistituzionale” tra gli enti territoriali della Toscana	213

- |      |   |     |
|------|---|-----|
| 7.2. | Il “procedimento conflittuale” per la realizzazione delle opere strategiche in Campania | 215 |
| 7.3. | Le contestazioni sui confini territoriali: il caso della Regione Puglia                 | 217 |

#### CAPITOLO V

#### I “CONFLITTI AMMINISTRATIVI” NELL’ATTIVITÀ DI VIGILANZA

- |      |   |     |
|------|---|-----|
| 1.   | I “conflitti amministrativi” che sorgono nell’ambito dell’attività di vigilanza   | 221 |
| 2.   | Il diniego dell’ANVUR alla richiesta di accreditamento dei corsi di studio universitari e il procedimento di valutazione della ricerca scientifica  | 231 |
| 3.   | La vigilanza sugli statuti e regolamenti delle università e degli enti di ricerca da parte del MUR  | 235 |
| 4.   | Il “dialogo breve” tra il MEF e gli enti locali nell’attività di controllo sui regolamenti in materia di entrate tributarie   | 241 |
| 5.   | L’attività di vigilanza dell’AGCM sul rispetto delle regole concorrenziali: l’art. 21- <i>bis</i> della l. n. 287/1990  | 245 |
| 5.1. | <i>Segue.</i> Analisi casistica dell’applicazione dell’art. 21- <i>bis</i> l. n. 287/1990   | 252 |
| 6.   | Il potenziamento delle (diverse) forme di vigilanza nel settore dei contratti pubblici  | 254 |
| 6.1. | La parabola del potere di “raccomandazione vincolante” e il dialogo breve tra ANAC e stazioni appaltanti; l’art. 211, commi 1- <i>bis</i> e 1- <i>ter</i> , del Codice dei contratti pubblici | 261 |
| 6.2. | L’esercizio dei poteri dell’ANAC <i>ex art.</i> 211, commi 1- <i>bis</i> e 1- <i>ter</i> , nel quadriennio 2018-2021  | 269 |
| 7.   | Alcune osservazioni sull’attribuzione dell’azione giurisdizionale quale “precipitato” dell’esercizio dell’attività di vigilanza   | 278 |

#### CAPITOLO VI

#### IL PROCESSO AMMINISTRATIVO COME “VALVOLA DI SFOGO” PER IL “DISSENSO” DELL’AMMINISTRAZIONE

- |    |  |     |
|----|--|-----|
| 1. | Quando il processo amministrativo è l’unica (o preferibile) sede in cui fare valere il dissenso dell’Amministrazione | 283 |
| 2. | La tutela cautelare come strumento “propulsivo” per la risoluzione del “conflitto amministrativo”                    | 293 |
| 3. | Le “barriere opache” ai dissensi dei Comuni  | 296 |

3.1.	<i>Segue</i> . Un esempio: il dissenso alla localizzazione, nel territorio comunale, degli impianti di smaltimento dei rifiuti	299
4.	Il dissenso delle amministrazioni statali, regionali e provinciali rispetto ai provvedimenti comunali in materia urbanistica	306
5.	Le “liti” in materia di finanza pubblica	308
6.	La legittimazione <i>ex lege</i> dei Consiglieri regionali, provinciali e comunali contro gli atti lesivi delle minoranze linguistiche in Trentino-Alto Adige	313
7.	Alcune osservazioni sulla legittimazione a ricorrere (ordinaria) delle Amministrazioni	318

CAPITOLO VII  
I MODELLI DI PREVENZIONE  
DEI “PROCEDIMENTI CONFLITTUALI”  
E DELLE “LITI” TRA AMMINISTRAZIONI

1.	Le modalità di prevenzione dei conflitti tra Amministrazioni: proposta classificatoria	323
2.	Il modello “consensuale-paritario”: le “conferenze” e le “intese” come strumenti utilizzati per prevenire il “conflitto amministrativo”	329
2.1.	La funzione di prevenzione degli “accordi amministrativi”	333
2.2.	I “protocolli d’intesa” e il caso delle Autorità amministrative indipendenti	337
3.	L’accentramento delle funzioni amministrative in unico soggetto per prevenire il “conflitto amministrativo”	344
4.	La “consulenza-difensiva” dell’Avvocatura di Stato in funzione di prevenzione delle liti tra Amministrazioni	346

CAPITOLO VIII  
PROFILI DI COMPARAZIONE SUI CONFLITTI  
E SULLE LITI TRA AMMINISTRAZIONI  
NEGLI ORDINAMENTI FRANCESE, TEDESCO E SPAGNOLO

1.	Uno sguardo d’insieme sullo studio dei conflitti e delle liti tra Amministrazioni in alcuni ordinamenti europei. Scelta dei profili di comparazione e del metodo di analisi	353
2.	I modelli per la prevenzione e risoluzione dei conflitti tra Amministrazioni nell’ordinamento francese	356

3.	I rimedi amministrativi per la risoluzione del conflitto: il <i>Déféré préfectoral</i>	360
4.	<i>L'action en justice</i> della Pubblica Amministrazione	364
5.	I diversi modelli per la soluzione dei conflitti tra autorità pubbliche nel sistema costituzionale tedesco ( <i>Staatsgerichtsbarkeit</i> )	367
6.	La “concorrenza” tra il giudice costituzionale e amministrativo nella risoluzione delle liti tra Amministrazioni	371
7.	Le strette condizioni previste dall’art. 42, II comma, del VwGO per ricorrere in giudizio	374
8.	I modelli di risoluzione del “contenzioso interamministrativo” nell’ordinamento spagnolo	375
9.	I <i>Conflictos positivos e negativos de competencia</i> devoluti al <i>Tribunal Constitucional</i>	377
10.	La <i>legitimación activa</i> delle Amministrazioni: limiti e condizioni	381
11.	Conclusioni ricavabili dall’indagine comparata	382

#### CAPITOLO IX PROFILI RICOSTRUTTIVI

1.	Premessa: profili ricostruttivi dell’indagine svolta	385
2.	L’esigenza di trovare delle vie (procedimentali) “innovative” per uscire dalla crisi del modello costituzionale	389
3.	L’avvio del “procedimento conflittuale” e l’esperimento dell’azione giurisdizionale quali “atti politici”: <i>ubi remedium, ibi ius?</i>	392
4.	Regolare il “conflitto amministrativo”. <i>Quid iuris?</i>	399
5.	Superare il “conflitto amministrativo”: decisione politica o giuridica?	402
6.	L’interesse legittimo porta con sé il “fardello” della mancata o insoddisfacente risoluzione del conflitto amministrativo	404
7.	Il <i>malum discordiae</i> sull’esercizio del potere tra “procedimento conflittuale” e processo	406
	<i>Bibliografia</i>	411