

INDICE

Premessa	XI
----------------	----

PARTE PRIMA GLI STRUMENTI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO 1

*Dai beni pubblici ai beni comuni,
passando dalle privatizzazioni e dalle cartolarizzazioni*

1.	La proprietà pubblica: un ossimoro in cerca d'autore	3
2.	La storia della proprietà pubblica: una storia di diversità	4
	2.1. Dalla proprietà-sovrantà... ..	5
	2.2. ...alla proprietà diversa	5
3.	L'impresa impossibile della classificazione di un universo complesso	7
	3.1. Proprietà riservata e proprietà destinata	7
	3.2. Beni pubblici, beni di club e beni collettivi: i criteri dell'escludibilità e della rivalità	8
4.	Le tre caratteristiche classiche della proprietà pubblica: necessaria soggettività pubblica, incommerciabilità, <i>ius excludendi</i>	9
5.	La deroga alla soggettività pubblica con la privatizzazione degli enti pubblici titolari	12
	5.1. Riflessioni di sistema: nozione oggettiva di proprietà pubblica, uso efficiente dei beni, insufficienza del vincolo di indisponibilità	14
	5.2. L'indifferenza comunitaria al regime proprietario dei beni necessari ai servizi pubblici: il caso delle "reti"	16
6.	La deroga all'intrasferibilità: cartolarizzazioni, dimissioni e privatizzazioni dei beni pubblici	23
	6.1. Il corollario del nuovo assetto della proprietà pubblica: una nuova demanialità dal sesso incerto.....	29

7.	La deroga allo <i>jus excludendi</i> del proprietario pubblico: i beni comuni che soddisfano i diritti fondamentali dell' <i>homo non oeconomicus</i>	30
	7.1. La meravigliosa indeterminatezza della categoria dei beni comuni	33
	7.2. Cittadinanza attiva e principio costituzionale di sussidiarietà	36
8.	Un tuffo verso il nuovo	39

CAPITOLO 2

Dal pubblico impiego al rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione: i tanti volti della privatizzazione

1.	Il pubblico impiego: il fascino della storia e l'importanza delle etichette	41
	1.1. Di cosa parliamo quando parliamo di pubblico impiego	41
	1.2. La pubblicizzazione di inizio novecento: nasce il diritto amministrativo del lavoro	42
	1.3. Le coordinate costituzionali confermano la specialità del lavoro pubblico, ma lasciano spazio a diverse opzioni legislative	45
	1.4. La corsa verso la privatizzazione: un tuffo dove l'acqua è più blu	46
	1.5. L'attenzione della riforma Madia e dei decreti attuativi 2016-2017 al nodo cruciale del lavoro pubblico	49
2.	I tre volti della privatizzazione sostanziale	51
	2.1. La privatizzazione della disciplina del rapporto di lavoro	52
	2.2. La privatizzazione intesa come contrattualizzazione	53
	2.2.1. Il contratto collettivo diventa fonte <i>erga omnes</i> del rapporto di lavoro	54
	2.2.2. I tormentati rapporti tra legge e contrattazione collettiva	56
	2.2.2.1. Le novità recate dal Decreto n. 75/2017	58
	2.3. La privatizzazione degli atti di organizzazione degli uffici e di gestione dei rapporti di lavoro	63
3.	La privatizzazione sostanziale conduce alla privatizzazione processuale: la giurisdizione del giudice ordinario	65
	3.1. La giurisdizione del giudice ordinario è esclusiva?	66
	3.2. La giurisdizione può dipendere dalla decisione del ricorrente di chiedere l'annullamento o la disapplicazione?	67
	3.3. I poteri del G.O. possono esulare dai limiti posti dalla L.A.C.?	70

3.4. È possibile il giudizio di ottemperanza innanzi al giudice amministrativo?	73
3.5. Per i rapporti privatizzati è ancora percorribile la strada del ricorso straordinario?	75
4. Il sesso incerto dell'impiego pubblico nelle principali esperienze europee	76

PARTE SECONDA

IL NUOVO VOLTO DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO 1

La certezza del tempo amministrativo

1. Il tempo amministrativo è un bene della vita	81
2. L'obbligo di provvedere e le sue eccezioni.	88
3. La violazione dell'obbligo di provvedere non consuma il potere amministrativo	90
3.1. Casi eccezionali di termini perentori	93
3.2. Tesi dottrinale minoritaria che afferma il carattere perentorio del termine relativo all'esercizio sfavorevole del potere	96
4. Indennizzo e potere sostitutivo nelle recenti riforme amministrative	99
4.1. Questioni problematiche in materia di tutela indennitaria	100
4.2. Il potere sostitutivo: inquadramento giuridico e coordinate operative	103
5. Il silenzio rifiuto (o inadempimento): profili sostanziali e snodi processuali	104
5.1. La formazione automatica del silenzio: la diffida non è più necessaria	105
5.2. Decorrenza del termine per il ricorso	106
5.3. La spinosa questione dei controinteressati	107
5.4. L'oggetto del sindacato giurisdizionale	108
5.5. Ricorso contro il silenzio-rifiuto e riparto di giurisdizione	109
5.6. Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-rifiuto: la soluzione accolta dal Codice del processo amministrativo	111

