

## INDICE

Premessa .....	XI
----------------	----

### CAPITOLO 1

#### *Il nuovo interesse legittimo e la nuova mappa delle nuove tutele*

1. L'interesse legittimo è una posizione sostanziale avente a oggetto un bene della vita .....	1
2. Dal giudizio sull'atto al giudizio sul rapporto .....	6
2.1. L'articolo 34, comma 1, lettera c, del codice del processo amministrativo positivizza l'azione di esatto adempimento e generalizza il modello del giudizio sul rapporto .....	7
2.1.1. Limiti e presupposti applicativi della tutela di adempimento .....	9
2.1.2. L'azione di esatto adempimento seduce anche il ricorso straordinario (Cons. Stato, sez. II, 11 giugno 2018, n. 1517) .....	13
3. Le tutele dell'interesse legittimo conquistano il bene supremo dell'atipicità .....	15
4. L'annullamento del provvedimento amministrativo illegittimo non è più automatico e non è più necessariamente retroattivo .....	17
4.1. L'annullamento presuppone un vizio influente sul contenuto dispositivo dell'atto .....	18
4.2. Annullamento elastico e accertamento dell'illegittimità a fini meramente conformativi .....	21
4.2.1. Confutazione delle critiche dottrinali .....	24
4.3. La Plenaria battezza il prospective overruling (Cons. Stato, Ad Plen, 22 dicembre 2017, n. 13) .....	25
5. L'avvento di un modello pienamente soggettivo del processo amministrativo impone al giudice di seguire la graduazione di parte dei motivi di ricorso .....	27

6.	Il G.A. non può limitare la tutela in base a valutazioni di tipo opportunistico e a prassi di assorbimento .....	31
7.	I nuovi caratteri della tutela cautelare .....	34
8.	Il sistema probatorio rafforza il principio dispositivo ed estende i mezzi istruttori .....	35
9.	Va respinta la tesi della dissoluzione dell'interesse legittimo nel diritto soggettivo .....	37

## CAPITOLO 2

### *Il nuovo potere amministrativo*

1.	Potere amministrativo e rapporto amministrativo .....	39
2.	Gli <i>implied powers</i> .....	42
	2.1. Profili comparati e dibattito nazionale .....	43
	2.2. Limiti e regole del potere implicito: la distinzione tra <i>rule making</i> e <i>decision making</i> .....	45
3.	Il potere trasparente .....	48
	3.1. La nozione di trasparenza amministrativa e il nuovo accesso libero .....	50
4.	Il potere democratico .....	54
	4.1. Il carattere <i>quasi judicial</i> dei procedimenti sanzionatori .....	56
5.	Il potere consensuale .....	58
6.	Il potere tempestivo .....	60

## CAPITOLO 3

### *La nuova pubblica amministrazione a geometrie variabili: le società pubbliche dopo la riforma del 2016*

1.	Società pubbliche e forme private: un ossimoro apparente .....	63
2.	Il quadro di riferimento anteriore alla riforma del 2016 .....	68
	2.1. Le tipologie di società partecipate .....	68
	2.2. Linea di tendenza alla limitazione del ricorso al modello delle società pubbliche .....	70
	2.3. Due temi controversi: la giurisdizione sull'azione di responsabilità e la crisi societaria .....	72
	2.3.1. L'azione di responsabilità nei confronti degli organi di amministrazione e controllo e la relativa giurisdizione .....	73
	2.3.2. La crisi delle società pubbliche .....	75
	2.3.3. In particolare, il problema del fallimento delle società <i>in house</i> .....	77

