

ELIO CASETTA

MANUALE
di
DIRITTO
AMMINISTRATIVO

**DICIANNOVESIMA EDIZIONE COMPLETAMENTE RIVEDUTA,
AGGIORNATA E CORREDATA DI SCHEMI GRAFICI SUL PROCESSO**

a cura di **FABRIZIO FRACCHIA**



GIUFFRÈ EDITORE

1998; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2007; C. TALICE, *Diritto amministrativo*, Rimini, 1997; C. VITTA, *Diritto amministrativo*, Torino, I, 1962 - II, 1954; P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, Milano, 1996-1999; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1957-1958.

Manuali di giustizia amministrativa e di diritto processuale amministrativo

AA.VV., *Rimedi giurisdizionali e pubblica amministrazione*, a cura di C.E. GALLO, Torino, 1997; AA.VV., *Commentario alle leggi sulla giustizia amministrativa*, a cura di A. ROMANO, Padova, 2001; P. BODDA, *Giustizia amministrativa*, Torino, 1957; U. BORSI, *Giustizia amministrativa*, Padova, 1941; V. CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Torino, 1994; F. CAMMEO, *Commentario alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, s.d. (ma 1910); S. CASSARINO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Milano, 1990; E. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, Padova, 1957; R. JUSO, *Lineamenti di giustizia amministrativa*, Milano, 1996; M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1994; R. RESTA, *La giustizia amministrativa*, Roma, 1972; N. SAIITA, *Sistema di giustizia amministrativa*, Napoli, 2015; ALDO SANDULLI (a cura di), *Diritto processuale amministrativo*, Milano, 2006; F. SCARRETTA, *Appunti di giustizia amministrativa*, Milano, 1999; F.G. SCOCA, (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2011; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2010; G.B. VERBARI, *Principi di diritto processuale amministrativo*, Milano, 2000.

Trattati di diritto amministrativo italiano e europeo

Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano, diretto da V.E. ORLANDO, Milano, XVI voll., 1897-1932; *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. CHITI, G. GRECO, Milano, 2007; *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, Padova, XXVII voll., 1988-1997; *Trattato di diritto amministrativo italiano*, diretto da S. Cassese, Milano, VI voll., 2003; *Sistema del diritto amministrativo italiano*, diretto da F.G. SCOCA, F.A. ROVERSI MONACO, G. MORBIDELLI, Torino.

Enciclopedie

Enciclopedia del diritto, Milano, Giuffrè, XLVI voll., 1958-1993 (ora anche i voll. di aggiornamento); *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana Treccani, XXXII voll., 1988-1994 (con aggiornamenti successivi); *Digesto IV edizione. Discipline Pubblicistiche*, Torino, Utet, XV voll., 1987-2000; *Novissimo Digesto italiano. Appendice*, Torino, Utet, VII voll., 1980-1987; *Novissimo Digesto italiano*, Torino, Utet, XX voll., 1957-1975.

INDICE SOMMARIO

<i>Prefazione alla prima edizione</i>	VII
<i>Prefazione</i>	IX
<i>Avvertenza</i>	XI
<i>Bibliografia generale</i>	XIII

PARTE I

DIRITTO AMMINISTRATIVO SOSTANZIALE

CAPITOLO I

L'amministrazione e il suo diritto

1. La nozione di pubblica amministrazione	3
2. La pubblica amministrazione dopo l'entrata in vigore della Costituzione, i suoi mali recenti e i rimedi posti in atto. In particolare: il problema della riforma della pubblica amministrazione	6
3. La nozione di diritto amministrativo	10
4. La scienza del diritto amministrativo	18
5. L'amministrazione europea e il diritto amministrativo dell'Unione europea	23
<i>Bibliografia</i>	31

CAPITOLO II

Ordinamento giuridico e amministrazione: la disciplina costituzionale

1. Diritto amministrativo e nozione di ordinamento giuridico	33
2. L'amministrazione nella Costituzione: in particolare, il « modello » di amministrazione emergente dagli artt. 5, 95, 97 e 98	35
3. Ancora sui modelli di amministrazione nella Costituzione. La distinzione tra indirizzo politico e attività di gestione	39
4. I principi costituzionali della pubblica amministrazione: la responsabilità	43
4.1. <i>Segue</i> : il principio di legalità	44
4.2. Il principio di imparzialità	51
4.3. Il principio di buon andamento	53