CAPITOLO 2

La democratizzazione dell'azione amministrativa

1. Il potere amministrativo deve essere trasparente.....	113
--	-----

2. L'accesso ai documenti amministrativi e alle informazioni pubbliche: dall'*accesso classico* all'*accesso civico* 114
 - 2.1. L'esperienza comunitaria e il dato comparato 114
3. La partecipazione: il principio del giusto procedimento 117
 - 3.1. L'esperienza comunitaria e comparata tra due *process of law* e canoni di giustizia procedurale 120

CAPITOLO 3

La semplificazione amministrativa

1. La semplificazione nell'agenda Paese e nell'azione del governo 123
 - 1.1. Semplificazione degli uffici pubblici..... 125
 - 1.2. Semplificazione normativa 125
 - 1.3. Semplificazione delle procedure 127
 - 1.4. Semplificazione dei servizi locali in forma imprenditoriale 127
 - 1.5. Semplificazione informatica (*e-government*) 128
 - 1.6. I soggetti della semplificazione nell'amministrazione sussidiaria 129
2. Il principio di semplificazione amministrativa: profili generali 130
 - 2.1. Il valore della semplificazione amministrativa nella riforma "Madia" della pubblica amministrazione 131
3. La "nuova conferenza di servizi" 134
 - 3.1. Il parziale fallimento del modello nell'esperienza applicativa 136
 - 3.2. Le novità principali introdotte dall'intervento riformatore (d.lgs 30 giugno 2016, n. 127)..... 137
 - 3.3. L'acquisizione tacita dell'assenso..... 143
 - 3.4. L'autotutela in conferenza 144
 - 3.5. Il capitale umano. La conferenza di servizi come questione di cultura e non più di (sole) norme..... 146
 - 3.6. Conclusioni..... 149

CAPITOLO 4

La liberalizzazione amministrativa

1. Liberalizzazione, liberalizzazioni 153
2. Il principale strumento di liberalizzazione amministrativa: la segnalazione di inizio attività 156
 - 2.1. Breve evoluzione normativa: dall'articolo 19 della legge 241 ai decreti legislativi nn. 216 e 222/2016, di attuazione della legge Madia n. 124/2015 156

2.2. La controversa natura giuridica dell'istituto: liberalizzazione amministrativa, non mera semplificazione	161
2.3. È però una liberalizzazione temperata, che non elimina ma plasma una nuova intermediazione amministrativa.....	164
2.4. La tutela del terzo leso dall'attività denunciata	166
2.4.1. La tesi della Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 15/2011: il terzo può impugnare il diniego tacito di adozione del provvedimento inibitorio ed è legittimato a proporre un'azione preventiva e atipica di accertamento-condanna	166
2.4.2. L'opposta scelta del Legislatore: il nuovo comma 6-ter dell'art. 19 L. n. 241/90 impone la procedura del silenzio-rifiuto.....	172
2.4.3. La parola alla Corte Costituzionale sui termini per l'attivazione amministrativa del terzo (Tar Toscana, Sez. III, Ord. 11 maggio 2017, n. 667).....	176
2.5. La nuova giurisdizione esclusiva in materia di s.c.i.a. (art. 133, comma 1, lett. a, n. 3, del Codice del processo amministrativo).....	185

CAPITOLO 5

L'essenza dell'azione amministrativa: la discrezionalità

1. Il potere amministrativo tra il principio di legalità, riserva di funzione e discrezionalità	189
2. Discrezionalità e processo amministrativo: un giudizio sull'atto che guarda al rapporto	190
3. Le nuove frontiere della discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità.....	191
4. <i>segue</i> . Il quadro comunitario e comparato	194
4.1. L'indirizzo della Corte di Giustizia	194
4.2. La giurisprudenza della Corte Europea per i Diritti dell'Uomo.....	199
4.3. Panoramica sui principali ordinamenti europei	201

CAPITOLO 6

La pubblica amministrazione digitale

1. Premessa	203
2. Il Codice dell'Amministrazione Digitale	206
3. Ambito applicativo e destinatari delle nuove disposizioni.....	208

	3.1. Le linee guida della Riforma: il giusto temperamento tra la tutela alla riservatezza e il diritto d'accesso	209
4.	L'impatto della Riforma <i>Madia</i> sul Codice dell'Amministrazione Digitale.....	212
5.	Il complesso articolato delle modifiche e integrazioni al CAD.....	215
6.	Gli strumenti della P.A. digitale.....	220