

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-sovranià.	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 <i>club</i> 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	22

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 <i>beni comuni</i> che soddisfano i diritti fondamentali dell' <i>homo non oeconomicus</i>	29
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.....	38

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 <i>diritto amministrativo del lavoro</i>	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
2. I tre volti della privatizzazione sostanziale.....	49
2.1. La privatizzazione della disciplina del rapporto di lavoro	49
2.2. La privatizzazione intesa come contrattualizzazione	51
2.2.1. Il contratto collettivo diventa fonte <i>erga omnes</i> del rapporto di lavoro	51
2.2.2. I tormentati rapporti tra legge e contrattazione collettiva	53
2.3. La privatizzazione degli atti di organizzazione degli uffici e di gestione dei rapporti di lavoro.....	56
2.3.1. Privatizzazione totale o parziale? Gli atti di organizzazione e gestione sono ancora atti funzionalmente amministrativi?	58
3. La privatizzazione sostanziale conduce alla privatizzazione processuale: la giurisdizione del giudice ordinario	60

3.1. La giurisdizione del giudice ordinario è esclusiva?.....	61
3.2. La giurisdizione può dipendere dalla decisione del ricorrente di chiedere l'annullamento o la disapplicazione?.....	62
3.3. I poteri del G.O. possono esulare dai limiti posti dalla L.A.C.?	65
3.4. È possibile il giudizio di ottemperanza innanzi al giudice amministrativo?	68
3.5. Per i rapporti privatizzati è ancora percorribile la strada del ricorso straordinario?	70
4. Il sesso incerto dell'impiego pubblico nelle principali esperienze europee.....	71

PARTE SECONDA

IL NUOVO VOLTO DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO 1

La certezza del tempo amministrativo

1. Il tempo amministrativo è un bene della vita	75
2. L'obbligo di provvedere e le sue eccezioni.	79
3. La violazione dell'obbligo di provvedere non consuma il potere amministrativo	81
3.1. Casi eccezionali di termini perentori	84
3.2. Tesi dottrinale minoritaria che afferma il carattere perentorio del termine relativo all'esercizio sfavorevole del potere	87
4. Indennizzo e potere sostitutivo nelle recenti riforme amministrative	90
4.1. Questioni problematiche in materia di tutela indennitaria	91
4.2. Il potere sostitutivo: inquadramento giuridico e coordinate operative	94
5. Il silenzio rifiuto (o inadempimento): profili sostanziali e snodi processuali	95
5.1. La formazione automatica del silenzio: la diffida non è più necessaria	96
5.2. Decorrenza del termine per il ricorso	97
5.3. La spinosa questione dei controinteressati	98
5.4. L'oggetto del sindacato giurisdizionale	99
5.5. Ricorso contro il silenzio-rifiuto e riparto di giurisdizione	100
5.6. Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-rifiuto: la soluzione accolta dal Codice del processo amministrativo	101

CAPITOLO 2

La democratizzazione dell'azione amministrativa

1. Il potere amministrativo deve essere trasparente..... 103
2. L'accesso ai documenti amministrativi e alle informazioni pubbliche: dall'accesso classico all'accesso civico..... 104
 - 2.1. L'esperienza comunitaria e il dato comparato 104
3. La partecipazione: il principio del giusto procedimento 107
 - 3.1. L'esperienza comunitaria e comparata tra due *process of law* e canoni di giustizia procedurale 110

CAPITOLO 3

La semplificazione amministrativa

1. La semplificazione nell'agenda Paese e nell'azione del governo 113
 - 1.1. Semplificazione degli uffici pubblici..... 115
 - 1.2. Semplificazione normativa 115
 - 1.3. Semplificazione delle procedure 117
 - 1.4. Semplificazione dei servizi locali in forma imprenditoriale 117
 - 1.5. Semplificazione informatica (e-government)..... 118
 - 1.6. I soggetti della semplificazione nell'amministrazione sussidiaria 119
2. Il principio di semplificazione amministrativa: profili generali 120
 - 2.1. Il valore della semplificazione amministrativa nella riforma "Madia" della pubblica amministrazione 121
3. La "nuova conferenza di servizi" 124
 - 3.1. Il parziale fallimento del modello nell'esperienza applicativa 126
 - 3.2. Le novità principali introdotte dall'intervento riformatore (d.lgs 30 giugno 2016, n. 127)..... 127
 - 3.3. L'acquisizione tacita dell'assenso..... 132
 - 3.4. L'autotutela in conferenza 133
 - 3.5. Il capitale umano. La conferenza di servizi come questione di cultura e non più di (sole) norme..... 135

CAPITOLO 4

La liberalizzazione amministrativa

1. Liberalizzazione, liberalizzazioni 139

2.	Il principale strumento di liberalizzazione amministrativa: la segnalazione di inizio attività	142
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	142
2.2.	La controversa natura giuridica dell'istituto: liberalizzazione amministrativa, non mera semplificazione	147
2.3.	È però una liberalizzazione temperata, che non elimina ma plasma una nuova intermediazione amministrativa.....	150
2.4.	La tutela del terzo leso dall'attività denunciata	152
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 una azione preventiva e atipica di accertamento-condanna	152
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.....	159
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).....	162

CAPITOLO 5

L'essenza dell'azione amministrativa: la discrezionalità

1.	Il potere amministrativo tra il principio di legalità, riserva di funzione e discrezionalità	165
2.	Discrezionalità e processo amministrativo: un giudizio sull'atto che guarda al rapporto	166
3.	Le nuove frontiere della discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità.....	167
4.	<i>segue</i> . Il quadro comunitario e comparato	171
4.1.	L'indirizzo della Corte di Giustizia	171
4.2.	La giurisprudenza della Corte Europea per i Diritti dell'Uomo.....	175
4.3.	Panoramica sui principali ordinamenti europei.....	178