4.4.	I criteri di efficacia, economicità, efficienza, imparzialità, pubblicità e trasparenza. La lotta alla corruzione e all'illegalità.	55
4.5.	I principi di azionabilità delle situazioni giuridiche dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione e di sindacabilità degli atti amministrativi. Il problema della riserva di amministrazione	75
4.6.	Il principio dell'equilibrio di bilancio	78
5.	Il principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici	82
6.	I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza	82
7.	I principi costituzionali applicabili alla pubblica amministrazione: l'egualianza, la solidarietà, la democrazia.	85
8.	L'amministrazione nella Costituzione come « potere dello Stato ».	86
	<i>Bibliografia</i>	87

CAPITOLO III

L'organizzazione amministrativa: profili generali

1.	Introduzione.	91
2.	I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: gli enti pubblici	92
3.	Il problema dei caratteri dell'ente pubblico	93
4.	La definizione di ente pubblico e le conseguenze della pubblicità	95
5.	Il problema della classificazione degli enti pubblici	103
6.	Relazioni e rapporti intersoggettivi; forme associative.	109
7.	La disciplina dell'Unione europea: in particolare, gli organismi di diritto pubblico	115
8.	Le figure di incerta qualificazione: in particolare, le società per azioni a partecipazione pubblica; le fondazioni. Cenni al rapporto tra potere pubblico e mercato	119
9.	Vicende degli enti pubblici	142
10.	La privatizzazione degli enti pubblici	144
11.	I principi in tema di organizzazione degli enti pubblici	147
12.	L'organo	151
13.	L'imputazione di fattispecie in capo agli enti da parte di soggetti estranei alla loro organizzazione	153
14.	Classificazione degli organi.	155
15.	Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento	157
15.1.	Segue: il controllo	161
15.2.	In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale e il controllo della Corte dei conti	163
15.3.	L'evoluzione normativa in tema di controlli. Dai controlli interni alla valutazione del personale e delle strutture	175
16.	I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente	178

17.	Gli uffici e il rapporto di servizio	180
18.	La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.	184
19.	La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici	203
20.	I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi.	215
21.	I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica	218
22.	Il regime giuridico dei beni demaniali	221
23.	Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale. L'amministrazione dei beni pubblici	227
24.	Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici	236
25.	L'uso dei beni pubblici	237
26.	I beni privati di interesse pubblico: in particolare, i beni culturali appartenenti ai privati. Le reti. I <i>commons</i>	239
	<i>Bibliografia</i>	243

CAPITOLO IV

L'organizzazione degli enti pubblici

1.	Cenni all'organizzazione statale: quadro generale	247
2.	In particolare: il governo e i ministeri.	248
3.	Le strutture di raccordo tra i vari ministeri	252
4.	Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel	255
5.	Le aziende autonome e gli istituti pubblici	260
6.	Le amministrazioni indipendenti	262
7.	Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici	273
8.	L'amministrazione statale periferica	277
9.	L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme.	279
10.	I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione.	285
11.	L'organizzazione regionale	288
12.	La posizione e l'organizzazione degli enti locali	290
13.	Le funzioni e l'organizzazione del comune	292
13.1.	Le funzioni e l'organizzazione della provincia	298
14.	I controlli sugli atti e sugli organi di comuni e province.	300
15.	I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province	304
16.	Gli istituti di partecipazione negli enti locali	308
17.	Territorio e forme associative	309
18.	Città metropolitane e comunità montane.	312
	<i>Bibliografia</i>	314

CAPITOLO V

Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende

1.	Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche	317
----	--	-----

2. Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo	321
3. L'interesse legittimo	324
4. Interessi diffusi e interessi collettivi	330
5. Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive	333
5.1. Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento dell'Unione europea	335
6. Le modalità di produzione degli effetti giuridici	337
7. I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori (in particolare: potere pubblico, accesso al mercato e liberalizzazione)	340
8. I poteri concessori	351
9. I poteri ablatori	357
10. I poteri sanzionatori	362
11. I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo	369
12. I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive	374
13. I poteri relativi ad atti amministrativi generali	381
14. Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia	382
15. <i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio	385
16. L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito	385
17. Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche	389
18. Cenni ad alcuni riflessi della distinzione tra norme di relazione e norme di azione sui problemi della difformità dell'atto dal paradigma normativo e del riparto di giurisdizione	390
19. Le norme prodotte dalle fonti comunitarie	393
20. Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali. <i>Soft law</i> e linee guida	396
21. I regolamenti amministrativi	401
22. Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici	403
<i>Bibliografia</i>	407