3.	Venti di novità: il decreto legislativo n. 175/2016 e il successivo decreto correttivo n. 100/2017 .....	80
3.1.	La legge delega .....	80
3.2.	Inquadramento generale del testo unico alla luce del correttivo .....	82
3.3.	L'ambito di applicazione della riforma.....	84
3.3.1.	I soggetti pubblici controllanti/partecipanti tenuti all'applicazione del T.U. ....	87
3.4.	I limiti alla costituzione e al mantenimento di partecipazioni .....	90
3.5.	Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico. Il "principio di separazione contabile" .....	93
3.6.	Cade il tabù dell'intangibilità delle partecipate pubbliche. Le società pubbliche possono fallire .....	94
3.7.	L'inversione di tendenza: la regola è l'amministratore unico. Deroghe solo per le società più grandi.....	97
3.8.	Il controllo della Corte dei conti sulle società partecipate dallo Stato: il danno erariale .....	99
3.9.	Le procedure di reclutamento del personale .....	102
3.10.	Il nuovo modello di società in <i>house providing</i> .....	105
3.11.	Il D. Lgs. n. 175/2016 fa chiarezza sulle società miste, a partecipazione pubblico-privata .....	109
4.	Considerazioni conclusive: geometrie variabili e preferenza per il diritto privato .....	114

## CAPITOLO 4

### *Il nuovo modello di autorità indipendente giurisdicente: l'autorità nazionale anticorruzione*

1.	L'arcipelago delle autorità indipendenti .....	117
1.1.	Poteri neutri, problemi costituzionali e modelli di <i>accountability</i> .....	119
1.2.	Le Autorità non sono giudici e, per questo, devono soggiacere a una <i>full jurisdiction</i> .....	121
2.	Le più recenti riforme individuano l'ANAC come modello di autorità giurisdicente a tutto tondo.....	124
2.1.	Il modello dell'Anac nella riforma Renzi – Madia del 2014 .....	124
2.2.	Con il codice del 2016 l'ANAC diventa il garante giurisdicente nel mercato dei contratti pubblici.....	129

2.2.1. Il potenziamento delle funzioni di vigilanza e il correlato potere sanzionatorio .....	131
2.2.2. I nuovi poteri regolatori .....	134
2.2.3. Gli ulteriori poteri e funzioni .....	139
3. Le competenze in materia di trasparenza alla luce del d.lgs. n. 97/2016 .....	141
4. Considerazioni conclusive .....	144

## CAPITOLO 5

### *Il nuovo rapporto tra autorità e libertà: l'espropriazione invertita*

1. Il difficile dialogo tra autorità e libertà .....	147
1.1. La storia della faticosa ricerca di un punto di equilibrio .....	148
1.2. Tutele costituzionali e vincoli Cedu: un'irresistibile diversità .....	149
1.2.1. L'articolo 42 Cost: riserva relativa di legge, motivi di interesse generale e obbligo di indennizzo .....	150
1.2.2. L'articolo 6 del primo protocollo addizionale Cedu: legalità sostanziale, indennizzo pieno e ripudio dell'espropriazione indiretta .....	153
1.2.3. Il raccordo tra le due fonti nell'ultima giurisprudenza costituzionale .....	156
1.2.4. Espropriazione, espropriazioni .....	157
2. L'espropriazione invertita, una creatura sul filo del rasoio .....	159
2.1. L'istituto pretorio dell'occupazione appropriativa: un'invenzione (troppo) audace .....	159
2.2. Le peripezie del legislatore: dall'occupazione appropriativa all'articolo 42- <i>bis</i> del D.P.R. n. 327/2001 .....	161
2.3. Una creatura dal sesso incerto: espropriazione legittima o sanatoria di un illecito? .....	162
2.4. Con la sentenza 30 aprile 2015, n. 71 la Consulta "salva" l'art. 42- <i>bis</i> da morte quasi sicura .....	165
2.5. Aspettando una nuova pronuncia della Corte Europea dei diritti dell'uomo .....	167
2.6. Nodi ancora al pettine .....	171
2.6.1. Può il commissario <i>ad acta</i> sostituire la pubblica amministrazione nell'adozione del provvedimento <i>ex art. 42-bis</i> ? .....	171
2.6.2. All'affannosa ricerca di alternative all'espropriazione	

invertita: gli strani casi della rinuncia abdicativa e dell'usu- capione .....	173
---	-----