CAPITOLO VI

Il procedimento amministrativo

1. Introduzione	411
2. Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria	413
3. L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione	415
4. I principi enunciati dalla legge 241/1990	417
5. Le fasi del procedimento	420
6. Rapporti tra procedimenti amministrativi	422
7. L'iniziativa del procedimento amministrativo	424
8. Il dovere di concludere il procedimento	429

9. Il responsabile del procedimento	438
10. La comunicazione dell'avvio del procedimento	444
11. L'istruttoria procedimentale	450
11.1. L'oggetto dell'attività istruttoria	451
11.2. Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria »	453
11.3. La partecipazione procedimentale	455
11.4. L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale	457
11.5. Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione	459
11.6. Partecipazione al procedimento, interessi procedurali e loro tutela	462
11.7. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi	463
11.8. Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni	480
11.9. Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti	486
11.10. La fase consultiva	491
12. La fase decisoria: rinvio	495
13. La fase integrativa dell'efficacia	498
14. La semplificazione procedimentale	505
<i>Bibliografia</i>	508

CAPITOLO VII

**La conclusione del procedimento amministrativo:
il provvedimento e gli accordi amministrativi**

1. Gli atti determinativi del contenuto del provvedimento, l'atto complesso, il concerto e l'intesa	511
2. La conferenza di servizi c.d. « decisoria »	514
3. Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo	524
4. La segnalazione certificata di inizio attività e la comunicazione previa	532
5. L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali	542
6. Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive	545
7. Unilateralità, tipicità e nominatività del potere	547
8. Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie	550
9. Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo	558
10. <i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo	563
11. I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo	570
12. La motivazione di provvedimenti e atti amministrativi	577
13. I vizi di merito	581
14. Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida	582
15. Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento	590

16. L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali	593
17. I procedimenti di revisione: sospensione, proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo	596
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo	602
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali	604
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i>	605
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni	610
22. In particolare: gli accordi di programma	613
<i>Bibliografia</i>	614

CAPITOLO VIII

Obbligazioni della pubblica amministrazione e diritto comune

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche	617
2. I contratti della pubblica amministrazione	619
2.1. Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la deliberazione di contrattare	635
2.2. La scelta del contraente: le procedure (dal bando all'aggiudicazione).	639
2.3. Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto.	651
2.4. Concessioni e appalti nei settori speciali	657
2.5. Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto	666
3. Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito	670
4. La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale	673
5. La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957)	675
6. I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti	676
7. I recenti indirizzi ampliativi della responsabilità della pubblica amministrazione. In particolare: la responsabilità precontrattuale	680
8. Il problema del risarcimento degli interessi legittimi	682
9. La responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione, la responsabilità da contatto e il danno da ritardo.	686
10. La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile	692
11. Obbligazioni e servizi pubblici	707
12. Servizi pubblici e tutela delle situazioni soggettive	721
13. Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione	724
<i>Bibliografia</i>	730

PARTE II
GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

CAPITOLO IX

L'evoluzione del sistema italiano di giustizia amministrativa
e la tutela innanzi al giudice ordinario

1. Giustizia amministrativa: definizione e cenni di diritto comparato	735
2. L'evoluzione del sistema italiano	739
3. La disciplina costituzionale	744
4. L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione.	755
5. La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo	757
6. Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione: profili storici	760
7. Gli strumenti di verifica della giurisdizione	763
8. Il giudice ordinario e la pubblica amministrazione: la disciplina di cui alla l. 2248/1865, all. E.	771
8.1. Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione	777
8.2. <i>Segue</i> : le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione	780
8.3. Pubblica amministrazione ed esecuzione forzata	783
8.4. Deroghe al diritto processuale comune	787
<i>Bibliografia</i>	790

CAPITOLO X

La tutela innanzi al giudice amministrativo

Sezione I

Il giudice amministrativo

1. Il ruolo del giudice amministrativo nell'attuale fase storica e il codice del processo amministrativo	793
--	-----

Parte dinamica

1.1. La magistratura amministrativa	811
2. La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito; in particolare: la giurisdizione esclusiva	818
2.1. L'ambito della giurisdizione esclusiva	822
2.2. La giurisdizione di merito	832
2.3. Le materie rientranti nella giurisdizione di merito	835

Sezione II

Il processo amministrativo

3. Le fonti del processo amministrativo	838
4. I principi del processo amministrativo	841
5. Le parti del processo amministrativo: le parti necessarie	846
5.1. Le parti non necessarie; in particolare: le parti eventuali	850
6. I presupposti processuali. Osservazioni generali. La giurisdizione del giudice amministrativo (rinvio)	853
6.1. La competenza dei giudici amministrativi	855
6.2. Il rilievo dell'incompetenza e il regolamento di competenza	859
6.3. Modificazioni della competenza: connessione, litispendenza, continenza	864
7. La capacità di essere parte, la capacità di stare in giudizio (rappresentanza processuale o <i>legitimatio ad processum</i>). Lo <i>ius postulandi</i>	867
7.1. Le condizioni dell'azione	871
8. Il termine per ricorrere	879
9. Il ricorso e la sua nullità	882
9.1. Le azioni esperibili nel processo amministrativo e i « tipi » di processo	887
9.2. Il problema dell'individuazione dell'oggetto del processo	902
9.3. Motivi aggiunti e temperamenti al principio di rigidità della domanda	905
10. La proposizione del ricorso: profili introduttivi	908
10.1. La notificazione del ricorso	910
11. La costituzione delle parti in giudizio: il deposito del ricorso notificato	914
11.1. La costituzione delle parti diverse dal ricorrente	918
11.2. Il ricorso incidentale	920
11.3. L'intervento in giudizio	926
11.4. La domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa	927
12. I principi dell'istruzione probatoria	931
12.1. La disciplina dell'istruzione probatoria	937
13. Considerazioni di sintesi in ordine alla disciplina della costituzione delle parti, dell'istruzione e dello svolgimento del giudizio	942
14. Le misure cautelari	944
15. Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale	959
15.1. Le cause di sospensione: il regolamento preventivo di giurisdizione	961
15.2. <i>Segue</i> : il regolamento di competenza	963
15.3. <i>Segue</i> : ulteriori casi di sospensione del processo; la sospensione ex art. 295 c.p.c.	963
15.4. L'interruzione del processo	967
15.5. Altre vicende del rapporto processuale	969
15.6. La successione e l'estinzione del processo	970

16. La discussione del ricorso	974
16.1. La decisione del ricorso; l'ordine di esame delle questioni e le questioni pregiudiziali	976
16.2. Forma e contenuto della sentenza. Pubblicazione e notificazione della sentenza. La correzione degli errori materiali	979
16.3. I vari tipi di decisione	984
16.4. Esecutività ed esecuzione delle decisioni	991
17. I mezzi di gravame: premessa e disciplina comune	993
17.1. L'appello	999
17.2. <i>Segue</i> : la legittimazione ad appellare e le altre parti in giudizio	1000
17.3. <i>Segue</i> : effetto devolutivo e <i>ius novorum</i>	1001
17.4. <i>Segue</i> : l'instaurazione del giudizio	1005
17.5. <i>Segue</i> : lo svolgimento e la conclusione del giudizio di secondo grado	1007
18. La revocazione	1009
19. Il ricorso per Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione	1013
20. L'opposizione di terzo	1014
21. Il giudicato amministrativo e la sua esecuzione	1016
21.1. <i>Segue</i> : oggetto e limiti del giudicato amministrativo	1019
21.2. <i>Segue</i> : il giudizio di ottemperanza	1020
21.3. <i>Segue</i> : natura e presupposti del giudizio di ottemperanza	1023
21.4. <i>Segue</i> : lo svolgimento del giudizio e i poteri del giudice	1031
22. Le peculiarità del giudizio nella giurisdizione esclusiva; in particolare: i poteri del giudice	1036
23. I riti speciali	1042
Bibliografia	1079

CAPITOLO XI

La tutela innanzi ai giudici amministrativi speciali e i ricorsi amministrativi

Sezione I

I giudici amministrativi speciali

1. Premessa	1083
2. La Corte dei conti	1083
2.1. Il giudizio di responsabilità amministrativa	1086
2.2. Il giudizio di conto e l'esecuzione delle sentenze di condanna	1093
2.3. I giudizi ad istanza di parte	1095
2.4. Il giudizio pensionistico	1096
2.5. I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti	1098
3. Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche	1099
3.1. <i>Segue</i> : le altre giurisdizioni amministrative speciali	1102

Sezione II

I ricorsi amministrativi

4. I ricorsi amministrativi (nozioni generali)	1105
4.1. La classificazione dei ricorsi amministrativi	1109
5. Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione	1110
6. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	1117
<i>Bibliografia</i>	1126
<i>Indice analitico</i>	1127

PARTE I

DIRITTO AMMINISTRATIVO SOSTANZIALE