## CAPITOLO 6

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

1. La proprietà pubblica: un ossimoro in cerca d'autore .....	177
2. La storia della proprietà pubblica: una storia di diversità.....	178
2.1. Dalla proprietà-sovrantà... ..	179
2.2. ...alla proprietà diversa.....	179
3. L'impresa impossibile della classificazione di un universo complesso.....	181
3.1. Proprietà riservata e proprietà destinata.....	181
3.2. Beni pubblici, beni di club e beni collettivi: i criteri del- l'escludibilità e della rivalità.....	182
4. Le tre caratteristiche classiche della proprietà pubblica: ne- cessaria soggettività pubblica, incommerciabilità, <i>ius exclu-</i> <i>dendi</i> .....	183
5. La deroga alla soggettività pubblica con la privatizzazione degli enti pubblici titolari .....	186
5.1. Riflessioni di sistema: nozione oggettiva di proprietà pubblica, uso efficiente dei beni, insufficienza del vincolo di indisponibilità .....	188
5.2. L'indifferenza comunitaria al regime proprietario dei be- ni necessari ai servizi pubblici: il caso delle "reti" .....	190
6. La deroga all'intrasferibilità: cartolarizzazioni, dimissioni e privatizzazioni dei beni pubblici .....	196
6.1. Il corollario del nuovo assetto della proprietà pubblica: una nuova demanialità dal sesso incerto.....	203
7. La deroga allo <i>jus excludendi</i> del proprietario pubblico: i <i>beni</i> <i>comuni</i> che soddisfano i diritti fondamentali dell' <i>homo non</i> <i>oeconomicus</i> .....	203
7.1. La meravigliosa indeterminatezza della categoria dei be- ni comuni .....	208
7.2. Cittadinanza attiva e principio costituzionale di sussidia- rietà .....	211
8. Un tuffo verso il nuovo .....	213

## CAPITOLO 7

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 .....215
  - 1.1. Di cosa parliamo quando parliamo di pubblico impiego .....215
  - 1.2. La pubblicizzazione di inizio novecento: nasce il diritto amministrativo del lavoro .....216
  - 1.3. Le coordinate costituzionali confermano la specialità del lavoro pubblico, ma lasciano spazio a diverse opzioni legislative .....219
  - 1.4. La corsa verso la privatizzazione: un tuffo dove l'acqua è più blu .....220
  - 1.5. L'attenzione della riforma Madia e dei decreti attuativi 2016-2017 al nodo cruciale del lavoro pubblico .....223
2. I tre volti della privatizzazione sostanziale.....225
  - 2.1. La privatizzazione della disciplina del rapporto di lavoro .....226
  - 2.2. La privatizzazione intesa come contrattualizzazione .....227
    - 2.2.1. Il contratto collettivo diventa fonte *erga omnes* del rapporto di lavoro.....228
    - 2.2.2. I tormentati rapporti tra legge e contrattazione collettiva.....230
      - 2.2.2.1. Le novità recate dal Decreto n. 75/2017 .....232
  - 2.3. La privatizzazione degli atti di organizzazione degli uffici e di gestione dei rapporti di lavoro .....237
3. La privatizzazione sostanziale conduce alla privatizzazione processuale: la giurisdizione del giudice ordinario.....239
  - 3.1. La giurisdizione del giudice ordinario è esclusiva?.....240
  - 3.2. La giurisdizione può dipendere dalla decisione del ricorrente di chiedere l'annullamento o la disapplicazione?.....242
  - 3.3. I poteri del G.O. possono esulare dai limiti posti dalla L.A.C.? .....245
  - 3.4. È possibile il giudizio di ottemperanza innanzi al giudice amministrativo? .....248
  - 3.5. Per i rapporti privatizzati è ancora percorribile la strada del ricorso straordinario? .....250
4. Il sesso incerto dell'impiego pubblico nelle principali esperienze europee .....251
5. Gli incarichi dirigenziali: verso il superamento delle barriere nazionalistiche (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 9/2018) .....252